

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 2.04.2003

1992/4200

C(2003)1072

AVIS MOTIVE

adressé à la République française au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne en raison de l'insuffisance des mesures prises par la République française pour exécuter larrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne.

AVIS MOTIVE

adressé à la République française au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne en raison de l'insuffisance des mesures prises par la République française pour exécuter l'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne.

1. L'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne dit pour droit 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 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 Etats membres, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4 de cette directive ».

2. L'article 228 du traité instituant la Communauté européenne dispose que, si la Cour de justice reconnaît qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu dudit traité, cet Etat membre est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.

Dans son ordonnance du 28 mars 1980 (affaires jointes 24 et 97/80 P, Commission/France, Rec. 1980, p. 1319, point 16 des motifs), la Cour a ainsi rappelé que :

« Ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 13 juillet 1972 (affaire 48/71. Commission/Italie, Recueil 1972, p. 529), la constatation, dans un arrêt revêtu de l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'Etat membre concerné, d'un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire implique « pour les autorités nationales compétentes prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le traité et, le cas échéant, obligation de prendre toutes dispositions pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire ». Il s'ensuit que, par le seul effet de l'arrêt portant constatation du manquement, l'Etat membre concerné est tenu de prendre, sans pouvoir opposer aucun obstacle de quelque nature qu'il soit, toutes les mesures propres à éliminer le manquement ».

De plus, dans son arrêt du 6 novembre 1985 (affaire 131/84, Commission/Italie, Rec. 1985, p. 3531, point 7 des motifs), la Cour a estimé que :

« L'article 171 du traité CEE (devenu 228 CE) ne précise pas le délai dans lequel l'exécution d'un arrêt doit intervenir. Toutefois, il est constant que la mise en œuvre de l'exécution d'un arrêt doit être entamée immédiatement et qu'elle doit aboutir dans les délais les plus brefs possibles (...) ».

Cette jurisprudence a été récemment confirmée par l'arrêt de la Cour du 4 juillet 2000 (affaire C-387/97, Commission/Grèce, Rec. P.1-05047, point 82).

3. Les dispositions prises par la République française et communiquées à la Commission par lettre du 12 juillet 2001 (SG(01)A/8020) ne constituant qu'une exécution incomplète de l'arrêt de la Cour de justice cité au point 1,
et conformément à la procédure prévue à l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission, par lettre du 21 décembre 2001 (réf. SG (2001)D/260637), a mis la République française en mesure de présenter, dans un délai de deux mois, ses observations à ce sujet.
4. Les autorités françaises ont fait parvenir leurs observations à la Commission par courrier du 17 avril 2002 (SG(2002)A/4420). Celles-ci ont également souhaité présenter leur réponse aux services de la Commission lors d'une réunion, qui a eu lieu le 14 mai 2002 à Bruxelles. Les autorités françaises ont fait parvenir des observations complémentaires à la Commission par courrier du 19 novembre 2002 (SG(2002)A/11845).
5. Dans son arrêt précité, la Cour a d'abord retenu un grief tiré de la non-conformité de la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire de certains bassins bretons avec la limite de 50 mg par litre.

La Commission considère que la réponse apportée par les autorités françaises à la lettre de mise en demeure ne permet pas de remédier au premier manquement constaté par la Cour de justice.

En effet, celles-ci reconnaissent d'une part que les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire ne sont toujours pas conformes aux paramètres de la directive 75/440/CEE et prétendent observer, d'autre part, une stabilisation des résultats (encore au-dessus de la limite de 50 mg/l). Cette observation de stabilisation faite par les autorités françaises n'est toutefois pas corroborée par les cartes réalisées à partir des rapports transmis par les Etats Membres en 2000-2001 en application de l'article 10 de la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dont il ressort que la tendance dans plusieurs départements reste à la hausse. Cette hausse est également reconnue par la France, sur la période 1997-2001, en ce qui concerne les eaux distribuées dans le département d'Ille et Vilaine (principalement alimenté par des ressources superficielles), dans son rapport transmis à la Commission le 18 juin 2002 sur les unités de distribution d'eau destinées à la consommation en Bretagne, dans le cadre de la procédure d'infraction 1999/2232.

La directive 75/440/CEE impose aux Etats membres une obligation de résultat qui n'est pas respectée à ce jour par les autorités françaises.

Enfin, les résultats ne peuvent être exprimés en moyenne annuelle, comme l'ont fait les autorités françaises dans leur réponse à la mise en demeure. En effet, la moyenne annuelle peut masquer de longues périodes de dépassement des valeurs. Par ailleurs, son utilisation n'est pas prévue par la directive 75/440/CEE.

6. La Cour a ensuite retenu dans son arrêt précité un deuxième grief relatif à la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE au motif que les mesures adoptées par les autorités françaises en application de ces dispositions manquaient de la cohérence nécessaire pour constituer un plan d'action organique au sens de celles-ci. Elle a en effet ici constaté que les mesures ponctuelles invoquées par la France ne pouvaient être assimilées à un plan d'ensemble cohérent et global de protection et restauration de la qualité de l'eau.

Les diverses mesures présentées par les autorités françaises, en guise de plan d'action, telles notamment le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole, dans sa version réformée, et le plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, et pour la reconquête de la qualité de l'eau, accompagné de la lettre de mission des Ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture à la Préfète de la région de Bretagne, en date du 17 septembre 2002, sur l'animation et la coordination des politiques relatives à la qualité de l'eau et à l'agriculture en région Bretagne, répondent aux obligations de directives ou de politiques distinctes de la directive 75/440/CEE. Ces mesures, une fois qu'elles entreront en vigueur, contribueront certainement à l'amélioration de la qualité de l'eau, en tout cas à l'arrêt de la dégradation. Toutefois, elles ne constituent pas un plan d'action organique cohérent assorti d'un calendrier et d'une programmation financière pour l'ensemble des bassins bretons.

La directive 75/440/CEE prévoit, dans son article 4, paragraphe 2, une obligation claire et autonome de plan d'action pour assainir et protéger les eaux. Les mesures prises en application de la directive 91/676/CEE ne remplacent pas cette obligation plus large et prévue en fonction des particularités de chaque bassin-versant concerné, qui résulte de la directive 75/440/CEE.

La Commission estime que la République française doit lui fournir un véritable plan d'action cohérent. La Commission remarque à cet égard qu'un tel plan est très semblable aux programmes de mesures prévus par la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. L'approche par bassin est essentielle dans ce but, avec évaluation des principales origines des pollutions, hiérarchisation des actions et évaluation de leurs effets probables, et non pas l'approche quasi-exclusive de politique agricole. Parmi les mesures présentées par les autorités françaises, la mesure la plus proche d'un plan d'action organique est contenue dans le plan Bretagne Eau Pure III. Toutefois, celui-ci ne contient pas de mesures véritablement contraignantes et est limité dans son champ d'action.

Enfin, l'examen de la réponse française à la lettre de mise en demeure de la Commission fait ressortir le caractère limité et l'efficacité relative des différentes mesures ainsi que l'absence d'indication sur les résultats à atteindre des mesures prises.

En premier lieu, les plans de limitation des pressions d'épandage d'azote animal présentés par les autorités françaises se font par cantons et non par bassins-versants. Cette approche ne prend pas en considération les risques de transfert des

lisiers à l'intérieur d'un même bassin-versant, vers des communes proches moins saturées, ce qui pourrait contribuer à une augmentation de la pression globale des déjections animales sur ce bassin-versant (nouvelles extensions et installations neuves autorisées chaque année). L'excédent global d'azote est évalué à 110000 tonnes par an en Bretagne (voir réponse des autorités françaises à la lettre de mise en demeure, p. 4 ; article de l'Institut National de Recherche Agronomique, « Evaluation des potentiels d'azote et de phosphore d'origine animale de la région Bretagne pour les années 1998-2001 », R. Giovanni, Fourages (2002) 170. 123-140). En outre, en zones d'excédent structurel (« ZES »), les dérogations à l'interdiction d'extension des élevages sont prévues par la réglementation française et multiples. La Cour des Comptes a d'ailleurs dénoncé la passivité de l'Etat dans ce domaine (voir rapport public de la Cour des Comptes de février 2002 sur la « Préservation de la ressource en eau face aux pollutions agricoles « le cas de la Bretagne », <http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm>). Il est à noter que ni la quantité d'azote organique à épandre, ni l'utilisation des engrains chimiques azotés en Bretagne n'ont diminué significativement ces dernières années.

La plupart des traitements aérobies de lisiers porcins, rendus obligatoires dans certains secteurs, se limitent à une dénitrification, sans élimination du phosphore, dont beaucoup de sols bretons sont déjà saturés. L'excédent régional est évalué entre 80 000 et 100 000 tonnes. Il existe ainsi un risque de remplacer dans les eaux douces de surface le problème des fortes teneurs en nitrates par celui de l'eutrophisation, avec développement d'algues bleues toxiques (il existe plusieurs cas avérés déjà en Bretagne), dont les toxines seront difficiles à éliminer en usines de potabilisation des eaux.

Les programmes d'action révisés par les préfets bretons n'ont pas été communiqués à la Commission. Le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, l'arrêté ministériel modifié du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, et la circulaire du 17 avril 2001 précisent néanmoins un cadre minimum pour le contenu de ces programmes. La Commission regrette qu'uniquement la première page des quatre arrêtés des préfets des départements de Bretagne relatifs aux zones d'excédent structurel lui aient été transmis, par courrier du 19 novembre 2002, sans que soit précisée leur date d'adoption pour trois d'entre eux (1^{er} août 2002 pour la préfecture du Finistère), ni leur date de publication au Journal officiel de la République française et, par conséquent, leur date d'entrée en vigueur.

L'article 2 du décret du 10 janvier 2001 prévoit le respect des règles de la directive 91/676/CEE pour les zones vulnérables, sans aucune précision ou quantification supplémentaire, si ce n'est le délai du 20 décembre 2002 pour l'application de la limite d'épandage de 170 kg d'azote par hectare (certains programmes d'action bretons avaient des dates plus tardives), en contradiction avec le calendrier de la directive 91/676/CEE. Il apparaît qu'aucune action renforcée, telle que prescrite par l'article 5 de la directive 91/676/CEE, n'est réellement requise dans les zones vulnérables, qui couvrent l'ensemble du territoire breton.

L'article 3 du décret définit les règles précitées de transfert des lisiers ainsi que celle du gel des effectifs d'animaux en zones d'excédent structurel. Ce gel peut toutefois faire l'objet de dérogations pour « l'installation de jeunes agriculteurs et afin de ne pas entraver le développement indispensable des exploitations de dimension économique insuffisante ». Ces dérogations diminuent considérablement la portée de la règle du gel des effectifs d'animaux en ZES.

L'article 4 du décret du 10 janvier 2001 prévoit des actions complémentaires pour les bassins versants situés en amont des prises d'eau superficielle utilisée pour la production d'eau destinée à la consommation humaine qui présentent des concentrations en nitrates dépassant la limite des 50 mg par litre. Toutefois, celles-ci ne sont ni hiérarchisées ni évaluées quant à leur impact potentiel. Elles sont souvent imprécises quant à leur contenu, voire ne respectent pas les prescriptions minimales de la directive 91/676/CEE (annexes II et III).

Ainsi, l'obligation de couverture des sols sur toutes les parcelles pendant les périodes présentant des risques de lessivage pourrait constituer une bonne mesure si ces périodes étaient précisément définies. Une amélioration pourrait aussi résulter de l'imposition de bandes enherbées en bordure des cours d'eau, en stricte application de la mesure de limitation d'épandage des fertilisants près des cours d'eau prévue à l'annexe II A 4 de la directive 91/676/CEE. Or, seul le maintien de ces bandes enherbées déjà existantes est obligatoire. Il ressort des informations en possession de la Commission que de nombreuses parcelles de maïs en Bretagne, par exemple, fortement fertilisées, sont cultivées jusqu'à proximité immédiate des cours d'eau et fossés, alors que de telles bandes enherbées, moyennant une largeur suffisante de 5 à 10 mètres, ont montré leur efficacité pour absorber une partie substantielle des pesticides et des nitrates venant des parcelles en amont.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse de l'annexe de l'arrêté modifié du 6 mars 2001 d'importantes insuffisances, en ce qui concerne la seule application de la directive 91/676/CEE, sans qu'il soit question de mesures renforcées.

Ainsi, l'épandage des fertilisants de type III est interdit à moins de deux mètres des eaux de surface courantes ou non. Or des bandes enherbées non fertilisées d'une largeur de 5 mètres seraient un minimum pour protéger l'ensemble des cours d'eau et des plans d'eau bretons. En outre, l'arrêté ne prévoit aucune définition des « sols en pente forte », qui est laissée à l'appréciation des préfets. L'épandage est autorisé sur des sols gelés superficiellement. Les minima de volume de stockage des lisiers et des fumiers ne sont pas quantifiés. Enfin, dans la gestion adaptée des terres, les objectifs de couverture des sols et les bandes enherbées restent facultatifs.

La Commission note la lenteur de la mise en place du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole, dans sa version révisée. Au 31 juin 2001, seulement 11 210 exploitants agricoles avaient signé un contrat au titre du P.M.P.O.A. alors que 33 000 exploitations sont potentiellement éligibles au nouveau programme.

La Commission estime que les actions mentionnées dans la réponse française à la lettre de mise en demeure en date du 17 avril 2002, au titre du plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, et pour la reconquête de la qualité de l'eau, sont marginales ou encore au stade de la déclaration d'intention, telles que le doublement des surfaces d'agriculture biologique (passage à 4 % en 2006) annoncé dans l'axe n° 1 dudit plan ou la réduction volontaire d'effectifs animaux (prévision d'une mission interministérielle) évoquée dans l'axe n° 2 du plan. Par ailleurs, il n'existe aucun élément chiffré quant aux renforcements de personnel annoncés dans l'axe n° 3 du plan d'action pour les contrôles de terrain, vitaux dans ce type d'action, et pour lesquels tant le Commissariat au Plan que la Cour des Comptes ont dénoncé les insuffisances des services de police de l'environnement dans des rapports récents (voir rapport de la Cour des Comptes précité, synthèse, pp. 14-15 ; rapport du Commissariat au Plan en date du 24 octobre 2001).

Enfin, la Commission rappelle que les deux tiers de l'azote organique épandu en Bretagne provient en fait non des porcs et des volailles, sur lesquels porte la majeure partie des traitements et des transferts de déjections proposés, mais des bovins, notamment des élevages laitiers.

Selon les informations en possession de la Commission, « l'équivalent-azote » produit annuellement par les déjections bovines, chiffre-clé utilisé pour les calculs permettant de classer un canton en zone d'excédent structurel, définie comme « zone où le cheptel global de chaque canton produit plus de 170 kg d'azote par hectare épandable », ou de calculer les apports fertilisants au niveau d'une ferme, a été sous-évalué en France. Ainsi, afin d'établir l'excédent global d'azote, un chiffre de 95 kg d'azote par an semble utilisé pour les vaches laitières, ce qui correspond à des vaches produisant 6 000 litres de lait par an, avec une alimentation faiblement azotée. Or, la production bretonne se situe entre 8 000 et 9 000 litres de lait par an par vache (source : article de l'I.N.R.A. précité, février 2002), et les prairies ou ensilages de maïs surfertilisés enrichissent leur alimentation en azote. Selon les informations disponibles (article de l'I.N.R.A. précité), ce chiffre devrait être réévalué de 10 à 15 %.

Il en ressort que la pression azotée bovins apparaît sous-évaluée, que la désignation de zones d'excédent structurel, qui sont assujetties à des mesures de restriction en droit français, semble réduite en conséquence, et que les bilans de fertilisation ou les limites d'apports d'azote apparaissent biaisés, dont la règle des 170 kg d'azote par hectare.

L'ensemble de ces constats illustre le caractère partiel, cloisonné et insuffisant des mesures prises par la France pour tenter de renverser la tendance quant à l'enrichissement en azote agricole des eaux en Bretagne.

En conclusion de ce point, il apparaît pour la Commission que la France ne dispose pas encore de plan d'action cohérent pour la Bretagne et que des mesures appropriées ne sont pas encore en place.

7. En ce qui concerne le dernier grief retenu dans l'arrêt de la Cour et tiré de l'utilisation d'eau non conforme au paramètre nitrate pour la production d'eau potable et l'absence de notification des plans de gestion des eaux obligatoires en tel cas selon l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE, les autorités françaises n'ont pas fourni d'informations permettant à la Commission de penser qu'elles ont pris les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement ainsi reconnu par la Cour.

Aux points 44 et 45 de l'arrêt, la Cour a constaté que « ce n'est que par une lettre du 18 juin 1998, donc après l'expiration du délai prévu à l'avis motivé, que les autorités françaises ont présenté à la Commission 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, afin de lui permettre de superviser l'utilisation faite des eaux superficielles, comme l'exige l'article 4, paragraphe 3, de la directive. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le troisième grief de la Commission est fondé ».

Ces documents ont bien été reçus en retard par la Commission. En outre, celle-ci, estime qu'ils ne constituent pas les justifications prévues à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE, contrairement à l'affirmation des autorités françaises. La Cour de Justice précise qu'il s'agit de la notification d'un synopsis et d'indications sur les mélanges, et non pas de la notification des justifications de l'usage des dérogations qui est constituée par les plans de gestion des eaux non conformes (<A3) rendus obligatoires par l'article 4, paragraphe 3, de la directive. Cette disposition prévoit en effet que 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 considère que des indications sur les mélanges ne constituent pas de telles justifications. Pour pouvoir déroger au principe de l'interdiction de l'utilisation d'une eau de qualité inférieure à A3, deux conditions sont requises simultanément : le traitement ou mélange de l'eau pour la rendre potable et la notification d'un plan de gestion de la ressource.

La Commission considère que ce dernier grief reste entier également dans la mesure où les documents envoyés par les autorités françaises ne contenaient pas ces plans de gestion pour les captages non conformes. Pour certains captages, seuls les mélanges et traitements sont mentionnés. Pour d'autres, des mesures qui pourraient s'apparenter à un plan de gestion consistent seulement en une liste de titres de mesures vagues, sans calendrier ni budget, telles que le programme « Bretagne Eau Pure » ou le Programme National de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (« P.M.P.O.A. »).

Enfin, les autorités françaises ont transmis à la Commission, par courrier du 19 novembre 2002, la circulaire du 02 août 2002 relative aux modalités de mise en œuvre de plans de gestion en vue de la restauration de la qualité des eaux brutes superficielles destinées à la consommation humaine. Si cette circulaire prévoit pour le futur les modalités de mise en œuvre des plans de gestion pour répondre à

l'obligation de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 75/440/CEE dans des cas d'utilisation d'une eau de qualité inférieure à la catégorie A3 de la directive, celle-ci ne permet toutefois pas de résoudre le manquement reconnu par la Cour dans le cas d'espèce.

La Commission estime donc que les autorités françaises n'ont pas pris les mesures nécessaires pour mettre fin au troisième manquement constaté par la Cour.

En raison de ce qui précède, la Commission doit constater que la République française n'a toujours pas pris toutes les mesures qu'il lui incombaient de mettre en œuvre pour exécuter l'arrêt de la Cour de justice du 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne.

POUR CES MOTIFS,

LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

après avoir mis la République française en mesure de présenter ses observations par lettre de mise en demeure du 21 décembre 2001 (réf. SG (2001)D/260637) et compte tenu de la réponse du gouvernement de la République française en date du 17 avril 2002 (réf. SG (2002)A/4420) et du 19 novembre 2002 (SG(2002)A/11845),

EMET L'AVIS MOTIVE

au titre de l'article 228, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne,

qu'en ne prenant pas les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne,

La République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.

En application de l'article 228, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, la Commission invite la République française à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé, en adoptant dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci, les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice du 8 mars 2001 dans l'affaire C-266/99 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau de consommation humaine en Bretagne.

La Commission attire, en outre, l'attention du gouvernement de la République française sur les sanctions pécuniaires que peut imposer la Cour de justice, en vertu de l'article 228, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne à un Etat membre qui ne s'est pas conformé à son arrêt.

En vertu de ce même article, la Commission, lorsqu'elle saisit la Cour de justice, indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

Fait à Bruxelles, le 2.04.2003

Par la Commission,

Margot WALLSTRÖM
Membre de la Commission