

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES

N° 07NT03775

—
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE
L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
c/Association "Halte aux marées vertes" et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

—
M. Lainé,
Rapporteur

La Cour administrative d'appel de Nantes
(2ème chambre)

—
M. Degommier,
Rapporteur public

—
Audience du 3 novembre 2009
Lecture du 1er décembre 2009

Vu le recours enregistré le 26 décembre 2007, présenté par le MINISTRE D'ETAT,
MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE
LA MER ;

Le MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT
DURABLE ET DE LA MER demande à la Cour d'annuler le jugement n° 04-630, 04-631,
04-636, 04-637 et 04-640 du 25 octobre 2007 par lequel le Tribunal administratif de Rennes a
condamné l'Etat à verser les sommes de un euro à l'association "Halte aux marées vertes",
un euro à l'association "Sauvegarde du Trégor" et 2 000 euros à l'association "Eau et rivières de
Bretagne", augmentées des intérêts et des intérêts capitalisés, en réparation du préjudice résultant
de la prolifération des "algues vertes" dans les baies de Saint-Brieuc, Lannion et Douarnenez ;

Il soutient que :

— si une concentration élevée de nitrates dans l'eau est propice au développement du
phénomène d'eutrophisation d'où résulte la prolifération des ulves, dites "algues vertes", cette
prolifération est également favorisée par d'autres facteurs comme les nutriments de toutes
origines, notamment les eaux résiduaires domestiques ou industrielles, la chaleur et le soleil, la
topographie de la côte comportant la présence de baies sablonneuses enclavées avec un faible
renouvellement de l'eau, la faible profondeur d'eau, et la fragmentation de l'ulve par les marées
accélère son développement ;

- le tribunal a retenu à tort un retard de l'Etat dans la mise en œuvre des obligations résultant de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, car celle-ci a été mise en œuvre par le décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates, qui prévoit un inventaire des zones vulnérables en application de l'article 3 de la directive, l'arrêté ministériel du 22 novembre 1993 est intervenu en application de ce décret et de l'article 4 de la directive, les cantons en excédent structurel ont été délimités par arrêté préfectoral du 30 novembre 1994, en application de l'article 5 de la directive le décret n° 96-163 du 4 mars 1996 a défini le cadre général du premier programme d'actions dans les zones vulnérables, décliné localement par arrêté préfectoral du 5 décembre 1998, un programme de résorption des excédents d'azote d'origine organique a été engagé par arrêté du 15 juillet 1996, le plafond de 170kg d'azote par hectare de zone d'épandage a été pris en compte dès 1998 dans l'instruction des dossiers d'installations classées d'élevage, sur le fondement du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'actions en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et de l'arrêté du 20 juillet 2001 comportant notamment des obligations renforcées de nouveaux arrêtés procédant à la révision et à l'extension des zones d'excédent structurel sont intervenus les 26 juillet et 1^{er} août 2002 et renforcent les obligations de résorption des exploitations excédentaires, les deuxièmes programmes d'actions sont entrés en vigueur en Bretagne les 20 et 23 juillet 2001 avec des obligations renforcées en matière de fertilisation équilibrée des sols, des "zones d'actions complémentaires" ont été créées en amont des prises d'eau superficielle utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine, l'ensemble de ce dispositif fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation continue ;

- la seule transposition des directives n° 75/440/CEE et n° 91/676/CEE ne saurait suffire à endiguer la prolifération des algues et le tribunal ne mentionne aucun élément probant de nature à démontrer l'existence d'un lien de causalité entre le retard allégué dans la mise en œuvre des programmes d'actions et la prolifération des algues vertes ;

- le tribunal a retenu à tort une prétendue carence dans l'application de la réglementation des installations classées car désormais, dans le cadre du "plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne", le volet agronomique des études d'impact des dossiers d'ICPE d'élevage fait l'objet d'un examen attentif et doit contenir obligatoirement un plan de fumure prévisionnel en équilibre intégrant l'utilisation réelle de l'azote minéral, l'amélioration du fonctionnement des conseils départementaux d'hygiène est une des actions prioritaires de l'Etat inscrite dans ledit plan d'action, les contrôles au titre des installations classées d'élevage et de la directive "nitrates" se sont développés et les moyens humains qui y sont affectés ont été renforcés, l'édition de prescriptions complémentaires permet d'assurer le suivi du respect de la réglementation, et les efforts consentis commencent à porter leurs fruits puisque depuis 1999 la concentration moyenne des nitrates dans les eaux brutes superficielles a diminué très nettement de 37,7 mg/l en 1998 à 27,7 mg/l en 2002, et les études menées sur les bassins versants de la Lieue de Grève et de la Fresnaye dans les Côtes d'Armor montrent une baisse de 23 % de la charge azotée passée de 208 uN/ha de SAU en 1997 à 159 uN/ha en 2005-2006 alors que la norme fixée par la directive est de 210 uN/ha de SAU ;

- aucun lien de causalité n'est établi entre une prétendue insuffisance de l'action de l'Etat et le développement des algues vertes, et la multiplicité des facteurs susceptibles d'être en cause ne permet pas d'imputer le phénomène aux seules installations classées ;

- tout en admettant que les associations ne subissent aucun préjudice direct, réel et certain, le tribunal leur reconnaît un préjudice moral que rien ne prouve ;

Vu le jugement attaqué :

Vu le mémoire en défense enregistré le 16 juin 2008, présenté pour l'association "Eau et rivières de Bretagne", représentée par son président en exercice, dont le siège est Domaine de la Caserne à Guingamp (22200), l'association "Halte aux marées vertes", représentée par son président en exercice, dont le siège est Maison de la Baie à Hillion (22120), l'association "Sauvegarde du Trégor", représentée par son président en exercice, dont le siège est Ty an Oll à Plestin-les-Grèves (22310) et l'association "De la source à la mer", représentée par sa présidente en exercice, dont le siège est 18, rue de la Croix Rouge à Binic (22520), par Me Cazo, avocat au barreau de Rennes ; l'association "Eau et rivières de Bretagne" et autres demandent à la Cour :

1^o) de rejeter le recours ;

2^o) par la voie de l'appel incident, de condamner l'Etat à verser une indemnité de 15 724 euros à l'association "Eau et rivières de Bretagne" et une indemnité de 15 000 euros à chacune des trois autres associations ;

3^o) de condamner l'Etat à verser une somme de 3 000 euros à chacune d'entre elles en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elles soutiennent que :

- le recours du ministre est irrecevable car il se contente de reprendre les différents moyens de fait et de droit développés dans ses écritures de première instance et ne contient aucune critique de la motivation du jugement du tribunal administratif du 25 octobre 2007 ;

- les documents scientifiques produits en première instance établissent que la cause principale, directe et certaine de l'apparition, du développement et de la persistance des algues vertes sur le territoire breton tient surtout aux apports en nitrates et en phosphates provenant principalement voire quasi exclusivement des exploitations agricoles bretonnes car le phénomène d'eutrophisation, c'est à dire le développement très important des végétaux en raison d'un rejet excessif de matières organiques, résulte de l'augmentation périodique de la teneur de l'eau en nitrates liée aux conditions de stockage et d'ensilage des fumiers et à des pratiques de fertilisation azotée excessives par rapport aux besoins des cultures ;

- les carences de l'Etat dans l'application de la législation communautaire tiennent à ce qu'il n'a pas respecté les délais qui lui étaient impartis par la directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles car, d'une part, la date limite pour désigner les zones vulnérables a été dépassée de plus de neuf mois puisque si un décret concernant leur inventaire est intervenu le 27 août 1993 leur délimitation n'est intervenue pour le bassin nord Bretagne que par un arrêté du préfet coordonnateur de bassin du 14 septembre 1994, d'autre part, alors que les programmes d'actions prévus par l'article 5 de la directive n° 91/676 du 12 décembre 1991 devaient intervenir au plus tard deux ans après la publication du décret du 27 août 1993 ce n'est que par le décret du 4 mars 1996 qu'ont été définis le cadre général et la méthodologie d'élaboration de ces programmes et l'arrêté d'application pour les Côtes d'Armor n'est intervenu que le 22 décembre 1997, enfin contrairement à l'exigence de la directive la prohibition de l'augmentation de la production d'azote organique dans les zones d'excédent structurel n'a pu être régulièrement assurée en raison des irrégularités entachant les programmes d'actions arrêtés par les préfets de la région Bretagne et des dérogations prévues à l'interdiction de l'extension des

installations classées d'élevage dans ces zones, et les contrôles de l'application des prescriptions édictées pour la transposition de la directive sont ridiculement faibles ;

- la dégradation de la qualité des eaux des cours d'eau en Bretagne en raison de la pollution par les nitrates provenant des nombreuses activités agricoles intensives et en particulier des élevages hors-sol, qui a eu comme principales conséquences le placement de la moitié de cette région en zones d'excédent structurel et le développement des algues vertes, résulte également de la carence de l'Etat quant au respect de l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau et de protection des intérêts énumérés par l'article 2 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, car il ressort notamment du rapport de la Cour des comptes du 22 février 2002 sur la politique de l'eau en Bretagne que les effectifs d'animaux excédentaires par rapport aux arrêtés individuels d'autorisation ont été massivement régularisés sans aucune base juridique, les teneurs moyennes en nitrates restent supérieures au plafond réglementaire de 50 mg/l dans 20 % des captages, les résultats des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole sont décevants puisque une exploitation sur trois ne respecte pas les normes de qualité, les rivières où est puisée 80 % de l'eau destinée à la consommation humaine sont surchargées en produits phytosanitaires, la proportion d'élevages porcins en situation irrégulière est au moins de 44,6 %, le contrôle de la correcte exécution des plans d'épandage n'est pas assuré, les sommes de l'ordre de 310 millions d'euros engagées pour lutter contre la pollution n'ont apporté aucune amélioration digne de ce nom ;

- la responsabilité de l'Etat est également engagée du fait de sa carence fautive dans l'application de la législation sur les installations classées car les pouvoirs de mise en demeure et les mesures coercitives prévus par les articles 23 et 24 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 (articles L. 514-1 et L. 514-2 du code de l'environnement) n'ont pas été utilisés par les préfets pour contraindre les exploitants des élevages hors-sol fonctionnant irrégulièrement à se conformer aux prescriptions applicables, à réduire le nombre d'animaux ou à cesser leur activité et aucun procès-verbal d'infraction n'a été dressé, un certain nombre d'affaires jugées par le Tribunal administratif de Rennes ou la Cour administrative d'appel de Nantes montrent les carences des services de l'Etat dans l'instruction des demandes d'autorisation et le suivi de celles-ci, aucun contrôle n'est opéré sur les contrats d'épandage et le transport des déjections et très peu sur le fonctionnement des installations elles-mêmes, il ressort de l'examen de l'ordre du jour du conseil départemental d'hygiène du Finistère durant la période 1999-2003 que les extensions de cheptel sans autorisation préalable sont systématiquement régularisées par l'administration sans respect préalable des conditions réglementaires de fonctionnement, les conseils départementaux d'hygiène des Côtes d'Armor et du Finistère ne pouvaient procéder à un examen sérieux des dossiers compte tenu de leurs ordres du jour pléthoriques ;

- contrairement à ce que prétend le ministre, le lien de causalité entre le développement des algues vertes et l'insuffisance de l'action de l'Etat est établi car ce phénomène a pour cause principale l'importance dans les cours d'eau bretons des nitrates en provenance des élevages hors sol, particulièrement nombreux sur les bassins versants des baies de Saint-Brieuc, Lannion et Douarnenez, souvent autorisées de manière irrégulière et la méconnaissance par l'Etat des obligations que lui imposent les textes communautaires et nationaux applicables, et le ministre ne peut sérieusement soutenir que l'action de l'Etat aurait été suffisante alors qu'il ressort de documents émanant de ses propres services que pour limiter la prolifération des algues vertes il conviendrait de réduire les flux de nitrates arrivant en mer de un à deux tiers ;

- le préjudice moral subi par l'association "Eau et rivières de Bretagne" a été sous-estimé et devrait être raisonnablement évalué à 15 724 euros au regard du dommage environnemental constaté compte tenu des multiples carences fautives de l'Etat, du

développement endémique et très difficilement réversible des "marées vertes", de l'objet statutaire de l'association tout entier consacré à la bonne gestion des eaux, de son agrément par l'Etat au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, de sa compétence technique, de son action désintéressée et de son implication dans différentes instances régionales et départementales, et alors que la préservation de l'environnement à laquelle elle participe a été érigée au rang d'objectif à valeur constitutionnelle par la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 ;

- c'est à tort que les autres associations ont été soit déboutées de leur demande soit n'ont reçu que la somme symbolique de 1 euro, d'une part parce que cela ne saurait constituer une véritable indemnisation incitant l'Etat à modifier les comportements ayant entraîné sa responsabilité pour faute, d'autre part au regard de l'objet statutaire, de l'intérêt à agir des associations et de leur implication dans la lutte contre la pollution du littoral par le phénomène d'eutrophisation elles peuvent solliciter la réparation d'un préjudice moral direct et certain, qui doit être évalué à 15 000 euros chacune ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 29 octobre 2009, présenté pour l'association "Eau et rivières de Bretagne" et autres, tendant aux mêmes fins que leur précédent mémoire, et portant à 30 000 euros l'indemnité demandée par les associations "Halte aux marées vertes", "Sauvegarde du Trégor" et "De la source à la mer", par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire enregistré le 29 octobre 2009, présenté par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, tendant aux mêmes fins que le recours, par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire en défense enregistré le 30 octobre 2009, présenté pour l'association "Eau et rivières de Bretagne" et autres, tendant aux mêmes fins que leurs précédentes écritures, par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire en désistement présenté par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, enregistré le 3 novembre 2009 après la clôture de l'instruction ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive n° 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire ;

Vu la directive n° 76/160/CEE du 8 décembre 1976 concernant la qualité des eaux de baignade ;

Vu la directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 3 novembre 2009 :

- le rapport de M. Lainé, président-assesseur ;

- les conclusions de M. Dégommier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Cazo, avocat de l'association "Eau et rivières de Bretagne" et autres ;

Considérant que le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER interjette appel du jugement du 25 octobre 2007 par lequel le Tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à verser les sommes de un euro à l'association "Halte aux marées vertes", un euro à l'association "Sauvegarde du Trégor" et 2 000 euros à l'association "Eau et rivières de Bretagne", augmentées des intérêts et des intérêts capitalisés, en réparation du préjudice moral résultant pour elles de la prolifération des "algues vertes" dans les baies de Saint-Brieuc, Lannion et Douarnenez, imputée à la carence de l'Etat dans la mise en œuvre des réglementations européenne et nationale en matière de pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et de police des installations classées pour la protection de l'environnement ; que, par la voie de l'appel incident, les associations sollicitent la réformation du jugement en tant qu'il a condamné l'Etat à leur verser les sommes susmentionnées, qu'elles estiment insuffisantes, et a rejeté la demande de l'association "De la source à la mer" ;

Sur le recours du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction, notamment des études de l'IFREMER figurant aux dossiers d'appel ou de première instance, que depuis une trentaine d'années un nombre croissant de sites côtiers des départements des Côtes d'Armor et du Finistère, plus particulièrement dans les baies de Saint-Brieuc, Lannion et Douarnenez, sont atteints par un phénomène récurrent de prolifération des ulves, ou "algues vertes", dû au développement massif au printemps et en été d'une forme d'eutrophisation tenant à un enrichissement excessif des eaux en nutriments constitués par l'apport, en raison du lessivage des sols gorgés d'azote par les eaux de ruissellement lors des pluies dans les bassins versants débouchant sur les sites en cause, d'importants excédents d'azote nitraté provenant essentiellement de l'épandage des déjections animales produites par les nombreuses exploitations d'élevages intensifs porcins, bovins et avicoles, s'ajoutant aux fertilisants minéraux industriels utilisés dans certaines cultures ; qu'en raison de la présence dans les eaux douces superficielles et souterraines de fortes concentrations de nitrates d'origine agricole ayant entraîné le développement très important de ces biomasses algales, les arrêtés du préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne des 14 septembre 1994, 25 octobre 1999, 23 décembre 2002 et 27 août 2007 ont classé la totalité des communes des départements susmentionnés en zones dites "vulnérables" en application de l'article 1^{er} du décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, pris pour la transposition de l'article 3 de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 susvisée et aujourd'hui codifié aux articles R. 211-75 et R. 211-76 du code de l'environnement ; qu'aux termes de ces articles, doivent être désignées comme "vulnérables" les zones alimentant les eaux

définies comme "atteintes" ou "menacées" par la pollution, soit d'une part celles "dont la teneur en nitrate est supérieure à 50 milligrammes par litre (...)", et d'autre part celles "dont la teneur en nitrate est comprise entre 40 et 50 milligrammes par litre et montre une tendance à la hausse (...)" ; que de même, environ la moitié du territoire de ces départements a été classée en 2002, en vertu de l'article 3 du décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, pris pour la transposition de l'article 5 de la directive du 12 décembre 1991 et aujourd'hui codifié à l'article R. 211-82 du code de l'environnement, en "zones d'excédents structurels" définies comme les cantons où la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement entraîne un apport d'azote supérieur à 170kg par hectare de surface épandable ;

Considérant qu'il résulte, en second lieu, de l'instruction que le phénomène de développement massif des algues vertes perturbe les activités touristiques sur les sites directement concernés et au-delà nuit à l'image de la région, et génère pour les collectivités locales des coûts de plus en plus importants de ramassage saisonnier ; que les dépôts d'algues en décomposition sur les plages produisent des émanations d'hydrogène sulfure susceptibles d'être dangereuses ; que l'eutrophisation des eaux littorales favorise la contamination bactérienne des eaux de baignade et des coquillages car les ulves ont la propriété d'émettre dans le milieu marin une substance osmoprotectrice prolongeant le temps de survie de certaines bactéries fécales ; qu'enfin, des cas de dermatite ont été signalés en cas de contact prolongé avec ces algues ;

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

S'agissant de la mise en œuvre des réglementations communautaires par l'Etat :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que, d'une part, la directive n° 91/676/CEE ayant été notifiée aux Etats membres le 19 décembre 1991, en application de son article 3 § 2 ceux-ci disposaient d'un délai expirant le 19 décembre 1993 pour désigner les zones vulnérables connues sur leur territoire ; que si le décret n° 93-1308 du 27 août 1993 est bien intervenu dans ce délai, et a ainsi dans sa sphère de compétence correctement transposé l'article 3 précité, il ne fait que poser le principe de l'inventaire des zones vulnérables, définir leurs critères et la procédure de leur délimitation, et prévoir l'élaboration et l'évaluation d'un "code des bonnes pratiques agricoles", et ce n'est que par un arrêté du 14 septembre 1994, soit avec neuf mois de retard, que le préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne a effectivement désigné lesdites zones, en y incluant comme il a été dit ci-dessus toute la Bretagne ; que, d'autre part, il résulte de l'article 5 de la directive dont s'agit, aux termes duquel "1. Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1^{er} et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 (...) les Etats membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées. (...) 4. Les programmes d'action sont mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration (...)", que les programmes d'actions portant sur les zones vulnérables devaient être établis au plus tard le 19 décembre 1995, et ne sont intervenus dans les Côtes d'Armor et le Finistère que, respectivement, par arrêtés préfectoraux du 22 décembre 1997 et du 5 décembre 1998, et que leur mise en œuvre s'est ainsi étendue de 1998 à 2001 au lieu de la période 1996-1999 correspondant au délai le plus tardif autorisé par l'article 5 § 4 précité ; qu'enfin, le préfet du Finistère, par l'article 6.4 d'un arrêté du 1^{er} août 2002, a accordé aux exploitants un délai jusqu'au 31 décembre 2006 pour le respect du plafond de 170 kilogrammes d'azote provenant d'effluents d'élevage par hectare de surface épandable, alors qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 5 § 4 a) et de l'annexe III § 2 de la directive 91/676 que ce plafond devait être respecté au plus tard à l'échéance du deuxième programme d'action, soit le 19 décembre 2003 compte tenu des délais maximaux donnés par la directive ;

Considérant, en second lieu, que par un arrêt du 8 mars 2001 la Cour de justice des communautés européennes a condamné la France pour manquement aux obligations lui incombant au regard de l'article 4 de la directive n° 75/440/CEE du 16 juin 1975 susvisée, au motif qu'elle n'avait pas pris les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire soit conforme aux valeurs fixées par l'article 3, soit un taux de nitrate inférieur à 50 mg/l ; qu'en application de l'article 228 du Traité CE, la Commission des communautés européennes a adressé le 2 avril 2003 un "avis motivé", et le 13 juillet 2005 un "avis motivé complémentaire", constatant que les autorités françaises n'avaient toujours pas pris toutes les mesures qu'il leur incombaient de mettre en œuvre pour exécuter l'arrêt précité du 8 mars 2001 concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau destinée à la consommation humaine en Bretagne ; que la Commission n'a admis que ledit arrêt était suffisamment exécuté qu'après la publication du décret n° 2007-1281 du 29 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages, qui institue des mesures dérogatoires de protection des neufs captages d'eau demeurés non conformes, dont six dans les Côtes d'Armor et deux dans le Finistère, consistant à imposer de manière juridiquement obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2008 une réduction de 30 % des apports d'azote épandus dans les bassins versants concernés, et à assurer à dates fixes la fermeture des captages ne pouvant être mis en conformité avec le taux de nitrate plafond de 50mg/l, pour que ce plafond soit respecté d'ici le 31 décembre 2009 dans tous les points de captage demeurant ouverts ; que, dans les avis motivés susmentionnés, la Commission notait que "ni la quantité d'azote organique à épandre, ni l'utilisation des engrains chimiques azotés en Bretagne n'ont diminué significativement ces dernières années", constatait en particulier que "(...) les actions mentionnées (...) au titre du plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, et pour la reconquête de la qualité de l'eau, sont marginales ou encore au stade de la déclaration d'intention", et que "(...) des mesures qui pourraient s'apparenter à un plan de gestion consistent seulement en une liste de titres de mesures vagues, sans calendrier ni budget, telles que le programme "Bretagne Eau Pure" ou le Programme National de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)", enfin déplorait "l'approche quasi-exclusive de politique agricole", ainsi que "le caractère partiel, cloisonné et insuffisant des mesures prises par la France pour tenter de renverser la tendance quant à l'enrichissement en azote agricole des eaux en Bretagne" ;

Considérant qu'en égard à leur nombre et à leur importance, l'ensemble des insuffisances et retards sus-décris dans la transposition des directives n° 75/440 du 16 juin 1975 et 91/676 du 12 décembre 1991 doivent être regardés, compte tenu de l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire, comme constituant une carence fautive de l'Etat dans l'application de ces réglementations ;

S'agissant de l'application de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement par l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : "Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature (...)" ; que les articles L. 512-1 et L. 512-2 du même code disposent que "Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1. / L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral", et que "L'autorisation prévue à l'article

L. 512-1 est accordée par le préfet, après enquête publique relative aux incidences éventuelles du projet sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 (...)"; qu'aux termes de l'article L. 512-3 dudit code : "Les conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les moyens d'analyse et de mesure et les moyens d'intervention en cas de sinistre sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation"; qu'aux termes de l'article L. 512-5 du même code : "Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur des installations classées, les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations soumises aux dispositions de la présente section. Ces règles et prescriptions déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptibles d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation. / Ces arrêtés s'imposent de plein droit aux installations nouvelles. Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s'appliquent aux installations existantes. Ils fixent également les conditions dans lesquelles certaines de ces règles peuvent être adaptées aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation"; que l'article L. 512-8 de ce code prévoit également que "Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1"; qu'aux termes de l'article L. 514-1 du même code : "I. - Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : 1° Obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; (...) 2° Faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 3° Suspendre par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires"; qu'enfin, aux termes de l'article R. 512-33 de ce code : "Toute modification apportée par le demandeur à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation, doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. / Le préfet fixe, s'il y a lieu, des prescriptions complémentaires dans les formes prévues à l'article R. 512-31";

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que les installations classées sont, pour l'ensemble des objectifs définis par la loi, soumises à un pouvoir de police, exercé en principe par le préfet, exceptionnellement par le ministre, par voie de décisions unilatérales, réglementaires ou individuelles, qu'il s'agisse d'établissements nouveaux ou d'établissements existants ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment du rapport adopté par la Cour des comptes le 7 février 2002 relatif à "La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne", qu'en premier lieu, jusqu'à une époque récente, l'application aux élevages en relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, issue de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 et du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 aujourd'hui codifiés, a fait l'objet d'une négociation avec les

représentants de la profession agricole, en particulier dans le cadre du "programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)" mis en place à partir d'octobre 1993 pour établir un système d'aides financières à l'adaptation des exploitations, en échange de l'engagement du bénéficiaire, par la signature d'un contrat type, à réaliser les travaux nécessaires dans un calendrier donné et à respecter le plan d'épandage qui est joint au prétendu "contrat", et co-géré par des représentants des administrations centrales et des organisations professionnelles agricoles à travers un "comité national de suivi", dont la Cour des comptes souligne que sa composition, qui n'était au surplus fixée par aucun texte, "aurait dû le cantonner au suivi général du programme, et non à l'édition de normes dans les matières régionales que constituent le régime des redevances pollution des agences de l'eau et surtout la réglementation des installations classées" ; qu'il résulte également de l'instruction, en deuxième lieu, que les élevages existants ont fait l'objet de régularisations massives souvent dénuées de base légale, et en troisième lieu, que doit être dressé le constat d'une insuffisance des contrôles, nonobstant leur augmentation significative depuis seulement 2003, en matières d'installations classées agricoles, tant en ce qui concerne les sureffectifs d'animaux que le respect des plans d'épandage et de l'obligation de tenir un cahier d'épandage ou de fertilisation ; que dans ces conditions, la carence fautive des autorités de l'Etat dans l'application aux exploitations agricoles d'élevages de la réglementation des installations classées doit être regardée comme établie ;

S'agissant du lien de causalité entre les carences fautives des autorités de l'Etat et la pollution par les "algues vertes" :

Considérant que, nonobstant son caractère de pollution diffuse, il résulte de l'instruction que le phénomène de prolifération des ulves, dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives, à supposer même, comme le soutient le ministre, que d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie de la côte comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau, aient pu favoriser son apparition, n'aurait pas revêtu son ampleur actuelle si les normes communautaires et internes sus-énumérées avaient fait l'objet d'une application immédiate et stricte, et si, en raison des carences dans la mise en œuvre de ces réglementations, n'avait pas été manifestement méconnu, dans les départements concernés, le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau issu de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et codifié à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, qui, aux termes de ces dispositions dans leur rédaction aujourd'hui applicable : "I. – (...) vise à assurer : 1^o la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; (...) 2^o La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ; 3^o La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; 4^o Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ; 5^o La valorisation de l'eau comme ressource économique (...) ainsi que la répartition de cette ressource ; 6^o La promotion d'une utilisation efficace, économique et durable de la ressource en eau. (...) " et "II. – (...) doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. (...) doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : 1^o De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; 2^o De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; 3^o De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie (...) des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines également

exercées" ; que dès lors doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre les carences fautives sus-relevées et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes ;

En ce qui concerne le préjudice allégué par les associations :

Considérant que, compte tenu de la gravité de la pollution d'un certain nombre de sites des Côtes d'Armor et du Finistère par la prolifération d'algues vertes, et du déséquilibre durable en résultant pour la protection et la gestion de la ressource en eau, les associations demanderesses en première instance, eu égard à leur objet statutaire, ont été victimes d'une atteinte importante aux intérêts collectifs environnementaux qu'elles se sont données pour mission de défendre, constitutive d'un préjudice moral de nature à leur ouvrir droit à réparation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à réparer le préjudice subi par les associations "Halte aux marées vertes", "Eau et rivières de Bretagne" et "Sauvegarde du Trégor" ;

Sur l'appel incident :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'association "Eau et rivières de Bretagne", déclarée en 1969 sous un autre nom, a depuis pour objet la protection de l'eau et des milieux aquatiques, qu'il s'agisse des sources, nappes, rivières, bassins versants, estuaires, eaux littorales et maritimes, la lutte contre leur pollution directe ou indirecte, ainsi que la promotion de leur connaissance, de leur respect et de leur défense à travers diverses actions de communication et des publications à caractère pédagogique ; qu'elle a été agréée par arrêté ministériel du 17 février 1998 au titre de l'article L. 252-1 du code rural, devenu L. 141-1 du code de l'environnement, et participe à la commission départementale du Finistère chargée d'élaborer les programmes de lutte contre les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole, au comité de pilotage des opérations "Bretagne Eau pure" menées sur les différents bassins versants de la baie de Douarnenez, et au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ; qu'en égard à l'importance et à la multiplicité des activités de cette association, à leur caractère désintéressé et à leur niveau de compétence technique, le préjudice moral qu'elle a subi du fait des carences graves et répétées des autorités de l'Etat, dans l'application des règles européennes et de la police des installations classées comme au regard de la gestion équilibrée de la ressource en eau, apparaît suffisamment important, compte tenu de ses conséquences économiques et sanitaires et de l'atteinte à l'image de toute une région qui en résulte, pour être évalué à la somme de 15 000 euros ;

Considérant, en second lieu, que si l'association "Halte aux marées vertes" n'a été agréée que le 19 septembre 2007, au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, pour la protection de l'environnement dans les Côtes d'Armor, son objet social est centré sur la défense du littoral et des bassins versants contre les algues vertes et "la reconquête des rivages de la baie de Saint-Brieuc", et a ainsi été directement atteint par les carences sus-relevées de l'Etat ; qu'elle soutient sans être contredit avoir participé à un certain nombre de manifestations contre les algues vertes en 1998, 2001, 2002 et 2003, qui ont mobilisé des milliers de personnes ; que si l'association "Sauvegarde du Trégor" a un objet social plus général constitué par "la défense des sites et du patrimoine naturel et culturel et la préservation du cadre de vie des habitants du Trégor", il résulte de l'instruction qu'elle s'est fortement impliquée depuis plusieurs années pour attirer l'attention des pouvoirs publics et de la population sur le problème de la prolifération des

algues vertes dans les baies de Lannion et de Locquirec ; qu'enfin, l'association "De la source à la mer", déclarée en 1996, a notamment pour but statutaire "(...) de pouvoir consommer l'eau sans risque, de vivre avec des plages propres et en particulier sans algues vertes et avec des rivières sans pollution", et a ainsi subi également une atteinte directe à son objet social en raison de la pollution par la prolifération des ulves ; que par un arrêté du préfet des Côtes d'Armor du 17 janvier 2002, elle a obtenu l'agrément au titre de l'ancien article L. 252-1 du code rural pour mener ses actions de défense de l'environnement sur le territoire des communes de Binic, Etables-sur-Mer, Lantic, Plouhar, Saint-Quay-Portrieux, Trévenec et la partie des communes de Pordic et Trégomeur correspondant au bassin versant de la rivière dénommée "Ic" ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par ces trois autres associations en condamnant l'Etat à leur verser à ce titre une indemnité de 3 000 euros chacune ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les associations intimées sont fondées à soutenir que c'est à tort que le Tribunal administratif de Rennes a limité à 2 000 euros, 1 euro et 1 euro les sommes accordées, respectivement, aux associations "Eau et rivières de Bretagne", "Halte aux marées vertes" et "Sauvegarde du Trégor", et a rejeté la demande d'indemnité de l'association "De la source à la mer" ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au tire des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.",

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros chacune au titre des frais exposés par les associations "Eau et rivières de Bretagne", "Halte aux marées vertes", "Sauvegarde du Trégor" et "De la source à la mer" et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le recours du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER est rejeté.

Article 2 : La somme de 2 000 euros (deux mille euros) que l'Etat a été condamné à verser à l'association "Eau et rivières de Bretagne" est portée à 15 000 euros (quinze mille euros). Les sommes de un euro que l'Etat a été condamné à verser aux associations "Halte aux marées vertes" et "Sauvegarde du Trégor" sont portées à 3 000 euros (trois mille euros) chacune, et l'Etat est condamné à verser à l'association "De la source à la mer" la somme de 3 000 euros (trois mille euros).

Article 3 : Le jugement du Tribunal administratif de Rennes du 25 octobre 2007 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera aux associations "Eau et rivières de Bretagne", "Halte aux marées vertes", "Sauvegarde du Trégor" et "De la source à la mer" une somme de 1 000 euros (mille euros) chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus de l'appel incident des associations "Eau et rivières de Bretagne", "Halte aux marées vertes", "Sauvegarde du Trégor" et "De la source à la mer" est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié au MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, à l'association "Eau et rivières de Bretagne", à l'association "Halte aux marées vertes", à l'association "Sauvegarde du Trégor" et à l'association "De la source à la mer".

Délibéré après l'audience du 3 novembre 2009, à laquelle siégeaient :

- M. Mindu, président de la Cour,
- M. Pérez, président de chambre,
- Mme Perrot, président-assesseur,
- M. Lainé, président-assesseur,
- Mme Buffet, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 1er décembre 2009.

Le rapporteur,

Le président de la Cour,

L. LAINÉ

P. MINDU

Le greffier,

Y. LEWANDOWSKI

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.



Le Président en son chef

Y. LEWANDOWSKI