



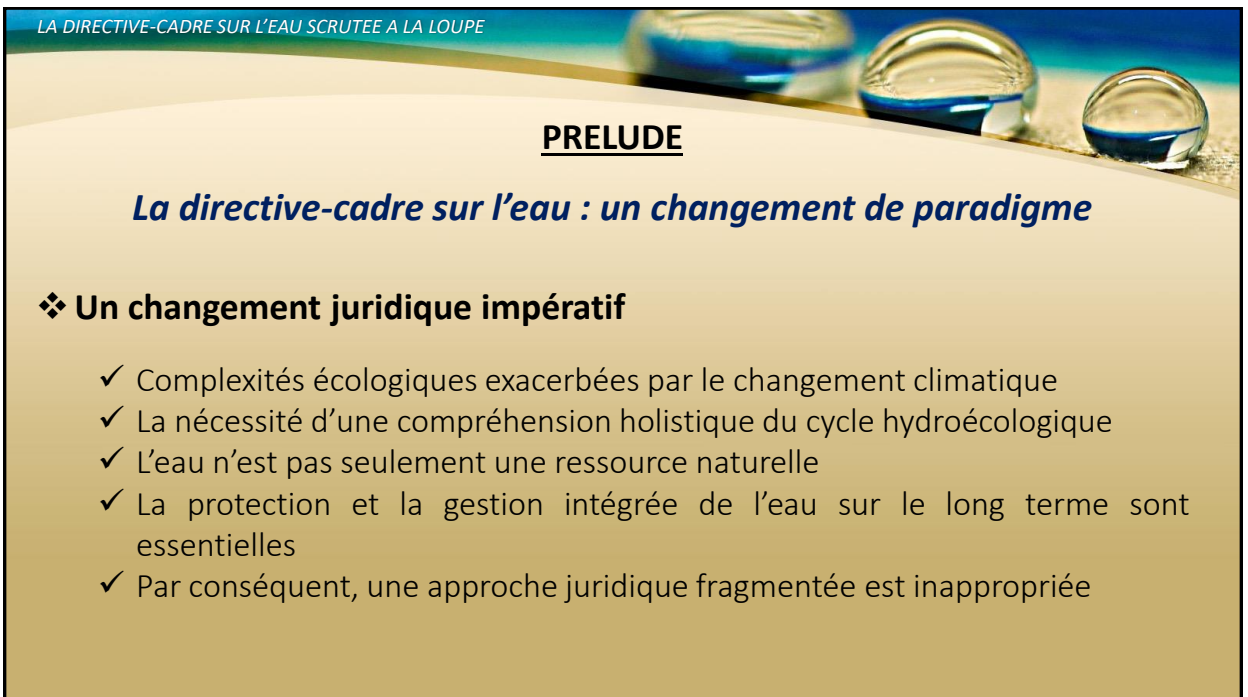
LES JUGES NATIONAUX ET LA
LÉGISLATION EUROPÉENNE
SUR L'EAU
Focus sur l'accès à la justice
Atelier en ligne pour juges et procureurs
23-24 et 30-31 janvier 2023
8h45 – 13h30 (CET)

EUROPEAN LAW⁷

LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

Nathalie HERVÉ-FOURNEREAU
Directrice de recherche CNRS
Institut de l'Ouest Droit et Europe UMR 6262 CNRS
Université de Rennes FRANCE - Bretagne

1



LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

PRELUDE

La directive-cadre sur l'eau : un changement de paradigme

❖ **Un changement juridique impératif**

- ✓ Complexités écologiques exacerbées par le changement climatique
- ✓ La nécessité d'une compréhension holistique du cycle hydroécologique
- ✓ L'eau n'est pas seulement une ressource naturelle
- ✓ La protection et la gestion intégrée de l'eau sur le long terme sont essentielles
- ✓ Par conséquent, une approche juridique fragmentée est inappropriée

2

PRELUDE

La directive-cadre sur l'eau : un changement de paradigme

❖ Une directive "cardinale" de la législation européenne sur l'eau

- ✓ Une directive-cadre qui restructure la politique de l'eau de l'UE
- ✓ Une directive qui prévoit des connexions avec les législations sur l'eau maintenues et d'autres législations environnementales telles Natura 2000
- ✓ Une mise en œuvre qui nécessite une intégration renforcée des exigences environnementales dans les politiques de l'UE

3

PRELUDE

La directive-cadre sur l'eau : un changement de paradigme

❖ Une directive-cadre complexe

- ✓ Une approche holistique et écosystémique promue à l'échelle des bassins hydrographiques
- ✓ Mais *"le contrôle de la quantité constitue un élément complémentaire garantissant une bonne qualité de l'eau"* (considérant 19 DCE)
- ✓ Une technicité élevée avec de nombreuses notions et annexes
- ✓ Un calendrier ambitieux des objectifs à atteindre
- ✓ Reflet de l'arborescence complexe de l'actuelle politique de l'eau
- ✓ Ne constitue pas une harmonisation complète des législations des Etats membres
- ✓ De nombreux guides d'orientation adoptés pour sa mise en œuvre
- ✓ Des difficultés d'application et divers litiges portés devant les juridictions

4

La directive-cadre sur l'eau : les cinq éléments essentiels

- I. Objectifs ambitieux et obligations générales pour améliorer et prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau
- I. Principales obligations spécifiques imposées aux Etats membres
- II. Lutte contre la pollution de l'eau & approche combinée
- III. District hydrographique, gouvernance à plusieurs niveaux, information et participation du public
- IV. Objectifs environnementaux moins stricts, exemptions et report de calendrier

5

I- Objectifs ambitieux et obligations générales pour améliorer et prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau

- ❖ Six objectifs concernant la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines

“a) prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui dépendent directement;

b) promeuve une utilisation durable de l'eau fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles ».

6

❖ Six objectifs concernant la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines

« c) vise à renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi qu'à l'améliorer, notamment par des mesures spécifiques conçues pour réduire progressivement les rejets, émissions et pertes de substances prioritaires et l'arrêt ou la suppression progressive des rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires ;

d) assure la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et prévienne l'aggravation de leur pollution et ;

e) contribue à atténuer les effets des inondations et des sécheresses".

7

❖ **L'objectif ultime: un bon état de toutes les masses d'eaux de surface (plus de 100 000) et souterraines (plus de 13 000) d'ici 2015**

✓ **Pour les eaux de surface:** le bon état désigne « l'état atteint par une masse d'eau de surface lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins bons" (article 2). L'état écologique comprend une série d'éléments de qualité par type de masses d'eau, tels que des éléments biologiques et hydromorphologiques, la quantité et la dynamique des débits d'eau, la continuité de la rivière, ou la connexion à la masse d'eau souterraine pour les lacs.

✓ **Pour les eaux souterraines:** le bon état désigne « l'état atteint par une masse d'eau souterraine lorsque son état quantitatif et son état chimique sont au moins bons". (article 2).

8

❖ Deux objectifs contraignants *“distincts, quoique intrinsèquement liés”* (aff. C-461/13)

- ✓ Une obligation de prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau.

Les Etats membres « *mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses*” d'eau de surface et d'eau souterraine (article 4, paragraphe 1, points a) et b)).

- Pas de définition de la notion de détérioration dans la DCE
- Pas de critère explicite dans la DCE pour déterminer le respect de cette obligation

9

❖ Deux objectifs contraignants *“distincts, quoique intrinsèquement liés”*

- **Interprétation rigoureuse de la CJUE pour déterminer le respect de l'obligation de non-détérioration**

Pour les eaux de surface : “dès que l'état d'au moins de l'un des éléments de qualité, au sens de l'annexe V (...), 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.” Aff. C-461/13

Pour les eaux souterraines : “toute augmentation subséquente de la concentration d'un polluant qui (...) dépasse déjà une norme de qualité environnementale ou une valeur seuil fixée par l'État membre constitue également une détérioration ”. Aff. C-535/18

10

❖ Deux objectifs contraignants *“distincts, quoique intrinsèquement liés”*

✓ Une obligation d'améliorer l'état des masses d'eau et des écosystèmes aquatiques

- Premier objectif de la DCE (art. 2): « (...) *améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui dépendent directement;* »
- Les Etats membres « *protègent, améliorent et restaurant toutes les masses d'eau* » de surface et souterraines; « *protègent et améliorent toutes les masses d'eau artificielles et fortement modifiées* » (art. 4 §1)

11

II- Principales obligations spécifiques imposées aux Etats membres

❖ Caractérisation et surveillance des masses d'eau

- ✓ La caractérisation des masses d'eau doit être établie avant l'élaboration du plan de gestion. (Aff. C-559/19, cas eaux souterraines).
- ✓ Une analyse économique de l'utilisation de l'eau
- ✓ Une surveillance des masses d'eau (adoption de programmes de surveillance opérationnel en 2006)

*Réexamens et mises à jour au plus tard 13 ans après l'entrée en vigueur de la DCE et tous les 6 ans ensuite

12

❖ Plans de gestion et programmes de mesures

- ✓ **Plan de gestion de district hydrographique** (premiers plans avant décembre 2009, réexamens et mises à jour en 2015, puis tous les 6 ans)
 - Pour chaque district hydrographique (Art. 13)
 - Description générale des caractéristiques du district hydrographique, de l'emplacement et limites des masses d'eau et des zones protégées
 - Un résumé des pressions et des impacts significatifs des activités humaines sur l'état des masses d'eau
 - Une liste des objectifs environnementaux, un résumé de l'analyse économique et des programmes de mesures

13

❖ Plans de gestion et programmes de mesures

✓ **Programmes de mesures (premiers programmes 2006) Art.11**

- « *Mesures de base* » comptent les mesures requises en vertu des différentes directives sur l'eau, les directives sur l'évaluation des incidences environnementales, les directives IPPC & Seveso, la directive sur les boues d'épuration, la directive sur les pesticides et les directives Natura 2000 (annexe VI)
- Le cas échéant, des "*mesures complémentaires* »: instruments législatifs, instruments administratifs, économiques ou fiscaux, accords négociés, limites d'émissions, codes de bonnes pratiques, récréation et restauration des zones humides, contrôle des captages, promotion d'une agriculture à faibles besoins en eau dans les zones affectées par la sécheresse (...).

14

❖ Registre des zones protégées (2004)

✓ Zones protégées concernées (notamment):

- Les zones de captage d'eau destinée à la consommation humaine fournissant plus de 10m³ par jour ou desservant plus de 50 personnes, ainsi que les masses d'eau destinées à une telle utilisation future (article 7)
- Les zones protégées Natura
- Zones vulnérables/sensibles (directives Nitrates & eaux résiduaires)



✓ Registre de zones protégées

- Pour chaque plan de district hydrographique
- Comportant des cartes localisant les zones protégées
- Etablissement au plus tard en 2004 et mise à jour régulière

15

❖ La récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau

- ✓ L'eau n'est "pas un bien marchand comme les autres mais, au contraire, un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel" (considérant 1 DCE)
- ✓ Une analyse économique des services liés à l'eau (Annexe III)
- ✓ Tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau conformément au principe pollueur payeur (art. 9)

* Rapport de la Cour des comptes européenne 2021

" Les pollueurs ne supportent pas l'intégralité des coûts de la pollution de l'eau".

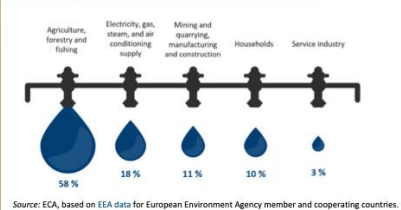


16

Conformément à l'article 9, les Etats membres *"veillent, d'ici 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 DCE.
- *"Les différents secteurs économiques (...) 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"*.

Figure 8 – Water use by economic sector in Europe, 2017



17

Grande flexibilité laissée aux Etats membres

- Composante variable et composante fixe du prix de l'eau *"indépendamment de la consommation réelle"* de l'eau par les usagers (Aff. C-686/15)
- L'absence de tarification de telles activités pas *«nécessairement préjudiciable à la réalisation de ces objectifs»* (aff. C-525/12)
- Prise en considération *"des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération"* des coûts de services ainsi que *« des conditions géographiques et climatiques de la ou des régions concernées »*.



18

III- Lutte contre la pollution de l'eau & approche combinée

❖ Certaines nuances selon les eaux de surface et les eaux souterraines

- ✓ Eaux souterraines: Directive 2006/118/CE
- ✓ Eaux de surface: Directive 2008/105/CE normes de qualité environnementale

❖ Approche combinée des rejets : normes de qualité environnementale et valeurs limites d'émission

- ✓ Sources fixes, valeurs limites d'émissions et contrôles fondés sur les meilleures techniques disponibles
- ✓ Impacts diffus, contrôle "y compris, le cas échéant, les meilleures pratiques environnementales" prévues par d'autres directives sur l'eau

❖ Substances prioritaires et liste de vigilance des substances

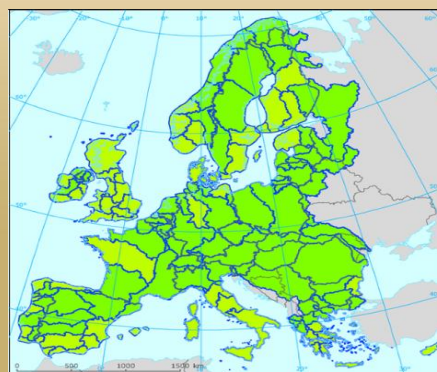
Substances ajoutées en 2022 : fongicide azoxystrobine, herbicide diflufenican, médicament vétérinaire fipronil, clindamycine et ofloxacine, groupe de trois agents de protection solaire (...)

19

IV- District hydrographique, gouvernance à plusieurs niveaux, information et participation du public

❖ District hydrographique (DH) et DH international : la principale unité de gestion

Définie comme "une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées" (art. 2)



20

❖ Information, participation du public et accès à la justice

- ✓ Le “succès” de la DCE repose sur *“une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales”* (considérant 14)
- ✓ Les Etats membres *“encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre »* de la DCE, *« notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique »* (Art. 14)
 - Au moins 3 ans avant le début de la période de référence du plan : *“calendrier et programme de travail pour l’élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation”*

21

❖ Information, participation du public et accès à la justice

- ✓ Les Etats membres *“encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre »* (...) *« notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique »* (Art. 14)
 - Au moins 2 ans avant le début de la période de référence du plan : *“une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion”*
 - Au moins 1 an avant le début de la période de référence du plan : *« un projet de plan de gestion de district hydrographique »*

22

❖ Information, participation du public et accès à la justice

- ✓ Pour permettre une participation active et une consultation des parties prenantes, les Etats membres "*prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations*" sur le projet de plan de gestion du district, sur leur mise à jour et autres documents de référence utilisés pour leur élaboration.
- ✓ En dépit de la "*nature plutôt programmatique*" du verbe encourager: Les Etats membres sont tenus de "*respecter la substance de l'article 14*" et ont donc l'obligation d'encourager une participation active. Aff. C-664/15
- ✓ Pas de disposition spécifique sur l'accès à la justice (pour mémoire, l'UE "ratifie" la convention d'Aarhus en 2005)

23

❖ Information, participation du public et accès à la justice

Compte tenu de la nature contraignante de la DCE, la CJUE défend :

- ✓ Une interprétation combinée de l'article 14 de la DCE, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 9 §3 de la Convention d'Aarhus
- ✓ Une cohérence juridique plus forte entre la DCE, la directive 2011/92 révisée en 2014 (EIE) et les autres législations environnementales pour garantir l'effectivité des droits procéduraux environnementaux.

24

V- Objectifs environnementaux moins stricts, exemptions et report de calendrier

❖ Exigences moins strictes pour les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées

- ✓ Masse d'eau artificielle : *“une masse d'eau de surface créée par l'activité humaine”* (Art.2)
- ✓ Masse d'eau fortement modifiée : *“une masse d'eau de surface, qui, par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine, est fondamentalement modifiée quant à son caractère, telle que désignée par l'État membre conformément aux dispositions de l'annexe II”*
- ✓ Statut de bon potentiel écologique pour les masses d'eau de surface et de bon état chimique

25

❖ Exigences moins strictes pour les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées

- ✓ Les Etats membres désignent de telles masses d'eau dans leur plan de gestion, lorsque: a) *« Les modifications à apporter aux caractéristiques hydromorphologiques de cette masse d'eau pour obtenir un bon état écologique auraient des incidences négatives importantes sur l'environnement au sens large (...) sur d'autres activités de développement humain durable»* b) *les objectifs bénéfiques poursuivis par les caractéristiques artificielles ou modifiées de l'eau ne peuvent pas, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints raisonnablement par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure »* (article 4.3)
- ✓ L'obligation de prévenir toute détérioration des masses d'eau s'applique
- ✓ Des risques élevés de disputes et de contentieux

26

❖ Des exigences moins strictes pour des masses d'eau spécifiques (article 4 §5)

- ✓ *“lorsqu'elles sont tellement affectées par l'activité humaine (...) ou que leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné”* (Art. 4 §5)
- ✓ Les Etats membres doivent justifier que *“les besoins environnementaux et socio-économiques servis par cette activité humaine ne peuvent être atteints par d'autres moyens »* et *« constituant une option environnementale meilleure et dont le coût n'est pas disproportionné »* (Art. 4 §5)
- ✓ les Etats doivent minimiser les impacts négatifs et **respecter l'obligation de prévention de non-détérioration** des masses d'eau concernées.
- ✓ **Des risques élevés de disputes et de contentieux**

27

❖ Détérioration temporaire de l'état des masses d'eau " pas d'infraction " à la DCE si : (art 4§6):

- ✓ Résulte de *« circonstances dues à des causes naturelles ou de cas de force majeure, qui sont exceptionnelles ou qui n'auraient pas pu être prévues »* (graves inondations et sécheresses prolongées ou circonstances dues à des accidents pas prévisibles)
- ✓ Dans le respect des conditions : Les Etats membres doivent prendre *“toutes mesures faisables pour prévenir toute nouvelle dégradation de l'état et pour ne pas compromettre la réalisation”* des objectifs de la DCE *« dans d'autres masses d'eau non touchées par ces circonstances”*; mentionner dans le plan de gestion de district des conditions de déclaration de telles circonstances (...).
- ✓ **Des risques élevés de disputes et de contentieux**

28

❖ **Dérogation au titre de l'article 4 §7:**
Pas d'infraction en cas d'échec à atteindre les objectifs DCE si :

- ✓ Deux situations
 - *"l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de développement humain durable" art. 4§7*
 - *L'échec « résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraine » art. 4§7*
- ✓ **Des risques élevés de disputes et de contentieux**

29

❖ **Dérogation au titre de l'article 4 §7:**
Pas d'infraction en cas d'échec à atteindre les objectifs DCE si :

- ✓ **Strictes conditions requises**
 - *"Toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau"*
 - *"Les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion"*
 - *"ces modifications ou altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs » (de l'article 4 §1) « sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent de nouvelles modifications ou altérations"*

30

✓ **Strictes conditions requises par l'article 4 § 7**

- *“Les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure”*

✓ **La complexité de la pesée des intérêts & conflits de temporalités**

- Protection de l'eau & des milieux aquatiques *versus* énergies renouvelables : : l'affaire de la centrale électrique (C-346/14)
- Protection de l'eau & des milieux aquatiques *versus* besoins en approvisionnement en eau et irrigation : l'affaire du détournement partiel d'un fleuve (C-43/10)

31

❖ **Les reports d'échéance 2021 – 2027**

- ✓ 2015 : Bon état de toutes les masses d'eau
- ✓ Conditions : Les Etats membres déterminent les améliorations de l'état des masses d'eau ne pouvant pas « *raisonnablement être réalisées dans les délais (...) pour au moins une des raisons suivantes* » : faisabilité technique, « exagérément coûteux », ou en encore les conditions naturelles
- ✓ Les reports sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour des plans de gestion (2015-2021) sauf : « *dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai* » (2027).
- ✓ **MAIS** « *l'exception du reporter la réalisation des objectifs prévus à l'article 4, paragraphe 1, n'est applicable qu'à l'obligation d'amélioration (...) mais non à l'obligation de prévention de la détérioration* » (C-559/19))

32

LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

❖ Rapport 2019 sur la mise en oeuvre de la DCE

- ❖ Les dérogations prévues à l'article 4 de la DCE couvrent environ la moitié des masses d'eau
- ❖ Sont concernées : principalement les masses d'eau naturelles, les masses d'eau fortement modifiées et artificielles suite à de nouvelles modifications des caractéristiques physiques
- ❖ Pour leurs troisièmes plans de gestion de district hydrographique, les États membres sont vivement invités à *"réduire le recours aux dérogations"* et à *"améliorer la transparence vis-à-vis des justifications avancées"*.

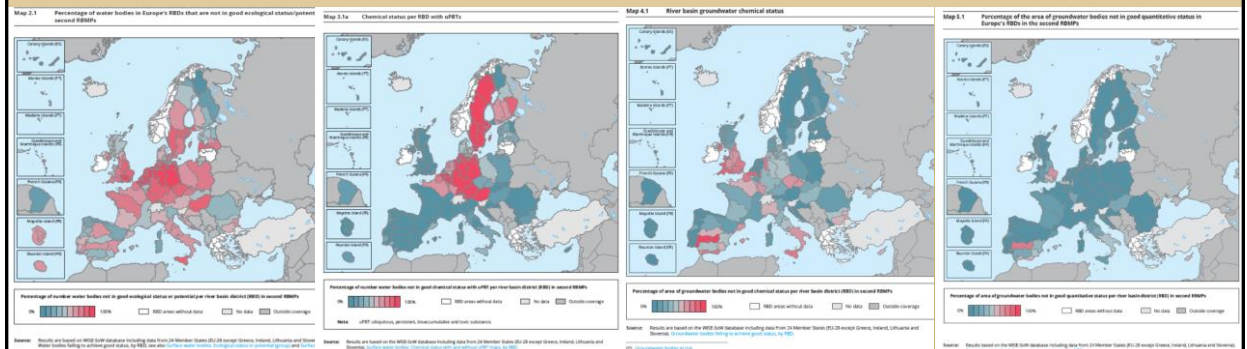
33

LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

Rapport sur la mise en œuvre de la DCE
COM (2021) 970

Eaux souterraines: 75% bon état chimique et 90% bon état quantitatif

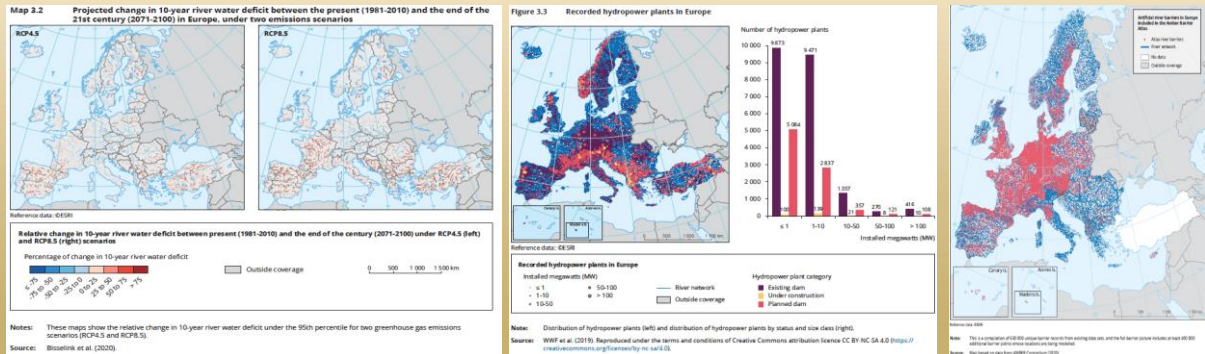
Eaux de surface: 44 % bon ou excellent état écologique et 31% bon état chimique

"Le temps presse : en 2027, la plupart des possibilités d'exemptions des obligations de la DCE prendront fin, et il importe que les masses d'eau soient en bon état"**Rapport 7/2018 AEE "Eaux européennes, évaluation de l'état et des pressions"**

34

LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

Rapport de l'AEE " Facteurs et pressions liés à certains défis majeurs de la gestion de l'eau. Une vue d'ensemble européenne, 9/2021.



35

LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU SCRUTÉE A LA LOUPE

La contribution essentielle de la CJUE et des juges nationaux 22 arrêts de la CJUE depuis 2005

- ✓ Une majorité des affaires : recours en manquement (15 cas)
- ✓ DCE : pas de sanctions pécuniaires à l'encontre des Etats à la différence des 8 affaires concernant d'autres directives sur l'eau : : 3 Grèce (directive 91/676/CEE, Directive 91/271/CEE) 1 Italie (Directive 91/271/CEE) 2 Espagne (Directive 91/271/CEE, Directive Baignade) 1 Belgique (Directive 91/271/CEE) 1 Luxembourg (Directive 91/271/CEE)
- ✓ Une menace de sanctions pécuniaires peut avoir un effet dissuasif sur les Etats
- ✓ Le cas emblématique du recours en manquement intenté par la Tchéquie contre la Pologne : affaire retiré du registre de la CJUE en février 2022 (C-121/21)
- ✓ Depuis 2015, 6/10 des affaires via le renvoi préjudiciel : demandes d'interprétation de notions clés de la DCE : obligations générales & dérogations, tarification des services de l'eau, participation du public et accès à la justice

36



***Je vous remercie
pour votre attention***



Nathalie.herve-fourneau@univ-rennes1.fr