



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
ENVIRONNEMENT

Le Directeur général

Bruxelles, le 29 -05- 2001
D (2001) 521970

Monsieur l'Ambassadeur,

Le 8 mars 2001, la Cour de justice des Communautés européennes a rendu un arrêt, dans l'affaire C-266/00 (Commission c. Grand-duché de Luxembourg), par lequel elle constate que :

« En n'adoptant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations prévues aux articles 5, paragraphes 4 et 6, et 10, paragraphe 1, en liaison avec les annexes II, A, III, 1, point 3, et V, 4, sous e), 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, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. »

Aux termes de l'article 228 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, l'Etat membre reconnu par la Cour de justice comme ayant manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Les services de la Commission ont bien relevé que votre Gouvernement a transmis le 11/01/2001 le règlement grand-ducal du 24/11/2000 (Mémorial A124 du 11/12/2000) concernant l'utilisation de fertilisants azotés dans l'agriculture afin d'assurer la transposition de la directive 91/676/CEE.

Ce texte est destiné à répondre au premier grief exposé dans la requête présentée à la Cour contre le Grand-Duché et tiré de ce que les autorités luxembourgeoises n'avaient pris aucune disposition pour se conformer à l'ensemble des obligations prévues à l'annexe III.1.3) et à l'annexe II A de la directive pour ce qui concerne les engrais chimiques, le règlement grand-ducal du 20/09/1994 ne visant que les fertilisants organiques.

La Commission aurait pu considérer que ce grief en tant que tel avait disparu puisque désormais des dispositions sont bien prévues pour les engrais.

Cependant, la transposition de la directive pour les engrais ne paraît pas sur le fond satisfaisante pour les raisons exposées ci après qui concernent donc aussi les fertilisants organiques.

Son Excellence Monsieur Nicolas SCHMIT
Représentant permanent du Luxembourg auprès de l'Union européenne
Avenue de Cortenbergh, 75
1000 Bruxelles

Le nouveau règlement qui abroge dans presque sa totalité le règlement de 1994 et qui unifie donc le régime applicable à l'ensemble des fertilisants azotés qu'ils soient d'origine organique ou minérale ne permet en effet pas de mettre fin aux griefs qui avaient été exposés dans la requête à l'encontre des seuls fertilisants organiques.

D'une façon générale, les restrictions prévues par le nouveau règlement dans son article 6-B pour les seules zones de protection des eaux destinées à la consommation humaine devraient être applicables à l'ensemble du territoire national déclaré dans sa totalité vulnérable par le Luxembourg en application de l'article 3-5 de la directive. Ceci est particulièrement vrai pour les restrictions en fonction des époques de l'année. Il n'y a aucune raison de penser que ce qui est jugé nécessaire pour les zones de captage ne le soit pas non plus pour les autres zones également vulnérables.

Il apparaît que les prescriptions prévues au A de l'article 6 sont aussi insuffisantes pour satisfaire aux objectifs requis.

En précisant dans son article 6 A1) la condition que les sols gelés sur lesquels l'épandage est interdit, doivent l'être « en profondeur » le règlement ajoute une condition qui outre son imprécision est beaucoup trop restrictive, l'écoulement des fertilisants risquant de se produire dès lors que le sol est gelé même superficiellement. Par ailleurs en n'imposant aucune distance minimale par rapport aux cours et plans d'eau pour les épandages de fertilisants minéraux le règlement prend le risque de rejet dans ces eaux et en outre interdit la création de zones tampon autour de ces masses d'eau qui permettraient de retenir les écoulements de fertilisants provenant des sols situés au-delà de ces zones tampon. D'ailleurs le Luxembourg avait lui-même reconnu l'intérêt de ces zones.

La lecture à contrario du 3) de l'article 6A permet de conclure que les épandages de lisiers sont possibles dans les prairies et pâturages alors que l'interdiction de ceux ci prévue pour les seules zones de captage par l'article 6B est nécessaire pour l'ensemble du territoire.

Concernant l'article 6 A5) du règlement grand-ducal, on constate qu'aucune condition de pente maximale n'est mise à l'épandage des engrais alors qu'au-delà de 7 ou 8 % une pente est considérée comme forte et provoque une érosion avec entraînement d'azote et de phosphore.

Par ailleurs la limite de 8% prévue par le règlement ne s'applique que dans les cas de pentes non couvertes s'il n'existe pas d'incorporation ultérieure dans les meilleurs délais, ce qui paraît beaucoup trop restrictif. Il faut aussi ajouter qu'aucune condition de pente n'est imposée pour ce qui concerne les engrais chimiques.

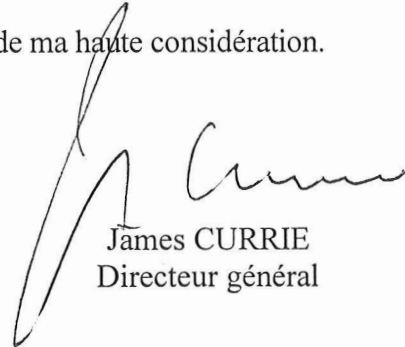
Relativement à l'article 6A6), la limite de 85 kg d'azote par an et par hectare prévue pour les cultures de légumineuses semble aussi trop élevée.

L'attention des autorités compétentes est attirée sur le fait que, dans l'hypothèse où l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, la Commission peut saisir, au terme de la procédure écrite à l'article 228 paragraphe 2, la Cour de justice. A cette occasion, la Commission indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adaptée aux circonstances. Si la Cour reconnaît que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

La Commission a précisé dans sa communication du 5 juin 1996 concernant la mise en oeuvre de l'article 228 du traité (J.O. n° C 242 du 21.8.96, p. 6) qu'elle considérait l'astreinte comme l'instrument le plus approprié pour aboutir le plus rapidement possible à une mise en conformité (point 4 de la communication). La Commission a publié la méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 du traité au Journal officiel n° C 63 du 28.2.97, p. 2; il y est précisé que, pour le calcul de l'astreinte que la Commission demandera à la Cour de prononcer, la durée prise en compte est celle de l'infraction à partir du premier arrêt de la Cour (point 3.2).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir prier vos autorités de me communiquer dans le délai de deux mois les mesures prises par le Grand-Duché de Luxembourg afin d'assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour du 8 mars 2001 précité.

Veillez croire, Monsieur l'Ambassadeur, à l'assurance de ma haute considération.



James CURRIE
Directeur général

1. Dans son arrêt du 8 mars 2001, la Cour de justice avait retenu, à la charge du Grand-Duché de Luxembourg, un manquement aux obligations prévues par certaines dispositions, énumérées au dispositif de l'arrêt, de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991. La Cour n'avait pas été en mesure de tenir compte de l'adoption, postérieure à la prise en délibéré de l'affaire, du règlement grand-ducal du 24 novembre 2000 concernant l'utilisation de fertilisant azotés dans l'agriculture (*Mémorial A*, n° 124, du 11 décembre 2000, p. 2856).

Dans sa lettre du 29 mai 2001, la Commission estime que ce règlement, postérieur à la procédure en constatation de manquement introduite devant la Cour de justice, ne répondrait pas sur tous les points aux objectifs de la directive. Elle affirme même que le règlement méconnaîtrait l'obligation du Grand-Duché de Luxembourg, aux termes de l'article 228 CE, d'exécuter l'arrêt de la Cour de justice ayant constaté le manquement antérieur. Elle estime que, de ce fait, le Grand-Duché de Luxembourg serait exposé à une condamnation au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte, conformément à l'article 228, paragraphe 2 du traité.

2. Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ne partage pas cette lecture de l'arrêt de la Cour de justice du 8 mai 2001 d'une part, de l'article 228 du traité d'autre part. Un manquement à l'article 228 – destiné à garantir l'autorité des arrêts rendus par la Cour de justice – n'est caractérisé que si, en prenant après l'intervention d'un arrêt de la Cour de justice les mesures d'ordre législatif ou réglementaire qu'il estime nécessaires afin d'assurer la transposition de la directive, l'Etat membre méconnaît *non seulement* les dispositions de la directive, *mais encore* l'arrêt de la Cour de justice ayant constaté son manquement antérieur. Il faut, en d'autres termes, pour que l'article 228 soit applicable, que les griefs que la Commission

fait valoir au vu des dispositions législatives ou réglementaires de transposition soient identiques aux griefs que la Cour de justice avait retenus, avant lesdites mesures législatives ou réglementaires, par son arrêt retenant le manquement de l'Etat membre aux dispositions de la directive.

Or on constate, à la lecture de la lettre de la Commission du 29 mai 2001, que les griefs qui s'y trouvent formulés sont des griefs *nouveaux* par rapport aux griefs retenus par la Cour de justice. Devant la Cour de justice, il n'était question ni de l'extension, prétendument nécessaire, à l'ensemble du territoire national de certaines restrictions prévues pour les zones de protection des eaux, ni des sols gelés superficiellement, ni de la fixation de la limite d'apport d'azote aux cultures de légumineuses, etc. Pour tous ces griefs nouveaux, l'application de l'article 228 du traité à l'encontre du Grand-Duché de Luxembourg n'est, objectivement, pas envisageable.

C'est à tort par conséquent que l'article 228 CE est invoqué dans la lettre de la Commission.

3. Ceci dit, abstraction faite du grief – infondé – de manquement à l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg estime que, du fait de l'adoption du règlement grand-ducal du 24 novembre 2000, il ne se trouve pas non plus en position de manquement aux dispositions de la directive, que celles-ci aient été invoquées dans l'arrêt de la Cour de justice ou non.

Le gouvernement constate, à la lecture de la lettre de la Commission, que la Commission semble considérer comme obligatoire, pour les Etats membres, l'adoption de certaines mesures qui paraissent *souhaitables* aux services de la Commission, mais qui ne font pas partie des obligations *imposées* aux Etats membres aux termes de la directive. La directive laisse, au contraire, une marge d'appréciation considérable aux Etats membres quant aux mesures qu'ils entendent prescrire aux agriculteurs. Aucun article de la directive, ni aucune annexe ne prescrit impérativement les mesures d'interdiction, ou de restriction sévère, que la Commission fait grief au Grand-Duché de Luxembourg de ne pas avoir adoptées. Le gouvernement estime avoir transposé la directive correctement et de manière à assurer la réalisation de ses objectifs. Il prendra position, ci-après, par rapport aux différents griefs détaillés formulés dans la lettre de la Commission.

4. Pour ce qui est du grief visant l'application des dispositions plus sévères prescrites pour les zones de protection des eaux potables à l'ensemble du territoire nationale : en fait, la distinction entre les deux types de zones est justifiée au niveau scientifique. En effet, les dispositions spéciales applicables dans les zones de protection doivent tenir compte d'autres facteurs comme la prévention efficace des contaminations microbiologiques des eaux souterraines captées pour la production d'eau potable. Concrètement, les mêmes fertilisants entraînent à la fois des effets d'apport de nitrate aux eaux et aussi des effets, spécifiques aux zones de protection des eaux destinées à la consommation humaine, de contamination microbiologique. Ce deuxième effet est particulièrement sensible, compte tenu de la géographie du Grand-Duché de Luxembourg, pendant la période hivernale, caractérisée par de plus fortes pluies.

Pour ce qui est des zones du territoire national ne faisant pas partie des zones de protection des eaux potables, une restriction du même type que celle imposée pour les zones de protection des eaux potables n'apparaît pas comme indispensable, le risque d'une contamination microbiologique n'était pas pertinent. Du point de vue de la prévention de la pollution par les nitrates – point de vue qui est seul à s'appliquer à ces zones – l'exécution à ces zones des restrictions prévues à l'article 6.B du règlement ne s'impose pas.

Si
31-32
→ distance
cuvées
d'eau
→ 30 l/d
→ fertiliser
raisonnée

si
annexes II
la Cour
confirme

mesures
pour
légumineuses
fertiliser
raisonnée
(art 6.B.6)
n'ont rien à
voir avec
bactéries
idem 6.B.3
relativement
minimales

5. Les dispositions reprises dans le règlement grand-ducal correspondent à l'application des pratiques agricoles intégrées. A noter qu'une réduction importante des apports de fertilisants organiques entraînera une augmentation proportionnelle de la dose apportée par les engrais chimiques pour couvrir les besoins physiologiques des plantes. Partant la généralisation des dispositions spéciales applicables dans les zones de protection sur l'ensemble du territoire n'est pas justifiée d'un point de vue agronomique et écologique et peut même défavoriser la valorisation optimisée des engrais organiques.

6. En ce qui concerne le point se rapportant à l'épandage de fertilisants en forte pente, il convient de noter que les dispositions du règlement grand-ducal du 24 novembre 2000 prémentionné se rapportent aux terrains en pente en général et donc aussi aux terrains en *forte* pente. Rappelons que l'agriculture luxembourgeoise est essentiellement basée sur la production laitière et animale. De ce chef, la majorité de la surface agricole est exploitée comme prairies et pâturages. Il s'ensuit que les terres les plus exposées à l'érosion par leur situation topographique et par leurs caractères pédologiques sont préférentiellement exploitées comme prairies et pâturages.

7. Sachant que pour ces dernières l'érosion constitue un facteur négligeable, le gouvernement du Grand-Duché a estimé qu'il convenait de réglementer l'épandage sur les champs où un écoulement superficiel avec entraînement d'azote est à craindre, ce qui pourrait induire un ruissellement des fertilisants dans les masses d'eau avoisinantes. Dans le même ordre d'idées, une interdiction d'épandage sur les surfaces arables non couvertes de plantes a été définie pendant la période d'hiver durant lequel le risque d'écoulement est le plus important.

Pour ce qui est des fertilisants minéraux azotés (« engrais chimiques »), il faut souligner que l'épandage de ces engrais s'opère de manière très dosée pendant les phases de démarrage ou de croissance des cultures et que les nutriments apportés sont rapidement absorbés par les plantes et qu'il est reconnu que les pertes à partir des engrais minéraux azotés par ruissellement superficiel sont négligeables.

8. En ce qui concerne l'absence d'une prescription fixant une distance minimale par rapport aux masses d'eau pour l'épandage de fertilisants minéraux azotés, il y a lieu de renvoyer à la disposition prévoyant que l'épandage doit se faire en sens opposé du cours d'eau, ce qui entraîne, *per se*, que l'agriculteur doit respecter une certaine distance avec son épandeur d'engrais lors de l'application de fertilisants sur des champs bordant des masses d'eau et ceci en tenant compte de la situation topographique et pédologique. Rappelons que la transposition nationale interdit *expressis verbis* tout rejet de fertilisants azotés dans le cours d'eau. Par ailleurs, on peut noter que les dispositions prescrites dans le règlement ne portent pas préjudice à la création de zones tampons et permettent de répondre aux objectifs de la présente directive.

9. En ce qui concerne la contestation de la dose admissible de 85 kg N/ha pour les cultures pures de légumineuses, il faut faire remarquer qu'il est généralement admis que les cultures en question absorbent préférentiellement l'azote disponible dans le sol et n'ont recours à l'azote nodulaire qu'en cas d'absence d'azote dans le sol. De ce fait l'application ciblée de fertilisants organiques à faible dose ne contribue pas à un lessivage de nutriments dans le sous-sol. Par ailleurs, il convient de remarquer que l'apport de fertilisants organiques permet de couvrir également les autres besoins des cultures de protéagineuses, notamment en sels minéraux, tels que le potassium et le phosphore, et, de ce chef, contribue à ce que ces cultures aient, le cas échéant, un démarrage et un développement dans des conditions optimales, garantissant ainsi l'absorption d'un maximum d'azote contenu dans le sol.

10. Pour ce qui est du point soulevé en relation avec l'épandage de fertilisants sur les sols gelés, il y a lieu de se référer aux modalités appliquées dans les pays voisins du Grand-Duché de Luxembourg qui mentionnent qu'un épandage de fertilisants sur les sols faiblement gelés s'avère tout à fait opportun sous réserve que la capacité d'absorption du sol ne soit pas dépassée et qu'un écoulement de fertilisants en dehors de la zone d'épandage ne puisse avoir lieu. Le gouvernement considère donc que les dispositions prescrites dans le règlement grand-ducal du 24 novembre 2000, basées sur les connaissances scientifiques et agronomiques publiées dans nos pays voisins, permettent ainsi de répondre à l'objectif de la directive.

11. On aura ainsi démontré que les mesures dont il est fait grief au Grand-Duché de Luxembourg de ne pas les avoir adoptées constituent le cas échéant des mesures paraissant souhaitables à la Commission, mais ne constituent pas des mesures que la directive imposerait aux Etats membres. Pour autant que la Commission continuerait d'estimer qu'il en va autrement, il lui appartiendrait de démontrer son point de vue dans une prochaine communication, que le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ne manquerait pas d'examiner avec attention.

Stratégie
en culture face
à l'érosion
du reste du champ

gag

mais
ne
la demande
pas !

Et ils
mouvent
sa
commune ?
et gel + neige