

Askos Properties EOOD devant les juridictions bulgares ce qui conduit la Cour administrative suprême à poser des questions préjudicielles à la Cour de justice. Ces questions portent sur l'interprétation qui doit être donnée à certaines dispositions du Règlement (CE) n° 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 et de ce dernier, en particulier celles qui mentionnent les cas de force majeure et ceux de circonstances exceptionnelles qui ne permettraient pas à l'agriculteur concerné de s'adapter aux nouvelles règles ce qui vise notamment l'expropriation d'une partie importante de l'exploitation, expropriation non prévisible au moment de l'engagement. Dans de telles hypothèses, l'agriculteur peut ne pas devoir rembourser même partiellement l'aide reçue.

La Cour relève qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier dans le cas d'espèce dans quelle mesure le changement de réglementation, non prévisible en 2012, a mis la requérante dans l'impossibilité de mettre ses contrats en conformité avec les nouvelles exigences. Par ailleurs, la Cour relève que la notion d'« expropriation de l'exploitation » au sens du règlement européen n'est pas définie et doit être considérée comme une notion autonome du droit de l'Union. Pour la Cour, cela vise les mesures privatives de propriété ainsi que les mesures qui peuvent y être assimilées, ce qui pourrait être le cas de la réglementation bulgare nouvelle qui pourrait être considérée comme une mesure équivalente à une expropriation de fait.

La Cour note encore que la situation de la requérante ne peut s'assimiler à celle d'une exploitant à la suite d'un remembrement ou d'un aménagement foncier au sens de l'article 45, § 4, du Règlement n° 1974/2006.

On peut déduire de cet arrêt que la Cour ouvre la porte à la reconnaissance d'une violation du droit de propriété protégé par l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux si la requérante était tenue de rembourser 50 % des aides perçues avant la résiliation des baux suite à la modification de la législation bulgare en la matière.

Francis HAUMONT

C.J.U.E., 14 mars 2024, Commission c. Espagne, aff. C-576/22

Manquement d'État – Directive n° 91/676/CEE – Article 3, § 4 – Article 5, § 4 – Annexe II, A, points 2 et 5 – Annexe II, B, point 9 – Annexe III, § 1, points 2 et 3, et § 2 – Article 5, § 5 – Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Réexamen de la liste des zones vulnérables aux nitrates – Mesures obligatoires prévues dans les programmes d'action – Mesures supplémentaires ou actions renforcées

La Cour de justice condamne l'Espagne pour insuffisance de ses programmes d'action dans les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole, au regard des recommandations scientifiques

Dans le cadre de ce recours en manquement, la Commission reprochait à l'Espagne, en substance, de ne pas avoir

désigné certaines zones de captage d'eau polluée ou eutrophisée comme 'zones vulnérables' au sens de l'article 3, § 4, de la Directive n° 91/676/CE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, de ne pas avoir prévu certaines mesures dans les programmes d'action de plusieurs communautés autonomes et de n'avoir pas mené d'actions renforcées contre la pollution par les nitrates dans les communautés autonomes où cette pollution affiche une tendance à la hausse. Le Royaume d'Espagne contestait les preuves apportées par la Commission concernant le caractère l'origine agricole de l'eutrophisation ou souhaitait que soit tenu compte de mesures prises après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Sur certains points, la Commission a renoncé à ses griefs pendant l'instance.

Sur l'obligation de désigner des zones vulnérables et les critères à prendre en compte, repris en annexe I de la directive, la Cour rappelle que doivent être classées comme telles « la totalité des eaux douces superficielles et les eaux souterraines qui contiennent ou risquent de contenir une teneur en nitrates supérieure aux concentrations visées par cette annexe, ainsi que les eaux qui ont subi ou risquent de subir une eutrophisation » (pt 65). Elle souligne qu'il « n'est pas nécessaire que les composés azotés d'origine agricole contribuent de manière exclusive à la pollution. Il suffit qu'ils y contribuent de manière significative » (pt 66). La Cour rappelle qu'une contribution à hauteur de 17 % doit être considérée comme 'significative', selon sa jurisprudence antérieure (pt 78). Sur ce dernier point, la Cour juge insuffisantes les preuves de la Commission selon lesquelles les composés azotés d'origine agricole contribueraient de façon significative à l'eutrophisation de certaines des zones litigieuses. En définitive, la Cour n'accueille le grief que pour huit points de mesure sur les 84 épinglés par la Commission.

Le deuxième grief était pris de la violation, par certaines communautés autonomes, de l'article 5, § 4, de la Directive n° 91/676/CE (lu en combinaison avec ses annexes II et III), qui impose aux Etats membres de prendre les mesures obligatoires nécessaires dans les programmes d'action applicables aux zones vulnérables. La Commission s'appuyait sur une étude scientifique ayant émis des recommandations précises à propos de ces mesures (p. ex. l'interdiction d'épandage d'effluents d'élevage sur les jachères en pente de plus de 8 %) pour juger si lesdits programmes d'action étaient conformes à la directive Nitrates, ce que contestait le gouvernement espagnol. La Cour valide le raisonnement de la Commission, l'article 5, § 3, a), de la directive prévoyant que les programmes d'action doivent tenir compte des « données scientifiques et techniques disponibles ». Selon elle, l'étude utilisée par la Commission relève de ce type de données et pouvait être utilisée par l'Espagne pour élaborer ses programmes d'action. La Commission n'a pas entendu leur donner une valeur normative, puisque l'Espagne était libre de les contester, ce qu'elle n'a pas fait (pts 94 et 95). L'Espagne n'ayant pas pu justifier scientifiquement pourquoi ses mesures étaient moins strictes que dans les recommandations de l'étude, cette branche du grief est accueillie. D'autres programmes d'action ne comportaient pas toutes les mesures visées dans les annexes II et III de la directive, ce que condamne la Cour.

Le troisième grief était pris de la violation de l'article 5, § 5, de la directive Nitrates, qui exige des Etats membres qu'ils prennent des mesures supplémentaires ou des actions renforcées contre la pollution par les nitrates, lorsque les

programmes d'action visés à l'article 5, § 4, ne suffisent pas pour réduire ladite pollution et en prévenir de nouvelles. La Commission s'appuyait sur des données montrant que, malgré l'adoption des programmes d'action, les eaux concernées restaient polluées ou eutrophisées et ne s'amélioreraient pas voire se détérioraient, de nombreux points de mesure montrant un dépassement de la norme de 50 mg nitrates/l. Le gouvernement espagnol contestait la nature d'obligation de résultat imposée par la directive et estimait qu'il fallait du temps avant que les mesures aient des effets concrets. La Cour, après avoir rappelé sa jurisprudence sur l'article 5, § 5, selon laquelle la Commission peut prouver un manquement en se contentant de démontrer que la qualité des eaux ne s'est pas améliorée (pt 153), observe que le gouvernement espagnol n'a pas pu contester les données avancées par la Commission. La Cour rappelle également que, selon sa jurisprudence, les mesures supplémentaires et les actions renforcées doivent être prises « *dès la première constatation de leur besoin* » (pt 154), ce qui exclut d'attendre de constater l'insuffisance des mesures existantes comme le soutenait l'Espagne, car cela viderait de son effet utile l'article 5, § 5 (pt 159). La Cour vérifie également que, dans les communautés autonomes où elles ont été prises, les mesures supplémentaires et actions renforcées doivent suffire pour atteindre les objectifs définis à l'article 1^{er} de la directive, à savoir réduire la pollution par les nitrates d'origine agricole ou prévenir de nouvelles pollutions de ce type.

Quant à la branche du grief selon laquelle l'Espagne n'aurait pas adopté les mesures adéquates pour remédier aux problèmes d'eutrophisation, la Commission s'appuyait sur des données disponibles montrant que les mesures prévues dans les programmes d'action étaient insuffisantes, notamment en raison du fait que les données transmises par l'administration (montrant une légère amélioration de la qualité des eaux) n'incluaient pas les rivières, entraînant une sous-estimation de l'ampleur de l'eutrophisation. La Cour rappelle qu'en cas d'eutrophisation, les Etats membres sont aussi tenus d'adopter des programmes d'action et, si ceux-ci sont insuffisants – ce que doit toutefois prouver la Commission

– des mesures supplémentaires et des actions renforcées. Or ici, la Commission n'avait pas prouvé l'absence d'amélioration de la qualité des eaux concernées selon la Cour. Celle-ci confirme qu'il faut inclure les rivières dans le rapportage sur les eaux menacées par l'eutrophisation, mais rejette cette branche du grief car la Commission n'invoquait pas la violation des dispositions sur le rapportage (art. 3, § 1^{er}, lu en combinaison avec l'annexe I, A, pt 3, de la directive).

Cet arrêt montre l'importance des protocoles de surveillance de la qualité des eaux et de la communication de données scientifiques et techniques pour déterminer la mesure dans laquelle les Etats membres respectent leurs obligations. Il montre également le rôle au contentieux des études scientifiques émettant des recommandations pour lutter contre cette forme de pollution. En Région wallonne, où 57 % du territoire a été désigné comme zone vulnérable (couvrant 91 % des eaux souterraines captées pour la distribution), « *Entre 2016 et 2019, 7,2 % des sites de contrôle (...) répartis sur tout le territoire wallon présentaient une concentration moyenne en nitrate supérieure à la norme de potabilité (50 mg NO₃⁻/l)(...), contre 8,2 % entre 2012 et 2015 et 8,6 % entre 2008 et 2011* »¹, ce qui montre une légère amélioration. Quant à l'eutrophisation, les données de l'Etat de l'environnement wallon² ne portent que sur les phosphates et n'indiquent pas la contribution des nitrates agricoles à cette forme de pollution à grande échelle, ce qui rend difficile d'évaluer la mesure dans laquelle la Région wallonne respecte ses obligations en vertu de la Directive n° 91/676/CE. C'est le PGDA (quatrième mouture), repris dans le Code de l'eau, qui fait office principalement de programme d'action et, le cas échéant, de « mesures supplémentaires et d'actions renforcées » pour les nitrates³. Il serait intéressant de le comparer avec l'étude utilisée par la Commission pour pointer les insuffisances des programmes espagnols.

Charles-Hubert BORN

3. Cour constitutionnelle

C.C., 18 janvier 2024, n° 9/2024

Droit flamand – Permis d'environnement – Annulation par le Gouvernement de la décision relative à la modification des routes communales – Pouvoir du conseil communal de restatuer

.....

La Cour constitutionnelle semble poser en principe général le pouvoir d'une autorité qui voit son acte annulé dans le cadre d'un recours administratif de réexercer sa compétence en statuant à nouveau

La Cour constitutionnelle répond à une question préjudicielle du Conseil pour les contestations des autorisations à propos de l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

La question porte sur la procédure de délivrance des permis d'environnement comportant une modification (aménagement, modification, déplacement ou suppression) d'une route communale.

1. EEW, « Teneurs en nitrate dans les eaux souterraines », 10 décembre 2020, en ligne sur Teneurs en nitrate dans les eaux souterraines – Etat de l'environnement wallon (wallonie.be).
2. EEW, « Eutrophisation des cours d'eau », 16 décembre 2019, en ligne sur Eutrophisation des cours d'eau – Etat de l'environnement wallon (wallonie.be). La fiche ne donne des informations que sur les phosphates et non sur les nitrates, alors que les cours d'eau sont également massivement impactés par les nitrates.
3. Le PGDA IV (2023) (art. R.188 et s. du Code de l'eau, modifiés par l'AGW du 23 février 2023) prévoit par exemple l'obligation, reprise au titre de la conditionnalité agricole, de maintenir une bande tampon non fertilisée et non traitée de 6 m le long des eaux de surface (dans et hors zones vulnérables) contribuant aussi à la lutte contre l'eutrophisation des eaux de surface.