



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 23 octobre 2014¹

Affaire C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
contre
Bundesrepublik Deutschland

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)]

«Environnement — Article 4 de la directive 2000/60/CE — Politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau — Objectifs environnementaux relatifs aux eaux de surface — Détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface — Projet d'aménagement d'une voie navigable — Obligation éventuelle des États membres d'interdire tout projet ayant ou susceptible d'avoir une incidence négative sur l'état des masses d'eau de surface»

I – Introduction

1. Les présentes questions préjudicielles posées par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) trouvent leur origine dans un litige relatif à l'aménagement du fleuve Weser, l'un des grands fleuves d'Allemagne. Le litige porté devant la juridiction de renvoi oppose le Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (Fédération pour l'environnement et la protection de la nature, ci-après le «BUND»), organisation à but non lucratif, à la Bundesrepublik Deutschland, en sa qualité de promoteur d'un projet d'approfondissement de la Weser, visant à permettre le passage de porte-conteneurs plus larges dans les ports de Bremerhaven (Allemagne), de Brake (Allemagne) et de Brême (Allemagne). Dans le cadre de ce litige, la question des modifications physiques importantes et celle des conséquences hydrologiques et morphologiques néfastes engendrées par ledit projet pour l'écosystème de la Weser ont été soulevées.

2. Dans ce contexte, la Cour est invitée à déterminer la portée des notions d'«objectifs environnementaux» et de «la détérioration» de l'état des masses d'eau visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), 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'eau² (ci-après la «DCE»).

3. Or, l'interprétation desdites notions impose à la Cour de relever plusieurs défis, dont les principaux sont les suivants.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 327, p. 1. Directive telle que modifiée par la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO L 140, p. 114). Il convient de préciser que cette directive a été complétée par la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO L 372, p. 19).

4. Premièrement, quand bien même la DCE aurait entendu établir un fondement commun essentiel afin de coordonner la mosaïque des textes législatifs communautaires et nationaux en vigueur, il n'en demeure pas moins que la DCE est un acte complexe et particulièrement élaboré dont l'appréhension est inhabituellement malaisée³. Notamment, la technique légistique qui consiste en de nombreux renvois d'une disposition à l'autre et à d'autres actes ainsi qu'en l'établissement de plusieurs dérogations dont la portée n'est pas clairement identifiable soulève de multiples difficultés⁴. À cet égard, il est symptomatique que le système de gestion de l'eau résultant de la DCE a donné lieu à l'adoption d'un nombre impressionnant d'actes explicatifs⁵, à la création de bases de données spécialisées⁶ ainsi qu'à des travaux de recherche sur l'eau dans le contexte du 7^e programme cadre de recherche de l'Union européenne⁷.

5. Deuxièmement, en lien avec les difficultés susmentionnées, la présente affaire révèle une confrontation entre deux visions entièrement antinomiques de la DCE. La première approche pourrait être qualifiée de minimaliste dans la mesure où la DCE serait réduite à un instrument de planification à grande échelle de la gestion des eaux. En revanche, selon une seconde approche que je partage, la DCE correspondrait à une nouvelle méthodologie de la gestion des eaux couvrant non seulement le niveau de la planification, mais également le niveau de la mise en œuvre des objectifs environnementaux contraignants, laquelle se traduit par l'adoption de mesures concrètes visant à garantir le bon état des eaux et à éviter une détérioration de l'état des eaux. Dès lors, la réponse aux questions posées requiert une analyse poussée des termes, des méthodes et des paramètres purement techniques voire scientifiques lesquels constituent le fondement du système permettant d'identifier l'état des eaux.

6. Enfin, il convient de rappeler que la DCE respecte le principe du développement durable selon lequel «les besoins de la génération actuelle doivent être satisfaits sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». Il s'agit là d'un objectif fondamental de l'Union européenne, énoncé dans le traité et s'imposant à toutes les activités et politiques de l'Union⁸. L'interprétation de la DCE qui doit se conformer au droit fondamental à la protection de l'environnement consacré par l'article 37 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exige donc une étude à plusieurs niveaux, tenant compte de son objectif ultime visant la protection de l'eau en tant que bien commun qui se traduit par le maintien, l'amélioration et l'interdiction de la détérioration de l'environnement aquatique de l'Union⁹.

II – Le cadre juridique

7. Eu égard à la complexité du système établi par la DCE, il est essentiel de présenter ses notions clés.

3 — Voir, pour une présentation détaillée, Josefsson, H., et Baaner, L., «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?», *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, n° 3, p. 463; Irvine, K., «Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability», *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 14, n° 2, 2004, p. 107; Thieffry, P., «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», *Europe*, n° 2, 2001, p. 4, et Leprince, S., «La directive cadre 2000/60/CE 'eau': exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre», dans Neuray, J. F., (éd.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruylant, 2005.

4 — À titre d'illustration, dans son article 2, la DCE comprend 41 définitions diverses, couvrant tant des notions géographiques que des notions techniques relatives à l'état des eaux. L'objet de la DCE est décrit par une demi-douzaine de caractéristiques énumérées dans son article 1^{er}. En outre, la détermination des objectifs environnementaux est déclinée à l'article 4 de la DCE par un régime comportant plusieurs niveaux de dérogations.

5 — Voir documents d'orientation de la Commission répertoriés à l'adresse suivante: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 — Telles que Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Programme européen de surveillance de la Terre (GMES).

7 — Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée «Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe» [COM(2012) 673 final, p. 18].

8 — Document du Conseil 10917/06, du 26 juin 2006, intitulé «Examen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable (SDD de l'UE) – Nouvelle stratégie».

9 — Voir considérant 19 de la DCE.

8. L'article 1^{er} de la DCE prévoit:

«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;

[...]»

9. À cette fin, toutes les eaux couvertes par le champ d'application de la DCE¹⁰ relèvent de l'une des unités prévues par la DCE, à savoir *un bassin hydrographique, un district hydrographique* ainsi qu'*une masse d'eau*. La notion de *bassin hydrographique* est définie à l'article 2, point 13, de la DCE et s'entend d'une zone dans laquelle toutes les eaux de ruissèlement convergent vers la mer. La notion de *district hydrographique*, visée audit article 2, point 15, correspond à une zone composée de plusieurs bassins et qui constitue une unité principale aux fins de leur gestion.

10. En revanche, la notion de masse d'eau a pour but l'identification de toutes les caractéristiques ainsi que la détermination de l'état actuel des eaux. Ainsi, aux termes de l'article 2, point 10, de la DCE, *une masse d'eau de surface*¹¹ correspond à une partie distincte et significative des eaux de surface telle qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve, un canal, une partie de rivière, fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières. La DCE se réfère également à la notion de *masse d'eau fortement modifiée*, qui s'entend, conformément à son article 2, point 9, de toute masse qui par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine est fondamentalement modifiée quant à son caractère.

11. Les masses d'eau de surface comprises dans un district hydrographique doivent donc, dans un premier temps, entrer dans l'une des catégories (rivières, lacs, eaux de transition, côtières et souterraines)¹². Dans un deuxième temps, pour chaque catégorie d'eau de surface, une répartition des masses du district considéré en types, conformément aux deux systèmes A ou B, définis au point 1.2 de l'annexe II de la DCE, est effectuée. Le système A, figé, est fondé sur des «écorégions» et des paramètres imposés, tandis que le système B est souple avec plusieurs paramètres optionnels.

12. La notion *d'état d'une eau de surface* est définie à l'article 2, point 17, de la DCE comme désignant l'état d'une masse d'eau déterminée par la plus mauvaise valeur de son état écologique et de son état chimique. La DCE définit à son article 2, point 18, le bon état d'une masse d'eau de surface lorsque l'état écologique et l'état chimique de celle-ci sont au moins bons. Les notions *d'état écologique*, de *bon état écologique* ainsi que de *bon état chimique* sont, quant à elles, définies à l'article 2, respectivement, aux points 21, 22 et 24, de la DCE¹³.

10 — La DCE s'applique à la lumière de son article 1^{er} à toutes les eaux intérieures de surface, de transition, côtières et souterraines.

11 — Définition distincte est prévue pour une masse d'eau souterraine.

12 — Voir annexe II, point 1.1, de la DCE.

13 — Ledit article 2, point 21, relatif à l'état écologique renvoie à l'annexe V de la DCE, ce qui permet le classement de l'état des masses d'eau et, par conséquent, la détermination des résultats à atteindre en termes de qualité des eaux. L'article 2, point 24, de la DCE, relatif au bon état chimique renvoie à l'annexe IX de la DCE. L'état chimique d'une masse d'eau de surface est déterminé par référence au respect des normes de qualité environnementales (NQE) par le biais de valeurs seuils. Deux classes sont définies, à savoir bon (respect) et pas bon (non-respect), et 41 substances sont contrôlées, dont huit substances dites «dangereuses» (annexe IX de la DCE) et 33 substances prioritaires (annexe X de la DCE).

13. L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la DCE, intitulé «Objectifs environnementaux», dispose:

«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;
 - ii) les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application du point iii) en ce qui concerne les masses d'eau artificielles et fortement modifiées afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions de l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;
 - iii) les États membres protègent et améliorent toutes les masses d'eau artificielles et fortement modifiées, en vue d'obtenir un bon potentiel écologique et un bon état chimique des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions énoncées à l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

[...]»

14. L'article 4 de la DCE établit, à ses paragraphes 4, 5, 6, et 7, une série de dérogations par rapport aux objectifs ainsi définis. En particulier, l'article 4, paragraphe 7, de la DCE énonce les conditions d'une dérogation, dans l'hypothèse de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines ou de nouvelles activités de développement humain durable.

15. L'article 11, paragraphe 1, de la DCE vise l'établissement *des programmes des mesures*, lesquels constituent un instrument de planification de base pour chaque district hydrographique ou pour la partie du district hydrographique international située sur le territoire d'un État membre. Les programmes doivent tenir compte des résultats des analyses prévues à l'article 5 de la DCE afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 4 de celle-ci.

16. L'article 13 de la DCE vise *les plans de gestion* de district hydrographique établis conformément à l'annexe VII de celle-ci. Il en ressort, notamment, qu'un tel plan de gestion contient une liste des objectifs environnementaux fixés au titre de l'article 4 de la DCE ainsi que l'identification des cas où il a été fait usage de cet article 4, paragraphes 4 à 7. Le plan de gestion comprend un résumé du ou des programmes des mesures adoptés au titre de l'article 11 de la DCE, notamment la manière dont ils sont censés réaliser les objectifs fixés en vertu dudit article 4.

III – Les faits du litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

17. Par décision d'approbation du 15 juillet 2011 (ci-après la «décision d'approbation»), la Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (direction des eaux et des voies navigables du Nord-Ouest), une autorité administrative fédérale, a autorisé trois projets concernant l'aménagement du fleuve Weser, une voie navigable de statut fédéral.

18. Le premier projet a pour objet l'aménagement de la Weser extérieure entre la haute mer et Bremerhaven. À cet égard, il est prévu d'approfondir le chenal de celle-ci de 1,16 mètre (m) au maximum afin que les gros porte-conteneurs ayant un tirant d'eau en charge pouvant aller jusqu'à 13,5 m puissent rallier le port de Bremerhaven indépendamment des marées.

19. Le deuxième projet concerne l'aménagement de la Weser inférieure en amont de Bremerhaven et jusqu'à Brake par l'approfondissement du chenal d'un mètre au maximum afin que les navires ayant un tirant d'eau maximal en charge de 12,8 m puissent atteindre ce port avec la marée.

20. Le troisième projet a pour but d'aménager la Weser inférieure en amont de Brake et jusqu'à Brême. Dans cette partie du fleuve, il est prévu d'approfondir le chenal afin que le port de Brême puisse être rallié, avec la marée, par des navires ayant un tirant d'eau en charge pouvant aller jusqu'à 11,1 m. À l'heure actuelle, le port de Brême peut être rallié, avec la marée, par des navires ayant un tirant d'eau en charge pouvant aller jusqu'à 10,7 m.

21. La réalisation des projets implique de draguer le lit du fleuve dans les chenaux. Après le creusement initial jusqu'à la profondeur envisagée dans le cadre de l'aménagement, des dragages d'entretien réguliers seront nécessaires. Il est prévu que l'essentiel des résidus de dragage résultant de l'aménagement et de l'entretien soient déversés dans des zones de la Weser extérieure et de la Weser inférieure qui étaient déjà utilisées à cet effet auparavant.

22. Outre les répercussions directes du dragage et du déversement, les projets ont, selon la juridiction de renvoi, d'autres conséquences hydrologiques et morphologiques pour les portions de fleuve concernées. Ainsi, notamment, la vitesse du courant sera plus forte tant à la marée descendante qu'à la marée montante, les niveaux de pleine mer seront plus élevés, les niveaux de basse mer seront plus bas, la salinité augmentera dans certaines parties de la Weser inférieure et la limite des eaux saumâtres de la Weser inférieure sera déplacée vers l'amont et, enfin, l'envasement du lit du fleuve augmentera en dehors du chenal.

23. Parmi les masses d'eau concernées, les «eaux de transition de la Weser» et la «zone intertidale au-dessus de Brake» sont définies comme «fortement modifiées», au sens de l'article 2, point 9, de la DCE. La région de la Weser extérieure est définie comme une masse d'eau naturelle dans la mesure où elle fait partie des eaux côtières. En outre, plusieurs masses d'eau relevant de rivières secondaires sont concernées, les unes sont définies comme naturelles et les autres comme «fortement modifiées».

24. Dans le cadre de l'examen de ces projets, l'autorité compétente a conclu qu'il n'y avait pas lieu de s'attendre à une détérioration, au sens de la DCE, en ce qui concerne les eaux côtières. En revanche, elle a estimé que l'état actuel des masses d'eau «Weser/zone intertidale au Nord de Brake, de type 22.3» et «eaux de transition de type T1» tendrait à être modifié de manière négative par les effets des projets d'aménagement, sans que cela aboutisse à une modification de la classe d'état selon l'annexe V de la DCE. Selon l'autorité compétente, une telle détérioration à l'intérieur d'une classe d'état ne serait pas à considérer comme une détérioration du potentiel écologique ou de l'état. À titre subsidiaire, l'autorité compétente a considéré que les conditions d'une dérogation à l'interdiction de détérioration résultant de l'article 31, paragraphe 2, de la loi fédérale sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz, ci-après le «WHG»¹⁴) et de l'article 4, paragraphe 7, de la DCE étaient réunies.

14 — L'article 31, paragraphe 2, première phrase, du WHG dispose que «[s]i le bon état écologique d'eaux de surface n'est pas obtenu ou si leur état se détériore, cela n'est pas contraire aux objectifs de gestion énoncés aux articles 27 et 30 dès lors 1) que cela résulte d'une nouvelle modification des caractéristiques physiques des eaux ou du niveau piézométrique des eaux souterraines, 2) que cette modification répond à un intérêt général majeur ou que les bénéfices de la nouvelle modification pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour le développement durable sont supérieurs aux bénéfices pour l'environnement et la collectivité qui sont liés à la réalisation des objectifs de gestion, 3) que les objectifs qui sont poursuivis par la modification des eaux ne peuvent pas être atteints par d'autres mesures appropriées dont l'incidence négative sur l'environnement est sensiblement moindre, qui sont techniquement réalisables et dont le coût n'est pas disproportionné et 4) que toutes les mesures appropriées en pratique sont prises pour réduire l'incidence négative sur l'état des eaux».

25. Le BUND a contesté la décision d'approbation en invoquant maintes violations de la législation relative à l'approbation des plans d'aménagement, à l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la protection de l'environnement ainsi que le non-respect de dispositions de protection des eaux transposant la DCE.

26. Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht a saisi la Cour à titre préjudiciel des questions suivantes:

- «1) L'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la [DCE] doit-il être interprété en ce sens que les États membres sont tenus – sous réserve de l'octroi d'une dérogation – de refuser d'autoriser un projet lorsqu'il est susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou bien cette disposition énonce-t-elle un simple objectif en matière de planification de la gestion?
- 2) La notion de 'détérioration de l'état' figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la [DCE] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle vise uniquement des altérations qui se traduisent par un classement dans une classe inférieure au sens de l'annexe V de la [DCE]?
- 3) Au cas où la deuxième question appellerait une réponse négative, dans quelles conditions y a-t-il lieu de conclure à une 'détérioration de l'état' au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la [DCE]?
- 4) L'article 4, paragraphe 1, sous a), ii) et iii), de la [DCE] doit-il être interprété en ce sens que les États membres sont tenus – sous réserve de l'octroi d'une dérogation – de refuser d'autoriser un projet 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 des eaux de surface à la date prévue par la [DCE] ou bien cette disposition énonce-t-elle un simple objectif en matière de planification de la gestion?»

27. Le renvoi préjudiciel a été enregistré au greffe de la Cour le 22 août 2013. Des observations écrites ont été déposées par le BUND, la Bundesrepublik Deutschland, le Royaume des Pays-Bas, la République de Pologne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Commission européenne. Le BUND, la Bundesrepublik Deutschland, la Freie Hansestadt Bremen, la République tchèque, la République française et la Commission ont été entendues lors de l'audience qui s'est tenue le 8 juillet 2014.

IV – Analyse

A – Sur le traitement des questions préjudicielles

28. Bien que la juridiction de renvoi ait saisi la Cour de quatre questions préjudicielles, il me paraît clair qu'elles oscillent autour de deux thèmes principaux relatifs à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la DCE.

29. Ainsi, tout d'abord, le premier thème abordé par les première et quatrième questions préjudicielles est celui de savoir si l'article 4 de la DCE prévoit un simple objectif général en matière de planification de la gestion des eaux ou si cette disposition doit être interprétée comme interdisant toute détérioration de l'état des masses d'eau liés à la réalisation des différents projets, à l'exception des situations pouvant relever des dérogations prévues par la DCE. Ce thème englobe également la problématique de la portée de l'obligation d'amélioration résultant de la DCE.

30. Le second thème soulevé par la juridiction de renvoi dans ses deuxième et troisième questions préjudicielles¹⁵ est celui de l'interprétation de la notion de «la détérioration de l'état», visée à l'article 4, sous a), i), de la DCE.

31. Par conséquent, je propose de regrouper les questions posées conformément aux sujets ainsi exposés.

B – Sur l'objectif énoncé par la DCE de prévention de toute dégradation supplémentaire (première et quatrième questions préjudicielles)

1. Les observations des parties

32. Par ses questions, la juridiction a quo cherche en substance à savoir si la DCE édicte une règle de principe établissant une interdiction de détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de dérogations découlant de la DCE.

33. Les parties à la procédure défendent à ce sujet des points de vue diamétralement opposés. Le BUND, les gouvernements polonais et du Royaume-Uni ainsi que la Commission partagent l'analyse développée par la juridiction de renvoi selon laquelle l'article 4, paragraphe 1, sous a), i) à iii), de la DCE doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus – sous réserve de l'octroi d'une dérogation – de refuser d'autoriser un projet lorsque celui-ci 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 des eaux de surface. Ainsi, tant le libellé que l'économie et la finalité de la DCE plaideraient en faveur de l'interprétation selon laquelle l'interdiction de détérioration prévue crée, à l'égard des États membres, une obligation autonome dans le cadre de l'autorisation des projets, qui ne relève pas de la planification de la gestion. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement français a précisé lors de l'audience, que selon lui, l'article 4 de la DCE ne correspond pas seulement à un objectif, mais qu'il s'agit là d'une obligation d'adopter les mesures concrètes.

34. En revanche, les gouvernements allemand et néerlandais considèrent que les objectifs environnementaux figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i) à iii), de la DCE visent les plans de gestion de district hydrographique et les programmes de mesures des États membres pour les eaux de surface. Il ne s'agirait donc pas, selon ces gouvernements, de critères pour l'approbation de projets individuels. En outre, le gouvernement néerlandais soutient que la DCE prescrit une approche «programmatische» en ce sens qu'elle laisserait aux États membres une grande marge de manœuvre quant à sa mise en œuvre¹⁶.

35. Le gouvernement allemand soutient, par ailleurs, que le libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE n'interdit pas les détériorations, mais impose d'adopter les mesures visant à prévenir la détérioration. En effet, le libellé de ladite disposition ne serait pas rédigé sous la forme d'une interdiction, mais réclamerait une action positive. Il s'ensuivrait que seules les mesures de planification positives seraient concernées par une obligation de prévenir les détériorations.

15 — Pour l'analyse de la relation entre ces deux questions, voir point 85 des présentes conclusions.

16 — Arrêt Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 75).

2. Sur la nature de la DCE et sur l’ancrage de l’article 4 dans le système de la DCE

36. Eu égard à la complexité de la problématique exposée, je propose de procéder par étapes et d’analyser, dans un premier temps, les notions clés de la DCE, pour présenter dans un second temps les étapes de la détermination des objectifs environnementaux au sens de l’article 4 de la DCE, tout en insistant sur les caractéristiques de la directive en cause. Cette analyse conduira à une conclusion relative au caractère de l’interdiction de détérioration qui devra être ultérieurement étayée par une série des justifications.

a) Sur l’architecture des notions clés de la DCE

37. En guise d’introduction je rappelle que la DCE est une directive-cadre adoptée sur le fondement de l’article 175, paragraphe 1, CE (devenu article 192 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 qui doivent adopter une série 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’eau¹⁷.

38. Selon l’article 1^{er}, sous a), de la DCE, cette directive a pour *objet* d’établir un cadre pour la protection des eaux qui prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l’état des écosystèmes aquatiques. C’est donc sous le prisme d’une telle action coordonnée visant des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines que le législateur définit le but principal de la DCE.

39. En effet, il est constant que la DCE a pour *objectif ultime* la conformité au critère de «bon état» de toutes les eaux de surface et souterraines de l’Union à l’horizon de l’année 2015¹⁸.

40. À cet égard, il ressort du considérant 25 de la DCE qu’«il convient de fixer les objectifs environnementaux de manière à garantir le bon état des eaux de surface et des eaux souterraines dans toutes la Communauté et à éviter une détérioration de l’état des eaux au niveau communautaire».

41. L’article 4, paragraphe 1, de la DCE constitue la disposition fondamentale en ce qu’il précise les *objectifs environnementaux* que les États membres sont tenus d’atteindre. À cette fin, il impose deux objectifs distincts, quoique intrinsèquement liés. D’une part, conformément à l’article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE, les États membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l’état de toutes les masses d’eau. D’autre part, en application de cet article 4, paragraphe 1, sous a), ii) et iii), les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d’eau afin de parvenir à un bon état au plus tard pour la fin de l’année 2015. Aux termes dudit article 4, paragraphe 1, sous a), c’est en rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion que les États membres adoptent les mesures nécessaires afin de réaliser les objectifs de non-détérioration, de préservation et d’amélioration de l’état des masses d’eau. En même temps, le même article 4 conçoit comme objectifs environnementaux les finalités recherchées par le législateur, telles qu’un bon état d’une eau de surface, un bon potentiel écologique ou un bon état chimique des eaux de surface.

17 — Arrêts Commission/Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:749, point 41) et Commission/Allemagne (C-525/12, EU:C:2014:2202, point 50).

18 — S’agissant des masses d’eau artificielles et fortement modifiées, elles devraient au moins tendre vers un bon potentiel écologique et un bon état chimique.

42. La difficulté conceptuelle inhérente au système de la DCE réside ainsi dans la superposition par le législateur de la notion de nature statique (tel le bon état des eaux de surface à obtenir en 2015) et celle de nature dynamique (telle la poursuite des objectifs environnementaux au sens de l'article 4 de la DCE qui correspond à un processus continu).

b) Sur les étapes conduisant à la détermination des objectifs environnementaux au sens de l'article 4 de la DCE

43. Afin de pouvoir atteindre les objectifs environnementaux, les États membres doivent disposer d'une image d'ensemble des caractéristiques des masses d'eau concernées.

44. Conformément à l'article 3 de la DCE, les États membres recensent donc les bassins hydrographiques, les rattachent à des districts et désignent les autorités compétentes.

45. Ensuite, ils procèdent à la caractérisation des masses d'eau au sens de l'article 5 de la DCE, en combinaison avec l'annexe II de celle-ci. À cet effet, ils adoptent pour chaque district hydrographique une analyse de leurs spécificités, englobant une étude d'incidence de l'activité humaine¹⁹. Une étape importante du point de vue d'une future détermination des objectifs environnementaux concerne l'identification des pressions anthropogéniques auxquelles les masses d'eau peuvent être soumises²⁰ ainsi que l'évaluation de la probabilité que les masses d'eau ne soient pas conformes aux objectifs de qualité environnementaux fixés à l'article 4 de la DCE²¹.

46. En parallèle, les États membres sont tenus, conformément à l'article 8 de la DCE, d'établir le système de surveillance requis²², lequel constitue, en tant qu'obligation continue, le principal outil pour déterminer l'état de chaque masse d'eau²³. Ledit système doit être conçu de manière à fournir une image d'ensemble cohérente de l'état écologique et chimique de chaque district²⁴. Je partage donc sur ce point l'analyse du gouvernement allemand qui souligne que l'obligation d'analyser la tendance et d'inverser la tendance s'applique avant que ne joue l'interdiction de détérioration.

47. L'état écologique d'une masse d'eau de surface résulte de l'appréciation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés à cette masse d'eau. Il est déterminé à l'aide d'un mécanisme de nature scientifique fondé sur les éléments de qualité, à savoir biologiques (espèces végétales et animales), hydromorphologiques et physico-chimiques, lesdits éléments étant appréciés en fonction d'indicateurs (par exemple la présence d'invertébrés ou de poissons dans un cours d'eau). Pour chaque type de masse de d'eau, l'état écologique est reflété dans le système de classes prévu à l'annexe V de la DCE, sur lequel je reviendrai en détail dans le cadre de l'analyse des deuxième et troisième questions.

48. Après avoir établi les classes conformément à l'annexe V de la DCE, il appartient aux États membres de déterminer comment atteindre le bon état ou, à tout le moins, le bon potentiel écologique, ainsi que de prévenir la détérioration, conformément à l'article 4 de la DCE, pour les masses d'eau concernées.

19 — Les spécifications figurant à l'annexe II de la DCE permettent d'établir une première qualification de toutes les masses d'eau concernées, de les répartir en catégories (rivières, lacs, eaux de transition, côtières, masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées), puis en types (A ou B). Par ailleurs, une analyse économique est également exigée conformément à l'annexe III de la DCE.

20 — Voir annexe II de la DCE.

21 — Pour ces types de masses, la DCE prescrit une analyse plus poussée afin d'optimiser la conception des programmes de surveillance au sens de l'article 8 de la DCE et des programmes des mesures au sens de l'article 11 de la DCE. Voir annexe II, point 1.5, in fine, de la DCE.

22 — Voir article 8 de la DCE, lu en combinaison avec les points 1.3 et 1.4 de l'annexe V de celle-ci.

23 — Pour une description détaillée des types de surveillance, voir WISE Guidance Document, note n° 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%206%20-%20FR.pdf>.

24 — Les résultats des contrôles de surveillance servent notamment, au regard du point 1.3.1 de l'annexe V de la DCE, à déterminer les besoins en programmes de surveillance dans le plan de gestion de district actuel et dans les plans futurs.

49. À cette fin, conformément à l'article 11 de la DCE, les États membres établissent *les programmes de mesures*, élaborés pour chaque district hydrographique ou pour une partie dudit district. Le programme est un outil permettant de répondre aux pressions observées, permettant ainsi de parvenir à un bon état des eaux dans les bassins hydrographiques ou masses d'eau²⁵. Ces programmes de mesures peuvent renvoyer aux mesures découlant de la législation adoptée au niveau national et couvrant tout le territoire d'un État membre²⁶. Lesdits programmes comprennent des «mesures de base», en tant qu'exigences minimales à respecter, et, si nécessaire, des «mesures complémentaires»²⁷. Au nombre des mesures de base figurent notamment les mesures adoptées en vertu des directives particulières au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous a), de la DCE²⁸ ainsi que les mesures visées audit article 11, paragraphe 3, sous i), en cas d'incidence négative importante sur l'état des eaux, destinées à faire en sorte que les conditions hydromorphologiques de la masse d'eau permettent d'atteindre l'état écologique requis.

50. En effet, pour toute incidence négative, les contrôles peuvent prendre la forme *d'une exigence d'autorisation préalable ou d'enregistrement*, ce qui me paraît crucial du point de vue de la portée de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE. Ainsi qu'il ressort de l'article 11, paragraphe 3, sous c), de celle-ci, parmi les mesures de base figurent les mesures promouvant une utilisation de l'eau de manière à éviter de compromettre la réalisation des objectifs au sens dudit article 4. Parmi les mesures complémentaires figurent également celles conçues afin de réaliser les objectifs environnementaux, ainsi que l'énonce l'article 11, paragraphe 4, de la DCE.

51. L'élaboration des programmes des mesures par les États membres a lieu en plusieurs étapes. Ainsi, lesdits États sont tenus d'identifier les pressions et les incidences²⁹ de manière à définir les problèmes majeurs du district hydrographique concerné. En application de l'article 11, paragraphe 5, de la DCE, les États membres doivent également déterminer de manière spécifique les cas dans lesquels les objectifs de qualité environnementaux risquent de ne pas être atteints. Dans ce cadre, ils prennent également en compte les masses fortement modifiées et la nécessité ou la probabilité d'application de dérogations au sens de l'article 4 de la DCE. La première version d'un programme des mesures est soumise à une analyse économique, conformément aux conditions établies à l'annexe III de la DCE, en fonction de laquelle les États membres déterminent les coûts et les délais de leur réalisation. Les plans des mesures adaptés sous l'angle économique sont ensuite soumis à l'obligation d'information et de consultation du public conformément à l'article 14 de la DCE.

52. Ensuite, les programmes des mesures sont incorporés dans *les plans de gestion* au sens de l'article 13 de la DCE. Les plans de gestion comportent les éléments prévus à l'annexe VII de celle-ci. La DCE prévoit un réexamen et une mise à jour régulière des programmes des mesures et des plans de gestion³⁰. Le plan de gestion est à la fois *un document descriptif* de l'état du district hydrographique et *un plan d'action* en ce qu'il vise de nouvelles mesures destinées à atteindre les objectifs de la DCE. Sur la base de l'estimation de toutes les incidences existantes et les perspectives d'évolution, un État membre détermine les *mesures nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux* fixés en vertu de l'article 4 de la DCE. Cela ressort clairement de l'annexe VII, points 5 et 7, de cette dernière,

25 — Voir rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la DCE [COM(2012) 670 final, p. 4].

26 — Ainsi, la doctrine a relevé que bien que les programmes des mesures soient établis pour un district hydrographique donné, leur contenu est généralement mis en œuvre moyennant des mesures législatives applicables sur tout le territoire de l'État membre en question, et non par les décisions adoptées au niveau du seul district hydrographique concerné. Voir Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, p. 119, (Droit comparé des eaux), Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki, 2003.

27 — Définis à l'annexe VI, partie B, de la DCE.

28 — Voir liste figurant à l'annexe VI, partie A, de la DCE.

29 — Au sens de l'annexe II, points 1.4 et 1.5, de la DCE.

30 — Les plans de gestion (article 13, paragraphes 6 et 7) et les programmes de mesures (article 11, paragraphe 7) obéissent au même calendrier, à savoir, établis au plus tard le 22 décembre 2009, ils sont réexaminés avant le 22 décembre 2015, puis tous les six ans. Les mesures elles-mêmes doivent être opérationnelles le 22 décembre 2012.

laquelle précise qu'un plan de gestion comprend une liste des objectifs environnementaux ainsi qu'un résumé des programmes des mesures, incluant la manière dont ils sont censés réaliser lesdits objectifs. Au terme de ce processus laborieux, les États membres sont tenus de mettre en œuvre les mesures prévues.

53. En l'espèce, il ressort du dossier de l'affaire au principal qu'un plan de gestion couvrant un programme des mesures a été adopté pour le district hydrographique de la Weser³¹. Par conséquent, la Cour n'est pas appelée à déterminer les effets de l'article 4, paragraphe 1, de la DCE à l'égard d'une masse d'eau pour laquelle les mesures d'évaluation et de planification exigées par l'article 4 de la DCE n'auraient pas été adoptées.

3. Conclusion quant au caractère contraignant de l'interdiction de détérioration visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE

54. Eu égard à l'analyse qui précède, il convient de constater que même si la DCE ne procède pas à une harmonisation complète, elle ne se limite pas non plus à une approche seulement «programmatische», ce qui laisserait aux États membres un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix des politiques et des mesures à adopter ou à envisager³².

55. Il est vrai que les États membres adoptent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux en fonction des spécificités et des caractéristiques des masses d'eau identifiées sur leurs territoires. Toutefois, chaque étape de la gestion de l'eau est réglementée en détail allant jusqu'à l'établissement des critères scientifiques, à l'aide de l'exercice dit *d'interétalonnage*³³.

56. Cela exclut, à mon sens, la thèse selon laquelle la portée d'un acte si complexe et ambitieux pourrait être réduite à une simple invocation de principes dénués de caractère contraignant. En effet, il ressort clairement du libellé de l'article 4 de la DCE que ce dernier vise à ce que les objectifs environnementaux déploient leurs effets lors de l'exécution des plans de gestion, lesquels doivent exister pour toute masse d'eau. En outre, l'application d'une procédure d'autorisation conformément à la législation générale me semble constituer un exemple de mise en œuvre d'un programme des mesures en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la DCE.

57. De surcroît, ainsi que je l'ai précédemment démontré, la détermination des objectifs environnementaux au sens de l'article 4 de la DCE intervient en réalité à une phase très avancée d'un processus d'identification de l'état des masses d'eau qu'il appartient aux États membres d'entreprendre. Leurs effets contraignants ne sont toutefois pas limités à cette phase. En effet, la poursuite des objectifs environnementaux ne s'applique que par rapport à un état déterminé des masses d'eau, ce qui exclut l'hypothèse selon laquelle ledit article 4 énoncerait un simple objectif non contraignant. Ainsi, la détermination des objectifs environnementaux doit *servir* à garantir un bon état des eaux et à éviter toute détérioration.

31 — Voir plan de gestion pour 2009 accessible à l'adresse: http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

32 — Voir, a contrario, arrêt *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (EU:C:2011:348) portant sur la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques (JO L 309, p. 22).

33 — Prescrit au point 1.4.1, iv) à ix), de l'annexe V de la DCE. Pour l'analyse de cette notion, voir point 96 des présentes conclusions.

58. Par conséquent, bien que la structure de l'article 4 de la DCE ne permette pas une analyse aisée de ses dispositions³⁴, la seule interprétation conforme tant à son libellé qu'à sa finalité est celle en vertu de laquelle ledit article établit dans le chef des États membres une obligation contraignante leur imposant d'adopter toutes les mesures de nature à empêcher la dégradation supplémentaire des masses d'eau, pour lesquelles – comme dans le cas de la Weser – un plan de gestion avec un programme de mesures est établi – ainsi que de s'efforcer d'utiliser tous les moyens afin de protéger, de restaurer et d'améliorer des masses d'eau pour parvenir au final à leur bon état.

59. L'interdiction de détérioration constitue, en effet, tant une prohibition qu'une norme incitative visant à obtenir les résultats prescrits par la DCE dans son ensemble. Ainsi, les États membres sont tenus non seulement d'interdire toute détérioration, mais aussi de mettre en œuvre cette prohibition de façon efficace. La mise en œuvre effective de l'objectif «d'éviter toute détérioration», qui est la traduction concrète de l'obligation générale de protection prévue à l'article 1^{er} de la DCE, n'est possible qu'au moyen de l'adoption de mesures concrètes destinées à éviter des détériorations ainsi que des perturbations susceptibles d'avoir des effets significatifs au regard des objectifs de cette directive³⁵.

4. Les justifications du caractère contraignant de l'objectif énoncé à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la DCE visant à prévenir toute dégradation supplémentaire

a) Sur les enseignements à tirer des travaux législatifs de la DCE

60. L'interprétation proposée est confortée par la genèse de la DCE, qui a été conçue, aux termes de l'exposé des motifs de son projet initial, «pour prévenir toute dégradation supplémentaire, pour protéger et pour renforcer, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, les écosystèmes aquatiques, ainsi que les écosystèmes terrestres eu égard à leurs besoins en eau». De plus, «[l]a DCE, par ailleurs, confirme et formalise l'approche dite 'combinée', qui allie la réduction de la pollution à la source à la fixation d'objectifs environnementaux»³⁶. L'importance de la détermination des objectifs environnementaux est confirmée par le nombre et la portée des modifications législatives qui ont enrichi substantiellement l'article 4 de la DCE à tous les stades des travaux législatifs³⁷.

61. En particulier, les travaux préparatoires ont fait apparaître clairement que, dans sa version initiale, la DCE n'obligeait pas les États membres à atteindre effectivement les objectifs fixés en ce qui concerne l'état des eaux. Il a été souligné que l'obligation qui leur était imposée était plutôt celle de veiller à ce que soient élaborés des plans permettant de parvenir aux objectifs fixés. Il leur incombait donc de dresser des plans d'action plutôt que d'atteindre des résultats. Aussi, le Parlement européen a proposé les modifications ayant pour objet «de conférer une structure solide au processus de planification et de veiller à ce que l'on ait la possibilité de demander des comptes à l'autorité chargée de la gestion du district hydrographique si celle-ci n'élabore pas les plans requis»³⁸.

34 — Voir document explicatif de la Commission concernant Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document n° 20 intitulé «Exemptions to the Environmental Objectives».

35 — Il convient de noter, par ailleurs, que l'article 4 de la DCE introduit un système de gradation des objectifs à atteindre dès lors que, selon le législateur, il est envisageable que la même masse d'eau soit soumise à différents objectifs, et, par conséquent, à différentes mesures. En effet, il résulte de l'article 4, paragraphe 2, de la DCE que, dans l'hypothèse où plusieurs objectifs de la DCE se rapportent à une masse d'eau donnée, le plus strict est applicable.

36 — Proposition de directive du Conseil [COM(97) 49 final, point 1].

37 — Voir, par exemple, proposition initiale de la Commission [COM(97) 49 final]; proposition de modification [COM(1999) 271 final, p. 16 à 22]; position commune du Conseil n° 41/1999, susmentionnée, ainsi que projet commun approuvé par le comité de conciliation, prévu à l'article 251, paragraphe 4, du traité CE, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Voir modification n° 42 et point 3.1 du rapport du Parlement européen du 8 juillet 1998, sur la proposition et les propositions modifiées de directive du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau [COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 et COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)], document A4-0261/98.

62. S'agissant en particulier de l'obligation de prévenir la détérioration des eaux de surface, les travaux préparatoires ont notamment démontré que, dans leur première version, les dispositions en cause pouvaient signifier que, une fois la DCE adoptée, les masses d'eau classées dans une catégorie supérieure à la catégorie «bon état» pouvaient se dégrader jusqu'à entrer dans la catégorie «bon état». En conséquence, le Parlement a proposé une modification permettant d'opérer une distinction entre l'obligation de parvenir à un «bon état» et celle de prévenir toute détérioration en introduisant à l'article 4, paragraphe 1, de la DCE un nouveau tiret énonçant distinctement cette dernière obligation³⁹.

63. En outre, la volonté de concrétiser les objectifs environnementaux au niveau des mesures à adopter par les États membres ressort notamment d'une comparaison des versions successives des dispositions de l'article 4 de la DCE: proposition initiale⁴⁰ («Les États membres *élaborent et rendent opérationnels* [...] les programmes de mesures afin de prévenir la détérioration [...]), position commune («Les États membres *visent à réaliser* les objectifs suivants [...]»)⁴¹, avis consécutif de la Commission («Les États membres veillent à ce que *les programmes de mesures* spécifiés dans les plans de gestion de district hydrographique *soient rendus opérationnels* [...]»)⁴² et libellé finalement adopté («*en rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique*»).

64. Enfin, il est intéressant de noter que, au stade de l'approbation du projet commun, le Parlement s'est félicité du renforcement du texte de la position commune aux fins de clarifier les objectifs environnementaux et de conférer à ceux-ci un caractère plus contraignant⁴³.

b) Le caractère transversal et opérationnel de l'interdiction de détérioration, en particulier, par rapport à la portée de l'obligation d'amélioration

65. À l'instar de la juridiction a quo, soutenue par le BUND, je considère que l'interdiction de détérioration visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous a), de la DCE, doit être considérée comme une règle d'application générale. Comme la Cour l'a précisé⁴⁴, son applicabilité dépend de l'adoption d'un plan de gestion pour une masse d'eau concernée.

66. Ainsi, premièrement, la teneur des travaux législatifs susmentionnés démontre que l'interdiction de détérioration a été conçue de manière autonome, afin de préserver l'état des masses d'eau lorsque celui-ci est au moins «bon».

39 — Voir point 3.2.1 du rapport du Parlement européen, mentionné à la note en bas de page précédente.

40 — COM(97) 49 final.

41 — Article 4 dans la version résultant de la position commune (CE) n° 41/1999, du 22 octobre 1999, arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne (JO C 343, p. 1).

42 — Article 4 de la DCE dans la version de l'avis de la Commission conformément à l'article 251, paragraphe 2, sous c), du traité CE, sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau [COM(97) 49 final, COM(97) 614 final, COM(98) 76 final et COM(99) 271 final], portant modification à la proposition de la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE [COM(2000) 219 final – COD 97/0067].

43 — Rapport sur le projet commun, approuvé par le comité de conciliation, de la directive du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau [C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)], document n° A5-0214/2000, selon lequel «[l]e compromis obtenu quant aux objectifs et à leur caractère obligatoire répond presque entièrement aux principes énoncés dans les amendements adoptés par le Parlement en deuxième lecture. Les différentes obligations sont désormais formulées en termes impératifs ('Les États membres [...] veillent [...] protègent [...] éliminent [...], etc.'). La délégation du Parlement s'est opposée avec succès à la volonté du Conseil de diluer les obligations en ajoutant aux différents points les mots 'lorsque ceci est réalisable'».

44 — Toutefois, conformément à la jurisprudence Inter-Environnement Wallonie (arrêt C-129/96, EU:C:1997:628, point 45), l'interdiction de détérioration s'impose même pendant la période de transposition avant l'adoption de plans de gestion. Voir arrêt Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, points 57 et 58).

67. Deuxièmement, le caractère transversal de l'interdiction de détérioration ressort de la comparaison avec l'obligation d'amélioration visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), ii), de la DCE. Je rappelle que, aux termes de son considérant 19, la DCE vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de l'Union. À mon sens, l'obligation d'amélioration s'est vue, néanmoins, confier par le législateur un statut particulier et ne se limite pas, contrairement à ce que soutient la Commission, à un rapport de subordination en vertu duquel l'interdiction de détérioration serait un instrument du devoir d'amélioration.

68. Ainsi, dès l'article 1^{er} de la DCE qui présente son objet, l'amélioration est placée en retrait par rapport à la responsabilité primordiale des États membres en matière de prévention de toute dégradation. De même, l'article 4 de la DCE, dans son paragraphe 1, sous a), i), vise, tout d'abord, la mise en œuvre des mesures nécessaires pour prévenir la détérioration avant de viser, à son point ii), la protection et l'amélioration des masses d'eau de surface. Par ailleurs, l'obligation d'amélioration est assortie tant d'un calendrier de réalisation que de possibilités de prorogation, en application de l'article 4, paragraphes 5 et 6, de la DCE. En revanche, l'obligation découlant de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE n'est subordonnée à aucun délai, ce qui permet de conclure que l'adoption des mesures qui tendent à interdire toute détérioration est immédiate et générale.

69. Eu égard à l'objectif général de la DCE visant à atteindre un bon état des eaux en 2015, il convient d'interpréter la portée de l'obligation d'amélioration par rapport à une masse d'eau individuelle et au travers des effets des mesures à adopter. Par conséquent, le point de départ devrait être l'état actuel d'une masse d'eau concernée. Lorsqu'un projet individuel ou les mesures de planification sont «neutres», en ce qu'elles ne conduisent ni à une amélioration ni à une détérioration de l'état d'une masse d'eau, une telle approche ne me semble autorisée par le législateur que si l'état actuel de la masse d'eau en cause est au moins «bon». En revanche, l'obligation d'amélioration déploie pleinement ses effets si l'état actuel d'une masse d'eau concernée est moins que «bon».

70. En revanche, l'interdiction de détérioration reste contraignante à chaque stade de la mise en œuvre de la DCE et vaut pour chaque type et état de masse d'eau de surface.

71. De même, l'expression «en rendant opérationnels» les programmes de mesures, figurant à l'article 4, paragraphe 1, de la DCE, indique clairement que le législateur ne s'est pas borné à prévoir une obligation d'adopter des plans à grande échelle, mais qu'il a entendu imposer une obligation d'établir *un lien* entre la situation des masses d'eau particulières, relevant d'un bassin et d'un district hydrographique, et la réalisation des objectifs définis à l'article 4 de la DCE, dans le respect de l'objet de la DCE tel qu'énoncé en son article 1^{er}.

72. L'arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560) me paraît très instructif à cet égard. Dans cette affaire, il s'agissait de l'appréciation d'un projet de transfert d'eau d'un bassin ou district hydrographique vers un autre, alors que les plans de gestion n'avaient pas encore été élaborés. La Cour a clairement exclu dans une telle hypothèse l'application de l'article 4 de la DCE et, ainsi, d'une dérogation au titre du paragraphe 7 de ce même article⁴⁵. En revanche, la Cour s'est référée à l'obligation d'abstention pesant sur toute mesure susceptible de compromettre la réalisation des résultats prescrits par la DCE, qui est applicable tant pendant la période de transposition que pendant une période transitoire⁴⁶. Cela prouve, à mon avis, toute l'importance que la Cour attache à la réalisation des objectifs de l'article 4 de la DCE et à la préservation de leur force contraignante. Or, il est difficilement concevable que des exigences plus rigoureuses soient applicables avant l'expiration du délai de transposition qu'après.

45 — La Cour a néanmoins souligné le lien entre les mesures de conservation pertinentes que les États membres *sont tenus d'adopter* en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la DCE et l'existence préalable d'un plan de gestion pour le district concerné, voir arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560, points 49 à 62).

46 — Arrêt *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560, points 57 et 58).

73. Enfin, sans se prononcer directement sur la nature de l'article 4 de la DCE, la Cour a néanmoins précisé dans sa jurisprudence que la DCE «contient des dispositions de nature variée imposant des obligations aux États membres (voir, à titre d'exemple, l'article 4 obligeant les États membres à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface et souterraines)». La Cour a également constaté que «[l']article 2 de la directive, lu en combinaison avec, par exemple, l'article 4 de celle-ci, impose aux États membres des obligations précises à exécuter dans des délais déterminés pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface et souterraines»⁴⁷.

74. L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la DCE a été donc interprété comme une disposition qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs y énoncés⁴⁸, à savoir prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface et parvenir à un bon état desdites eaux au plus tard pour la fin de l'année 2015⁴⁹.

75. L'ensemble de ces éléments réfute clairement la thèse du gouvernement allemand selon laquelle la prévention de la détérioration ne serait pas une expression de l'interdiction de détérioration et qu'une telle prévention ne constituerait qu'un but lointain et non contraignant de la DCE.

c) Sur l'importance de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 7, de la DCE

76. Aux termes du considérant 32 de la DCE, «il peut exister des raisons de déroger à l'exigence de prévenir toute dégradation supplémentaire de l'état des eaux». Le régime des dérogations prévues à l'article 4 de la DCE comporte donc plusieurs catégories⁵⁰. En particulier, selon ledit article 4, paragraphe 7, le fait de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface lorsque ladite détérioration résulte de *nouvelles modifications* des caractéristiques physiques d'une telle masse d'eau⁵¹ n'est pas considéré comme une infraction à la DCE. Cette dérogation ne vaut toutefois qu'à condition que toutes les mesures faisables aient été prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau et que les programmes de mesures et les plans de gestion aient été adaptés en conséquence. En tout état de cause, il convient de noter que, aux termes de son considérant 51, la mise en œuvre de la DCE doit permettre d'atteindre un niveau de protection des eaux équivalant au minimum à celui assuré par certains actes antérieurs du droit de l'Union.

77. L'article 4, paragraphe 7, de la DCE est crucial pour l'interprétation de la portée des *objectifs environnementaux*, au sens de son paragraphe 1, principalement pour deux raisons. D'une part, ladite dérogation confirme l'applicabilité de l'exigence de prévenir toute dégradation à l'autorisation des projets particuliers susceptibles d'engendrer une détérioration de l'état d'une masse d'eau. D'autre part, son libellé confirme indubitablement la nature contraignante de l'objectif visant à empêcher la détérioration. L'État membre est donc tenu de refuser l'autorisation d'un projet lorsque ce dernier compromet l'obtention d'un bon état des eaux de surface, sauf à considérer que ledit projet relève d'une dérogation.

47 — Arrêt Commission/Luxembourg (EU:C:2006:749, points 42 et 63).

48 — Voir point 53 des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Commission/Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Voir point 59 des conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (EU:C:2011:651).

50 — À l'exception des zones protégées au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous c), de la DCE, les États membres peuvent viser des objectifs environnementaux de qualité moins stricts pour des masses d'eau spécifiques, ainsi que le prévoit l'article 4, paragraphe 5, de la DCE, lorsque les masses d'eau «sont tellement touchées par l'activité humaine» ou lorsque «leur condition naturelle est telle que la réalisation de ces objectifs serait impossible ou d'un coût disproportionné». Conformément à l'article 4, paragraphe 6, de la DCE, la détérioration temporaire de l'état des masses d'eau n'est pas considérée comme une infraction à la DCE lorsqu'elle résulte, de circonstances naturelles ou de force majeure. Enfin, sauf en ce qui concerne les eaux protégées, alors que conformément à la DCE le bon état des masses d'eaux doit en principe être atteint en 2015, des reports sont également admis en application de l'article 4, paragraphe 4, de la DCE.

51 — Cette dérogation est également applicable en cas de changement du niveau des masses d'eau souterraines.

78. En effet, ainsi que l'a rappelé l'avocat général Kokott dans ses conclusions dans l'affaire *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (C-43/10, EU:C:2011:651), l'article 4 de la DCE ne contient pas uniquement des obligations de principe, mais concerne également des projets concrets, du moins lorsque ceux-ci affectent de façon tangible l'état d'une masse d'eau⁵². En effet, cet article 4, paragraphe 7, autorise la détérioration de l'état des eaux du fait de nouvelles modifications. Cela peut résulter de projets individuels. En effet, il est impossible d'envisager séparément un projet et la mise en œuvre de plans de gestion, de la même manière que tout permis de construction dans une zone pour laquelle il existe un plan d'aménagement du territoire doit être délivré en conformité avec ce plan.

79. Par conséquent, 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 DCE.

80. En revanche, l'interprétation proposée par le gouvernement allemand conduirait à priver la DCE de tout effet, dès lors qu'il serait possible d'adopter des plans de gestion purement théoriques qui n'auraient aucun lien ni incidence sur les mesures individuelles.

81. Or, ainsi qu'il ressort du dossier, l'état écologique de la Weser est déjà considéré comme critique. Le BUND a exposé, sans être contredit sur ce point, que la Weser fait l'objet de multiples aménagements depuis des années. Compte tenu de la gravité et du nombre des problèmes relatifs à la salinisation par la potasse et les apports anthropiques de substances nutritives, il est peu probable que la Weser retrouve, dans un avenir proche, un bon état écologique ou un bon potentiel écologique⁵³. Telle est également la conclusion qui ressort clairement du plan de gestion actuel de 2009 de la Weser selon lequel les objectifs de la DCE ne pourront pas être atteints avant l'année 2015, ce qui implique le recours à des dérogations et des prorogations⁵⁴. Le gouvernement allemand lui-même admet dans ses observations écrites que le projet d'aménagement en cause est pris en compte dans le programme de mesures au titre de la planification, ce qui, selon moi, le rattache au champ des obligations qui incombent aux États membres en vertu de la DCE.

82. Par conséquent, soumettre un projet tel que l'aménagement de la Weser à l'interdiction de détérioration en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE constitue non seulement une simple application de la DCE, mais également la mesure la plus adéquate en vue de préserver l'effet utile de la DCE tel qu'il est formulé dans son article 1^{er}.

83. Certes, une telle interprétation de la DCE impose de constater que la majorité des projets soumis à autorisation et susceptibles de conduire à une détérioration relèveront d'une dérogation au titre de l'article 4, paragraphe 7, de la DCE alors même qu'ils relèveraient en principe de l'interdiction des détériorations. Toutefois, une telle approche me paraît adéquate, dès lors qu'elle permet la mise en œuvre de projets répondant à d'autres impératifs (notamment économiques), tout en respectant l'objet et les objectifs principaux de la DCE en permettant d'assortir l'autorisation des conditions et des limitations appropriées.

52 — Voir point 62 des conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2011:651).

53 — Le BUND renvoie au plan de gestion de la Weser (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf) dont il ressort que dans les secteurs concernés de la Weser inférieure, les masses d'eau de surface en cause n'ont, pour la plupart, qu'un potentiel écologique médiocre et certains affluents de la Weser, également concernés par le projet d'aménagement, ont même un mauvais potentiel écologique.

54 — Voir plan de gestion précité, chapitre 5, p. 6 et suiv. Par ailleurs, le BUND précise que la Commission a engagé à ce sujet une procédure en manquement contre la République fédérale d'Allemagne, référencée sous le numéro 2012/4081 (la lettre de mise en demeure de la Commission est datée du 21 juin 2012), au motif que le plan de gestion serait insuffisant à cet égard.

5. Proposition de réponse aux première et quatrième questions préjudicielles

84. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je considère que l'interdiction de détérioration et l'obligation d'amélioration prévues à l'article 4 de la DCE sont applicables aux procédures d'autorisation des projets individuels. Il s'ensuit que, à ce stade, sauf dérogation accordée conformément aux dispositions du droit de l'Union applicables⁵⁵, les États membres sont tenus de refuser l'autorisation d'un projet individuel susceptible de compromettre l'objet de ladite directive.

C – Sur la notion de «détérioration», au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE (deuxième et troisième questions)

1. Observations des parties

85. Par ses deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir dans quelles conditions il y a lieu de conclure à une «détérioration» de l'état des masses d'eau, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE. Je relève, incidemment, que l'articulation proposée par la juridiction de renvoi entre les questions posées me semble inadéquate, dès lors qu'il est impossible de répondre à la question relative au système du classement, sans avoir au préalable analysé la notion de «détérioration» en tant que telle.

86. La juridiction de renvoi fait état de considérations de l'autorité ayant adopté la décision d'approbation. Il en ressort que, en dépit d'un constat selon lequel l'aménagement de la Weser conduirait à des modifications négatives de l'état actuel des masses d'eau, elle est néanmoins d'avis qu'une telle détérioration à l'intérieur d'une classe ne devrait pas être considérée comme une détérioration du potentiel écologique ou de l'état écologique d'une masse d'eau. Ladite autorité a donc conclu à l'absence de détérioration au sens de l'article 27 du WHG, lequel transpose l'article 4, paragraphe 1, de la DCE⁵⁶. En revanche, se fondant, notamment, sur le libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE, la juridiction de renvoi est d'avis que la notion de «détérioration» ne saurait être considérée comme visant uniquement des altérations qui se traduisent par un classement dans une classe inférieure au sens de l'annexe V de la DCE.

87. En ce qui concerne la deuxième question, selon le BUND et la Commission, la «détérioration» au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE ne dépend pas seulement des modifications des classes d'état, la DCE interdisant *toute détérioration pertinente* au sein de la même classe. À cet égard, ils font valoir que cette disposition interdit de manière générale la détérioration de l'état des masses d'eau de surface [voir point i)] et ne renvoie à l'annexe V de la DCE que pour ce qui est de l'obligation d'amélioration [voir points ii) et iii)], et donc à la classification qui y est prévue.

55 — À cet égard, je considère qu'il convient de prendre en compte non seulement les dérogations prévues à l'article 4 de la DCE, mais également l'ensemble de la législation applicable dans le domaine de l'eau qui est susceptible d'interférer avec la directive-cadre. Pour une présentation de l'ensemble des directives pertinentes en la matière, voir point 43 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Allemagne (C-525/12, EU:C:2014:449).

56 — L'article 27 du WHG, intitulé «Objectifs de gestion pour ce qui est des eaux de surface», prévoit que «1) Dans la mesure où elles ne sont pas qualifiées d'artificielles ou de fortement modifiées conformément à l'article 28, les eaux de surface sont gérées de façon 1.) à éviter la détérioration de leur état écologique et de leur état chimique et 2.) à préserver ou obtenir un bon état écologique et un bon état chimique. 2) Les eaux de surface qui sont qualifiées d'artificielles ou de fortement modifiées conformément à l'article 28 sont gérées de façon 1.) à éviter la détérioration de leur potentiel écologique et de leur état chimique et 2.) à préserver ou obtenir un bon potentiel écologique et un bon état chimique».

88. En ce qui concerne la troisième question, le BUND fait valoir que la «détérioration» au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE correspond à toute influence qui se répercute négativement sur l'état des eaux ou qui se situe au-dessus d'un seuil de minimis découlant du principe de proportionnalité, y compris, en principe, les incidences négatives locales et à court terme. Pour sa part, la Commission considère qu'il y a «détérioration» dès que l'état d'au moins un des éléments de qualité servant à évaluer l'état écologique des eaux de surface au sens de l'annexe V de la DCE se dégrade d'une classe.

89. En revanche, les gouvernements allemand, néerlandais, polonais et du Royaume-Uni sont d'avis qu'il convient d'entendre par «détérioration» uniquement les altérations qui se traduisent par un classement dans une classe inférieure, définie selon l'annexe V de la DCE. Le gouvernement allemand et, en substance, également les gouvernements polonais et du Royaume-Uni considèrent que, malgré le fait que l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE ne renvoie pas à l'annexe V de la DCE, la classification prévue est indirectement applicable. Par ailleurs, malgré sa proposition de réponse à la troisième question préjudicielle, le gouvernement néerlandais suggère d'interpréter la «détérioration» par rapport à des différents éléments de qualité ou des substances plutôt qu'au niveau de l'état écologique global. Enfin, le gouvernement français a défendu lors de l'audience une thèse selon laquelle la notion de détérioration correspondrait uniquement à un déclassement globale de l'état écologique, conformément aux critères de l'annexe V de la DCE.

2. Sur le mécanisme de classement de l'état écologique des masses d'eau⁵⁷ établi par la DCE

90. À titre liminaire, je relève que tant les doutes éprouvés par la juridiction de renvoi que les divergences entre les parties trouvent leur origine dans le débat doctrinal opposant les tenants de la théorie selon laquelle la notion de détérioration correspondrait à un classement dans une classe inférieure au sens de l'annexe V de la DCE (*théorie dite «des classes»*) ou les tenants de la théorie selon laquelle la notion de détérioration correspondrait à toute modification de l'état des masses d'eau (*théorie dite «du statu quo»*). Ces théories représentent donc deux positions extrêmes dans l'interprétation de la notion de détérioration au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE. Or, afin de pouvoir aborder ladite notion, il me semble indispensable de compléter ce cadre par une étude plus approfondie des aspects techniques résultant de la DCE⁵⁸.

91. Ainsi que je l'ai déjà signalé, l'évaluation de l'état des eaux de surface repose sur l'analyse de l'état écologique couvrant cinq classes⁵⁹.

92. Il convient, toutefois, de souligner que chaque classe, y compris un très bon état de l'état écologique, est déterminée en fonction *de l'écart* par rapport à des *conditions de références* au sens du point 1.2 de l'annexe V de la DCE, à savoir des valeurs normalement associées à un type de masse d'eau dans des conditions non perturbées. Il s'agit donc des conditions naturelles des eaux de surface, propres à chaque type de masse d'eau⁶⁰, sans toutefois être définies par la DCE.

93. Un bon état écologique au sens de l'annexe V de la DCE est donc considéré comme correspondant à une faible distorsion résultant de l'activité humaine par rapport à l'état normalement associé au type de masse d'eau de surface considéré dans des conditions non perturbées. Autrement dit, plus l'écart est important par rapport à l'état vierge ou historique des masses d'eau, plus l'état écologique d'une masse d'eau sera considéré comme dégradé.

57 — La présente analyse ne concerne pas des eaux souterraines et des masses d'eau fortement modifiées ni artificielles.

58 — Pour la présentation détaillée du système de classement, voir Common Implementation Strategy, Guidance Document n° 13 intitulé «Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential».

59 — S'agissant de l'état chimique, la DCE prévoit deux classes.

60 — Pour la présentation des types A et B et des catégories des masses, voir annexes II et V de la DCE.

94. Aux fins de l'appréciation de l'état écologique, les États membres doivent s'appuyer sur les *éléments de qualité biologique* qui en constituent le fondement, complétés par les *éléments physico-chimiques* et les *éléments hydromorphologiques*⁶¹. Chacun desdits éléments de qualité comprend une longue liste des paramètres⁶². Des listes séparées sont prévues pour les rivières, les lacs, les eaux de transition et côtières.

95. Ensuite, afin de quantifier l'écart entre les conditions normales et le statut actuel d'une masse d'eau, les États membres sont tenus d'élaborer des *ratios de qualité écologique* (ci-après «RQE»). Le RQE représente une relation entre les valeurs de paramètres biologiques observées pour une masse d'eau de surface donnée et les valeurs de ces paramètres dans les conditions de références applicables à cette masse⁶³. Le ratio est exprimé sous forme de valeur numérique comprise entre zéro et un. Le très bon état écologique est représenté par des valeurs proches de un et le mauvais état écologique par des valeurs proches de zéro.

96. C'est donc seulement à ce stade avancé que les États membres répartissent les RQE de chaque catégorie d'eau de surface en cinq classes au moyen d'une valeur limite *des éléments de qualité biologique* qui indique la frontière entre ces différentes classes (très bon, bon, moyen, médiocre et mauvais)⁶⁴. Les valeurs limites doivent être établies à l'aide de *l'exercice d'interétalonnage*⁶⁵ qui consiste à comparer les résultats de classification des systèmes de contrôle nationaux pour chaque élément biologique et pour chacun des types communs de masse d'eau de surface dans les États membres faisant partie du même groupe d'interétalonnage géographique, et à évaluer la cohérence des résultats avec les définitions normatives figurant à l'annexe V, section 1.2, de la DCE⁶⁶. L'exercice d'interétalonnage sert, toutefois, uniquement à délimiter les états de classes «très bon», «bon» et «moyen»⁶⁷. Les valeurs limites des États membres figurent dans la «décision interétalonnage» adoptée par la Commission⁶⁸.

97. Enfin, la règle primordiale, invoquée par la Commission est celle décrite par la formule «*one out all out*»⁶⁹. Conformément audit principe, une masse d'eau est classée dans la classe immédiatement inférieure dès que le ratio de l'un des éléments de qualité descend sous le niveau correspondant à la classe actuelle. Cette technique est liée à la définition de l'«état d'une eau de surface» donnée par l'article 2, point 17, de la DCE, lequel doit être déterminé par la plus mauvaise valeur de son état écologique et de son état chimique.

61 — Pour chaque type de masse d'eau, les États membres vérifient donc les conditions hydromorphologiques et physico-chimiques représentant les valeurs des éléments de qualité figurant au point 1.1 de l'annexe V de la DCE. Lesdits États sont également appelés à identifier des conditions de référence biologiques représentant les valeurs des éléments de qualité figurant au point 1.2 de l'annexe V de la DCE.

62 — Voir point 1.2.1 de l'annexe V de la DCE. Pour les éléments de qualité biologiques, il s'agit notamment de l'estimation du phytoplancton, des macrophytes et des phytobenthos, de la faune benthique invertébrée et de l'ichtyofaune. Pour les éléments hydromorphologiques, il s'agit de l'estimation de la quantité et de la dynamique du débit, de la connexion aux eaux souterraines, de la continuité de la rivière, des types de chenaux, des variations de largeur et de profondeur, de la structure de l'état des rives. Pour les éléments de qualité physico-chimiques, il s'agit de l'estimation de la salinité, du bilan d'oxygène, des conditions thermiques, du pH et des polluants spécifiques.

63 — Aux termes du point 1.4.1, ii), de l'annexe V de la DCE.

64 — Conformément au point 1.2 de l'annexe V de la DCE.

65 — Prescrit au point 1.4.1, iv) à ix), de l'annexe V de la DCE.

66 — Voir considérant 5 de la décision de la Commission du 20 septembre 2013 établissant, conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, les valeurs pour les classifications du système de contrôle des États membres à la suite de l'exercice d'interétalonnage et abrogeant la décision 2008/915/CE (JO L 266, p. 1).

67 — Voir annexe V, point 1.4.1, iii), de la DCE.

68 — Voir décision de la Commission du 20 septembre 2013 mentionnée à la note en bas de page 66 des présentes conclusions.

69 — Figurant au point 1.4.2, i), de l'annexe V de la DCE.

3. Conséquences sur l'interprétation de la notion de «détérioration», au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE

98. Compte tenu de l'analyse qui précède, il est clair que le système de classement constitue un instrument de portée transversale, sur lequel se fonde le système de gestion établi par la DCE. Cela est confirmé par l'article 2, point 21, de la DCE qui renvoie au classement selon l'annexe V de celle-ci. Ladite annexe qualifie ces classifications de l'état écologique de «définitions normatives».

99. Néanmoins, il est également incontestable que la détermination des valeurs limites entre les classes se traduit par l'adoption des fourchettes extrêmement larges. Les classes ne sont donc qu'un instrument qui borne ou limite l'action très détaillée des États membres consistant à déterminer les éléments de qualité qui reflètent un état réel d'une masse d'eau déterminée. Il me semble donc que c'est notamment pour ce motif que l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la DCE ne renvoie pas à l'annexe V de celle-ci, dès lors que la notion de détérioration, concept classique du droit des eaux, est une notion de portée globale dans ce domaine qui dépasse la technicité de la DCE.

100. Par conséquent, entre les deux théories opposées ci-dessus évoquées, je suis d'avis que l'interprétation la plus équilibrée et cohérente par rapport aux objectifs découlant des articles 1^{er} et 4 de la DCE est celle de considérer que la notion de «détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface» doit être évaluée par rapport à toute substance ou tout élément de qualité entrant dans l'évaluation de l'état écologique au sens de la DCE, sans que cela se traduise toujours par une modification de classement.

101. En effet, il convient de rappeler que, en adoptant la DCE, le législateur a entendu souligner l'importance de l'approche écologique dans la gestion de l'eau. Telle est également l'approche qui sous-tend le classement des eaux de surface lequel requiert diverses exigences du point de vue de leur état écologique et de leur état chimique. Cette approche est corroborée par l'application du principe «one out all out» qui constitue une expression particulière du principe de précaution⁷⁰. Néanmoins, je relève que l'application de ce principe rend peu utile le système de classement en tant qu'instrument éventuel de prise de décision opérationnelle, dès lors qu'il le prive de sa fonction de moyenne (mathématique) des indicateurs de l'état d'une masse d'eau concernée.

102. En effet, l'application de la règle «one out all out» en lien avec la théorie des classes me semble conduire à des résultats contreproductifs. Ainsi, à l'instar de la Commission, je suis d'avis que l'adoption de la théorie des classes risque de conduire à exclure les eaux de la classe la plus basse du champ d'application de l'interdiction de détérioration ainsi que d'affaiblir la protection des eaux relevant des classes plus élevées. Or, compte tenu de la finalité de la DCE, ce type de masses d'eau mérite une attention particulière dans le cadre de la gestion des eaux. Il est vrai que, selon le principe «one out all out», la détérioration d'un seul paramètre suffit à déclasser toute la masse. Or, après un tel déclassement, tous les autres paramètres pourraient se détériorer sans que cela engendre aucune détérioration conformément à la théorie des classes⁷¹.

103. Évaluer la notion de détérioration au travers du prisme des classes conduira donc à faire sortir du champ d'application de la DCE d'innombrables modifications de l'état des éléments de qualité, ce qui compromet la réalisation de l'objet de cette directive.

70 — Selon la doctrine, il conduit toutefois le plus souvent à un sous-classement, Voir Josefsson, H., et Baaner, L., «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?», *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, n° 3, p. 471.

71 — À cet égard, il suffit de mentionner l'hypothèse dans laquelle l'état d'une masse d'eau dans son ensemble doit être qualifié de «mauvais» en raison d'un seul paramètre. Dans une telle hypothèse, alors qu'aucune dégradation n'est formellement possible, en réalité, toute dégradation sera permise au regard des paramètres restants.

104. Par ailleurs, sans vouloir prendre part à une discussion scientifique menée au sujet de la DCE, je relève l'existence de plusieurs remarques critiques au sujet du modèle de classement⁷². Il semble donc que, en réalité, ledit système mène le plus souvent à des résultats approximatifs ou insatisfaisants en ce sens qu'il ne reflète pas un état actuel de l'écosystème.

105. En revanche, si la notion de «détérioration» est interprétée par référence à un élément de qualité ou une substance, l'interdiction de détérioration conserve tout son effet utile, dès lors qu'elle englobe tout changement susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif principal de la DCE.

106. Enfin, je relève que plusieurs parties se réfèrent au même document d'orientation de la Commission⁷³ tout en tirant des conclusions contraires. En vertu de ce document «dans le cadre de l'article 4, paragraphe 7, les objectifs de prévention de la détérioration de l'état écologique font référence à des changements de classe plutôt qu'à l'intérieur des classes. Les États membres n'ont donc pas besoin d'avoir recours à l'article 4, paragraphe 7, pour des altérations à l'intérieur d'une classe».

107. À cet égard, je relève une certaine confusion entre la notion de détérioration et un manquement aux dispositions de la DCE en tant que telle. En effet, il me semble que ledit document confirme la thèse selon laquelle l'État membre est tenu d'adopter toutes les mesures permettant d'atteindre un bon état des masses d'eau, notamment, en mettant en œuvre les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE. En revanche, l'État membre ne fait l'objet d'aucune sanction si, malgré tous ses efforts, ledit état n'est pas atteint. En toute hypothèse, ainsi que le précise le gouvernement allemand, ce document, aussi utile qu'il puisse être, n'a pas de valeur contraignante. Il ne constitue pas, de surcroît, une communication de la Commission au sens de la jurisprudence dans le domaine du droit de concurrence ou des sanctions financières⁷⁴.

108. En tout état de cause, je souhaite souligner que ni le libellé ni la finalité de la DCE ne permettent, en aucun cas, de confirmer l'existence d'un seuil de minimis aux fins d'une théorie de la détérioration grave, telle que présentée par la juridiction de renvoi. En effet, le seul seuil minimal des obligations de protection de l'état des eaux est celui résultant de la législation de l'Union déjà en vigueur, conformément au considérant 51 de la DCE, lu en combinaison avec les articles 4, paragraphes 8 et 9, et 11, paragraphe 3, sous a), de celle-ci.

109. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose de répondre aux deuxième et troisième questions préjudicielles que la notion de détérioration doit être interprétée par référence à une substance ou à un élément de qualité entrant dans l'évaluation de l'état écologique au sens de l'annexe V de la DCE, sans que l'altération doive nécessairement se traduire par une modification de classement. Une telle modification de classement peut néanmoins en résulter dans l'hypothèse où la valeur d'une substance ou d'un élément de qualité tombe sous le niveau correspondant au classement actuel.

72 — Ainsi, en particulier, il est suggéré qu'il serait plus raisonnable de considérer un très bon état comme équivalent à des conditions de référence. En outre, il a été souligné que, afin de pouvoir déterminer des limites entre les classes, il conviendrait de se baser sur une analyse purement scientifique dont la méthodologie n'est en réalité encore pas déterminée. Voir une étude de Van de Bund, W., et de Solimini, A., *Ecological Quality Ratios for Ecological Quality Assessment in Inland and Marine Waters*, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007, p. 10.
http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf. Voir, également, Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.

73 — Voir Guidance Document n° 20 intitulé «Exemptions to the Environmental Objectives», op. cit.

74 — Voir arrêts *Dansk Rørindustri e.a./Commission* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, points 211 à 213) ainsi que *Commission/Portugal* (C-70/06, EU:C:2008:3, point 34).

V – Conclusion

110. Je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées:

1) L'article 4, paragraphe 1, sous a), i), 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, telle que modifiée par la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus, sous réserve de l'octroi d'une dérogation conformément aux dispositions du droit de l'Union applicables, de refuser d'autoriser un projet lorsqu'il est soit susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface, soit de compromettre l'obtention d'un bon état des eaux de surface ou d'un bon potentiel écologique ou d'un bon état chimique des eaux de surface à la date prévue par ladite directive.

2) La notion de «détérioration de l'état», figurant à l'article 4, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2000/60, telle que modifiée par la directive 2009/31 doit être interprétée en ce sens qu'elle vise des altérations relatives à une substance ou à un élément de qualité entrant dans l'évaluation de l'état écologique au sens de l'annexe V de ladite directive, sans que l'altération doive nécessairement se traduire par une modification du classement au sens de ladite annexe. Une telle modification de classement peut néanmoins en résulter dans l'hypothèse où la valeur de la substance ou d'un élément de qualité tombe sous le niveau correspondant au classement actuel.