



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

11 septembre 2014*

«Manquement d'État — Environnement — Directive 2000/60/CE — Cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau — Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau — Notion de 'services liés à l'utilisation de l'eau'»

Dans l'affaire C-525/12,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 19 novembre 2012,

Commission européenne, représentée par MM. E. Manhaeve et G. Wilms, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume de Danemark, représenté par M^{mes} M. Wolff et V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agents,

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szijjártó, en qualité d'agents,

République d'Autriche, représentée par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

République de Finlande, représentée par M. J. Heliskoski et M^{me} H. Leppo, en qualité d'agents,

Royaume de Suède, représenté par M^{mes} A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson et S. Johannesson, en qualité d'agents,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{mes} S. Behzadi-Spencer et J. Beeko, en qualité d'agents, assistée de M. G. Facenna, barrister,

parties intervenantes,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur) et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M^{me} C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mars 2014,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en excluant certains services (notamment, l'endiguement aux fins de la production hydroélectrique, la navigation et la protection contre les inondations, le captage aux fins d'irrigation et à des fins industrielles, ainsi que l'autoconsommation) de l'application de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau», la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent au titre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327, p. 1), et, notamment, des articles 2, point 38, et 9 de cette directive.

Le cadre juridique

La directive 2000/60

- 2 La directive 2000/60 comporte notamment les considérants suivants:

«(1) L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.

[...]

(11) Comme indiqué à l'article 174 du traité, la politique communautaire de l'environnement doit contribuer à la poursuite des objectifs que constituent la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, et doit être fondée sur les principes de précaution et d'action préventive et sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ainsi que sur le principe du pollueur-payeur.

[...]

(13) Les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques. Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en œuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique. Il convient que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que

possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau. Il y a lieu de donner la priorité aux actions relevant de la responsabilité des États membres, en élaborant des programmes d'actions adaptées aux conditions locales et régionales.

[...]

(19) La présente directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

(20) L'état quantitatif d'une masse d'eau souterraine peut avoir une incidence sur la qualité écologique des eaux de surface et des écosystèmes terrestres associés à cette masse d'eau souterraine.

[...]

(33) Il convient de poursuivre l'objectif du bon état des eaux pour chaque bassin hydrographique, de sorte que les mesures relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines appartenant au même système écologique et hydrologique soient coordonnées.

[...]

(38) L'utilisation d'instruments économiques par les États membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures. Il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. Il sera nécessaire à cet effet de procéder à une analyse économique des services de gestion des eaux, fondée sur des prévisions à long terme en matière d'offre et de demande d'eau dans le district hydrographique.

[...]»

3 Aux termes de l'article 2 de la directive 2000/60, intitulé «Définitions»:

«Aux fins de la présente directive, les définitions suivantes s'appliquent:

[...]

38) 'services liés à l'utilisation de l'eau': tous les services qui couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque:

- a) le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine;
- b) les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface;

39) 'utilisation de l'eau': les services liés à l'utilisation de l'eau ainsi que toute autre activité, identifiée aux termes de l'article 5 et de l'annexe II, susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux.

Ce concept s'applique aux fins de l'article 1^{er} et pour l'analyse économique effectuée conformément à l'article 5 et à l'annexe III, point b);

[...]»

- 4 L'article 9 de la directive 2000/60, intitulé «Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau», dispose:

«1. Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.

Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que:

- la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive,
- les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur.

Ce faisant, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

2. Les États membres font rapport, dans le plan de gestion de district hydrographique, sur les mesures prévues pour la mise en œuvre du paragraphe 1 qui contribueront à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive, ainsi que sur la contribution des différents types d'utilisation de l'eau au recouvrement des coûts des services liés à l'eau.

3. Le présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctives en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.

4. Les États membres ne commettent pas d'infraction à la présente directive lorsqu'ils décident, conformément à des pratiques établies, de ne pas appliquer les dispositions prévues au paragraphe 1, deuxième phrase, et, à cet effet, les dispositions pertinentes du paragraphe 2, pour une activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les buts de la présente directive et ne compromet pas la réalisation de ses objectifs. Les États membres font rapport, dans les plans de gestion de district hydrographique, sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas appliqué dans son intégralité le paragraphe 1, deuxième phrase.»

- 5 L'article 11 de la directive 2000/60, intitulé «Programme de mesures» comporte, notamment, les paragraphes suivants:

«1. Chaque État membre veille à ce que soit élaboré, pour chaque district hydrographique ou pour la partie du district hydrographique international située sur son territoire, un programme de mesures qui tienne compte des résultats des analyses prévues à l'article 5, afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 4. Ces programmes de mesures peuvent renvoyer aux mesures découlant de la législation adoptée au niveau national et couvrant tout le territoire d'un État membre. Le cas échéant, un État membre peut adopter des mesures applicables à tous les districts hydrographiques et/ou aux portions de districts hydrographiques internationaux situés sur son territoire.

2. Chaque programme de mesures comprend les 'mesures de base' indiquées au paragraphe 3 et, si nécessaire, des 'mesures complémentaires'.

3. Les ‘mesures de base’ constituent les exigences minimales à respecter et comprennent:

a) les mesures requises pour l’application de la législation communautaire pour la protection de l’eau, y compris les mesures requises dans le cadre de la législation mentionnée à l’article 10 et dans la partie A de l’annexe VI;

b) les mesures jugées adéquates aux fins de l’article 9;

[...]»

6 L’annexe III de la directive 2000/60, intitulée «Analyse économique», est ainsi rédigée:

«L’analyse économique doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées (compte tenu des coûts associés à la collecte des données pertinentes) pour:

a) effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte, en vertu de l’article 9, du principe de récupération des coûts des services liés à l’utilisation de l’eau, compte tenu des prévisions à long terme de l’offre et de la demande d’eau dans le district hydrographique et, le cas échéant:

— une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l’utilisation de l’eau, et

— une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements;

b) apprécier, sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l’eau qu’il y a lieu d’inclure dans le programme de mesures visé à l’article 11.»

La directive 2006/123/CE

7 Aux termes de l’article 4 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36), intitulé «Définitions»:

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

1) ‘service’, toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l’article 50 du traité;

2) ‘prestataire’, toute personne physique ressortissante d’un État membre, ou toute personne morale visée à l’article 48 du traité et établie dans un État membre, qui offre ou fournit un service;

3) ‘destinataire’, toute personne physique ressortissante d’un État membre ou qui bénéficie de droits qui lui sont conférés par des actes communautaires, ou toute personne morale visée à l’article 48 du traité et établie dans un État membre, qui, à des fins professionnelles ou non, utilise ou souhaite utiliser un service; [...]»

La directive 2004/35/CE

8 Selon l’article 2, point 13, de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143, p. 56), intitulé «Définitions», on entend par «services», aux fins de cette directive, les fonctions assurées par une ressource naturelle au bénéfice d’une autre ressource naturelle ou du public.

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

- 9 La Commission a été saisie, au mois d'août 2006, d'une plainte selon laquelle la République fédérale d'Allemagne interpréterait la définition des «services liés à l'utilisation de l'eau» visée à l'article 2, point 38, de la directive 2000/60 de telle manière que les services en question se limiteraient à l'approvisionnement en eau et à la collecte, au traitement et à l'élimination des eaux usées, réduisant ainsi le champ d'application de l'article 9 de cette directive, relatif à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.
- 10 En particulier, les endiguements, notamment aux fins de la production d'électricité par l'énergie hydraulique, de la navigation et de la protection contre les inondations, ne constitueraient pas, selon cette interprétation, des services liés à l'utilisation de l'eau et ne seraient donc pas pris en considération pour l'application du principe de la récupération des coûts conformément à l'article 9 et à l'annexe III, sous a), de ladite directive.
- 11 Le 7 novembre 2007, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une lettre de mise en demeure dans laquelle elle a exposé que sa réglementation n'était pas en conformité avec plusieurs dispositions de la directive 2000/60 et qu'elle n'appliquait pas correctement la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau». La Commission a, en effet, considéré, en substance, que, dans l'intérêt de la protection de la ressource en eau, les différentes utilisations de l'eau devaient avoir un prix. Il en résulterait l'obligation pour les États membres de prévoir une tarification des différents usages de l'eau, même si ceux-ci ne peuvent être considérés comme des prestations de services au sens classique du terme. Ainsi, par exemple, la simple navigation devrait-elle se voir soumise à une redevance.
- 12 La République fédérale d'Allemagne a répondu à la lettre de mise en demeure le 6 mars 2008 et le 24 septembre 2009.
- 13 Le 30 septembre 2010, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure complémentaire à laquelle la République fédérale d'Allemagne a répondu le 18 novembre 2010. Cet État membre a, le 27 juillet 2011, communiqué à la Commission le règlement relatif à la protection des eaux de surface (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), du 20 juillet 2011, qui transpose l'article 5 de la directive 2000/60.
- 14 Le 30 septembre 2011, la Commission a transmis à la République fédérale d'Allemagne un avis motivé.
- 15 Après une double prolongation du délai, la République fédérale d'Allemagne a répondu audit avis le 31 janvier 2012, puis, au mois de juillet 2012, elle a informé la Commission de la transposition, dans le droit national, des articles 2, points 38 et 39, et 9 de la directive 2000/60.
- 16 Si les dispositions en cause ont ainsi été transposées, la Commission a estimé, toutefois, que le problème de l'interprétation divergente de la définition des «services liés à l'utilisation de l'eau» et, partant, l'application, selon elle, lacunaire de l'article 9 de la directive 2000/60 subsistaient. Elle a donc décidé d'introduire le présent recours.
- 17 Par ordonnances du président de la Cour respectivement des 2, 5, 8, 11, et 15 avril 2013, la République d'Autriche, le Royaume de Suède, la République de Finlande, la Hongrie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que le Royaume de Danemark ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

Sur le recours

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

- 18 La République fédérale d'Allemagne soutient que le recours de la Commission est irrecevable en ce qu'il se borne à demander à la Cour de clarifier une question purement théorique sans justifier en quoi il a été manqué concrètement aux obligations résultant des traités et de la directive 2000/60. En faisant valoir que la République fédérale d'Allemagne aurait manqué à de telles obligations pour avoir exclu certains services de l'application de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau», la Commission serait imprécise puisqu'elle ne viserait pas un comportement concret qui devrait être modifié.
- 19 La liste des services cités par la Commission dans ses conclusions, relevant, à titre d'exemples, de cette notion, ne remédierait pas à cette imprécision puisque, si la Cour suivait lesdites conclusions, la République fédérale d'Allemagne ne serait pas en mesure de savoir s'il convient de qualifier ainsi d'autres services liés à l'utilisation de l'eau. Ces exemples n'auraient d'ailleurs pas été cités dans l'avis motivé dont le dispositif était dès lors différent de celui du présent recours.
- 20 La Commission fait valoir que son recours est parfaitement clair en ce qu'il vise à faire constater que la République fédérale d'Allemagne applique de manière cumulative les éléments énumérés à l'article 2, point 38, de la directive 2000/60, de sorte que de nombreux services liés à l'utilisation de l'eau sortent du champ de la définition donnée par cette disposition. En conséquence, sur le territoire de l'État membre défendeur, les activités citées dans le recours sont exclues d'office de la tarification.

Appréciation de la Cour

- 21 Il convient, à titre liminaire, de rappeler que, dans le cadre d'un recours en manquement, la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion, d'une part, de se conformer à ses obligations découlant du droit de l'Union et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission. L'objet d'un recours introduit en application de l'article 258 TFUE est, par conséquent, circonscrit par la procédure précontentieuse prévue à cette disposition. La régularité de cette procédure constitue une garantie essentielle voulue par le traité FUE non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini (voir, notamment, arrêt Commission/Pays-Bas, C-508/10, EU:C:2012:243, points 33 et 34).
- 22 En vertu des articles 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et 120, sous c), du règlement de procédure de celle-ci, il incombe à la Commission, dans toute requête déposée au titre de l'article 258 TFUE, d'indiquer les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés. Il s'ensuit que le recours de la Commission doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons l'ayant amenée à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités (voir, notamment, arrêt Commission/Pays-Bas, EU:C:2012:243, points 35 et 36).
- 23 Dans le cadre du présent recours, force est de constater que celui-ci contient un exposé cohérent des raisons qui ont conduit la Commission à estimer que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, point 38, et 9 de la directive 2000/60. En effet, il ressort tant de la procédure précontentieuse, et notamment de l'avis motivé adressé par la Commission à cet État membre, que de la requête dont a été saisie la Cour que la

Commission soutient essentiellement que, en raison de l'interprétation que cet État membre donne de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau», certains de ceux-ci restent, à tort, d'office en dehors du champ de l'obligation instaurée par ladite directive de les soumettre au principe de récupération des coûts, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources.

- 24 Or, la procédure de manquement permet de déterminer la portée exacte des obligations des États membres en cas de divergence d'interprétation (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, C-196/07, EU:C:2008:146, point 28).
- 25 Par ailleurs, il doit être relevé que, sans préjudice de l'obligation de satisfaire à la charge de la preuve qui pèse sur elle dans le cadre de la procédure prévue à l'article 258 TFUE, rien ne s'oppose à ce que la Commission, du fait d'une telle divergence d'interprétation, saisisse la Cour d'un prétendu manquement de l'État membre concerné en invoquant les nombreuses situations qui seraient, selon elle, contraires au droit de l'Union, alors même qu'elle n'identifierait pas de manière exhaustive toutes ces situations (voir, par analogie, notamment arrêt Commission/Italie, C-135/05, EU:C:2007:250, points 20 à 22).
- 26 Dans la présente procédure, l'interprétation que donne l'État membre concerné d'une disposition du droit de l'Union dans un sens qui n'est pas celui retenu par la Commission se traduit, sur le territoire de cet État membre, par une pratique administrative dont l'existence n'est pas contestée, alors même qu'elle ne serait pas généralisée. Dès lors, la circonstance que la Commission n'ait invoqué à l'appui de son argumentation que quelques exemples de cette pratique n'a pas pour effet de priver son recours de la précision nécessaire à l'appréciation de l'objet de ce recours.
- 27 À cet égard, il doit encore être constaté que, si, dans le dispositif de sa requête, la Commission cite, à titre d'exemples, des situations qui, selon elle, illustrent le manquement reproché à la République fédérale d'Allemagne, alors que de tels exemples ne figuraient pas dans le dispositif de l'avis motivé adressé à cet État membre, un tel ajout ne saurait être regardé comme un élargissement de l'objet de ce recours, lequel reste limité à la constatation du manquement aux obligations découlant des articles 2, point 38, et 9 de la directive 2000/60.
- 28 Par conséquent, le recours de la Commission est recevable.

Sur le fond

Argumentation des parties

- 29 La Commission soutient que la République fédérale d'Allemagne, en raison de l'interprétation restrictive qu'elle donne de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau» au sens de l'article 2, point 38, de la directive 2000/60, n'applique pas correctement l'article 9 de cette directive dont le champ d'application concerne la récupération des coûts de ces services, la politique de tarification de l'eau et l'application du principe pollueur-payeur aux utilisateurs d'eau.
- 30 Contrairement à ce que fait valoir cet État membre, la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau» ne recouvre pas seulement l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Le libellé même de l'article 2, point 38, de la directive 2000/60, son contexte et les objectifs poursuivis par cette directive aboutissent à considérer que la définition de ces services englobe d'autres activités telles que la navigation, la production d'électricité par l'énergie hydraulique et la protection contre les inondations.
- 31 En visant le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution, l'article 2, point 38, de la directive 2000/60 énumère diverses activités dont l'une doit être présente dans le service lié à l'utilisation de l'eau, sans que le recours aux virgules entre ces termes et l'emploi de la conjonction

«et» emportent une autre signification. Un service lié à l'utilisation de l'eau n'exige pas que toutes les activités énumérées à l'article 2, point 38, sous a) ou b), de cette directive soient présentes cumulativement.

- 32 La finalité de celle-ci est d'assurer une utilisation efficace des ressources en eau, en assurant une participation appropriée des diverses utilisations de l'eau à la récupération des coûts des services liés à cette utilisation, compte tenu du principe du pollueur-payeur. Cette finalité ne serait pas atteinte si, comme le soutient l'État membre défendeur, les entreprises qui pratiquent le captage d'eau en dehors des activités d'approvisionnement en eau ou de traitement des eaux usées, telles que, par exemple, dans certains Länder, les entreprises d'extraction minière à ciel ouvert, n'étaient pas tenues de payer les coûts de ces captages.
- 33 Selon la Commission, la directive 2000/60 et la directive 2004/35 ont la même base juridique et poursuivent toutes les deux des objectifs visant à protéger l'environnement, ce qui ne permet pas, contrairement à ce que soutient la République fédérale d'Allemagne, d'interpréter différemment la notion de «Funktion» qui figure dans la version en langue allemande de cette dernière directive, et celle de «Dienstleitung» présente dans la directive 2000/60, pour en déduire que cette dernière vise une activité humaine. En outre, dans le droit de l'environnement, les services ne présupposent pas la participation d'un être humain, ainsi qu'il ressort de l'étude d'évaluation des services écosystémiques dénommée «Millennium Ecosystem Assessment», lancée par les Nations unies au cours de l'année 2001 (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Pour la Commission, l'interprétation large qu'elle retient de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau» ne rend pas superflue la distinction opérée par l'article 2, point 39, de la directive 2000/60 lorsqu'il recourt à la notion d'utilisation de l'eau. Cette dernière notion englobe non seulement les services liés à l'utilisation de l'eau, mais encore, de manière plus large, toute activité susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des eaux, telle que, par exemple, la pêche sportive, la baignade ou la navigation sur les eaux naturelles n'ayant pu être endiguées.
- 35 La Commission soutient que, dans ces conditions, relèvent de la notion de services liés à l'utilisation de l'eau le captage à des fins d'irrigation, qui exerce une pression importante sur l'état de la masse d'eau, le captage à des fins industrielles, l'auto-approvisionnement, l'endiguement pour l'exploitation de l'énergie hydraulique, pour la navigation et pour la protection contre les inondations, ainsi que le stockage, le traitement, la distribution de l'eau. Or, il s'avère, notamment, que certains Länder n'appliquent aucune redevance de captage ou appliquent de larges dérogations.
- 36 Pour la République fédérale d'Allemagne, le recours de la Commission repose sur une approche erronée de l'ensemble de la directive 2000/60, en particulier de l'instrument qu'est la tarification des utilisations de l'eau qui, bien que constituant un moyen important pour inciter à plus d'économie et de prudence dans la gestion de la ressource en eau, n'est pas la seule mesure qu'envisage cette directive pour atteindre un tel objectif. Or, les interprétations des articles 2, point 38, et 9 de la directive 2000/60 auxquelles recourt la Commission font abstraction du système de gestion de cette directive qui a pour fil directeur l'idée selon laquelle les exigences de protection des eaux dans les bassins hydrographiques doivent être mises en balance avec les droits légitimes à l'utilisation. La Commission abolit ainsi l'équilibre existant entre les différents instruments de gestion que cette directive a prévus tant pour des raisons de subsidiarité que pour des raisons d'efficacité.
- 37 La structure même de l'article 2, point 38, sous a) et b), de la directive 2000/60 repose, selon la République fédérale d'Allemagne, respectivement sur une claire répartition entre les activités d'approvisionnement en eau et celles de l'épuration des eaux usées. Les premières activités constituent habituellement les étapes nécessaires à l'approvisionnement en eau (acquisition, traitement, stockage, acheminement, distribution), et si elles y sont détaillées c'est parce qu'il convient de préciser que toutes ces étapes doivent être prises en compte dans le calcul des coûts.

- 38 Pour la République fédérale d'Allemagne, la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau» comprend non pas les diverses activités de l'approvisionnement en eau, mais cet approvisionnement dans son ensemble. Inclure lesdites activités dans cette notion reviendrait à étendre de manière illégale le champ d'application de celle-ci. Cette définition ne prive pas la directive 2000/60 de son effet utile, lequel résulte d'un équilibre entre, d'une part, les exigences en matière de protection de l'eau et, d'autre part, les utilisations légitimes de l'eau. On ne peut pas déduire seulement du fait que l'article 9 de la directive 2000/60 mentionne le principe du pollueur-payeur que l'instrument, qu'est l'obligation de récupérer les coûts, doit être étendu à toutes les utilisations et les interventions qui portent atteinte aux eaux, d'autres mesures étant précisément prévues comme celles qui figurent à l'annexe VI, partie B, de cette directive.
- 39 Pour définir la notion de «services», la République fédérale d'Allemagne considère qu'il convient d'appliquer la définition qui figure à l'article 57 TFUE et qui exige une relation bilatérale, que l'on ne retrouve pas, par exemple, dans l'utilisation de l'eau pour la navigation ou dans les mesures de protection contre les inondations, mais qui est établie dans les activités d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.
- 40 Cette définition des services ne saurait être recherchée dans la directive 2004/35 adoptée quatre ans après la directive 2000/60 et qui ne contient aucun renvoi à celle-ci à cet égard, étant en outre relevé qu'elle vise ce qui est qualifié, dans sa version en langue allemande, non pas de «Dienstleistung», mais de «Funktionen», qui ne suppose pas d'activité humaine. Elle ne saurait, à cet égard, davantage être recherchée dans le recours à la notion de «services écosystémiques», apparue bien après la directive 2000/60.
- 41 Il convient encore de relever que l'interprétation large que retient la Commission de la notion de «services liés à l'utilisation de l'eau» conduit à nier en pratique l'existence d'autres utilisations de l'eau telles que visées pourtant à l'article 2, point 39, de la directive 2000/60. Les travaux préparatoires de l'article 2, point 38, de cette directive qui permettent d'interpréter cette dernière disposition font ressortir, notamment, que la Commission elle-même avait soutenu que le principe de récupération des coûts ne devait s'appliquer qu'à l'approvisionnement en eau potable et au traitement des eaux usées.
- 42 Dans leurs mémoires en intervention, le Royaume de Danemark, la Hongrie, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni ont tous présenté des observations au soutien des conclusions de la République fédérale d'Allemagne.

Appréciation de la Cour

- 43 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lors de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci et des objectifs qu'elle poursuit, mais également de son contexte ainsi que de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, la genèse de cette disposition pouvant également revêtir des éléments pertinents pour son interprétation (voir, notamment, arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 50 ainsi que jurisprudence citée).
- 44 En l'occurrence, il résulte du libellé de l'article 9 de la directive 2000/60 que les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III de cette directive et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur. Ces États doivent notamment veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux fixés par la directive 2000/60. Quant à l'article 2, point 38, de cette directive, il définit comme étant des «services liés à l'utilisation de l'eau», tous les services qui

couvrent, pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque, d'une part, le captage, l'endiguement, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine et, d'autre part, les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface.

- 45 Ces dispositions, qui ne définissent pas la notion de «services», ne suffisent pas à déterminer d'emblée si le législateur de l'Union a entendu soumettre au principe de la récupération des coûts, comme le soutient en substance la Commission, tout service se rapportant à chacune des activités citées à l'article 2, point 38, sous a), de la directive 2000/60, outre celles liées au traitement des eaux usées visées à ce point 38, sous b), ou seulement, ainsi que le soutient la République fédérale d'Allemagne, d'une part, les services liés à l'activité d'approvisionnement en eau en exigeant que soient prises en compte toutes les étapes de cette activité telles qu'elles seraient énumérées audit point 38, sous a), et, d'autre part, ceux qui sont liés à l'activité de traitement des eaux usées visée à ce même point, sous b).
- 46 Il convient, dès lors, d'analyser en premier lieu le contexte et l'économie générale des dispositions en cause pour vérifier si, comme le soutient en substance la Commission, la tarification des coûts est exigée pour toutes les activités de captage, d'endiguement, de stockage, de traitement et de distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine.
- 47 D'abord, il ressort des travaux préparatoires de la directive 2000/60, tels que résumés par M. l'avocat général aux points 68 et 69 de ses conclusions, que le législateur de l'Union a entendu, d'une part, confier aux États membres le soin de déterminer, sur le fondement d'une analyse économique, les mesures à adopter aux fins de l'application du principe de la récupération des coûts et, d'autre part, promouvoir la tarification de ces coûts sans l'étendre à tous les services liés à l'usage de l'eau dès lors qu'existaient à cet égard des pratiques très divergentes entre les États membres notamment en ce qui concerne la tarification des services d'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.
- 48 Ensuite, la directive 2000/60, en exigeant, selon son article 9, que les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et veillent à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace, et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux fixés par cette directive, n'impose pas, en tant que telle, une obligation généralisée de tarification de toutes les activités liées à l'utilisation de l'eau.
- 49 Il importe, dès lors, en second lieu, d'apprécier la portée de ces dispositions au regard des objectifs poursuivis par la directive 2000/60.
- 50 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la directive 2000/60 est une directive-cadre adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, CE (devenu 192 TFUE). Elle établit des principes communs et un cadre global d'action pour la protection des eaux et assure la coordination, l'intégration ainsi que, à plus long terme, le développement des principes généraux et des structures permettant la protection et une utilisation écologiquement viable de l'eau dans l'Union européenne. Les principes communs et le cadre global d'action qu'elle arrête doivent être développés ultérieurement par les États membres qui doivent adopter une série de mesures particulières conformément aux délais prévus par cette directive. Cette dernière ne vise toutefois pas une harmonisation totale de la réglementation des États membres dans le domaine de l'eau (arrêt Commission/Luxembourg, C-32/05, EU:C:2006:749, point 41).
- 51 Ainsi qu'il ressort du considérant 19 de la directive 2000/60, celle-ci vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de l'Union. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, subordonnées à l'objectif d'une bonne qualité.

- 52 Constatant que les conditions et les besoins existants exigent à cet égard des solutions spécifiques, le législateur de l'Union a entendu, ainsi qu'il ressort notamment du considérant 13 de la directive 2000/60, que cette diversité de solutions soit prise en compte dans la planification et la mise en œuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre d'un bassin hydrographique et que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation des eaux. En conséquence, et sans préjudice de l'importance des politiques de tarification de l'eau et du principe du pollueur-payeur, telle que réaffirmée par cette directive, la priorité devrait être donnée aux actions relevant de la responsabilité des États membres, en élaborant des programmes d'actions adaptées aux conditions locales et régionales.
- 53 Ainsi, comme M. l'avocat général l'a relevé, notamment au point 72 de ses conclusions, la directive 2000/60 repose essentiellement sur les principes d'une gestion par bassin hydrographique, de fixation d'objectifs par masse d'eau, de planification et de programmation, d'analyse économique des modalités de tarification de l'eau, de prise en compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts, ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.
- 54 Dans cette perspective, l'article 11 de la directive 2000/60 prévoit que chaque État membre veille à ce que soit élaboré, pour chaque district hydrographique ou pour la partie du district hydrographique située sur son territoire, un programme de mesures qui tienne compte des résultats des analyses prévues à l'article 5, de cette directive afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 4 de celle-ci. Selon le paragraphe 3, sous b), dudit article 11, les mesures relatives à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, telles que prévues à l'article 9 de la directive 2000/60, sont au nombre des exigences minimales que doit comporter un tel programme.
- 55 Il apparaît, dès lors, que les mesures relatives à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation des eaux constituent un des instruments, à la disposition des États membres, de gestion qualitative de l'eau destinée à une utilisation rationnelle de la ressource.
- 56 Or, si, comme le soutient à juste titre la Commission, les différentes activités énumérées à l'article 2, point 38, de la directive 2000/60, telles que le captage ou l'endiguement, peuvent avoir des effets sur l'état des masses d'eau et sont, à ce titre, susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par cette directive, il ne saurait pour autant en être induit que, dans tous les cas, l'absence de tarification de telles activités serait nécessairement préjudiciable à la réalisation de ces objectifs.
- 57 À cet égard, l'article 9, paragraphe 4, de la directive 2000/60 prévoit que les États membres sont autorisés, sous certaines conditions, à ne pas appliquer la récupération des coûts pour une activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les objectifs poursuivis par cette directive et ne compromet pas la réalisation de ces derniers.
- 58 Il en résulte que les objectifs poursuivis par la directive 2000/60 n'impliquent pas nécessairement que les dispositions de l'article 2, point 38, sous a), de celle-ci doivent être interprétées en ce sens qu'elles soumettent toutes les activités qu'elles citent au principe de la récupération des coûts, comme le soutient, en substance, la Commission.
- 59 Dans ces conditions, la circonstance que la République fédérale d'Allemagne ne soumettrait pas certaines de ces activités à ce principe ne permet pas d'établir à elle seule, en dehors de tout autre grief, que cet État membre a pour autant manqué aux obligations des articles 2, point 38, et 9 de la directive 2000/60.
- 60 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de rejeter le recours de la Commission.

Sur les dépens

⁶¹ 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 République fédérale d'Allemagne ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, selon lequel les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, il convient de décider que le Royaume de Danemark, la Hongrie, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni supporteront leurs propres dépens.

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

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **La Commission européenne est condamnée aux dépens.**
- 3) **Le Royaume de Danemark, la Hongrie, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.**

Signatures