



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. ATHANASIOS RANTOS  
présentées le 13 janvier 2022<sup>1</sup>

**Affaire C-525/20**

**Association France Nature Environnement**  
**contre**  
**Premier ministre,**  
**Ministre de la Transition écologique et solidaire**

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2000/60/CE – Cadre pour une politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau – Article 4, paragraphe 1, sous a) – Objectifs environnementaux relatifs aux eaux de surface – Obligation des États membres de ne pas autoriser un projet susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau – Notion de "détérioration" de l'état d'une masse d'eau de surface – Modalités d'évaluation – Article 4, paragraphes 6 et 7 – Dérogations à l'interdiction de détérioration – Conditions – Programme ou projet ayant des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état d'une masse d'eau »

## I. Introduction

1. Comme le souligne le premier considérant de la directive 2000/60/CE<sup>2</sup>, « [l]'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel ». Avec le réchauffement climatique<sup>3</sup>, la nécessité d'assurer dans l'Union européenne la protection de ce bien commun revêt une plus grande importance encore.

2. Cette directive fournit un cadre général au sein duquel les autorités de l'Union, nationales et régionales peuvent définir des politiques intégrées et cohérentes dans le domaine de l'eau<sup>4</sup>. À cet égard, l'un des objectifs de ladite directive est de prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface dans l'Union.

<sup>1</sup> Langue originale : le français.

<sup>2</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1).

<sup>3</sup> Voir, sur les effets du réchauffement climatique, documents liés au sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui sera achevé au mois de septembre 2022, consultables par le lien Internet suivant : <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

<sup>4</sup> Voir exposé des motifs de la proposition initiale de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau, p. 7 [COM(97) 49 final ; JO 1997, C 184, p. 20].

3. Dans l'affaire au principal, le Premier ministre de la République française a adopté un décret aux termes duquel, pour apprécier la compatibilité des programmes et des décisions administratives avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux, « il n'est pas tenu compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme ». L'association France Nature Environnement a formé un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (France), en faisant valoir que cette disposition n'est pas conforme à la directive 2000/60, laquelle interdirait toute détérioration, même temporaire, de l'état des masses d'eau de surface.

4. La Cour est ainsi appelée à examiner si l'article 4, paragraphe 1, de cette directive permet aux autorités nationales compétentes de ne pas prendre en compte, au cours de la procédure d'autorisation d'un programme ou d'un projet particulier, les impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état d'une masse d'eau de surface et, le cas échéant, à quelles conditions les dérogations à l'interdiction de détérioration d'une masse d'eau prévues aux paragraphes 6 et 7 de cet article 4 peuvent s'appliquer.

## II. Le cadre juridique

### A. *Le droit de l'Union*

5. Aux termes des considérants 1, 25 et 33 de la directive 2000/60 :

« (1) L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.

[...]

(25) Il y a lieu d'établir des définitions communes de l'état des eaux en termes qualitatifs et, lorsque cela est important aux fins de la protection de l'environnement, quantitatifs. Il convient de fixer des objectifs environnementaux de manière à garantir le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans toute la Communauté et à éviter une détérioration de l'état des eaux au niveau communautaire.

[...]

(33) Il convient de poursuivre l'objectif du bon état des eaux pour chaque bassin hydrographique, de sorte que les mesures relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines appartenant au même système écologique et hydrologique soient coordonnées. »

6. L'article 1<sup>er</sup> de cette directive, intitulé « Objet », énonce :

« La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui :

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 en dépendent directement ;

[...] »

7. L'article 2 de ladite directive, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins de la présente directive, les définitions suivantes s'appliquent :

1) "eaux de surface" : les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses ;

[...]

10) "masse d'eau de surface" : une partie distincte et significative des eaux de surface telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières ;

[...] »

8. L'article 4 de la même directive, intitulé « Objectifs environnementaux », dispose :

« 1. En rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique :

a) pour ce qui concerne les eaux de surface

i) les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 ;

[...]

6. La détérioration temporaire de l'état des masses d'eau n'est pas considérée comme une infraction aux exigences de la présente directive 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 – en particulier les graves inondations et les sécheresses prolongées – ou de circonstances dues à des accidents qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévus, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) toutes les mesures faisables sont prises pour prévenir toute nouvelle dégradation de l'état et pour ne pas compromettre la réalisation des objectifs de la présente directive dans d'autres masses d'eau non touchées par ces circonstances ;

b) les conditions dans lesquelles de telles circonstances exceptionnelles ou non raisonnablement prévisibles peuvent être déclarées, y compris l'adoption des indicateurs appropriés, sont indiquées dans le plan de gestion de district hydrographique ;

c) les mesures à prendre dans de telles circonstances exceptionnelles sont indiquées dans le programme de mesures et ne compromettent pas la récupération de la qualité de la masse d'eau une fois que les circonstances seront passées ;

- d) les effets des circonstances exceptionnelles ou qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévues sont revus chaque année et, sous réserve des motifs énoncés au paragraphe 4, point a), toutes les mesures faisables sont prises pour restaurer, dans les meilleurs délais raisonnablement possibles, la masse d'eau dans l'état qui était le sien avant les effets de ces circonstances, et
- e) un résumé des effets des circonstances et des mesures prises ou à prendre conformément aux points a) et d) est inclus dans la prochaine mise à jour du plan de gestion de district hydrographique.

7. Les États membres ne commettent pas une infraction à la présente directive lorsque :

- le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou
- 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

et que toutes les conditions suivantes sont réunies :

- a) toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau ;
- b) les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et les objectifs sont revus tous les six ans ;
- c) ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfiques pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 1 sont inférieurs aux bénéfiques pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations, et
- d) 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.

[...] »

9. L'article 8 de la directive 2000/60, intitulé « Surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées », est libellé comme suit :

« 1. Les États membres veillent à ce que soient établis des programmes de surveillance de l'état des eaux afin de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux au sein de chaque district hydrographique :

– dans le cas des eaux de surface, les programmes portent sur :

- i) le volume et le niveau ou le débit dans la mesure pertinente pour l'état écologique et chimique et le potentiel écologique, et
- ii) l'état écologique et chimique et le potentiel écologique ;

[...]

2. Ces programmes sont opérationnels au plus tard six ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, sauf disposition contraire dans la législation concernée. La surveillance doit être conforme aux exigences de l'annexe V.

[...] »

10. Les points 1.3, 1.3.1 et 1.3.4 de l'annexe V de cette directive prévoient :

« 1.3. Surveillance de l'état écologique et de l'état chimique des eaux de surface

Le réseau de surveillance des eaux de surface est établi conformément aux exigences de l'article 8. Il est conçu de manière à fournir une image d'ensemble cohérente de l'état écologique et chimique dans chaque district hydrographique et à permettre la classification des masses d'eau en cinq classes selon les définitions normatives données au point 1.2. Les États membres fournissent, dans le plan de gestion de district hydrographique, une ou plusieurs cartes montrant le réseau de surveillance des eaux de surface.

[...]

1.3.1. Conception du contrôle de surveillance

[...]

Sélection des points de surveillance

Le contrôle de surveillance est effectué sur la base d'un nombre suffisant de masses d'eau de surface pour permettre une évaluation de l'état général des eaux de surface à l'intérieur de chaque captage ou sous-captage du district hydrographique. En sélectionnant ces masses d'eau, les États membres veillent à ce que, le cas échéant, le contrôle soit effectué à des points où :

- le taux du débit est représentatif du district hydrographique dans son ensemble, y compris les points de rivières importantes où la zone de captage est supérieure à 2500 km<sup>2</sup>,

- le volume d'eau présent est représentatif du district hydrographique, y compris les grands lacs et réservoirs,
- d'importantes masses d'eau traversent les frontières d'un État membre,
- des sites sont identifiés dans le cadre de la décision 77/795/CEE <sup>[5]</sup> sur les échanges d'informations, et
- à d'autres sites éventuels nécessaires pour évaluer la charge de pollution qui est transférée à travers les frontières de l'État membre et dans l'environnement marin.

[...]

#### 1.3.4. Fréquence des contrôles

Durant la période du contrôle de surveillance, les paramètres indicatifs des éléments de qualité physico-chimique devraient être contrôlés selon les fréquences ci-après, sauf si des intervalles plus longs se justifiaient sur la base des connaissances techniques et des avis d'experts. Pour les éléments de qualité biologique ou hydromorphologique, le contrôle est effectué au moins une fois durant la période du contrôle de surveillance.

Pour les contrôles opérationnels, la fréquence des contrôles requise pour tout paramètre est déterminée par les États membres de manière à apporter des données suffisantes pour une évaluation valable de l'état de l'élément de qualité en question. À titre indicatif, les contrôles devraient avoir lieu à des intervalles ne dépassant pas ceux indiqués dans le tableau ci-dessous, à moins que des intervalles plus longs ne se justifient sur la base des connaissances techniques et des avis d'experts.

Les fréquences sont choisies de manière à parvenir à un niveau de confiance et de précision acceptable. L'évaluation de la confiance et de la précision atteintes par le système de contrôle utilisé est indiquée dans le plan de gestion de district hydrographique.

Sont choisies des fréquences de contrôle qui tiennent compte de la variabilité des paramètres résultant des conditions à la fois naturelles et anthropogéniques. L'époque à laquelle les contrôles sont effectués est déterminée de manière à réduire au minimum l'effet des variations saisonnières sur les résultats, et donc à assurer que les résultats reflètent les modifications subies par la masse d'eau du fait des variations des pressions anthropogéniques. Pour atteindre cet objectif, des contrôles additionnels seront, le cas échéant, effectués à des saisons différentes de la même année.

Élément de qualité	Rivières	Lacs	Eaux de transition	Eaux côtières
<b>Biologique</b>				
Phytoplancton	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois
Autre flore aquatique	3 ans	3 ans	3 ans	3 ans

<sup>5</sup> Décision du Conseil du 12 décembre 1977 instituant une procédure commune d'échange d'informations relative à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté (JO 1977, L 334, p. 29).

Macro-invertébrés	3 ans	3 ans	3 ans	3 ans
Poissons	3 ans	3 ans	3 ans	
<b>Hydromorphologique</b>				
Continuité	6 ans			
Hydrologie	Continu	1 mois		
Morphologie	6 ans	6 ans	6 ans	6 ans
<b>Physico-chimique</b>				
Température	3 mois	3 mois	3 mois	3 mois
Bilan d'oxygène	3 mois	3 mois	3 mois	3 mois
Salinité	3 mois	3 mois	3 mois	
Nutriments	3 mois	3 mois	3 mois	3 mois
État d'acidification	3 mois	3 mois		
Autres polluants	3 mois	3 mois	3 mois	3 mois
Substances prioritaires	1 mois	1 mois	1 mois	1 mois

[...] »

11. Le point 2.4 de l'annexe V de ladite directive porte sur la surveillance de l'état chimique des eaux souterraines et prévoit, notamment, au point 2.4.1 de celle-ci que « [l]e réseau de surveillance doit être conçu de manière à fournir une image cohérente et globale de l'état chimique des eaux souterraines de chaque district hydrographique et à permettre de détecter la présence de tendances à la hausse à long terme de la pollution induite par l'activité anthropogénique ».

### ***B. Le droit français***

12. L'article L. 212-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige au principal, énonce :

« I. - L'autorité administrative délimite les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les masses d'eau souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées.

[...]

III. - Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. [...]

IV. - Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent :

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique ;

[...]

4° À la prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;

[...]

VII. - Des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier, dans des conditions définies par le décret prévu au XIII, des dérogations motivées au respect des objectifs mentionnés aux 1° à 4° du IV et au VI.

[...]

XI. - Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

[...]

XIII. - Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

13. L'article R. 212-13 du code de l'environnement, tel que modifié par le décret n° 2018-847<sup>6</sup>, dispose :

« Pour l'application du 4° du IV de l'article L. 212-1, la prévention de la détérioration de la qualité des eaux consiste à faire en sorte que :

- pour l'état écologique et le potentiel écologique des eaux de surface, aucun des éléments de qualité caractérisant cet état ou ce potentiel ne soit dans un état correspondant à une classe inférieure à celle qui le caractérisait antérieurement ;
- pour l'état chimique des eaux de surface, les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale lorsqu'elles ne les dépassaient pas antérieurement ;

[...]

Pour apprécier la compatibilité des programmes et décisions administratives mentionnées au XI de l'article L. 212-1 avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux mentionné au 4° du IV du même article, il est tenu compte des mesures d'évitement et de réduction et il n'est pas tenu compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme. »

<sup>6</sup> Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (JORF n° 231 du 6 octobre 2018, texte n° 11).

### III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

14. Par une requête et un autre mémoire, enregistrés respectivement le 1<sup>er</sup> avril 2019 et le 22 septembre 2020, l'association France Nature Environnement a saisi le Conseil d'État d'un recours contre le Premier ministre et la ministre de la Transition écologique et solidaire tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2018-847 en tant qu'il prévoit qu'est ajouté à l'article R. 212-13 du code de l'environnement un dernier alinéa aux termes duquel, pour apprécier la compatibilité des programmes et des décisions administratives adoptés dans le domaine de l'eau avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux, « il n'est pas tenu compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme » (ci-après la « disposition litigieuse »), ainsi que de la décision implicite née du refus opposé par le Premier ministre de faire droit à sa demande de retrait de cette disposition.

15. À l'appui de son recours, cette association a fait valoir que la disposition litigieuse méconnaît la directive 2000/60, notamment l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci, qui interdit toute détérioration, qu'elle soit temporaire ou de long terme, de l'état des masses d'eau.

16. La juridiction de renvoi relève que, dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)*<sup>7</sup>, la Cour a dit pour droit que l'article 4, paragraphe 1, sous a), i) à iii), de la directive 2000/60 doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus, sous réserve de l'octroi d'une dérogation, de refuser l'autorisation d'un projet particulier lorsqu'il est susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou lorsqu'il compromet l'obtention d'un bon état des eaux de surface ou d'un bon potentiel écologique et d'un bon état chimique de telles eaux à la date prévue par cette directive.

17. Selon la juridiction de renvoi, il résulte de la directive 2000/60 que les États membres doivent refuser l'autorisation d'un projet particulier lorsque celui-ci, notamment, est susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface, sous réserve des deux cas de dérogation que cette directive prévoit aux paragraphes 6 et 7 de son article 4.

18. Devant cette juridiction, la ministre de la Transition écologique et solidaire a soutenu que la disposition litigieuse relève non pas de la dérogation prévue au paragraphe 6 de l'article 4 de la directive 2000/60, qui doit résulter de circonstances dues à des causes naturelles ou de force majeure, mais de celle visée au paragraphe 7 de cet article, laquelle exclut du champ des infractions à cette directive les détériorations de l'état d'une masse d'eau résultant de nouvelles activités de développement humain durable dès lors que les quatre conditions mentionnées à ce paragraphe sont cumulativement remplies. Ladite ministre a produit, à cet égard, un document élaboré par les administrations concernées des États membres et par la Commission européenne, au cours du mois de décembre 2017, selon lequel lorsque de telles activités n'ont sur l'état d'une masse d'eau qu'un impact temporaire de courte durée et sans conséquences de long terme, elles peuvent faire l'objet d'une autorisation sans que celle-ci soit subordonnée au respect des conditions mentionnées à l'article 4, paragraphe 7, de ladite directive.

<sup>7</sup> Pour un commentaire de cet arrêt, voir Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 456 à 463. Voir, également, Paloniitty, T., « The Weser Case : Case C-461/13 *Bund v Germany* », *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, n° 1, p. 151 à 158.

19. C'est dans ces conditions que le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 4 de la directive [2000/60] doit-il 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 ?
- 2) Dans l'affirmative, quelles conditions ces programmes et ces projets devraient-ils remplir au sens de l'article 4 de la directive 2000/60 et, en particulier, de ses paragraphes 6 et 7 ? »

20. Des observations écrites ont été déposées par l'association France Nature Environnement, les gouvernements français, tchèque et néerlandais, ainsi que par la Commission. L'association France Nature Environnement, les gouvernements français et néerlandais, ainsi que la Commission ont également présenté des observations orales lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 28 octobre 2021.

#### IV. Analyse

21. Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4 de la directive 2000/60 doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres, 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, de ne pas prendre en compte les impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état d'une masse d'eau de surface et, le cas échéant, les conditions que ce programme ou ce projet doivent remplir pour être autorisés au regard des paragraphes 6 et 7 de cet article 4.

22. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la directive 2000/60 est une directive-cadre adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, CE (devenu article 192, paragraphe 1, TFUE). Elle établit des principes communs et un cadre global d'action pour la protection des eaux et assure la coordination, l'intégration ainsi que, à plus long terme, le développement des principes généraux et des structures permettant la protection et une utilisation écologiquement viable de l'eau dans l'Union. Les principes communs et le cadre global d'action qu'elle arrête doivent être développés ultérieurement par les États membres au moyen de l'adoption de mesures particulières conformément aux délais prévus par cette directive. Cette dernière ne vise toutefois pas une harmonisation totale de la réglementation des États membres dans le domaine de l'eau<sup>8</sup>.

23. Selon l'article 1<sup>er</sup>, sous a), de ladite directive, celle-ci a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui 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 en dépendent directement.

24. À titre liminaire, je relève que, dans sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi vise l'état de l'« eau de surface ». Partant, l'analyse qui suit portera sur les « eaux de surface », telles qu'elles sont définies à l'article 2, point 1, de la directive 2000/60.

<sup>8</sup> Arrêt du 24 juin 2021, Commission/Espagne (Détérioration de l'espace naturel de Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, point 35 et jurisprudence citée).

25. À cet égard, l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de cette directive énonce que, en rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique pour ce qui concerne les eaux de surface, les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 de cet article et sans préjudice du paragraphe 8 dudit article.

26. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 2000/60 ne se limite pas à énoncer, selon une formulation programmatique, de simples objectifs de planification de gestion, mais impose une obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau qui déploie des effets contraignants envers les États membres, une fois déterminé l'état écologique de la masse d'eau concernée, à chaque étape de la procédure prescrite par cette directive<sup>9</sup>.

27. En d'autres termes, l'article 4 de ladite directive ne contient pas seulement des obligations de planification à plus long terme prévues par des plans de gestion et des programmes de mesures, mais concerne aussi des *projets particuliers* auxquels l'interdiction de détérioration de l'état des masses d'eau s'applique également<sup>10</sup>. Un État membre 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 ou souterraines, sous réserve des dérogations également prévues à cet article 4<sup>11</sup>.

28. Partant, au cours de la procédure d'autorisation d'un projet, et donc avant la prise de décision, les autorités nationales compétentes sont tenues, en vertu de l'article 4 de la directive 2000/60, de contrôler si ce projet peut entraîner des effets négatifs sur l'eau qui seraient contraires aux obligations de prévenir la détérioration et d'améliorer l'état des masses d'eau de surface et souterraine. Cette disposition s'oppose, par conséquent, à ce qu'un tel contrôle n'intervienne qu'après ce moment<sup>12</sup>.

29. La notion de « détérioration de l'état » d'une masse d'eau de surface n'est pas définie dans cette directive<sup>13</sup>. Cependant, la Cour a apporté des précisions importantes s'agissant des critères permettant de conclure à une détérioration de l'état d'une masse d'eau. La Cour a ainsi relevé qu'il ressort de l'économie de l'article 4 de ladite directive, et notamment des paragraphes 6 et 7 de celui-ci, que *les détériorations de l'état d'une masse d'eau, même transitoires, ne sont autorisées qu'à de strictes conditions*. Il s'ensuit 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 aussi bas que possible*

<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten – und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, point 32 et jurisprudence citée).

<sup>10</sup> Voir, par exemple, arrêts du 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), qui concernait l'aménagement d'une voie navigable ; du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560), qui portait sur la déviation du cours d'un fleuve, et du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), qui était relatif à la construction d'un tronçon d'autoroute.

<sup>11</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 74 et jurisprudence citée). Les dérogations à l'interdiction de détérioration de l'état d'une masse d'eau sont visées aux paragraphes 6 et 7 dudit article 4.

<sup>12</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 76).

<sup>13</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, point 53).

<sup>14</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 101 et jurisprudence citée).

30. À cet égard, la notion de « détérioration de l'état » d'une masse d'eau de surface, visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60, doit être interprétée en ce sens qu'il y a détérioration dès que l'état d'au moins l'un des éléments de qualité, visés à l'annexe V de cette directive<sup>15</sup>, est dégradé d'une classe, même si cette dégradation ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau en cause. Cependant, si l'élément de qualité concerné figure déjà dans la classe la plus basse, toute dégradation de cet élément constitue une « détérioration de l'état » d'une masse d'eau de surface, au sens de cette disposition<sup>16</sup>.

31. La Cour a précisé 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, et que 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<sup>17</sup>. En outre, il convient d'interpréter la notion de « détérioration de l'état » des eaux par référence aussi bien à un élément de qualité qu'à une substance. Ainsi, l'obligation de prévenir la détérioration de l'état d'une masse d'eau conserve tout son effet utile, à condition d'englober *tout changement* susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif principal de cette directive<sup>18</sup>.

32. Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour que, d'une part, au titre de ladite directive, les autorités nationales compétentes sont tenues, au cours de la procédure d'autorisation d'un programme ou d'un projet particulier, de contrôler si celui-ci peut entraîner une détérioration de l'état des masses d'eau de surface concernées. D'autre part, toutes les détériorations de l'état d'une masse d'eau, telles qu'elles ont été déterminées par la Cour, sont visées, y compris celles qui présentent un caractère transitoire.

33. Certes, l'interprétation de la notion de « détérioration » de l'état d'une masse d'eau retenue notamment par la Cour, en formation de grande chambre, dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), peut paraître exigeante pour les États membres, qui ne peuvent autoriser un programme ou un projet qu'à de strictes conditions, y compris dans le cas où la détérioration est susceptible d'être de courte durée<sup>19</sup>. Cependant, ainsi que la Cour l'a énoncé dans cet arrêt, une telle interprétation résulte des termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60 et du contexte de cette disposition<sup>20</sup>.

34. En l'occurrence, la disposition litigieuse énonce que, pour apprécier la compatibilité des programmes et des décisions administratives dans le domaine de l'eau avec l'objectif de prévention de la détérioration de la qualité des eaux, « il n'est pas tenu compte des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme »<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Ces éléments de qualité sont de nature biologique, hydromorphologique ou physico-chimique.

<sup>16</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 92 et jurisprudence citée).

<sup>17</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, point 50).

<sup>18</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 100 et jurisprudence citée).

<sup>19</sup> Voir van Rijswijk, H. F. M. W., et Backes, C. W., « Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards ? », *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, vol. 12, n<sup>os</sup> 3 et 4, p. 363 à 377, en particulier p. 375, selon lesquels les obligations résultant de cet arrêt sont plus contraignantes que ce que de nombreux États membres attendaient ou espéraient.

<sup>20</sup> Voir arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, point 54).

<sup>21</sup> Dans le langage courant, « temporaire » signifie « qui ne dure ou ne doit durer qu'un temps limité ». Voir Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

35. De tels impacts sont susceptibles de revêtir différentes formes mais, au regard de la directive 2000/60, le critère de référence est l'existence ou non d'une détérioration de l'état de la masse d'eau concernée.

36. Il résulte de la disposition litigieuse que l'absence de prise en considération des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme intervient au *stade de la procédure d'autorisation* d'un programme ou d'un projet. Cette disposition repose sur l'idée que de tels impacts sont susceptibles d'avoir des effets *non significatifs*<sup>22</sup> sur l'état de la masse d'eau de surface concernée. Cependant, le sens à donner à ladite disposition ne me semble pas s'imposer de toute évidence.

37. Selon une première interprétation possible de la disposition litigieuse, les autorités nationales compétentes considèrent, de prime abord et sans contrôle effectif, que certains programmes ou projets, compte tenu de leurs caractéristiques, n'entraîneront pas une détérioration de l'état de la masse d'eau de surface concernée. En ce sens, cette disposition contiendrait une pétition de principe selon laquelle, par hypothèse, il n'existe pas, pour ces programmes ou ces projets, de conséquence négative sur l'état de cette masse d'eau. À cet égard, comme l'a relevé l'association France Nature Environnement lors de l'audience, ladite disposition ne pose pas comme condition une analyse des incidences d'un programme ou d'un projet sur l'un au moins des éléments de qualité, visés à l'annexe V de la directive 2000/60, qui déterminent le classement de la masse d'eau concernée. Si cette interprétation est celle suivie par les autorités nationales compétentes, elle me paraît poser problème d'un point de vue conceptuel. En effet, comment déterminer, sans contrôle effectif, que les effets d'un programme ou d'un projet seront non significatifs sur l'état d'une masse d'eau ?

38. Partant, une telle interprétation ne serait pas conforme à la directive 2000/60<sup>23</sup>. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour que les États membres, au cours de la procédure d'autorisation d'un projet, sont tenus, en vertu de l'article 4 de cette directive, de *contrôler* si ce projet peut entraîner une détérioration de l'état d'une masse d'eau, *même transitoire*<sup>24</sup>. Par conséquent, tout programme et tout projet doivent faire l'objet d'une *évaluation effective* des effets qu'ils sont susceptibles de produire sur l'état de la masse d'eau concernée.

39. Dans ses observations écrites, le gouvernement français n'indique pas explicitement l'interprétation donnée à la disposition litigieuse. Ce gouvernement relève, en effet, que, « néanmoins », en application de la réglementation nationale, l'ensemble des incidences sur l'eau que présente un projet particulier, qu'il s'agisse de ses impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme ou encore des risques de détérioration de l'état des masses d'eau, doit être analysé de manière détaillée dans les études jointes au dossier de demande d'autorisation du projet en cause. En outre, tout projet serait accompagné de mesures destinées à limiter ses impacts notamment sur l'état des masses d'eau, dès sa conception jusqu'à sa réalisation.

<sup>22</sup> Pour reprendre la terminologie employée dans la 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 sauvages (JO 1992, L 206, p. 7) (article 6, paragraphe 2).

<sup>23</sup> Dans le même sens, la Commission a relevé, dans ses observations écrites, qu'une réglementation nationale qui soustrairait *de manière générale et indifférenciée* les « impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme » de l'évaluation préalable qu'une autorité compétente doit effectuer en ce qui concerne un projet susceptible d'avoir un effet sur l'état de l'eau ne serait pas compatible avec la jurisprudence de la Cour et qu'une telle réglementation s'apparenterait à une *dérogation non prévue* par la directive 2000/60.

<sup>24</sup> Voir point 29 des présentes conclusions.

40. Cependant, il n'apparaît pas clairement si, en elle-même, la disposition litigieuse impose cette analyse ou si, au contraire, cette disposition dispense les autorités nationales d'une telle analyse et que celle-ci résulte d'autres dispositions du droit national. Or, dès lors que la Cour est interrogée sur la conformité à la directive 2000/60 de la disposition litigieuse, il est important de connaître le sens exact de celle-ci.

41. À cet égard, conformément à une jurisprudence constante, la juridiction de renvoi est seule compétente pour constater et apprécier les faits du litige dont elle est saisie ainsi que pour interpréter et appliquer le droit national<sup>25</sup>. Partant, il appartient à cette juridiction de vérifier quelle interprétation de la disposition litigieuse est suivie par les autorités nationales compétentes. Dans l'hypothèse où cette interprétation consiste à ne pas procéder, dans le cadre de la procédure d'autorisation, à un contrôle effectif des effets d'un programme ou d'un projet sur l'état de la masse d'eau concernée au motif que ces effets sont supposés être non significatifs, je suis d'avis, comme déjà indiqué, qu'une telle interprétation n'est pas conforme à l'article 4 de la directive 2000/60.

42. En revanche, dans le cas où est appliquée la seconde interprétation possible de la disposition litigieuse, à savoir que celle-ci implique, lors de la procédure d'autorisation, de réaliser un contrôle effectif des effets d'un programme ou d'un projet sur l'état de la masse d'eau de surface concernée, il convient de pousser plus loin l'analyse.

43. La difficulté de ce contrôle provient du fait qu'il repose sur une *évaluation préalable* des effets du programme ou du projet en cause sur l'état de la masse d'eau de surface, par essence difficiles à déterminer, d'autant plus qu'une masse d'eau est un système dynamique, dont l'état peut évoluer dans le temps, même sans intervention humaine. Cette difficulté qui se présente, par définition, pour toute étude d'impact environnemental implique que ledit contrôle s'appuie sur des modèles scientifiques préalablement établis.

44. Partant, ainsi que l'a relevé la Commission dans ses observations écrites, il doit prendre la forme d'un examen détaillé et motivé, fondé sur des calculs, des techniques de modélisation ou des estimations permettant d'avoir une vision suffisamment précise des effets du programme ou du projet dans le temps et dans l'espace sur l'état de la masse d'eau de surface concernée, eu égard aux caractéristiques et à l'état de celle-ci avant l'exécution de ce programme ou de ce projet<sup>26</sup>. Le même contrôle devra tenir compte de toute autre circonstance pertinente, telle que l'existence d'éventuels effets cumulatifs de plusieurs programmes ou projets ou de la présence de plusieurs masses d'eau de surface qui seraient affectées, afin de satisfaire aux objectifs environnementaux définis à l'article 4 de la directive 2000/60.

45. Dans le cas où, à l'issue de leur examen, les autorités nationales compétentes aboutissent à la conclusion que le programme ou le projet concerné n'est susceptible d'entraîner que des effets *non significatifs et réversibles* sur l'état de la masse d'eau de surface et que, de ce fait, ne se produira pas une « détérioration », au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60, ce programme et ce projet peuvent être autorisés au regard de cette directive.

<sup>25</sup> Arrêt du 28 octobre 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (TVA – Paiements successifs) (C-324/20, EU:C:2021:880, point 31 et jurisprudence citée).

<sup>26</sup> À cet égard, le point 1.3 de l'annexe II de la directive 2000/60 porte sur l'établissement des conditions de référence caractéristiques des types de masses d'eau de surface.

46. En revanche, si l'examen mené par les autorités nationales compétentes les amène à considérer que le programme ou le projet examiné peut conduire à une « détérioration » de l'état de la masse d'eau de surface concerné, il conviendra alors de faire application des dérogations prévues à l'article 4 de la directive 2000/60<sup>27</sup>.

47. Comment déterminer si une « détérioration » de l'état d'une masse d'eau, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de cette directive, est susceptible de se produire au regard des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme visés par la disposition litigieuse ?<sup>28</sup>

48. Dans ses observations écrites, la Commission soutient que, pour apprécier ce qui constitue un impact temporaire de courte durée n'aboutissant pas à une « détérioration », au sens de cette disposition, les fréquences de contrôle indiquées dans le tableau figurant au point 1.3.4 de l'annexe V de la directive 2000/60, auquel renvoie l'article 8 de cette directive, pourraient servir de référence aux autorités nationales compétentes appelées à autoriser un projet particulier. Ainsi, ces autorités pourraient envisager de considérer qu'une détérioration ponctuelle et ayant épuisé tous ses effets, c'est-à-dire au terme duquel l'élément de qualité affecté aurait retrouvé son état antérieur dans un intervalle inférieur à ces fréquences pourrait ne pas constituer une « détérioration », au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de ladite directive.

49. Je ne suis pas convaincu par cette argumentation. En effet, d'une part, la directive 2000/60 n'établit aucune distinction selon qu'une « détérioration » est de courte ou de longue durée. Au contraire, l'article 4, paragraphe 6, de cette directive mentionne la détérioration « temporaire » de l'état des masses d'eau, ce qui signifie que ce type de détérioration est également visé par ladite directive. Ainsi, la Cour a fait référence aux détériorations même *transitoires*<sup>29</sup>, c'est-à-dire passagères. En d'autres termes, les détériorations *temporaires* entrent dans le champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la même directive.

50. D'autre part, d'un point de vue pratique, le point 1.3.4 de l'annexe V de la directive 2000/60 énonce que, durant la période du contrôle de surveillance, les paramètres indicatifs des éléments de qualité physico-chimique devraient être contrôlés selon différentes fréquences. Certaines sont d'un mois, comme pour les substances prioritaires, d'autres sont de trois ans, par exemple pour les macro-invertébrés et les poissons, et d'autres encore vont jusqu'à six ans, à savoir pour la « continuité » et la « morphologie ». Pour ces deux derniers éléments de qualité, le critère temporel à prendre en compte pour déterminer si une détérioration se produira serait alors de six ans<sup>30</sup>. Je ne vois pas comment une telle détérioration pourrait être qualifiée de « temporaire de courte durée ».

<sup>27</sup> Dans ses conclusions dans l'affaire Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, point 79), l'avocat général Jääskinen a retenu une interprétation dans le même sens lorsqu'il a souligné que, à *moins qu'il ne s'agisse de projets n'ayant quasiment aucune incidence sur l'état des masses d'eau* et donc sur la gestion d'un district hydrographique, ils relèvent de l'interdiction générale de détérioration de l'état des masses d'eau, tout en pouvant être autorisés en application du système des dérogations prévues à l'article 4 de la directive 2000/60.

<sup>28</sup> Le gouvernement français a indiqué, lors de l'audience, que le droit français ne comporte pas d'éléments permettant de préciser la portée des expressions « temporaires », « de courte durée » et « de long terme » figurant dans cette disposition et que ces expressions ne sont pas davantage définies dans des textes sans valeur juridiquement contraignante, tels que des instructions de l'administration ou les guides pertinents en la matière.

<sup>29</sup> Voir jurisprudence citée au point 29 des présentes conclusions.

<sup>30</sup> En l'occurrence, dans le cadre de l'évaluation préalable des effets du programme ou du projet en cause, la question porte non pas sur le *résultat concret* des contrôles qui doivent être effectués s'agissant des éléments de qualité physico-chimique, mais sur la *durée potentielle* de ces effets sur l'état de la masse d'eau concernée.

51. Autrement dit, la référence aux fréquences de contrôle mentionnées au point 1.3.4 de l'annexe V de la directive 2000/60 ne m'apparaît pas comme un critère pertinent pour évaluer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface, alors même que, selon la jurisprudence de la Cour, 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 aussi bas que possible* et que cette obligation englobe *tout changement* susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif principal de cette directive<sup>31</sup>.

52. En tout état de cause, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que la réglementation française pertinente fasse référence aux fréquences de contrôle prévues à l'annexe V de ladite directive.

53. Par ailleurs, le gouvernement néerlandais soutient que, en application de la même directive, tout d'abord, le cycle, la fréquence et les points de surveillance sont choisis de manière à ce que les données de mesure fournissent une image représentative et fiable de l'état d'un élément de qualité ou d'une substance dans l'ensemble de la masse d'eau de surface. Ensuite, les données obtenues à chaque point de surveillance sont converties en une valeur unique, qui est agrégée tant sur le plan spatial que sur le plan temporel. Enfin, un élément de qualité ou une substance dans une masse d'eau est classé au moyen d'une évaluation de la valeur calculée et agrégée de cet élément de qualité ou de cette substance au regard des normes de classification prévues par la directive 2000/60.

54. À cet égard, j'observe que la Cour a jugé qu'il ressort du rôle et de l'importance de chaque site de contrôle dans le système de surveillance de la qualité des eaux souterraines établi par la directive 2000/60, notamment au point 2.4 de l'annexe V de celle-ci, que le non-respect d'un élément de qualité à un seul point de surveillance suffit pour qu'il y ait lieu de constater l'existence d'une détérioration de l'état d'une masse d'eau souterraine, au sens de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive. En effet, conformément au point 2.4 de l'annexe V de ladite directive, l'emplacement des points de surveillance doit fournir une *image cohérente et globale* de l'état chimique des eaux souterraines de chaque district hydrographique. À cette fin, différents critères sont prévus à cette disposition pour la sélection des sites de contrôle qui, ainsi que le confirme l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2006/118/CE<sup>32</sup>, doivent fournir des données de contrôle représentatives. Ainsi, le non-respect d'un élément de qualité à un seul point de surveillance indique l'existence, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), de la directive 2000/60, d'une détérioration de l'état chimique d'au moins une partie significative d'une masse d'eau souterraine<sup>33</sup>.

55. La Commission a indiqué, lors de l'audience, que, au regard de cette jurisprudence de la Cour, elle ne voit pas comment une altération de courte durée et complètement réversible pourrait être qualifiée de suffisamment représentative et significative de l'état d'une masse d'eau de surface.

56. Certes, ladite jurisprudence porte sur les eaux souterraines et la Cour a fait référence au point 2.4 de l'annexe V de la directive 2000/60, selon lequel le réseau de surveillance doit être conçu de manière à fournir une *image cohérente et globale* de l'état chimique des eaux souterraines de chaque district hydrographique et à permettre de détecter la présence de tendances à la hausse à long terme de la pollution induite par l'activité anthropogénique.

<sup>31</sup> Voir jurisprudence citée aux points 29 et 31 des présentes conclusions.

<sup>32</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO 2006, L 372, p. 19).

<sup>33</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, points 113 à 115).

57. Cependant, de la même façon, s'agissant des eaux de surface, le point 1.3 de l'annexe V de cette directive dispose que « [l]e réseau de surveillance des eaux de surface est établi conformément aux exigences de l'article 8. Il est conçu de manière à fournir une *image d'ensemble cohérente* de l'état écologique et chimique dans chaque district hydrographique et à permettre la classification des masses d'eau en cinq classes selon les définitions normatives données au point 1.2 »<sup>34</sup>. Le point 1.3.1 de cette annexe précise que le contrôle est effectué à des points représentatifs du district hydrographique en ce qui concerne le taux du débit et le volume d'eau présent.

58. En outre, le considérant 33 de la directive 2000/60 énonce que les mesures relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines appartenant au même système écologique et hydrologique doivent être coordonnées. Or, une telle coordination ne serait pas assurée si une distinction est faite entre la représentativité des points de surveillance de la qualité des eaux souterraines et celle des eaux de surface.

59. Dans ces conditions, je suis d'avis que la jurisprudence relative aux modalités permettant d'évaluer une détérioration chimique de l'état des eaux souterraines est transposable aux eaux de surface. Dès lors, je propose à la Cour de considérer que le non-respect d'un élément de qualité à un seul point de surveillance indique l'existence, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60, d'une détérioration de l'état d'au moins une partie significative d'une masse d'eau de surface.

60. J'ajoute que, lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a fait valoir que la dynamique d'une masse d'eau de surface est beaucoup plus grande que celle d'une masse d'eau souterraine et que des facteurs naturels et humains exercent une influence, tels que les précipitations, la sécheresse, la température, la navigation ou les activités récréatives. En raison de cette dynamique, l'état d'une masse d'eau de surface ne pourrait pas être déterminé sur la base d'une seule mesure à un moment précis.

61. Cependant, je rappelle que le contrôle que doivent effectuer les autorités nationales compétentes présente un *caractère préalable* et doit s'appuyer sur des modèles scientifiques préalablement établis<sup>35</sup>. Dans ce cadre, ces autorités doivent examiner les effets du programme ou du projet concerné et déterminer dans quelle mesure ceux-ci, en eux-mêmes, conduisent à une détérioration de l'état de la masse d'eau, indépendamment de la dynamique de cette masse d'eau.

62. Dès lors qu'une « détérioration », au sens de cette disposition, de l'état d'une masse d'eau de surface est susceptible de se produire, il convient de se référer aux dérogations prévues à l'article 4 de la directive 2000/60.

63. À cet égard, l'article 4, paragraphe 6, de cette directive énonce que la détérioration temporaire de l'état des masses d'eau n'est pas considérée comme une infraction aux exigences de ladite directive 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 – en particulier les graves inondations et les sécheresses prolongées – ou de circonstances dues à des accidents qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévus, si certaines conditions sont réunies.

<sup>34</sup> Mise en italique par mes soins.

<sup>35</sup> Voir point 43 des présentes conclusions.

64. En d'autres termes, cette dérogation s'applique a posteriori et concerne des causes fortuites de détérioration. Comme l'a relevé à juste titre le gouvernement français, la détérioration de l'état d'une masse d'eau qu'un programme ou un projet est susceptible de provoquer n'entre pas, par définition, dans le champ d'application de cette disposition.

65. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60 prévoit que les États membres ne commettent pas une infraction à cette directive lorsque le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraine. Aucune infraction ne peut également être retenue contre les États membres lorsque 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<sup>36</sup>.

66. Autrement dit, cette disposition s'applique aux nouvelles modifications, altérations ou nouvelles activités de développement durable, sous réserve du respect de certains critères et conditions<sup>37</sup>, ce qui concerne les programmes et les projets.

67. Ainsi, lorsqu'un projet est susceptible d'entraîner des effets négatifs pour l'eau, il ne peut être autorisé que si les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, sous a) à d), de la directive 2000/60 sont remplies. C'est aux autorités nationales compétentes, pour autoriser un projet, qu'il incombe de contrôler que ces conditions sont remplies avant de délivrer une telle autorisation, sans préjudice d'un éventuel contrôle juridictionnel<sup>38</sup>.

68. Selon le gouvernement français, retenir que des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme devraient être pris en compte et pourraient, dès lors, justifier le refus de l'autorisation du programme ou du projet en cause priverait de cohérence les dispositions de l'article 4 de la directive 2000/60. En effet, alors que les programmes ou les projets susceptibles de provoquer une détérioration de l'état de la masse d'eau de surface pourraient se voir octroyer une autorisation sur le fondement de l'article 4, paragraphe 7, de cette directive, ceux provoquant uniquement des impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme pourraient, pour ce motif, se voir interdits, sans que les mêmes dispositions prévoient, à leur égard, la possibilité d'une autorisation dérogatoire. Une telle interprétation conduirait ainsi à soumettre paradoxalement au régime d'interdiction le moins strict, puisque assorti de dérogations, les programmes ou les projets qui sont pourtant les seuls susceptibles de provoquer une détérioration de l'état de la masse d'eau de surface concernée.

69. Je ne partage pas cette argumentation. En effet, tous les programmes ou les projets sont soumis au même régime juridique s'ils sont susceptibles d'entraîner une « détérioration » de l'état de la masse d'eau de surface concernée. Ainsi, même des programmes ou des projets dont les impacts sont temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme, mais qui conduiraient à provoquer une telle détérioration, pourraient se voir octroyer une dérogation au titre de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60.

<sup>36</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, point 29).

<sup>37</sup> Voir conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, point 59).

<sup>38</sup> Arrêt du 28 mai 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, point 75 et jurisprudence citée).

70. Par conséquent, des projets pouvant entraîner à court terme des effets négatifs sur l'état d'une masse d'eau de surface, tels que des opérations de renaturation, qui présentent un caractère positif pour la protection de l'environnement, pourraient bénéficier de cette dérogation et être autorisés dans ce cadre.

71. Lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a souligné que la mise en œuvre de la dérogation visée à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60 pose problème pour les États membres, notamment en ce qui concerne le coût afférent.

72. Cependant, cette directive a été conçue pour éviter, dans la mesure du possible, la détérioration de l'état des masses d'eau. En ce sens, comme l'énonce le considérant 25 de ladite directive, il convient de fixer des objectifs environnementaux de manière à garantir le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans toute l'Union et à éviter une détérioration de l'état des eaux au sein de l'Union. Ces objectifs ambitieux impliquent nécessairement des charges pour les États membres, qui apparaissent encore plus justifiées au regard du changement climatique actuel.

73. Enfin, la juridiction de renvoi mentionne un document d'orientation approuvé par les directeurs de l'Union en matière d'eau, lors de la réunion qui s'est tenue à Tallinn (Estonie) du 4 au 5 décembre 2017<sup>39</sup>, selon lequel « [s]i l'état ou le potentiel d'un paramètre n'est impacté que temporairement durant une courte période de temps et qu'il est susceptible d'être rétabli sur une courte période de temps, de manière naturelle ou suite à des mesures d'atténuation, et si aucune conséquence négative à long terme n'en résulte, de telles variations ne constituent pas une détérioration de l'état/du potentiel et n'entraîne pas l'application du test en vertu de l'article 4[, paragraphe 7]. Si les incidences sur l'état/le potentiel d'une masse d'eau risquent d'être durables ou de s'étendre sur une longue période de temps, de telles activités doivent être soumises à un test en vertu de l'article 4[, paragraphe 7] »<sup>40</sup>.

74. Les gouvernements français, tchèque et néerlandais se réfèrent à ce document pour considérer que la disposition litigieuse est conforme à l'article 4 de la directive 2000/60.

75. À cet égard, il y a lieu de relever que, selon l'indication expresse contenue dans ledit document, celui-ci, qui vise à faciliter la mise en œuvre de cette directive, n'est pas juridiquement contraignant et ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission, seule la Cour étant compétente pour fournir une interprétation contraignante du droit de l'Union.

76. Or, comme je l'ai indiqué, la définition de la notion de « détérioration », au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60, ne fait pas de distinction selon qu'une détérioration est de courte ou de longue durée. Le seul critère à prendre en compte, dans le cadre de la procédure d'autorisation d'un programme ou d'un projet, est le fait qu'une « détérioration », au sens de cette disposition, est susceptible de se produire ou non. Partant, je suis d'avis que ledit document ne reflète pas le contenu de cette directive, telle qu'interprétée par la Cour.

<sup>39</sup> Ce document est intitulé « Stratégie commune de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et de la directive inondations – Document d'orientation n° 36 – Dérogations aux objectifs environnementaux selon l'article 4(7) – Nouvelles modifications des caractéristiques physiques des masses d'eau de surface, changements du niveau des masses d'eau souterraine ou nouvelles activités de développement humain durable ». Il est consultable, dans ses différentes versions linguistiques, par le lien Internet suivant : <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48> ? p=1&n=10&sort=modified\_DESC.

<sup>40</sup> Voir p. 26 et 27 de ce document.

77. Eu égard à tout ce qui précède, je considère que l'article 4 de la directive 2000/60 ne permet pas aux États membres, 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, de ne pas prendre en compte les impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état d'une masse d'eau de surface. Lorsque, dans le cadre de la procédure d'autorisation d'un programme ou d'un projet, les autorités nationales compétentes déterminent que celui-ci est susceptible de provoquer une « détérioration », au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de cette directive et telle qu'interprétée par la Cour, de l'état d'une masse d'eau de surface, ce programme ou ce projet ne peut être autorisé que si les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, sous a) à d), de ladite directive sont remplies.

## V. Conclusion

78. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État (France) de la manière suivante :

L'article 4 de la directive 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, doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas aux États membres, 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, de ne pas prendre en compte les impacts temporaires de courte durée et sans conséquences de long terme sur l'état de masses d'eau de surface. Lorsque, dans le cadre de la procédure d'autorisation d'un programme ou d'un projet, les autorités nationales compétentes déterminent que celui-ci est susceptible de provoquer une « détérioration », au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de cette directive et telle qu'interprétée par la Cour, de l'état d'une masse d'eau de surface, ce programme ou ce projet ne peut être autorisé que si les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 7, sous a) à d), de ladite directive sont remplies.