



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 LAW

LA DIRECTIVE 91/676/CEE PROTECTION DES EAUX CONTRE LA POLLUTION PAR LES NITRATES À PARTIR DE SOURCES AGRICOLES

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 91/676/CEE

PRELUDE

La directive 91/676/CEE et l'eutrophisation des masses d'eau

- ❖ Le phénomène de l'eutrophisation des masses d'eau
- ✓ « *Enrichissement de l'eau en éléments nutritifs, notamment des composés de l'azote et/ou du phosphore, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui entraîne une perturbation indésirable de l'équilibre des organismes présents dans l'eau et une dégradation de la qualité de l'eau en question* » (Directives 91/676/CEE et 91/271/CEE)
- ✓ Un grave problème sanitaire, écologique et économique

2

PRELUDE***La directive 91/676/CEE et l'eutrophisation des masses d'eau***❖ **Le phénomène de l'eutrophisation des masses d'eau**

- ✓ **Proportions notables** : COM (2021) 1000 final : 36 % des rivières, 32 % des lacs, 31 % des eaux côtières et 32 % des eaux de transition et 81 % des eaux marines (97% de la mer Baltique) sont signalés comme eutrophes.
- ✓ **Vulnérabilités** des milieux et zones sensibles à l'eutrophisation
- ✓ **Sources humaines** de l'enrichissement des milieux en nutriment
 - **Agriculture** : azote et phosphore. «*La production animale est responsable d'environ 81 % de l'introduction d'azote d'origine agricole dans les systèmes aquatiques* » COM (2021) 1000 final - **Directive 91/676/CEE**
 - Eaux résiduaires/usées : directive 91/271/CEE eaux résiduaires urbaines (collecte et traitement)

3

PRELUDE***La directive 91/676/CEE dans l'arborescence de la politique européenne de l'eau***

- ❖ **Une directive sectorielle et son pendant la directive 91/271/CEE** (en cours de refonte COM (2022) 541)
 - ✓ Une construction en miroir
 - ✓ La lutte contre l'eutrophisation : une lutte commune
- ❖ **Une mise en œuvre au service des objectifs de la DCE**
 - ✓ Une directive non abrogée par la DCE
 - ✓ Une directive interprétée dans l'esprit et la lettre de la DCE

4

PRELUDE**La directive 91/676/CEE dans l'arborescence de la politique européenne de l'eau**

- ❖ Le processus d'intégration des exigences « eau » dans la PAC et le Pacte vert
 - ✓ Un processus d'intégration contrariée dans la PAC
 - ✓ L'ambition du pacte vert : réduire de 50% des pertes de nutriments 2030
 - ✓ Le plan d'action vers une pollution zéro pollution dans l'air, l'eau et les sols (2021)
- ❖ Une directive marquée par une technicité extra-juridique forte
 - ✓ Le processus d'identification et de délimitation des zones vulnérables
 - ✓ Le calcul de la quantité des effluents d'élevage épandus et conditions y afférentes
 - ✓ 4 Annexes techniques : critères de définition des eaux, codes de bonne pratique agricole, mesures à inclure dans les programmes d'action, méthodes de mesure de référence

5

PRELUDE**La directive 91/676/CEE dans l'arborescence de la politique européenne de l'eau**

- ❖ Une directive, objet d'interprétation discutée et de contentieux
 - ✓ L'interprétation délicate des dispositions techniques
 - ✓ La désignation des zones et le respect contrarié des obligations
 - ✓ La problématique récurrente des dérogations

6

PRELUDE

La directive 91/676/CEE : une analyse en 4 temps

- I- Les objectifs de prévention et de réduction de la pollution
- II- La définition des eaux et la désignation des zones vulnérables
- III- Codes de bonne pratique agricoles et programmes d'action
- IV- La problématique des dérogations
- V- Contribution essentielle et complexe des juges

7

I- Les objectifs de prévention et de réduction de la pollution

- ❖ **« Réduire la pollution des eaux provoquées ou induites par les nitrates à partir de sources agricoles »** (art. 1)
- ✓ **Eaux visées** : les « eaux souterraines » et les « eaux douces »
- ✓ **Pollution** au sens de « *rejet de composés azotés de sources agricoles dans le milieu aquatique, directement ou indirectement ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique aquatique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légitimes des eaux* » (art. 2)
- ❖ **« Prévenir toute pollution de ce type »** (art. 1)
- ❖ **« Assurer un niveau général de protection contre la pollution pour toutes les eaux »** dans un délai de deux ans suivant la notification de la directive (art. 4 §1)

8

II- La définition des eaux et la désignation des zones vulnérables

❖ **Définition des eaux atteintes par la pollution et les eaux susceptibles de l'être** par les Etats membres (art. 3 §1) selon critères de l'annexe I, si mesures article 5 ne sont pas prises :

- ✓ Eaux superficielles et eaux souterraines : concentration de nitrates à 50 milligrammes par litre
- ✓ Lacs naturels d'eau douce, autres masses d'eau, estuaires, eaux côtières et marines qui ont subi ou risquent dans un avenir proche de subir une eutrophisation

9

II- La définition des eaux et la désignation des zones vulnérables

❖ **Désignation des zones vulnérables à l'eutrophisation** (art. 3)

- ✓ Dans les deux ans à compter de la notification de la directive (art. 3 §2) et notification à la Commission cette désignation initiale dans un délai de 6 mois – liste révisée au moins tous les quatre ans.
- ✓ **Zones vulnérables** : « terres désignées » (art. 2) au sens de « toutes zones connues sur le territoire qui alimentent les eaux définies à l'article 3 § 1 et qui contribuent à la pollution » (art. 3 §3).

10

❖ Désignation des zones vulnérables à l'eutrophisation

- ✓ En cas pollution transfrontalière directe/indirecte : concertation entre Etats membres, si besoin avec la Commission, pour identifier les sources concernées
- ✓ **Exemption de désignation si application sur l'ensemble du territoire de l'Etat** les programmes d'action (art. 5)
13 États : Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovénie et Belgique (limitée à la Flandre).
- ✓ **Surveillance de la concentration de nitrates dans les eaux douces**
Surveillance pendant une année (à l'issue de la période de deux années suivant la notification de la directive) au niveau des stations de prélèvement des eaux superficielles et/ou stations de prélèvement représentatives des eaux superficielles et nappes phréatiques

11

III- Codes de bonne pratique agricoles et programmes d'action

- ❖ **Assurer pour toutes les eaux un niveau général de protection contre la pollution par les nitrates d'origine agricole**
- ✓ Établissement d'un ou des **codes de bonne pratique agricole** mis en œuvre volontairement par les agriculteurs (annexe II) Art. 4
- ✓ **Présenter à la Commission des modalités** de leurs codes de bonne pratique
- ✓ Elaborer au besoin un **programme de formation et d'information** des agriculteurs pour promouvoir les codes de bonne pratique agricole (Art. 4 §1)
- ✓ Sur la base des informations des Etats membres, la **Commission peut faire des propositions au Conseil** à ce sujet (art. 4 §2)

12

III- Codes de bonne pratique agricoles et programmes d'action

❖ Etablissement de programmes d'action portant sur les zones vulnérables

- ✓ Prise en compte des données scientifiques et techniques disponibles (quantités d'azote d'origine agricole ou autres sources) et conditions de l'environnement dans les régions concernées (art. 5 §3)
- ✓ Programmes quadriennaux et révision tous les 4 ans au moins (art. 5 §7)
- ✓ Contient des mesures obligatoires (art. 5 §4)
- Visées à l'annexe III : périodes durant lesquelles est interdit l'épandage de certains fertilisants, capacité des cuves de stockage des effluents d'élevage, limitation de l'épandage des fertilisants conformément aux bonnes pratiques agricoles

13

❖ Etablissement de programmes d'action portant sur les zones vulnérables

- ✓ Contient des mesures obligatoires :
 - Visées à l'annexe III : pour chaque exploitation/élevage, « la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare : quantité contenant 170 kg d'azote » en principe
 - Mesures arrêtées dans les codes de bonne pratique agricole (art. 5 §4)
- ✓ Toutes mesures supplémentaires ou actions renforcées que les Etats estiment nécessaires (art. 5 §5).

14

❖ Etablissement de programmes d'action portant sur les zones vulnérables

- ✓ Programmes de surveillance adéquats pour l'évaluation des programmes d'action (art. 5 § 6)
 - Dans les zones vulnérables désignées
 - Si dans l'ensemble du territoire national : surveillance teneur en nitrates des eaux à des points de mesure sélectionnés
 - Réexamen tous les 4 ans de l'état d'eutrophisation des eaux douces superficielles, des eaux côtières et d'estuaires
 - Méthodes de références (annexe IV)
 - ✓ Soumission d'un rapport sur la mise en œuvre de la directive tous les 4 ans
- * D'ici 1/1/1998 la Commission présente son premier rapport sur la directive

15

IV- La problématique des dérogations

❖ La quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement par hectare

- ✓ Annexe III : le principe des 170 kilogrammes d'azote
- ✓ Pour le 1er programme d'action quadriennal : possibilité d'autoriser une quantité contenant jusqu'à 210 kilogrammes d'azote
- ✓ Pendant ce 1er programme et à l'issue de ce programme : possibilité de fixer des quantités différentes :
 - Sans compromettre la réalisation des objectifs de la directive
 - Justification par des critères objectifs : *«périodes de végétation longues, cultures à forte absorption d'azote, précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable, des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée »* - calcul possible en fonction du nombre des animaux

16

IV- La problématique des dérogations

❖ La quantité d'effluents d'élevage épanchée annuellement par hectare

- ✓ Information de la Commission qui examine la justification de l'Etat membre de fixer des quantités différentes

❖ Les pays bénéficiaires de dérogations accordées par la Commission

Allemagne, Danemark, Irlande, Belgique, UK*, Pays-Bas : première dérogation en 2005 et plusieurs reconductions. Échec de la politique de gestion des effluents d'élevage et fraudes. Renouvellement de la dérogation accordée en 2018 en 2020 et pour deux nouvelles années: 230 kg/hect/an concernant épandage effluents d'élevage d'herbivores et prescriptions conditions d'épandage et de contrôle renforcée de mise en œuvre.

17

V- Contribution essentielle et complexe des juges

❖ Nombre d'affaires

- ✓ Types d'affaires : 10 affaires depuis 2005 dont 3 renvois préjudiciels (Autriche-Belgique) 7 manquement. Une requête déposée en août 22 Commission/Espagne, C-576/22)
- ✓ Pays concernés: Grèce (2), Allemagne(1), Pologne(1), France(2), Belgique
- ✓ Sanctions pécuniaires: Commission/Grèce C-298/19 (somme forfaitaire de 3 500 000 euros)

❖ Technicité du contentieux

- ✓ Exigence de transposition « *claire et précise* » au nom de la sécurité juridique (C-543/16 Allemagne)
- ✓ Appréciation complexe des données scientifiques et techniques : l'enjeu de l'expertise

18

❖ La définition des eaux atteintes par la pollution et la désignation des zones vulnérables

- ✓ Deux obligations distinctes « réalisées concrètement et séparément » (C-221/03 Belgique)
- ✓ Les eaux atteintes visées : « non seulement lorsque les eaux souterraines ont une teneur en nitrate supérieure à 50 milligrammes par litre, mais aussi, notamment, lorsque les lacs naturels d'eau douce, les autres masses d'eau douce, les estuaires, les eaux côtières et marines ont subi une eutrophisation » C-543/16
- ✓ Une « **large marge d'appréciation** » des Etats membres pour identifier les zones vulnérables C-543/16 Allemagne
 - En raison de la complexité des évaluations

19

- ✓ Une « **large marge d'appréciation** » des Etats membres pour identifier les zones vulnérables (C-543/16)
 - Mais l'exercice du pouvoir d'appréciation des Etats membres « **ne saurait aboutir (...)** à ce qu'une partie importante des eaux chargées d'azote **échappe au champ d'application de la directive** » (C-258/00 France & C-356/13 Pologne)
- ✓ Sources de la pollution par les nitrates: « n'exige pas que la cause de la pollution des eaux soit exclusivement agricole pour que les Etats membres soient tenus de qualifier ces eaux en tant qu'eaux sensibles » mais s'applique bien « aux cas dans lesquels le **rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution** » (C-293/97 Standley & 356/13 Pologne)
 - « Une telle contribution est significative lorsque l'agriculture est, par exemple, responsable à hauteur de 17% de l'azote total dans un bassin spécifique » (C-221/03 Belgique)

20

❖ Les programmes d'action dans les zones vulnérables

- ✓ Sont « *en principe, un plan ou un programme* » au sens de la directive 2001/42/CE sur l'évaluation des incidences environnementales de certains plans et programmes.
- S'ils constituent « *un plan ou un programme au sens de l'article 2* » de la directive 2001/42/CE
- Et s'ils contiennent « *des mesures dont le respect conditionne la délivrance de l'autorisation susceptible d'être accordée pour la réalisation des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE* » concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 97/11/CE (C-105/09 *Terre Wallonne / Région Wallonne*)

21

❖ Les programmes d'action dans les zones vulnérables

- ✓ En l'absence de désignation suffisante des zones vulnérables : les programmes d'action ne peuvent pas couvrir toutes les zones qui auraient dû faire l'objet de mesures de protection (C-356/13 Pologne)
- ✓ Différents programmes d'action peuvent être établis pour différentes zones vulnérables ou parties de zones vulnérables

Mais ne constitue pas un programme d'action : une série de mesures, dont l'ampleur et l'applicabilité varient d'une région à l'autre, ne constituant pas ainsi « *un système organisé et cohérent visant à atteindre un objectif spécifique* » (C-396/01 Irlande)

22

❖ Les programmes d'action dans les zones vulnérables

- ✓ **L'obligation des mesures supplémentaires ou actions renforcées** « *si les mesures (...) ne suffiront pas à atteindre les objectifs* » (Art. 5 §5).
« *Les États membres doivent prendre de telles mesures supplémentaires ou actions renforcées dès la première constatation de leur besoin* » et sans avoir besoin de « *prouver l'inefficacité des mesures déjà adoptées* » C-322/00 Pays-Bas
- ✓ **Les règles d'épandage et la capacité des cuves de stockage des effluents d'élevage**
 - **Obligation** pour l'Etat de « *démontrer que la méthode de conversion qu'il utilise à cet égard est de nature à garantir que la quantité d'effluents d'élevage autorisée à être répandue conformément aux normes sur les phosphates ne dépasse pas les limites fixées par la directive pour l'azote* » C-322/00

23

✓ Les règles d'épandage et la capacité des cuves de stockage des effluents d'élevage

- **Climat local et périodes pluvieuses** : obligation pour l'Etat de fixer des « *périodes durant lesquelles l'épandage des fertilisants, y compris inorganiques, est inappropriée* » C-322/00
- **La taxation des agriculteurs en cas d'épandage excessif d'effluents d'élevage** : « *l'exploitant responsable pourra, certes, être taxé mais cela ne fera pas disparaître la pollution qu'il aura provoquée* » C-322/00 - Ne respecte pas le principe de correction par priorité à la source

24

❖ Les dérogations aux quantités d'épandage autorisés

- Pour la Cour, la directive 96/676 ne prévoit *"aucune dérogation permettant d'établir des périodes d'interdiction d'épandage de tous les types de fertilisants »* (C-526/08 Luxembourg) y compris *"les effluents d'élevage, les résidus de pisciculture et les boues d'épuration »* C-543/16 (Allemagne)
- Pour la Cour les **pertes par évaporation d'ammoniac et l'azote supplémentaire** résultant du dépôt **ne doivent pas être déduites de la quantité d'azote fournie au sol**. Au motif que la limitation de la pollution vise la quantité d'azote épandue sur les sols par épandage en surface, par injection dans les sols, par dépôt sous la surface des sols ou par mélange avec les couches superficielles des sols, et non la quantité d'azote qui pénètre effectivement dans les sols. C-161/00 Allemagne

25

❖ Invocabilité des dispositions de la directive par les particuliers

Première affaire dans le cadre d'un renvoi préjudiciel Tribunal administratif de Vienne C-197/18

- ✓ **Personnes** : fournisseur d'eau, un particulier et une municipalité
- ✓ **Leur requête** devant le juge national : demande aux autorités compétentes de **prendre des mesures allant au-delà du programme d'action national existant afin d'atteindre une concentration de nitrates inférieure à 50 mg/l dans les eaux souterraines**
- ✓ **Interprétation de la Cour**
 - Raisonnement classique : *« incompatible avec le caractère contraignant que l'article 288 TFUE reconnaît à une directive d'exclure en principe que les obligations qu'elle impose puissent être invoquées par les personnes concernées »*

26

❖ Invocabilité des dispositions de la directive par les particuliers

✓ Interprétation de la Cour

- **Personnes directement concernée** : *« personne physique ou morale disposant de la faculté de prélever et d'utiliser des eaux souterraines est directement concernée par le dépassement ou le risque de dépassement de ce seuil, qui est susceptible de restreindre la faculté dont elle dispose en gênant l'utilisation légitime de ces eaux »*
- **Absence de mise en danger pas nécessaire** : *« La circonstance que ce dépassement n'implique pas, en tant que tel, la mise en danger de la santé des personnes souhaitant introduire un recours n'est pas susceptible de remettre en cause cette conclusion »*

27

❖ Invocabilité des dispositions de la directive par les particuliers

✓ Interprétation de la Cour

- **Droit au respect des obligations et protection juridictionnelle** : *« Les requérants au principal doivent pouvoir exiger des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, le respect de ces obligations »*
- **Effet direct reconnu** : *Les dispositions de l'article 5, paragraphes 4 et 5, "sont claires, précises et inconditionnelles, de sorte qu'elles peuvent être invoquées par des particuliers à l'encontre de l'État »*

28

Conclusion

Le rapport 2021 sur la mise en œuvre de la directive

" Le niveau de mise en œuvre et d'application n'est toujours pas suffisant pour atteindre les objectifs de la directive, 30 ans après son adoption et malgré certains progrès "

"14,1% des stations d'eaux souterraines dépassaient encore en moyenne annuelle 50 mg de nitrates par litre". 13 États n'avaient pas fourni d'informations concernant la contribution de l'agriculture aux rejets d'azote dans l'environnement aquatique. « la superficie totale des zones vulnérables a augmenté de 14,4 % »

Nombreux points chauds de la pollution de l'eau par les nitrates pas inclus dans les zones vulnérables : Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Lettonie et Portugal

La mise en œuvre effective de la directive 91/676 : une urgence Mais pas suffisante sans une transition écologique rapide du modèle agricole de la PAC

29

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



Nathalie.herve-fournerneau@univ-rennes1.fr

30