

Citation suggérée, De Sadeleer N., Martens, G., *La politique communautaire de l'eau, une protection juridictionnelle stricte pour sauvegarder une ressource fondamentale : l'exemple des eaux de surface* Blogdroiteuropeen, November 2022, accessible avec le lien : [https://blogdroiteuropeen.com/?p=18057&preview\\_id=18057&preview\\_once=479dd9815f&preview=true&thumbnail\\_id=18063](https://blogdroiteuropeen.com/?p=18057&preview_id=18057&preview_once=479dd9815f&preview=true&thumbnail_id=18063)

## La politique communautaire de l'eau, une protection juridictionnelle stricte pour sauvegarder une ressource fondamentale : l'exemple des eaux de surface

Nicolas DE SADELEER, *Professeur ordinaire et Chaire Jean Monnet à l'Université Saint-Louis – Bruxelles*

Gauthier MARTENS, *Juriste*

### Introduction

La pollution des eaux constitue une des facettes de la crise environnementale certes ancienne, mais dont la gravité ne s'est pas nécessairement estompée malgré l'accumulation de régimes réglementaires. Elle se traduit par des effets très spécifiques dus aux particularités écologiques propres au milieu aquatique<sup>1</sup>. Pendant longtemps la solution préconisée par les pouvoirs publics et les entreprises fut la suivante : « *the solution to pollution is dilution* ». Or le phénomène de dissolution des polluants rencontre ses limites, notamment s'agissant des matières insolubles et des déchets solides. Dans le souci d'atteindre un haut niveau de protection de l'environnement<sup>2</sup>, une kyrielle de directives-cadre fixent, au niveau européen, des objectifs contraignants fortement imprégnés de considérations scientifiques (état de conservation favorable des habitats naturels, bon état écologique de l'eau). Cette technique, visant à atteindre par pallier un certain niveau qualitatif des écosystèmes, imprègne deux directives-cadre en matière d'eau :

- la directive-cadre 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<sup>3</sup> (ci-après DCE) qui a obligé les États membres à atteindre un « **bon état** » de toutes les eaux de surface de l'Union pour la fin de l'année 2015 ;
- la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »)<sup>4</sup>, qui oblige les États membres d'atteindre un « **bon état écologique** » d'ici à 2020.

<sup>1</sup> F. RAMADE, *Dictionnaire encyclopédique des pollutions*, Ediscience, 2000, p. 155.

<sup>2</sup> Art. 3, par. 2 TUE ; art. 191, par. 2 TFUE et art. 37 de la CDFUE.

<sup>3</sup> JO, L 327, 22 décembre 2000.

<sup>4</sup> JO, L 164, 25 juin 2008.

Il s'ensuit que les États membres jouissent à priori d'une marge d'appréciation importante quant aux moyens à mettre en œuvre pour respecter ces obligations de résultat.

La possibilité d'atteindre un bon état des eaux de surface (rivières, lacs, eaux de transitions<sup>5</sup> et côtières) ou des eaux souterraines se heurte à de nombreux défis dans la mesure où différentes politiques sectorielles (relatives aux produits, déchets, installations classées, agriculture, aménagement du territoire, égouttage, transport maritime et fluvial, protection de la nature) influencent tant la quantité que la qualité des ressources hydriques.

L'adoption en octobre 2000 de la DCE constitua un changement radical, ces ressources hydriques étant désormais réglementées dans leur totalité, et non plus comme auparavant selon une logique sectorielle<sup>6</sup>. La DCE innove à bien des égards en obligeant les États à développer des politiques de bassin et à fixer des objectifs de qualité pour chaque cours d'eau. Elle organise la gestion des eaux intérieures de surface, souterraines, de transition et côtières, afin de prévenir et de réduire leur pollution, de promouvoir leur utilisation durable, de protéger leur environnement, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses (art. 1<sup>er</sup>). Pour ce faire, elle recourt à plusieurs principes de droit primaire : le principe d'intégration (considérant n° 16 du préambule), le principe du pollueur-payeur (art. 9), le principe du développement durable (art. 1<sup>er</sup>, b), le principe de *standstill* (art. 1<sup>er</sup>, a), et le principe de prévention (art. 4, par. 1<sup>er</sup>, a, i et b, i ; art. 10)<sup>7</sup>. Ce dernier constitue d'ailleurs la pierre angulaire de cette nouvelle approche. En effet, la DCE énonce une obligation de résultat pour les États membres : ceux-ci devaient prendre les mesures nécessaires afin de parvenir à un « bon état » des masses d'eau visées avant le 22 décembre 2015 (art. 4, par. 1<sup>er</sup>, a, ii et b, ii, et art. 25). Ce « bon état » est déterminé en fonction d'indicateurs de qualité biologiques, hydromorphologiques et physico-chimiques (annexes II et V).

Ces indicateurs, différents en fonction du type de masse d'eau, sont ainsi catégorisés au sein de cinq classes d'état écologique qui correspondent à « l'expression de la qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface »<sup>8</sup>, déterminé conformément à l'annexe V.

Pour les eaux de surface, les définitions générales suivants sont données<sup>9</sup> :

---

<sup>5</sup> Définies par l'art. 2, par. 6, de la directive 2000/60 comme « des masses d'eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce ».

<sup>6</sup> Hormis donc les milieux marins, régis par la directive-cadre 2008/56/CE susmentionnée.

<sup>7</sup> N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 276–280.

<sup>8</sup> Directive 2000/60/CE, art. 2, 20).

<sup>9</sup> Directive 2000/60/CE, annexe V, point 1.2. et tableau 1.2.

- Très bon : « Pas ou très peu d'altérations anthropogéniques des valeurs des éléments de qualité physico-chimiques et hydromorphologiques applicables au type de masse d'eau par rapport aux valeurs normalement associées à ce type dans des conditions non-perturbées. Les valeurs des éléments de qualité biologique pour la masse d'eau de surface correspondent à celles normalement associées à ce type dans des conditions non perturbées et n'indiquent pas ou très peu de distorsions » ;
- Bon : « Les valeurs des éléments de qualité biologiques applicables au type de masse d'eau de surface montrent de faibles niveaux de distorsion résultant de l'activité humaine, mais ne s'écartent que légèrement de celles normalement associées à ce type de masse d'eau de surface dans des conditions non perturbées » ;
- Moyen : « Les valeurs des éléments de qualité biologiques applicables au type de masse d'eau de surface s'écartent modérément de celles normalement associées à ce type de masse d'eau de surface dans des conditions non perturbées. Les valeurs montrent des signes modérés de distorsion résultant de l'activité humaine et sont sensiblement plus perturbées que dans des conditions de bonne qualité » ;
- Médiocre : « Les eaux montrant des signes d'altérations importantes des valeurs des éléments de qualité biologiques applicables au type de masse d'eau de surface et dans lesquelles des communautés biologiques pertinentes s'écartent sensiblement de celles normalement associées au type de masse d'eau de surface dans des conditions non perturbées » ;
- Mauvais : « Les eaux montrant des signes d'altérations graves des valeurs des éléments de qualité biologiques applicables au type de masse d'eau de surface et dans lesquelles font défaut des parties importantes des communautés biologiques pertinentes normalement associées au type de masse d'eau de surface dans des conditions non perturbées ».

C'est aux États qu'il revient, d'une part, d'organiser les programmes de surveillance visant à apprécier « l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique »<sup>10</sup>, en tenant notamment compte du « principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau »<sup>11</sup>. D'autre part, ils sont également chargés de l'élaboration de programmes de mesures, ceux-ci contenant des « mesures de base » et, potentiellement, des « mesures complémentaires »<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Directive 2000/60/CE, art. 8, par. 1.

<sup>11</sup> Directive 2000/60/CE, art. 9, par. 1.

<sup>12</sup> Directive 2000/60/CE, art. 11, par. 1 à 4, et annexe VI.

La directive-cadre est parvenue à diminuer la progression de la contamination des eaux continentale, notamment par le rejet d'effluents domestiques et industriels. Cependant, selon les données les plus récentes de l'Agence européenne pour l'environnement concernant la période 2010-2015<sup>13</sup>, les eaux côtières bénéficient dans la plus grande proportion d'un statut écologique bon ou très bon (61,02%), suivis des lacs (56,13%), des rivières (43,87%) et enfin des eaux de transition (32,96%)<sup>14</sup>. Les objectifs fixés par la DCE sont donc loin d'être atteints. En outre, les formes de pollution ont évolué avec le temps : à la contamination des cours d'eau par des matières organiques fermentescibles se sont substitués des pollutions chimiques à la toxicité aiguë, plus difficiles à combattre en raison de leur caractère diffus<sup>15</sup>.

Dans la mesure où la directive-cadre fut adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, CE (devenu l'article 192, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)), elle constitue une harmonisation de type minimal ; les États membres peuvent, en vertu de l'article 193 TFUE, adopter des mesures plus strictes. Ainsi l'objectif ultime de la directive consiste à parvenir *au minimum* à un « bon état » de toutes les eaux de surface de l'Union et à maintenir cet état<sup>16</sup>.

Dans deux arrêts fondamentaux, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé la portée de l'obligation de prévenir la détérioration de la qualité des eaux de surface. Le premier arrêt, rendu le 1<sup>er</sup> juillet 2015 par la grande chambre de la Cour<sup>17</sup>, porte sur le caractère obligatoire de l'obligation de prévenir la détérioration des masses d'eau de surface ; ainsi que l'obligation pour les autorités publiques d'éviter toute dégradation de la qualité des eaux à l'intérieur même des cinq classes établies conformément à l'annexe V de la directive. Rendu le 5 mai 2022 par la deuxième chambre de la Cour<sup>18</sup>, le second arrêt oblige les États membres à évaluer les impacts temporaires de courte durée des programmes et des projets affectant la qualité d'une masse d'eau de surface. Dans la même logique que l'arrêt précédent, la Cour a jugé que ce type de détérioration est prohibée sauf octroi, à titre dérogatoire, d'une autorisation expresse.

---

<sup>13</sup> Les plans de gestion de district hydrographique (ou RBMPs pour « *River Basin Management Plans* ») devant être mis à jour tous les six ans une fois passée la période initiale de 15 ans conformément à l'art. 13, par. 7, de la DCE, le troisième rapport devrait devenir disponible avant la fin de l'année 2022.

<sup>14</sup> Agence européenne pour l'environnement, « Ecological status of surface waters in Europe », 2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>.

<sup>15</sup> Agence européenne pour l'environnement, *Signaux de l'AE 2020, vers une pollution zéro en Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2020, p. 20 à 23 et 43 à 45.

<sup>16</sup> Voy. Directive 2000/60/CE, considérant 26.

<sup>17</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, C-461/13.

<sup>18</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement c. Premier ministre et Ministre de la Transition écologique et solidaire*, C-525/20.

Dans ces deux arrêts, la Cour applique au domaine des eaux de surface le principe de prévention, principe phare du droit de l'environnement<sup>19</sup>, de manière aussi poussée qu'elle ne l'a fait en matière de conservation des habitats<sup>20</sup>.

À l'heure du changement climatique, où la sécheresse et les inondations se multiplient partout en Europe, ces deux arrêts revêtent d'autant plus d'importance que la qualité de l'eau est susceptible de se détériorer en raison d'événements climatiques aussi soudains que violents. En effet, les inondations détériorent de manière significative la qualité des eaux de surface, dans la mesure où elles emportent dans leur sillage de nombreux déchets dangereux (produits pétroliers, huiles usagés, produits chimiques, etc.) tandis que les sécheresses ont pour effet d'accroître la concentration des polluants chimiques dans des volumes d'eau plus restreints.

### 1. Prévention et amélioration : les deux axes de la politique de l'eau

Conformément au principe de prévention, la politique environnementale ne se limite pas à limiter les dégâts causés par la pollution. Dans la mesure où de nombreux écosystèmes se trouvent déjà dans un état critique, elle oblige également les autorités à améliorer l'état de l'environnement, en gommant les erreurs du passé. Cette restauration des écosystèmes implique notamment la décontamination des sols pollués, l'enlèvement des structures artificielles des cours d'eau en vue de rétablir l'écoulement naturel, l'épuration des eaux, la restauration des berges, la création de zones tampon, l'introduction de populations d'espèces disparues, etc.

Cette double obligation correspond au prescrit du TFUE en matière d'environnement, son article 191, paragraphe 1<sup>er</sup>, premier tiret, imposant aux États membres de contribuer à « la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ». Ainsi, bon nombre de dispositifs réglementaires comportent à la fois une obligation de prévenir la détérioration et une obligation d'améliorer les milieux. C'est notamment le cas de l'article 4, paragraphe 1, de la DCE, lequel impose deux objectifs distincts, quoique intrinsèquement liés<sup>21</sup>.

D'une part, à titre préventif, les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour « prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface »<sup>22</sup>. D'autre part, ils « protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface (...) afin de parvenir à un bon état au plus tard [à la fin de l'année 2015] »<sup>23</sup>.

En effet, il est apparu aux yeux des parlementaires que la seule obligation de parvenir à un « bon état » des masses d'eau n'aurait pas suffi à protéger les ressources hydriques, étant donné

<sup>19</sup> N. DE SADELEER, *Environmental Principles*, Oxford, OUP, 2020, p. 85-133.

<sup>20</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, JO, L 206, 22 juillet 1992.

<sup>21</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-461/13, point 39.

<sup>22</sup> Article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE.

<sup>23</sup> Article 4, paragraphe 1, sous a), ii) et iii).

qu'une masse d'eau classée dans une catégorie supérieure à la catégorie « bon état » pouvait se dégrader jusqu'à entrer dans cette dernière catégorie. C'est pour cette raison que le Parlement européen a proposé une modification permettant d'opérer une distinction entre l'obligation de parvenir à un « bon état » et celle de prévenir toute détérioration en introduisant, à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, un nouveau tiret énonçant distinctement cette dernière obligation<sup>24</sup>.

## 2. Caractère contraignant de l'obligation de prévention de la détérioration

L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/60, qui prévoit ces obligations de prévention et d'amélioration en matière d'eaux de surface, ne se limite pas à énoncer, selon une formulation programmatique, de simples objectifs de planification de gestion, mais déploie des effets contraignants, une fois déterminé l'état écologique de la masse d'eau concernée, à chaque étape de la procédure prescrite par cette directive. Cette disposition ne contient donc pas uniquement des obligations de principe, mais elle concerne également des projets particuliers<sup>25</sup>.

La CJUE a jugé que « sous réserve de l'octroi d'une dérogation, toute détérioration de l'état d'une masse d'eau doit être évitée, indépendamment des planifications à plus long terme prévues par des plans de gestion et des programmes de mesures. L'obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau de surface *reste contraignante à chaque stade de la mise en œuvre* de la directive 2000/60 et est applicable à tout type et à tout état de masse d'eau de surface pour lequel un plan de gestion a été ou aurait dû être adopté. L'État membre concerné est, par conséquent, *tenu de refuser l'autorisation d'un projet* lorsque ce dernier est de nature à détériorer l'état de la masse d'eau concernée ou à compromettre l'obtention d'un bon état des masses d'eau de surface, sauf à considérer que ledit projet relève d'une dérogation en vertu de l'article 4, paragraphe 7, de cette directive »<sup>26</sup>. Ainsi dans le cadre de cet examen, les pouvoirs publics ne peuvent mettre en balance les intérêts environnementaux et socio-économiques.

L'obligation de refus d'autorisation d'un projet qui aurait pour conséquence de dégrader une masse d'eau de surface entraîne d'importantes conséquences en termes d'évaluation. En effet, l'évaluation prescrite par la directive n'est pas circonscrite, par l'application de seuils techniques, à certaines activités. Il n'y a donc pas de règle *de minimis*. Tout au plus la directive prescrit-elle, concernant « certains polluants ou groupes de polluants présentant un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, notamment des risques auxquels sont exposées les eaux utilisées pour le captage d'eau potable »<sup>27</sup>, une évaluation conforme au

<sup>24</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-461/13, point 41.

<sup>25</sup> Ibidem, point 43 et 47.

<sup>26</sup> Ibidem, point 50, nous soulignons.

<sup>27</sup> Directive 2000/60/CE, art. 16, par. 1.

règlement 793/93<sup>28</sup> et la prise de mesures spécifique visant dans un premier temps à une réduction progressive des rejets, émissions et perte de substance, et, à terme, à l'arrêt ou la suspension de ceux-ci<sup>29</sup>.

La notion de projet n'est pas définie plus avant, ni dans les arrêts – l'arrêt allemand concernant l'aménagement d'une voie navigable tandis que le jugement rendu vis-à-vis du gouvernement français porte sur « un décret relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux »<sup>30</sup> –, ni dans la directive-cadre qui n'en fait même pas mention. Cependant, dans la mesure où cette dernière a pour objet d'établir un cadre général de protection des eaux<sup>31</sup>, sans doute la notion doit-elle être interprétée de manière extensive, de la même manière que l'a fait la CJUE dans le domaine de la protection des habitats. Il s'ensuit que les États membres sont tenus d'examiner à tous le moins l'incidence de tous les projets susceptibles de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau.

Toutefois, qu'en est-il si une installation industrielle n'étant pas soumise à une évaluation des incidences en vertu de la directive EIE<sup>32</sup>, celle-ci ne s'appliquant qu'aux installations dépassant un certain seuil, venait à avoir des effets délétères sur la qualité d'une masse d'eau ? Bien qu'elle semble laisser une large marge d'appréciation aux États, la directive-cadre précise tout de même que « 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<sup>33</sup> et compte tenu du principe du pollueur-payeur »<sup>34</sup>.

En tout état de cause, la Cour semble appliquer au domaine de l'eau le raisonnement qu'elle avait arrêtée en matière de protection des habitats. Selon une jurisprudence constante, en cas d'incertitude sur la survenance d'éventuelles menaces que pourrait entraîner un plan ou un projet sur l'intégrité d'un site relevant du réseau Natura 2000, les autorités doivent s'abstenir, conformément au principe de précaution, de délivrer l'autorisation, ou à tout le moins imposer des conditions d'exploitation en mesure d'éviter l'impact négatif<sup>35</sup>. Il en va donc de même pour l'amélioration du statut écologique des masses d'eau, qui par ailleurs porte tant sur le qualitatif que sur le quantitatif.

---

<sup>28</sup> Règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes, *JO*, L 84, 5 avril 1993, lequel a été remplacé par le règlement REACH.

<sup>29</sup> Directive 2000/60/CE, art. 16, par. 2 et 6.

<sup>30</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, point 2.

<sup>31</sup> Directive 2000/60/CE, art. 1.

<sup>32</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JO*, L 26, 28 janvier 2012.

<sup>33</sup> L'annexe en question se contente de préciser le contenu de l'analyse économique.

<sup>34</sup> Directive 2000/60/CE, art. 9, par. 1, al. 2, second tiret.

<sup>35</sup> CJCE, 7 septembre 2004, arrêt *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c. Staatsecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-127/02, point 57.

### 3. Obligation de prévenir la détérioration au sein des classes

En vertu de l'annexe V de la DCE, les différents types d'eaux de surface sont réparties parmi les cinq classes susmentionnées (états très bon, bon, moyen, médiocre ou mauvais) au moyen de valeurs limites des différents critères de qualité biologique, ces valeurs indiquent les « frontières » entre classes.

Ainsi, conformément à une règle dite « *one out all out* »<sup>36</sup>, le classement d'une masse d'eau de surface dépend de la valeur la plus mauvaise des paramètres applicables. En conséquence, une masse d'eau est classée dans la classe immédiatement inférieure dès que le ratio de l'un des éléments de qualité descend sous le niveau correspondant à sa classe actuelle<sup>37</sup>. En d'autres termes, aucune pondération de l'ensemble des valeurs n'est prévue, ce qui aurait eu pour effet de diminuer l'importance d'un impact particulier. Le déclassement ne nécessite donc pas que tous les paramètres se retrouvent sous le niveau applicable à la classe retenue. Cette règle a pour effet d'accroître le risque de déclassement de la masse d'eau et, partant, d'obliger les autorités nationales à adopter les mesures nécessaires pour améliorer constamment la qualité de l'eau en vue de prévenir sa dégradation.

Dans le prolongement de ce raisonnement, la CJUE a en outre jugé dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015 que l'interdiction de la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface, figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), s'applique « dès que l'état d'au moins un des éléments de qualité, au sens de l'annexe V de cette directive, se dégrade d'une classe, *même si cette dégradation ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau de surface* »<sup>38</sup>. Les États membres sont ainsi encouragés à prévenir les détériorations de l'état d'une masse d'eau de surface à l'intérieur d'une classe. Cette interprétation exclut que seules les « atteintes graves » constituent une détérioration de l'état d'une masse d'eau. Si ce n'était pas le cas, toutes les autres valeurs que la valeur la plus basse pourraient être abaissées par des micro-pollutions sans que cela entraîne de conséquences juridiques<sup>39</sup>.

### 4. Obligation de prévenir les détériorations de courte durée sans conséquences sur le long terme

Il est certain que les détériorations qui ont des effets irréversibles sur l'état de la masse d'eau sont prohibées. L'on songe notamment à la construction et l'exploitation des infrastructures

<sup>36</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-461/13, point 59.

<sup>37</sup> Directive 2000/60/CE, annexe V, point 1.4.2.

<sup>38</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-461/13, point 69, nous soulignons.

<sup>39</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz*, C-461/13, point 62.

comme des barrages, des retenues d'eau, le rejet d'eau chaude par des installations nucléaires<sup>40</sup>, voire le bétonnage des berges.

Or, les activités humaines, que ce soit sous la forme de programmes ou de projets, ont de multiples effets sur l'environnement aquatique, certains n'étant pas nécessairement irréversibles. Pour cette raison, le paragraphe 6 de l'article 4 de la DCE prévoit qu'une telle détérioration « n'est pas considérée comme une infraction aux exigences (...) si elle résulte de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure, qui sont exceptionnelles ou qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévues », moyennant la mise en place de mesures pour encadrer la déclaration de ces détériorations et prévenir des dégradations ultérieures<sup>41</sup>.

De plus, les auteurs de la directive n'ont pas défini le caractère « temporaire » de la détérioration de l'état d'une masse d'eau. Seulement ont-ils, en mettant l'accent sur le caractère exceptionnel de ce type de détérioration, souhaiter limiter le champ d'application de cette dérogation.

Le Conseil d'État de France avait interrogé la CJUE sur le point de savoir si l'article 4 de la DCE devait être interprété comme permettant aux États membres, lorsqu'ils autorisent un programme ou un projet, de ne pas prendre en compte leurs impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état de l'eau de surface. Les autorités françaises estimaient qu'une détérioration temporaire de l'état de l'eau ne devait pas être évitée tant que cette dernière n'a pas d'impact de long terme sur la qualité de l'eau.

Eu égard à une interprétation littérale et contextuelle de la directive-cadre, la Cour rejette cette argumentation, estimant que « lorsqu'ils apprécient la compatibilité d'un programme ou d'un projet particulier avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux », les États sont obligés de tenir compte des impacts temporaire de courte durée et sans conséquences sur le long terme, sauf si de tels impact « n'ont, par nature, que peu d'incidence sur l'état des masses d'eau concernées »<sup>42</sup>.

La France soutenue par d'autres États membre avait argué que les dégradations temporaires échappaient à l'obligation de prévention, dans la mesure où la directive prévoit un régime de contrôle espacé dans le temps. En effet, son annexe V prévoit différentes fréquences en matière de surveillance, pouvant aller jusqu'à six ans pour les conditions morphologiques (profondeur et structure du lit ou de la rive des lacs et rivières). Alors que les substances préoccupantes doivent être contrôlées mensuellement, les macro-invertébrés et les poissons ne doivent faire

---

<sup>40</sup> CJUE, 29 juillet 2019, arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL c. Conseil des ministres*, C-411/17, point 94.

<sup>41</sup> Article 4, par. 6, a) à e).

<sup>42</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, point 45.

l'objet d'un contrôle que tous les six ans<sup>43</sup>. Seules les caractéristiques hydrologiques des rivières (quantité et dynamique du débit d'eau, connexion aux masses d'eau souterraines) doivent faire l'objet d'un contrôle continu<sup>44</sup>. En d'autres termes, le gouvernement français défendait que, la périodicité du contrôle des paramètres intervenant dans l'étude des incidences de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface, en vue de placer celle-ci dans une catégorie bien particulière, étant variable, des détériorations temporaires n'étaient pas détectables en raison de la fréquence des contrôles et, partant, ne pouvaient tomber sous le coup du régime préventif. Le gouvernement français s'est notamment appuyé sur un document d'orientation de la Commission européenne, lequel n'était toutefois pas juridiquement contraignant.

En effet, ledit document permettait aux autorités nationales de ne pas tenir compte d'une limitation d'une détérioration sur le court terme, qui n'avait pas de conséquences sur le long terme. Suivant les conclusions de l'avocat général Rantos<sup>45</sup>, la CJUE estime le contraire. Elle considère que l'interprétation retenue dans ce document contredisait l'économie générale de la directive ainsi que les objectifs qu'elle poursuit<sup>46</sup>. De fait, l'économie de la DCE est de prévenir toute dégradation supplémentaire, ce qui résulterait à notre avis implicitement d'un principe de *standstill* (ou effet cliquet), lequel n'est pas reconnu en droit primaire de l'Union. En d'autres termes, la directive-cadre exige, en évitant toute forme de dégradation de la qualité des eaux, sur le long terme ou sur le court terme, temporaire ou définitive, que la qualité de l'écosystème aquatique s'améliore constamment<sup>47</sup>.

Ceci induit donc une obligation d'évaluer tout plan ou projet susceptible de conduire à une détérioration de l'état des eaux de surface<sup>48</sup> et, en cas d'évaluation négative, de refuser l'adoption du programme ou projet<sup>49</sup>.

Cela étant dit, dans le cas où il serait démontré que l'exécution du plan ou du projet violerait l'obligation de prévention, celui-ci pourrait néanmoins voir le jour dans deux hypothèses :

- ses impacts « n'ont, par nature, que peu d'incidence sur l'état des masses d'eau concernées » ;

---

<sup>43</sup> Directive 2000/60, annexe V, point 1.3.4. ; Voy. aussi CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, point 40 et 41.

<sup>44</sup> Directive 2000/60, annexe V, point 1.3.4. et 1.1.1.

<sup>45</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, concl. Av. gén. A. Rantos, point 69 et s.

<sup>46</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, point 31.

<sup>47</sup> CJUE, 5 mai 2022, arrêt *Association France Nature Environnement*, C-525/20, point 31 et s.

<sup>48</sup> Dans le domaine de la conservation de la nature, l'évaluation prévue par la directive Habitats « ne constitue pas un examen de pure forme, mais (...) doit permettre une analyse approfondie qui soit à la hauteur des objectifs de conservation du site ... » (CJCE, 14 avril 2005, arrêt *Commission c. Pays-Bas*, C- 441/03, point 22.

<sup>49</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, point 50.

- l'autorité compétente l'autorise dans la mesure où les conditions dérogatoires prévues au paragraphe 4 sont remplies.

S'agissant de la première hypothèse, on se rend compte des difficultés de déterminer le « peu d'incidence » d'un projet « sur l'état des masses d'eau concernées ». La frontière entre le « peu d'incidence » et une incidence directe, indirecte, potentielle, voire un risque d'incidence, est en effet ténue. En ce qui concerne la seconde hypothèse, les conditions dérogatoires doivent être interprétées de manière stricte.

## Conclusion

De nombreux cours d'eau en Europe étant transfrontaliers, la protection des écosystèmes aquatiques occupe une place centrale dans la politique environnementale de l'Union. Or, tant sur le plan quantitatif (prélèvements) que qualitatif (rejets, dégradation des cours d'eau), les pressions sur les ressources hydriques s'accroissent<sup>50</sup>.

À travers les deux arrêts commentés ci-dessus, la Cour de justice consacre une interprétation rigoureuse des obligations contenues au sein de la directive 2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Les États membres doivent ainsi tout mettre en œuvre pour éviter la dégradation de leurs masses d'eau.

Quand bien même ces deux arrêts ont trait aux eaux de surface (lacs et rivières mais aussi eaux de transitions et eaux côtières), la directive 2000/60 s'applique également aux eaux souterraines. Par conséquent, les obligations de nature préventive s'étendent aussi aux nappes aquifères, dont beaucoup souffrent de pollutions diffuses notamment d'origine agricole<sup>51</sup>.

La CJUE a d'ailleurs aussi été amené à se prononcer sur la détérioration des eaux situées en sous-sol. À cet égard, dans un arrêt phare concernant les masses d'eau souterraines de l'aquifère d'Almonte-Marismas de l'espace naturel protégé de Doñana en Andalousie<sup>52</sup>, la Cour rappelle que le but de la DCE est d'« atteindre, par une action coordonnée, le « bon état » de toutes les eaux de l'Union, y compris les eaux souterraines »<sup>53</sup> et, invoquant la jurisprudence de l'arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, qu'« il ressort de l'économie de l'article 4 de la directive 2000/60 que les détériorations de l'état d'une masse d'eau, même transitoires, ne sont autorisées qu'à de sévères

---

<sup>50</sup> Agence européenne pour l'environnement, *Ecological status of surface waters in Europe*, 2021, <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>.

<sup>51</sup> Agence européenne pour l'environnement, *Signaux de l'AEE, Vers un pollution zéro en Europe*, Luxembourg, Publications de l'Union européenne, 2020, p. 19 à 21.

<sup>52</sup> CJUE, 24 juin 2021, arrêt *Commission européenne c. Royaume d'Espagne*, C-559/19.

<sup>53</sup> CJUE, 24 juin 2021, arrêt *Commission c. Espagne*, C-559/19, point 37.

conditions et que le seuil au-delà duquel est constatée une violation de l'obligation de prévenir la détérioration de l'état d'une masse d'eau doit être bas »<sup>54</sup>.

Quant à l'arrêt du 5 mai 2022, il consacre enfin dans la jurisprudence, après 50 ans de politique environnementale<sup>55</sup>, le passage d'une logique défensive des impacts de la pollution à une logique proactive de reconquête de la nature. Plus qu'une transition, il s'agit d'une accumulation de prescrits pour les États membres. Ceci aboutit, conformément à l'article 191 du TFUE, à une approche à la fois proactive et réactive, la DCE exigeant des autorités des États membres qu'ils « améliorent et restaurent » les masses d'eau, aussi bien souterraines que de surface.

Les tendances réglementaires les plus récentes au niveau de l'Union européenne confirme, au demeurant, cette expansion du paradigme. On pense notamment à la Communication de la Commission européenne contenant son plan « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols »<sup>56</sup> ainsi qu'à la récente proposition de règlement pour la restauration de la nature faite par le Parlement européen et le Conseil<sup>57</sup>. En raison de la montée en puissance d'une noria de défis environnementaux, la prévention ne suffit plus. Il convient de restaurer les écosystèmes en vue de parer les effets délétères du changement climatique.

---

<sup>54</sup> JUE, 24 juin 2021, arrêt *Commission c. Espagne*, C-559/19, point 48.

<sup>55</sup> Le droit moderne de l'environnement a vu le jour avec l'adoption de la Conférence des Nations unies sur l'environnement, qui a eu lieu à Stockholm en 1972.

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Cap sur une planète en bonne santé pour tous, Plan d'action de l'UE : « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols », COM (2021) 400 final, 12 mai 2021.

<sup>57</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, 22 juin 2022.