

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
29 avril 1999^{*}

Dans l'affaire C-293/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Secretary of State for the Environment,

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: H. A. Standley e.a. et D. G. D. Metson e.a.,

^{*} Langue de procédure: l'anglais.

en présence de: **National Farmers' Union**,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité 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),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward et L. Sevón juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour MM. Standley e.a. et Metson e.a., par MM. David Vaughan, QC, Peter Cranfield et Maurice Sheridan, barristers, mandatés par M. Richard Barker, solicitor,

— pour la National Farmers' Union, par MM. Stuart Isaacs, QC, et Clive Lewis, barrister, mandatés par M^{me} Sally Stanyer, solicitor,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} Stephanie Ridley, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de MM. Stephen Richards, QC, et Jon Turner, barrister,

- pour le gouvernement français, par M^{me} Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit économique international et droit communautaire à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Romain Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement suédois, par M^{me} Lotty Nordling, rättschef au secrétariat juridique (UE) du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

- pour le Conseil de l'Union européenne, par M. Guus Houttuin, membre du service juridique, en qualité d'agent,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M. Richard B. Wainwright, conseiller juridique principal, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de MM. Standley e.a. et Metson e.a., représentés par MM. David Vaughan, Peter Cranfield et Maurice Sheridan, de la National Farmers' Union, représentée par MM. Stuart Isaacs et Clive Lewis, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^{me} Stephanie Ridley, assistée de

MM. Kenneth Parker, QC, et Jon Turner, du Conseil, représenté par M. Guus Houttuin, et de la Commission, représentée par M. Richard B. Wainwright, à l'audience du 18 juin 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 octobre 1998,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 17 juin 1997, parvenue à la Cour le 11 août suivant, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, a posé, en application de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité 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 »).
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de deux recours introduits par M. Standley e.a. et M. Metson e.a. au sujet de l'annulation des décisions par lesquelles le Secretary of State for the Environment et le Minister of Agriculture, Fisheries and Food ont défini les rivières Waveney, Blackwater et Chelmer ainsi que leurs affluents comme « eaux susceptibles d'être atteintes par la pollution », au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, et ont désigné les zones qui alimentent ces eaux comme « zones vulnérables » au sens de l'article 3, paragraphe 2, de cette directive.

La directive

3 L'article 1^{er} de la directive dispose:

« 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. »

4 Aux termes de l'article 2, sous j), de la directive:

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

...

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. »

5 L'article 3, paragraphes 1, 2, 4 et 5, de la directive prévoit:

« 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.

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. »

6 L'article 4 de la directive prévoit l'établissement d'un ou de plusieurs codes de bonne pratique agricole, qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs, contenant au moins les éléments énumérés à l'annexe II, A.

7 Aux termes de l'article 5, paragraphes 1, 2, 3, 4, sous a), 6 et 7, de la directive:

« 1. 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.

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;

...

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. »

8 Aux fins de la désignation des zones vulnérables et de la révision de la liste établie, l'article 6 de la directive prévoit une procédure de surveillance de la qualité des eaux comportant, pour le dosage des nitrates et des composés azotiques, l'application de méthodes de mesure de référence définies à l'annexe IV de ladite directive.

- 9 L'annexe I, A, point 1, relative aux critères de définition des eaux visés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, dispose:

« 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. »

- 10 La concentration de nitrates 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), est de 50 mg/l.

Le droit national

- 11 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que les Protection of Water against Agricultural Pollution (England and Wales) Regulations, du 21 mars 1996 (SI 1996, 888, ci-après le « règlement »), ont été adoptées dans le cadre de l'European Communities Act 1972 afin de mettre en œuvre les obligations résultant de la directive.
- 12 La désignation de la zone de la rivière Waveney et de la zone des rivières Blackwater et Chelmer comme des zones vulnérables aux nitrates, par décision ministérielle, a été mise en œuvre par l'annexe 1 du règlement. La juridiction de renvoi précise qu'il n'existe pas de dispositions internes intermédiaires qu'il lui appartiendrait d'interpréter.

- 13 Il ressort également de l'ordonnance de renvoi que, selon les déclarations faites sous serment, le 16 septembre 1996, par M. Paul Bristow, chef de la division de la qualité des eaux au ministère de l'Environnement, « l'approche adoptée par le gouvernement pour désigner les zones vulnérables a consisté à identifier des bassins précisément définis d'eaux polluées plutôt que de toujours désigner des bassins consistant en des systèmes entiers d'eaux de surface dont on avait constaté la pollution à leur point d'extraction. Dans un premier temps, on a ainsi défini des formations aquatiques qui étaient lourdement polluées ou s'avéraient être manifestement exposées à une pollution lourde par les nitrates. En deuxième lieu, on a identifié les zones connues qui alimentent ces eaux (et non pas toutes les zones qui alimentent les rivières en amont de ces eaux). En troisième lieu, eu égard en particulier à l'usage des terres et aux autres caractéristiques des zones et formations aquatiques en cause, on a évalué si les sources agricoles contribuaient de manière significative aux niveaux de pollution détectés ».

Le litige au principal

- 14 Les demandeurs au principal, soutenus par la National Farmers' Union (ci-après la « NFU »), ont conclu à l'annulation des décisions des défendeurs au principal par lesquelles les eaux superficielles comprenant les rivières Waveney, Blackwater et Chelmer et leurs affluents ont été définies comme eaux susceptibles d'être atteintes par la pollution aux nitrates et les zones alimentant ces rivières ont été désignées comme zones vulnérables aux nitrates.
- 15 Selon les demandeurs au principal, l'établissement, sur ces zones dans lesquelles ils possèdent ou exploitent des terres, de programmes d'action restreignant l'usage agricole, exigé par le règlement sur le fondement duquel les zones vulnérables aux nitrates ont été désignées, leur causerait un préjudice économique immédiat et à long terme, en termes de valeur des terres et de revenus issus de leurs exploitations agricoles.

- 16 Ils estiment que l'article 3, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de ne définir comme eaux atteintes par la pollution ou celles qui sont susceptibles de l'être que les eaux douces superficielles qui dépassent ou pourraient dépasser, si les mesures pertinentes n'étaient pas prises, le seuil de 50 mg/l de nitrates en raison du rejet, direct ou indirect, de composés azotés de sources agricoles. Les États membres devraient alors déterminer la provenance des nitrates qui sont à l'origine de ce dépassement.
- 17 A titre subsidiaire, les demandeurs au principal soutiennent que, si l'interprétation soutenue par les défendeurs au principal était correcte, la directive serait contraire au principe du pollueur-payeur, à celui de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, au principe de proportionnalité ainsi qu'au droit fondamental de propriété.
- 18 Selon les défendeurs au principal, il résulte de l'article 2, sous j), et de l'annexe I, A, point 1, que l'expression « eaux atteintes par la pollution », figurant à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, vise les eaux douces de surface utilisées pour les réserves en eau potable et ayant une teneur en nitrate supérieure à 50 mg/l à laquelle les nitrates provenant de sources agricoles contribuent de manière significative. Ils relèvent qu'aucune disposition de la directive ou de ses annexes ne fait obligation, même implicitement, aux États membres d'évaluer la concentration de nitrates imputable aux seules sources de pollution agricoles, afin de déterminer si le seuil de 50 mg/l est dépassé. La limite de 50 mg/l représenterait la concentration globale de nitrates, quelle qu'en soit l'origine, dans les réserves d'eau potable au-delà de laquelle apparaissent des risques pour la santé humaine. Il serait en outre impossible de déterminer avec précision si la part de nitrates d'origine agricole contenue dans les eaux superficielles dépasse 50 mg/l.
- 19 En réponse au moyen subsidiaire invoqué par les demandeurs au principal, les défendeurs au principal rappellent que les mesures prévues par le programme d'action tiennent compte des quantités d'azote d'origine agricole et de celles provenant d'autres sources.

20 Eu égard aux observations qui précèdent et considérant que les recours des demandeurs au principal soulèvent des questions d'intérêt général concernant l'ensemble des agriculteurs qui sont affectés par l'interprétation de la directive et sa mise en œuvre par les autorités nationales, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- « 1) La directive 91/676/CEE, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (ci-après la 'directive nitrates'), exige-t-elle des États membres, en application notamment de ses articles 2, sous j), 3, paragraphe 1, et de son annexe I, de qualifier des eaux douces superficielles d'«eaux atteintes par la pollution» et donc de désigner comme zones vulnérables, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, toutes les zones connues qui alimentent ces eaux et contribuent à la pollution:
- i) lorsque ces eaux contiennent une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l (à savoir la concentration de nitrates fixée à l'annexe I de la directive nitrates, par référence à la directive 75/440/CEE) et lorsque l'État membre considère que le rejet de composés azotés de sources agricoles 'contribue de manière significative' à cette concentration globale de nitrates et, si c'est le cas, cette considération est-elle justifiée par la circonstance que cet État membre a des raisons de penser que la contribution à ladite concentration globale de nitrates imputable aux rejets de composés azotés de sources agricoles dépasse un seuil ou toute autre quantité ou degré de contribution et, si c'est le cas, quelle quantité ou degré de contribution représente une 'contribution significative' à cet effet? ou
 - ii) seulement lorsque le rejet de composés azotés de sources agricoles est à lui seul responsable d'une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l dans ces eaux (c'est-à-dire sans tenir compte d'une quelconque contribution à partir d'autres sources)? ou
 - iii) sur quelque autre base et, le cas échéant, laquelle?

2) Si la première question appelle une réponse dans un sens autre que celui qui figure sous ii) ci-dessus, la directive nitrates est-elle nulle (dans la mesure où elle s'applique aux eaux douces superficielles) du fait qu'elle viole:

i) le principe du pollueur-payeur et/ou

ii) le principe de proportionnalité et/ou

iii) les droits fondamentaux de propriété des propriétaires et/ou exploitants agricoles de terres qui alimentent les eaux douces superficielles sujettes à définition au titre de l'article 3, paragraphe 1, à savoir des zones que les États membres désignent ensuite comme zones vulnérables en vertu de l'article 3, paragraphe 2? »

Sur la première question

- 21 Par sa première question, la juridiction nationale demande en substance si les articles 2, sous j), et 3, paragraphe 1, ainsi que l'annexe I de la directive doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent de qualifier des eaux douces superficielles d'« eaux atteintes par la pollution » et, par conséquent, de désigner comme « zones vulnérables », conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, toutes les zones connues qui alimentent ces eaux et contribuent à leur pollution, lorsque ces eaux contiennent une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l et que l'État membre concerné considère que le rejet de composés azotés de sources agricoles « contribue de manière significative » à cette concentration globale de nitrates.

- 22 En cas de réponse affirmative à cette question, la juridiction nationale demande quelle quantité de nitrates ou quel degré de contribution à la pollution représente une « contribution significative ».
- 23 Les demandeurs au principal, soutenus par la NFU, font valoir que les eaux douces superficielles ne peuvent être définies comme atteintes par la pollution que si les sources agricoles sont, à elles seules, responsables d'une concentration, dans ces eaux, de nitrates supérieure à 50 mg/l, limite établie à la directive 75/440.
- 24 Cette affirmation serait confortée, en premier lieu, par le fait que la directive a pour objet de protéger les eaux contre la pollution due aux nitrates d'origine agricole (deuxième, troisième, cinquième, sixième, neuvième et dixième considérants et article 1^{er} de la directive).
- 25 En second lieu, la définition du terme « pollution » figurant à l'article 2, sous j), de la directive, qui est expressément limitée aux rejets de composés azotés de sources agricoles, implique que, lorsque les États membres définissent les eaux atteintes par la pollution conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, cette expression ait un contenu identique, à savoir le rejet de composés azotés d'origine exclusivement agricole.
- 26 En troisième lieu, les demandeurs au principal relèvent que, dans le cadre de l'application de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, les États membres apprécient si la concentration maximale de nitrates dans l'eau est susceptible d'être dépassée au cas où les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises. Or, puisque de telles mesures concernent uniquement des pratiques agricoles, la limite de 50 mg/l ne pourrait viser que les nitrates provenant de sources agricoles.

- 27 En quatrième lieu, même si, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la directive, les États membres ont la possibilité d'établir et d'appliquer des programmes d'action à l'ensemble de leur territoire sans désigner de zones vulnérables spécifiques, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, cela ne les dispenserait pas de l'obligation de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles.
- 28 Enfin, s'agissant du « caractère significatif » de la contribution des sources agricoles au taux des nitrates dans les eaux concernées, les demandeurs au principal prétendent que ce concept, au demeurant imprécis, ne figure dans aucune des dispositions de la directive. Le fait que les États membres puissent décider du niveau à partir duquel une telle contribution est significative serait contraire au principe de la sécurité juridique et ne serait pas justifié par une impossibilité de mesurer, avec un degré suffisant d'exactitude, les différentes sources de nitrates.
- 29 A cet égard, il y a lieu de relever que, lorsque les États membres définissent les eaux atteintes par la pollution, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, ils appliquent les critères fixés à l'annexe I. Selon la partie A, point 1, de cette annexe, les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées au captage d'eau potable, doivent être définies comme eaux atteintes par la pollution lorsqu'elles contiennent ou risquent de contenir, si les mesures prévues à l'article 5 de la directive ne sont pas prises, une concentration de nitrates supérieure à celle prévue à la directive 75/440.
- 30 Or, il ne résulte pas du libellé de cette disposition que les États membres ont l'obligation de déterminer avec précision la part imputable aux nitrates d'origine agricole dans la pollution des eaux ni que la cause d'une telle pollution doit être exclusivement agricole.

- 31 Ainsi qu'il ressort de l'économie de la directive, la définition des eaux au sens de l'article 3, paragraphe 1, fait partie d'un processus qui englobe en outre la désignation des zones vulnérables et l'établissement de programmes d'action. Il serait donc incompatible avec la directive de restreindre la définition des eaux atteintes par la pollution aux cas dans lesquels les sources agricoles provoquent, à elles seules, une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l, alors que, dans le cadre du processus susmentionné, la directive prévoit expressément que, lors de l'établissement des programmes d'action prévus à l'article 5, les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources sont prises en compte.
- 32 De même, l'article 3, paragraphe 5, de la directive, en accordant aux États membres la possibilité de ne pas définir les eaux atteintes par la pollution et de désigner comme zone vulnérable aux nitrates l'ensemble de leur territoire, implique qu'ils peuvent établir des programmes d'action même si la pollution par les nitrates d'origine exclusivement agricole ne dépasse pas le seuil de 50 mg/l.
- 33 Enfin, l'interprétation proposée par les demandeurs au principal conduirait à l'exclusion du champ d'application de la directive de nombreux cas de pollution auxquels les sources agricoles contribuent de manière significative, ce qui serait contraire à l'esprit ainsi qu'à l'objet de la directive.
- 34 En effet, le fait que la limite de la concentration de nitrates prise en compte pour la définition des eaux ait été établie par référence à celle prévue à la directive 75/440 démontre que les exigences de la sauvegarde de la santé publique ont déterminé le seuil maximal admissible de concentration de nitrates des eaux destinées à la consommation humaine, quelle que soit l'origine des nitrates, le caractère nocif pour la santé humaine de la pollution par les nitrates étant indépendant du fait que celle-ci a été provoquée par des sources agricoles ou industrielles.

- 35 S'agissant de savoir si la directive s'applique aux seuls cas dans lesquels le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution, il y a lieu de répondre positivement à cette question, compte tenu de l'objectif du législateur communautaire qui est de réduire et de prévenir la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles ainsi que de l'ampleur des mesures prévues à cet effet par l'article 5.
- 36 Toutefois, la directive n'empêche pas les États membres, si leur droit national le permet, d'appliquer les dispositions de cette dernière dans des cas non couverts par celle-ci.
- 37 Dans le contrôle de la légalité des actes définissant les eaux atteintes par la pollution, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, ainsi interprété, les juridictions nationales doivent tenir compte du large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres, lequel est inhérent à la complexité des évaluations qu'ils sont appelés à faire dans ce contexte.
- 38 Le droit communautaire ne saurait, toutefois, fournir de critère précis permettant de vérifier dans chaque cas d'espèce si le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution.
- 39 La directive peut ainsi être appliquée par les États membres de manière différente. Cependant, une telle conséquence n'est pas contraire à la nature de la directive, dans la mesure où elle ne poursuit pas l'harmonisation des législations nationales en la

matière, mais vise à créer les instruments nécessaires afin que soit garantie, dans la Communauté, la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Le législateur communautaire a nécessairement accepté cette conséquence lorsque, à l'annexe I de la directive, il a reconnu aux États membres un large pouvoir d'appréciation dans la définition des eaux visées à l'article 3, paragraphe 1.

- 40 Il convient dès lors de répondre à la première question que les articles 2, sous j), et 3, paragraphe 1, ainsi que l'annexe I de la directive doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent de qualifier des eaux douces superficielles d'« eaux atteintes par la pollution » et, par conséquent, de désigner comme « zones vulnérables », conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, toutes les zones connues qui alimentent ces eaux et contribuent à leur pollution, lorsque ces eaux contiennent une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l et que l'État membre concerné considère que le rejet de composés azotés de sources agricoles « contribue de manière significative » à cette concentration globale de nitrates.

Sur la seconde question

- 41 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si le fait que la concentration de nitrates d'origine agricole dans les eaux définies conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive puisse ne pas être, à elle seule, supérieure à 50 mg/l ne viole pas le principe de proportionnalité, celui du pollueur-payeur, ainsi que le droit fondamental de propriété des agriculteurs concernés, entraînant ainsi la nullité de la directive.

- 42 Les demandeurs au principal considèrent, en premier lieu, que la définition des eaux qui dépassent ce seuil en raison de la présence de nitrates d'origine non agricole (article 3, paragraphe 1, de la directive), la désignation comme zones vulnérables des terres agricoles qui alimentent ces eaux, bien que ces terres contribuent en partie seulement à la concentration de nitrates (article 3, paragraphe 2, de la directive), et l'établissement d'un programme d'action qui fait peser sur les seuls agriculteurs la responsabilité à ce que le seuil ne soit pas dépassé (article 5 de la directive) créent des obligations disproportionnées à la charge des personnes concernées, en sorte que la directive viole le principe de proportionnalité.
- 43 Ils font valoir, en second lieu, que la directive viole le principe du pollueur-payeur, consacré à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité CE, au motif que seuls les exploitants agricoles supportent le coût de la réduction de la concentration des nitrates dans l'eau au-dessous du seuil de 50 mg/l, même s'il est admis que l'agriculture n'est que l'une des sources des nitrates contenus dans les eaux, alors que les autres sources de ces nitrates échappent à toute charge financière.
- 44 Ils soutiennent, en troisième lieu, que la directive est contraire au principe selon lequel l'atteinte à l'environnement doit être corrigée par priorité à la source, principe qui doit être lu conjointement avec celui du pollueur-payeur, ainsi qu'il résulte de l'article 130 R, paragraphe 2, du traité. Contrairement au principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, l'interprétation de la directive par les défendeurs au principal aurait pour conséquence que, au lieu de prévenir ou de réduire, à sa source, la pollution des eaux par dépôt de nitrates par voie atmosphérique provenant principalement de l'industrie ou des transports, les agriculteurs seraient tenus de supporter la charge totale de la prévention ou de la réduction de la pollution par les nitrates des eaux douces superficielles.

- 45 Ils estiment, en dernier lieu, que le fait d'imposer aux agriculteurs l'entière responsabilité et la charge économique de la réduction des concentrations de nitrates dans les eaux concernées, alors que d'autres en sont la source principale ou essentielle, viole le droit de propriété.
- 46 En ce qui concerne le principe de proportionnalité, il convient de rappeler d'abord que la directive prévoit, en son article 5, paragraphe 3, que les programmes d'action applicables aux zones vulnérables tiennent compte des données scientifiques et techniques disponibles concernant les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources ainsi que des conditions de l'environnement dans les régions concernées.
- 47 Il y a lieu de relever ensuite que les mesures obligatoires prises dans le cadre de ces programmes doivent tenir compte des caractéristiques de la zone vulnérable concernée (annexe III, paragraphe 1, point 3) et que les États membres peuvent, s'agissant des effluents d'élevage épandus dans les zones vulnérables, fixer des quantités différentes de celles prévues si elles se justifient par des critères objectifs et ne compromettent pas la réalisation des objectifs de la directive [annexe III, paragraphe 2, sous b)].
- 48 Il convient de relever également que les États membres sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de surveillance adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action (article 5, paragraphe 6, de la directive) et qu'ils réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action tous les quatre ans au moins (article 5, paragraphe 7, de la directive). Ils peuvent ainsi tenir compte de l'évolution de la situation tant en ce qui concerne la pollution d'origine agricole que celle provenant d'autres sources.

- 49 Enfin, les codes de bonne pratique agricole adoptés par les États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive doivent tenir compte des conditions prévalant dans les différentes régions de la Communauté (annexe II, A, de la directive).
- 50 Il résulte de ce qui précède que la directive contient des dispositions dont la flexibilité permet aux États membres de respecter le principe de proportionnalité dans l'application des mesures qu'ils adoptent. Il appartient aux juridictions nationales d'assurer le respect de ce principe.
- 51 S'agissant du principe du pollueur-payeur, il suffit de constater que la directive n'implique pas que les exploitants agricoles doivent assumer des charges inhérentes à l'élimination d'une pollution à laquelle ils n'ont pas contribué.
- 52 Ainsi qu'il a été relevé aux points 46 et 48 du présent arrêt, il incombe aux États membres de prendre en considération, dans la mise en œuvre de la directive, les autres sources de pollution et, compte tenu des circonstances, de ne pas faire supporter aux exploitants agricoles des charges d'élimination de la pollution qui ne sont pas nécessaires. Dans cette perspective, le principe du pollueur-payeur apparaît comme l'expression du principe de proportionnalité sur lequel la Cour a déjà pris position (points 46 à 50 du présent arrêt).
- 53 Il en est de même en ce qui concerne la violation du principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, l'argumentation développée par les demandeurs au principal se confondant avec celle relative à la violation du principe de proportionnalité.

- 54 S'agissant de la violation du droit de propriété, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit communautaire, lequel n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (arrêts du 13 décembre 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, point 23; du 11 juillet 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, point 15, et du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78).
- 55 Certes, les programmes d'action prévus à l'article 5 et contenant les mesures obligatoires visées à l'annexe III de la directive subordonnent l'épandage des fertilisants et des effluents d'élevage à certaines conditions, en sorte qu'ils sont susceptibles de restreindre l'usage du droit de propriété des agriculteurs concernés.
- 56 Le régime prévu à l'article 5 de la directive répond toutefois à des exigences tenant à la sauvegarde de la santé publique et poursuit donc un objectif d'intérêt général, sans que la substance du droit de propriété soit atteinte.
- 57 Si, dans la poursuite d'un tel objectif, les institutions et les États membres sont liés par le principe de proportionnalité, il convient de rappeler, ainsi qu'il a été constaté aux points 46 à 50 du présent arrêt, que la directive ne contrevient pas à ce principe.

- 58 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que l'examen des questions posées n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de la directive.

Sur les dépens

- 59 Les frais exposés par les gouvernements du Royaume-Uni, français et suédois, ainsi que par le Conseil et la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, par ordonnance du 17 juin 1997, dit pour droit:

- 1) Les articles 2, sous j), et 3, paragraphe 1, ainsi que l'annexe I 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 qu'ils imposent de qualifier des eaux douces superficielles d'« eaux atteintes par la pollution » et, par conséquent, de désigner comme « zones vulnérables », conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive, toutes les zones connues qui alimentent ces eaux et contribuent à leur pollution, lorsque ces eaux

contiennent une concentration de nitrates supérieure à 50 mg/l et que l'État membre concerné considère que le rejet de composés azotés de sources agricoles « contribue de manière significative » à cette concentration globale de nitrates.

2) L'examen des questions posées n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de la directive 91/676.

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 avril 1999.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

J.-P. Puissochet