

**TRADUCTION PROVISOIRE DU
CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL**

M^{me} STIX-HACKL

présentées le 14 décembre 2000 [\(1\)](#)

Affaire C-266/99

Commission

contre

République française

« Manquement d'État - Directive 75/440/CEE du Conseil - Teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire - Non-transposition »

I - Objet de la procédure

1.

Dans la présente affaire, la Commission demande à la Cour de constater que, en ne transposant pas, ou le cas échéant, en transposant incomplètement, la directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, relative à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres [\(2\)](#) - ci-après «la directive 75/440/CEE» - la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

II - La directive 75/440/CEE

2.

Les dispositions de la directive 75/440/CEE qui importent dans le cadre de la présente instance sont libellées comme suit:

«Article 3

1. Les États membres fixent pour tous les points de prélèvement, ou pour chaque point de prélèvement, les valeurs applicables aux eaux superficielles en ce qui concerne les paramètres indiqués à l'annexe II. En ce qui concerne les paramètres pour lesquels aucune valeur ne figure dans le tableau de l'annexe II, les États membres peuvent ne pas fixer de valeurs en application du premier alinéa tant que les chiffres n'ont pas été déterminés selon la procédure prévue à l'article 9.

2. Les valeurs fixées en vertu du paragraphe 1 ne peuvent pas être moins sévères que celles indiquées dans les colonnes I de l'annexe II.

3. Lorsque des valeurs apparaissent dans les colonnes G de l'annexe II, avec ou sans valeur correspondante dans les colonnes I de la même annexe, les États membres s'efforcent de les respecter en tant que guides, sous réserve de l'article 6.

Article 4

1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que les eaux superficielles soient conformes aux valeurs fixées en vertu de l'article 3. Ce faisant, chaque État membre applique également la présente directive aux eaux nationales et à celles qui franchissent les frontières.

2. Dans le cadre des objectifs de la présente directive, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'environnement. À cette fin, ils définissent un plan d'action organique comprenant un calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles, notamment de celles de la catégorie A3. Des améliorations substantielles doivent être réalisées à cet égard au cours des dix prochaines années dans le cadre des programmes nationaux.

Pour la fixation du calendrier visé au premier alinéa, il sera tenu compte, d'une part, de la nécessité d'améliorer la qualité de l'environnement, et notamment des eaux, et, d'autre part, des contraintes d'ordre économique et technique qui existent ou qui peuvent intervenir dans les différentes régions de la Communauté.

La Commission procédera à un examen approfondi des plans d'action visés au premier alinéa, y compris les calendriers et, le cas échéant, elle présentera au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées.

3. Les eaux superficielles qui ont des caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques inférieures aux valeurs limites impératives correspondant au traitement type A3 ne peuvent être utilisées pour la production d'eau alimentaire. Toutefois, une eau d'une telle qualité inférieure peut être exceptionnellement utilisée s'il est employé un traitement approprié - y compris le mélange - permettant de ramener toutes les caractéristiques de qualité de l'eau à un niveau conforme aux normes de qualité de l'eau alimentaire. Les justifications d'une telle exception, fondée sur un plan de gestion des ressources en eau à l'intérieur de la zone intéressée, doivent être notifiées dans les délais les plus brefs à la Commission en ce qui concerne les installations existantes et au préalable en cas de nouvelles installations. La Commission procédera à un examen approfondi de ces justifications et, le cas échéant, elle présentera au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées.»

III - La procédure précontentieuse

3.

La directive 75/440/CEE a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes, dans sa version française, le 25 juillet 1975. Conformément à son article 10, la directive devait être transposée dans un délai de deux ans. Ce délai a expiré, pour la République française, au plus tard le 25 juillet 1977. Pour des «améliorations

substantielles» en rapport avec l'assainissement des eaux superficielles, l'article 4, paragraphe 2, prévoit un calendrier étalé sur dix ans.

4.

À la suite de plusieurs plaintes concernant la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire en Bretagne, la Commission a adressé à la France, le 1^{er} avril 1992, une demande d'information. La France a répondu le 11 mai 1993. La lettre de mise en demeure adressée par la Commission porte la date du 30 novembre 1993. Les observations de la France à cet égard datent des 1^{er} février 1994, 28 novembre 1994 et 1^{er} mars 1995. La Commission a transmis l'avis motivé le 28 octobre 1997. La Commission y invoque le non-respect par la France des obligations découlant de l'article 4, paragraphe 1, paragraphes 2 et 3 de la directive 75/440/CEE. Le délai de réponse à l'avis motivé a été fixé par la Commission à deux mois à compter de sa notification. La France a répondu par lettre du 2 janvier 1998. Dans cette lettre, des informations complémentaires étaient annoncées dans un délai de six semaines à compter de l'expiration du délai fixé pour la réponse à l'avis motivé. Le 18 juin 1998, la France a communiqué ce complément d'informations. Le 15 juillet 1999, la Commission a introduit le recours contre la République française devant la Cour.

IV - L'argumentation des parties

5.

De l'avis de la Commission, la République française a enfreint en Bretagne, pour ce qui est des exigences minimales de qualité pour les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, tous les trois paragraphes de l'article 4 de la directive 75/440/CEE. La Commission a fondé son recours sur trois moyens:

1 - Dépassement des valeurs limites pour les nitrates (violation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 75/440/CEE).

2 - Défaut de mise en place et non-communication d'un plan systématique assorti d'un calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles (violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE).

3 - Utilisation d'eaux superficielles de qualité insuffisante pour la production d'eau de consommation humaine, sans que la Commission se soit vu notifier des plans de gestion à cet égard (violation de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE).

La Commission conclut donc à ce qu'il plaise à la cour

- constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire soit conforme aux valeurs fixées en vertu de l'article 3, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 75/440/CEE, et en particulier de son article 4,

- condamner la République française aux dépens.

La République française ne conteste pas le dépassement des valeurs maximales autorisées selon la directive 75/440/CEE, mais rejette la thèse suivant laquelle la situation se serait systématiquement dégradée au cours des années.

De gros efforts auraient été en outre consentis en France depuis la fin des années 80, visant à améliorer la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. À cet effet, plusieurs programmes auraient été élaborés, qui auraient été d'ailleurs communiqués à la Commission.

La République française ne conteste pas l'utilisation d'eaux superficielles dont les teneurs en nitrates excèdent les valeurs autorisées, mais estime toutefois qu'elle a notifié à la Commission les plans de gestion nécessaires à cet égard.

Partant, la République française conclut à ce qu'il plaise à la Cour,

- rejeter le deuxième grief de la Commission en entier et le troisième moyen, pour ce qui concerne l'absence de plan de gestion des ressources en eau;

- constater que des instruments substantiels ont été mis en place pour traiter le problème parfois observé dans un nombre limité de points de prélèvement des eaux destinées à l'alimentation et de points de distribution des dépassements de la valeur limite de 50 mg/l de nitrate dans l'eau d'une façon suffisamment concertée pour pouvoir être efficaces.

V - Appréciation

6.

Les trois griefs qui sous-tendent le recours de la Commission seront, pour le bon ordre, examinés à tour de rôle:

A - L'article 4, paragraphe 1, de la directive 75/440/CEE (dépassement des valeurs maximales)

7.

L'argument de la Commission suivant lequel la République française ne serait pas parvenue à maintenir pour l'ensemble des eaux superficielles destinées en Bretagne à la production d'eau alimentaire la valeur de 50 mg/l (article 4, paragraphe 1, lu conjointement avec l'article 3 et l'annexe II de la directive), n'est pas contesté par la République française.

8.

Le libellé de l'article 4, paragraphe 1, première phrase, de la directive 75/440/CEE est sur ce point clair et sans équivoque, étant donné qu'il appartenait aux États membres, à l'expiration du délai de transposition, de garantir pour l'ensemble des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire des teneurs en nitrate inférieures aux valeurs limites précitées.

La République française a donc enfreint cette obligation.

B - L'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE (défaut d'assurer une amélioration continue de l'environnement, non-définition d'un plan d'action organique)

9. Cette disposition de la directive contient deux problématiques distinctes:
10. Les États membres sont d'abord (de manière générale) tenus d'assurer une «amélioration continue» de l'environnement en ce qui concerne la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Pour ces améliorations, qui n'ont pas été autrement précisées, un délai de dix ans est prévu.
11. Les États membres sont en outre (notamment) tenus de définir un «plan d'action organique comprenant un calendrier» en vue de l'assainissement, et de les transmettre à la Commission, qui examine ces plans. Cette obligation est soumise au délai général de transposition de la directive 75/440/CEE, qui est de deux ans.

1) Absence d'amélioration continue de la qualité des eaux superficielles

12. Pour répondre à la question de savoir si l'article 4, paragraphe 2, contient des obligations programmatiques ou si les États membres sont simplement tenus de faire un effort d'amélioration, il y a lieu de vérifier le lien existant entre d'une part a) l'article 4, paragraphe 1 (valeurs maximales) et l'article 3, paragraphe 3 (valeurs indicatives) de la directive 75/440/CEE, et d'autre part b) l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE (amélioration de l'environnement). L'article 4, paragraphe 1, oblige les États membres à faire en sorte que, pour certains produits nocifs, les valeurs maximales ne soient pas dépassées. L'article 3, paragraphe 3, de la directive établit que les États membres doivent en outre s'efforcer de parvenir à des valeurs encore inférieures. Il s'agit des valeurs-guides, facultatives, reprises dans les colonnes G de l'annexe II.
13. La République française est d'avis qu'à la différence de l'article 4, paragraphe 1, la disposition de l'article 4, paragraphe 2 n'établit aucune obligation programmatique, mais prescrit seulement aux États membres de faire un effort pour améliorer la situation et de consacrer à cette fin les moyens appropriés. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-337/89, Commission/Royaume-Uni (3), dans lequel la Cour a clairement distingué entre valeurs contraignantes et non contraignantes. Elle est en outre d'avis que toute amélioration de la situation de départ (correspondant à l'année 1975) satisfait aux exigences de l'article 4, paragraphe 2.
14. Force est sur ce point de se rallier à la thèse de la République française pour autant qu'elle considère que la directive 75/440/CEE ne saurait être interprétée en ce sens que les valeurs-guides de l'article 3, paragraphe 3, acquièrent une valeur contraignante par le biais de l'article 4, paragraphe 2. Cette conclusion se déduit de la systématique exposée ci-dessus.
15. L'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE poursuit au contraire, selon nous, une finalité autonome par rapport à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 3, paragraphe 3. La ratio legis de l'article 4, paragraphe 2, est de faire en sorte que les États membres

ne relèvent pas d'un coup la qualité de l'eau à un niveau minimal donné, pour ensuite, dans le meilleur des cas, la maintenir à ce niveau, mais qu'ils procèdent au contraire à des améliorations continues, même après que les seuils aient été atteints: l'article 4, paragraphe 2, oblige les États membres à prendre «*les décisions nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'environnement*» et ouvre à cette fin un délai plus long que celui prévu pour la transposition de la directive 75/440/CEE, puisque les améliorations «*doivent être réalisées ... au cours des dix prochaines années*».

16.

Il apparaît ainsi que l'article 4, paragraphe 2, n'invite pas simplement les États membres à faire un effort, mais qu'ils doivent au contraire parvenir à des réductions effectives des teneurs en produits nocifs, y compris de la teneur en nitrates. Certes, cette disposition ne contient aucune prescription qualitative ou quantitative expresse pour ce qui est des améliorations; toutefois, le fait que l'échéance ait été sensiblement reculée amène inmanquablement à la conclusion que l'objectif de l'article 4, paragraphe 2, est de parvenir à des valeurs quantitatives inférieures aux valeurs limites devant être atteintes par les États membres avant l'expiration du délai de transposition de deux ans, conformément à l'article 4, paragraphe 1.

17.

On ne peut pas non plus entendre cette réglementation - comme le voudrait apparemment la République française - en ce sens qu'il y aurait simplement lieu de procéder à des améliorations par rapport à une situation de départ, envisagée cas par cas, correspondant à l'année 1975, de telle sorte que toute amélioration, quelle qu'elle soit, satisfèrait déjà aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 2. Les différences de calendrier présentement en cause (aux paragraphes 1 et 2 de l'article 4) n'ont selon nous de sens que si les «améliorations substantielles» auxquelles les États membres doivent s'efforcer de parvenir conformément à l'article 4, paragraphe 2, n'ont pas déjà été obtenus au travers d'avancées sur la voie des objectifs visés au paragraphe 1.

18.

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE, les États membres étaient donc dans l'obligation «au cours des dix prochaines années» de parvenir à des valeurs se situant, en ce qui concerne la teneur en nitrates, en tous les cas au-dessous de la valeur limite de 50 mg/l. Cette systématique implique donc qu'une non-réalisation des valeurs limites visées au paragraphe 1 entraîne également une violation du paragraphe 2.

19.

La République française a donc également contrevenu à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE par rapport aux zones de Bretagne ayant fait l'objet des investigations de la Commission et dans lesquelles même la valeur limite de 50 mg/l pour les nitrates n'a pu être respectée.

20.

À l'opposé de la République française, la Commission soutient que la situation en Bretagne fait apparaître des dégradations et que la tendance à cet égard est continue et ascendante. La République française demande à la Cour de lui donner acte des efforts accomplis et de ce que certaines améliorations auraient été apportées en plusieurs endroits par rapport à la situation de départ en 1975. La République française se fonde à cet égard sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-365/97, Commission/Italie (4), citée dans l'affaire C-387/97, Commission/Grèce (5).

21.

La jurisprudence citée ne fournit aucune base au soutien de la demande de la République française, pour autant qu'elle constate qu'en matière d'amélioration de l'environnement dans le cadre de la transposition d'une directive, les États membres conservent un pouvoir d'appréciation quant au choix des moyens (6). L'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE, tout en ne s'opposant pas à ce pouvoir d'appréciation, impose néanmoins de faire en sorte (d'«assurer») que les améliorations dont il s'agit soient atteintes, ce que la République française - ainsi qu'il a été exposé ci-dessus - n'a pas réussi à faire sur l'ensemble du territoire breton en ce qui concerne les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire en Bretagne.

22.

Au reste, il suffit de remarquer que la procédure au titre de l'article 226 CE a pour objet de constater si un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Il n'appartient donc pas à la Cour de constater, dans le cadre de la présente procédure, dans quelle mesure l'État membre s'est efforcé de satisfaire à ses obligations.

23.

Il suffit dès lors de constater que la République française n'est pas parvenue, dans le délai imposé par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE («dans les dix prochaines années»), à apporter en Bretagne, sur l'ensemble du territoire, des améliorations substantielles dans le sens d'une réduction de la teneur en produits nocifs, au-dessous de la limite maximale de 50 mg/l de nitrates, des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire.

2) Défaut de plan d'action organique comprenant un calendrier

24.

La République française est d'avis que tant certaines parties des pièces transmises que l'ensemble des informations soumises à la Commission sont conformes aux exigences de la directive 75/440/CEE pour ce qui est du «plan d'action organique comprenant un calendrier», au sens de l'article 4, paragraphe 2. La Commission est d'avis qu'aucune des pièces communiquées ne remplit les exigences de l'article 4, paragraphe 2, de la directive. De même, l'ensemble des pièces qui lui ont été communiquées, considérées globalement, ne saurait être assimilé à un «plan d'action organique» au sens de cette disposition de la directive; toutes les mesures découlant de ces pièces seraient, en outre, - comme le montreraient les valeurs en nitrates toujours non conformes - «manifestement inefficaces et non proportionnées à la situation». Étant donné que la France n'a pris les premières mesures de ce genre que vers la fin des années 80, la Commission estime que la transposition de la directive s'est, en tout état de cause, effectuée avec un retard certain.

25.

La République française soutient en outre qu'on peut inférer de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE une obligation, à charge de la Commission, de soumettre les pièces transmises par les États membres à un examen approfondi au regard de leur qualification en tant que «plans» au sens de cette disposition. Au cas où ces vérifications donneraient lieu à des critiques quant aux mesures prises, la Commission serait tenue de consulter l'État membre concerné et de soumettre, le cas échéant, des propositions appropriées au Conseil.

a) Quant à l'aspect «plan d'action organique»

26.

Dans la présente instance, la République française a indiqué différents exemples établissant, selon elle, qu'il a été satisfait à la mise en place d'un plan d'action organique. Il est toutefois malaisé, sur la base de ces pièces, produites devant la Cour, d'établir si et, dans l'affirmative, quel concept a été mis en oeuvre aux fins de la réduction des teneurs en substance nocives dans les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire en France, et notamment en Bretagne. Pour autant qu'on puisse en juger, il semble qu'il y ait pour l'essentiel quatre programmes susceptibles de rencontrer (éventuellement) les exigences de l'article 4, paragraphe 2, de la directive: «BEP I» et «BEP II», «PMPOA», ainsi que les programmes de résorption inscrits dans les «ZES» et le «SDAGE». Suivant une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'une violation du traité doit être appréciée sur la base de la situation dans laquelle se trouvait l'État membre à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé (7). Cette situation était, en résumé, pour autant qu'on puisse en juger, la suivante:

27.

Le programme «Bretagne Eau Pure» (BEP) I, précurseur du programme BEP II - voir ci-après -, se proposait en premier lieu d'améliorer la qualité des eaux du littoral breton. Depuis 1994, en raison de la dégradation des eaux superficielles bretonnes, une réorientation du BEP a été entreprise; «BEP II» est ainsi le premier programme qui tend principalement à une amélioration des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. BEP II ne s'applique toutefois que de façon limitée sur le sol breton, étant donné qu'il ne s'étend qu'aux 20 bassins versants les plus problématiques. Sur le fond, le programme met l'accent principalement sur des actions de sensibilisation ainsi que sur des études appliquées. Sa mise en oeuvre devait résulter de sous-programmes qui eux-mêmes ne devaient être élaborés que sur la base de conventions conclues entre des collectivités territoriales, l'Agence de l'Eau et ce qu'on appelle le «Syndicat mixte». À l'époque pertinente au regard de la procédure, seules deux conventions de ce genre avaient été conclues (en 1996 et 1997).

28.

Depuis 1994 environ, il existe un programme national de maîtrise des pollutions d'origine agricole (ci-après le PMPOA), négocié entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement et les organismes de représentation agricole. Ce programme entend promouvoir des travaux d'aménagement destinés à réduire la dissémination de l'azote d'origine organique et à inciter l'agriculture à modifier la pratique de l'épandage en vue d'abaisser la teneur en nitrates des eaux superficielles. Le PMPOA, qui s'applique en principe à l'ensemble du territoire national, ne s'étend cependant qu'aux entreprises agricoles dépassant une certaine taille, tant et si bien qu'au maximum un tiers des entreprises qui produisent, ensemble, les deux tiers de tous les nitrates d'origine agricole sont concernées par ce programme. Il ressort d'un rapport consacré au PMPOA, commandé par le gouvernement français, que la mise en oeuvre du programme ne progresse au total que lentement.

29.

La loi 92-3 du 3 janvier 1992 prévoit, pour chacun des grands bassins hydrographiques français l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après «SDAGE»), par des comités de bassin, après consultation des collectivités territoriales. Sur cette base, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après «SAGE») doivent être définis au niveau des bassins locaux (en Bretagne, le SDAGE définit ainsi 16 «bassins versants»), étant entendu que les SAGE doivent être conformes aux objectifs et aux exigences du SDAGE et qu'ils sont destinés à servir de cadre aux décisions à prendre par les collectivités territoriales. La

République française ne nie pas qu'à l'époque pertinente au regard de la présente affaire, aucun SAGE n'était opérationnel.

30.

Le concept des zones d'excédent structurel (ci-après ZES), qui vaut pour l'ensemble de la métropole, a pour objectif de résorber l'azote excédentaire dans les cantons de France les plus touchés. Dans les ZES qui auront été déterminés, la teneur en azote du sol devra être réduite, afin d'améliorer la teneur en nitrates des eaux superficielles. Les programmes de résorption définissent au niveau des cantons concernés une stratégie globale. De l'aveu même de la République française, les zones concernées de la Bretagne ont bien été déterminées, mais les programmes de résorption destinés à être appliqués se trouvaient encore, à l'époque considérée, dans un stade «embryonnaire».

31.

La Commission oppose aux pièces versées par la République française, tout bien considéré, deux aspects différents:

- premièrement, il s'agirait *non* de plusieurs plans ou d'un *plan global*, et encore moins de plans d'action organiques sous l'angle des objectifs visés par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE;

- deuxièmement, les mesures se seraient avérées *inefficaces* et *inappropriées* à la situation.

32.

Tout d'abord, pour ce qui est de la qualification des pièces versées par la France en tant que «plans d'action organiques», assortis d'un «calendrier»: la Cour a à diverses reprises énoncé les exigences attachées à des «plans d'action organiques». Dans l'affaire C-58/89, Commission/République fédérale d'Allemagne (8), la Cour a constaté que si, en principe, plusieurs plans d'assainissement limités au plan régional peuvent constituer un «plan» au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE, la somme des pièces présentées doit en toute hypothèse faire apparaître la qualité de «plan d'ensemble». Dans le même arrêt, la Cour a également déclaré qu'un plan d'action organique au sens de l'article 4, paragraphe 2, doit «se concrétiser d'une manière échelonnée, suivant certaines priorités»(9). Dans l'affaire C-207/97, Commission/Belgique (10), la Cour a exposé au surplus ce qui suit: «Le caractère spécifique des programmes en question consiste dans le fait qu'ils doivent constituer une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée couvrant l'ensemble du territoire national... Ils se distinguent donc tant d'un programme général d'assainissement que d'un ensemble de mesures ponctuelles visant à réduire la pollution des eaux.» Dans l'affaire C-298/97, Commission/Espagne (11), la Cour a observé ce qui suit: «Des actions matérielles partielles ou des réglementations fragmentaires ne peuvent satisfaire à l'obligation incombant à un État membre d'établir un programme global en vue d'atteindre certains objectifs ...». Dans l'affaire C-58/89, Commission/République fédérale d'Allemagne (12), la Cour s'est, pour apprécier la qualité du «plan», fondée de manière décisive sur l'objectif poursuivi à travers les plans, qui est, dans le cas de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE, de mettre la Commission en mesure de constater l'abaissement de la teneur en produits nocifs des eaux de chaque État membre concernées par la disposition de la directive, de comparer les mesures prises à l'échelle de la Communauté et de consigner les résultats dans un rapport de synthèse adressé au Conseil. Dans l'affaire C-214/97, Commission/Portugal (13), la Cour a souligné que

toutes les pièces soumises en tant que «plan» doivent en tout cas contenir des mesures assorties d'un échéancier.

33.

Le BEP I se concentrait sur l'amélioration de la qualité des eaux du littoral; or, celles-ci ne relèvent pas de la directive 75/440/CEE; l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive définit en effet les eaux superficielles comme étant des «eaux douces superficielles». Le PMPOA, qui couvre en principe tout le territoire métropolitain, ne concerne, du fait de sa limitation à certaines entreprises en fonction de leur taille, qu'une partie relativement faible des exploitations agricoles bretonnes. Les programmes de résorption pour les ZES et le BEP II ne se rapportent qu'à des secteurs géographiques particulièrement touchés de Bretagne, et non à toutes les eaux superficielles présentant des taux préoccupants de nitrates. Le concept des ZES se trouvait en outre, selon les autorités françaises, à l'époque qui importe, à un stade encore embryonnaire. De même, dans le cadre du BEP II, seules deux conventions qui auraient pu servir de base aux mesures encore à prendre avaient été conclues pour la Bretagne. De même, les SAGE destinés à être élaborés, dans le cadre du SDAGE de Bretagne, pour différents bassins versants, n'étaient pas non plus, à la date pertinente, opérationnels.

34.

Ces mesures présentées par la République française ont donc, pour autant qu'on puisse le constater, même en ce qui concerne la Bretagne, un domaine d'application restreint d'un point de vue matériel ou spatial, ou se présentent, eu égard au groupe de destinataires auquel il s'adresse, comme une opération simplement ponctuelle. En outre, un concept d'envergure fait défaut. On ne discerne dans ces différentes mesures aucun échéancier, pas plus qu'on y discerne la nécessaire cohérence dont il est fait état dans la jurisprudence de la Cour.

35.

Pour autant qu'on puisse en juger, ce n'est que par lettre du 18 juin 1998 que la République française a communiqué, ventilé par points de prélèvements d'eau et par zones, un relevé de toutes les eaux superficielles de Bretagne destinées à la production d'eau alimentaire, assorti de l'indication systématique, pour chacune des zones faisant problème, des programmes exposés ci-dessus. Toutefois, les finalités et les échéanciers font là encore défaut. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement au droit communautaire doit s'apprécier au terme du délai fixé pour la réponse, dans l'avis motivé (14). Ce délai était écoulé au moment où la République française a adressé la lettre précitée.

36.

Il y a donc lieu de constater que la République française n'a pas satisfait à son obligation de présenter un «plan d'action organique comprenant un calendrier» conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE.

37.

La Commission fait valoir, en second lieu, que les programmes et le train de mesures présentées par la République française, outre qu'ils sont dépourvus de toute systématique, se sont avérés inefficaces et inadaptés à la situation.

38.

À cet égard, il y a lieu de constater que l'efficacité et le caractère proportionné de mesures visant à éliminer les substances nocives contenues dans les eaux superficielles ne peuvent être constatés qu'a posteriori. L'établissement de plans au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE doit se faire dans le délai de transposition de la directive, soit deux ans; les améliorations (autrement dit, la preuve de leur efficacité) ne doivent, quant à elles, être effectives que dans un délai de dix ans. Il a

déjà été constaté que la République française n'est parvenue à aucune amélioration au sens de l'article 4, paragraphe 2, de sorte que la question de l'efficacité ne saurait à nouveau servir de critère, cette fois dans le cadre de la qualification en tant que «plan d'action organique».

b) Obligation de la Commission de se livrer à un examen approfondi

39.

Selon la thèse avancée à cet égard par la République française, la Commission aurait omis de discuter les pièces présentées par les autorités françaises, pour ce qui a trait au respect des obligations découlant de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE, et de signaler d'éventuelles carences. La République française fonde son argumentation au regard d'une telle obligation de la Commission, sur l'article 4, paragraphe 2, cinquième phrase, de la directive 75/440/CEE, aux termes duquel la Commission «[procède] à un examen approfondi des plans d'action... y compris les calendriers et, le cas échéant, [présente] au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées».

40.

On ne saurait faire droit à cette argumentation. La directive 75/440/CEE ne prévoit pas d'obligation générale, à charge de la Commission, allant au-delà des obligations de vérification découlant de l'article 226 CE, qui consisterait à entamer des discussions avec les États membres sur la qualité des pièces versées au dossier. Au reste, un certain doute subsiste quant aux effets juridiques attachés à cette prétendue infraction de la Commission dans le cadre de la présente instance. La République française a elle-même indiqué au cours de la procédure orale que les droits et obligations de la Commission au titre de l'article 226 ne sauraient en être affectés.

C - L'article 4, paragraphe 3 (production d'eau alimentaire, absence de notification d'un plan de gestion)

41.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la République française n'est pas parvenue à faire en sorte que pour toutes les zones de la Bretagne dans lesquelles les eaux superficielles sont utilisées aux fins de la production d'eau alimentaire, la teneur en nitrates n'excède pas la teneur maximale, de 50 mg/l, autorisée par l'article 4, paragraphe 1, lu conjointement avec l'article 3 et l'annexe II de la directive 75/440/CEE. En outre, la République française ne conteste pas avoir, à tout le moins partiellement, utilisé en Bretagne des eaux superficielles ne correspondant pas aux critères prescrits par la directive.

42.

L'article 4, paragraphe 3, première phrase, de la directive 75/440/CEE interdit certes en principe cette façon d'opérer, tout en l'autorisant sous certaines conditions. Par exception, une telle eau peut en effet être utilisée aux fins de la production d'eau alimentaire à condition qu'un tel traitement soit, pour chaque zone concernée, «fondé sur un plan de gestion des ressources en eau» et que ces plans de gestion soient notifiés «dans les délais les plus brefs» et «au préalable, en cas de nouvelles installations». L'existence d'un «plan de gestion» est donc l'une des conditions auxquelles est subordonnée, par exception, l'autorisation d'utiliser des eaux superficielles présentant une concentration trop élevée de certaines substances.

43.

Les parties divergent quant au point de savoir si la République française a présenté un ou plusieurs de ces «plans de gestion» au sens de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 75/440/CEE.

44.

De l'avis de la Commission, la France n'a pas satisfait à l'obligation visée à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE, notamment du fait que les pièces versées au dossier ne contenaient pas d'objectif d'amélioration pour la qualité de l'eau et étaient manifestement inefficaces.

45.

Pour pouvoir qualifier de «plans de gestion» au sens de la disposition présentement applicable les mesures exposées par la République française, il y a lieu tout d'abord de préciser que les «plans de gestion» visés à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE ont, selon nous, une finalité autre que les «plans de gestion organiques» visés à l'article 4, paragraphe 2. Les «plans de gestion» des ressources en eau visés à l'article 4, paragraphe 3, poursuivent, selon nous, des objectifs environnementaux et sanitaires différents. En effet, à la différence des plans visés à l'article 4, paragraphe 2, ils sont conçus non pour la surveillance des eaux superficielles *critiques* du point de vue de leur teneur en substances nocives, mais pour avoir une vue d'ensemble de l'utilisation des eaux superficielles *non critiques* de ce point de vue. Étant donné que c'est le mélange expressément mentionné à l'article 4, paragraphe 3, d'eaux superficielles contenant des produits nocifs et d'eaux superficielles non chargées en produits nocifs qui est le plus souvent employé en pratique aux fins de l'obtention d'eau alimentaire, les plans de gestion des ressources en eau sont censés permettre à la Commission d'avoir une vue d'ensemble sur l'utilisation des sources peu ou pas chargées en substances nocives et de présenter au Conseil, le cas échéant, des propositions appropriées. Or, si les plans de gestion ont pour but, selon l'article 4, paragraphe 3, la supervision des eaux superficielles *critiques* du point de vue de leur teneur en substances nocives, on doit supposer que ces plans n'ont pas pour but de prévoir des objectifs d'amélioration de la qualité des eaux superficielles *critiques* de ce point de vue. On ne saurait dès lors se rallier à l'argumentation de la Commission.

46.

En ce qui concerne la question de l'existence et de la présentation, par la France, de plans de gestion au sens de l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase, force est donc de constater que, pour autant qu'on puisse en juger, seuls les SAGE contiennent, en germe, l'élaboration de tels plans de gestion. Cette voie n'a cependant pas été poursuivie, de l'aveu même des autorités françaises. Ce n'est, semble-t-il, que par lettre du 18 juin 1998 que la République française a versé au dossier un synopsis de toutes les eaux superficielles de Bretagne chargées en nitrates, assorti d'indications exhaustives sur le mélange de ces eaux avec des eaux superficielles non chargées en produits nocifs.

47.

Ainsi qu'on l'a déjà observé, ces pièces n'ont été transmises qu'après l'expiration du délai prévu aux fins de la réponse à l'avis motivé.

48.

La République française a donc omis de produire en temps utile un plan de gestion justifiant la dérogation visée à l'article 4, paragraphe 3, première phrase et, partant, n'a pas satisfait aux conditions auxquelles est subordonnée l'utilisation d'eaux superficielles chargées en nitrates ou de la teneur admissible.

VI - Conclusion

49.

Partant, nous estimons que la République française a, pour ce qui est des eaux superficielles de Bretagne destinées à la production d'eau alimentaire,

- enfreint son obligation au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 75/440/CEE, en tant qu'elle n'a pas assuré le respect des valeurs maximales autorisées en ce qui concerne la teneur en nitrates,

- enfreint son obligation au titre de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE en tant qu'elle n'a pas réalisé d'amélioration substantielle de l'environnement ni présenté de plan d'action organique comprenant un calendrier,

- enfreint son obligation au titre de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE en tant qu'elle a méconnu l'interdiction d'utilisation des eaux superficielles chargées en nitrates au-delà de la teneur autorisée, aux fins de la production d'eau alimentaire.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous proposons à la Cour de

1) déclarer qu'en n'ayant pas pris les dispositions nécessaires au titre de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3 de 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, ou en ne les ayant pas prises dans le délai prescrit, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive;

2) condamner la République française aux dépens.

[1:](#) Langue originale: l'allemand.

[2:](#) - JO 1975 L 194, p. 34.

[3:](#) - Arrêt du 25 novembre 1992 (C-337/89, Rec. p. I-6103, avec renvoi, selon toute vraisemblance, au point 31.

[4:](#) - Arrêt du 9 novembre 1999 (Rec. p. I-7773).

[5:](#) - Arrêt du 4 juillet 2000 (non encore publié au Recueil).

[6:](#) - Arrêt du 9 novembre 1999, précité, points 67 et 68.

[7:](#) - Voir, notamment, les arrêts du 16 décembre 1997, Commission/Italie (C-313/96, Rec. 1997, p. I-7231, point 14), du 13 juillet 2000, Commission/Portugal (C-261/98, non encore publié au Rec., point 25).

[8:](#) - Arrêt du 17 octobre 1991 (C-58/89, Rec. 1991, p. I-4983, point 25).

[9:](#) - Arrêt du 17 octobre 1991, précité, point 25.

[10:](#) - Arrêt du 21 janvier 1999 (C-207/97, Rec. 1999, p. I-275, point 40); arrêt du 11 juin 1998, Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343, point 35).

[11:](#) - Arrêt du 28 mai 1998, Commission/Espagne (Rec. 1998 p. I-3301, point 16).

[12:](#) - Arrêt du 17 octobre 1991 (C-58/89, Rec. 1991 p. I-4983, point 36).

[13:](#) - Arrêt du 17 juin 1998, Commission/Portugal (C-214/97, point 11).

[14:](#) - Voir notamment arrêt du 30 novembre 2000, Commission/Royaume de Belgique (C-384/99, non encore publié au Rec., point 16).