

N°0303808

SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR

M. Gazio
Président-rapporteur

M. Rémy
Commissaire du gouvernement

Audience du 29 mars 2007
Lecture du 3 mai 2007

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Rennes,

(1^{ère} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 4 novembre 2003, présentée pour le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR, dont le siège est Route de Cabatous à Treleven (22660), par Me Poignard ;

Le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR demande au tribunal :

- d'annuler la décision du 5 septembre 2003 par laquelle le préfet des Côtes d'Armor a rejeté sa demande d'indemnisation,
- de condamner l'Etat à lui verser la somme à actualiser de 85 135,20 euros assortie des intérêts de droit à compter du 16 juillet 2003, date de la demande préalable, ces intérêts étant capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts,
- de condamner l'Etat à lui verser une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu la mise en demeure adressée le 26 août 2004 au préfet des Côtes d'Armor, en application de l'article R. 612-2 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure :

Vu le mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2004, présenté par le préfet des Côtes d'Armor ; le préfet conclut au rejet de la requête ;

.....

Vu le mémoire, enregistré le 9 mai 2005, présenté pour le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR, qui conclut aux mêmes fins que sa requête ;

.....

Vu l'ordonnance en date du 4 décembre 2006 fixant la clôture d'instruction au 22 décembre 2006, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive n° 75/440 du conseil de la communauté économique européenne, en date du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire ;

Vu la directive n° 91/676 du conseil de la communauté économique européenne, en date 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 la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, ensemble le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour son application ;

Vu le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 ;

Vu le décret n° 91-257 du 7 mars 1991 modifiant et complétant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989, susvisé ;

Vu le décret n° 93-1038 du 27 août 1993 ;

Vu le décret n° 96-163 du 4 mars 1996 ;

Vu l'arrêté du ministre de l'environnement en date du 26 décembre 1991 portant application de l'article 2 du décret n° 91-1283 du 19 décembre 1991 :

Vu le code de justice administrative ;

Vu la décision du 28 septembre 2006 du président du tribunal ;

Vu l'empêchement du président du tribunal, président de la 1^{ère} chambre ;

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 mars 2007,

- le rapport de M. Gazio, président;

- les observations de :

➤ Me Olive pour le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR ;

➤ M. Rivière pour la Préfecture des Côtes d'Armor ;

- et les conclusions de M. Rémy, commissaire du gouvernement ;

Considérant que par arrêt du 9 mai 2003 de la cour d'appel de Rennes, devenu définitif, après rejet du pourvoi en cassation, le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR a été condamné à verser à M. Baulier la somme de 7 548,66 euros, incluant la somme de 31,50 euros réclamée selon titre exécutoire émis par le Trésor public, à titre de dommages et intérêts en raison de la délivrance, pour la période s'étendant du 9 octobre 1992 au 31 décembre 2000, d'une eau non conforme à sa destination, dès lors que celle-ci ne satisfaisait pas aux exigences de qualité fixées par l'article 2 du décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 en ce qui concerne notamment le taux de nitrates ;

Considérant que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR a saisi par lettre du 15 juillet 2003 le préfet des Côtes d'Armor d'une demande préalable tendant à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat en raison de la carence de ce dernier dans la mise en oeuvre de ses pouvoirs de police dans l'instruction et le contrôle des installations classées, carence qu'il estime directement à l'origine de la qualité dégradée de l'eau ; que le Syndicat d'adduction d'eau du Trégor demandait à l'Etat de lui verser en conséquence les sommes de 8 910,70 euros au titre du préjudice financier résultant de la condamnation prononcée à son encontre et de 11 400 euros au titre de l'atteinte à son image et du préjudice moral ; que par lettre du 5 septembre 2003 le préfet des Côtes d'Armor a rejeté la demande du Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Trégor ;

SUR LA RESPONSABILITE :En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que le Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Trégor, créé en vue de fournir en eau potable huit communes, tire sa principale ressource d'approvisionnement de la rivière du Guindy ; que le diagnostic du bassin versant du Jaudy-Guindy-Bizien figurant au dossier relève que sept des dix cantons concernés par le bassin versant sont classés en zone d'excédent structurel et que la production d'azote d'origine animale y est supérieure à 170 kg par hectare épendable, norme définie par la directive communautaire du 12 décembre 1991, et par an ; que la zone située en amont du bassin versant du Guindy est une zone d'élevage à dominante laitière, alors que la moitié aval du bassin versant du Guindy est une zone d'élevage à dominante hors-sol, majoritairement porcin ; que les cultures céréalières dominent au centre du bassin versant du Guindy en liaison avec « *une proportion importante d'élevage porcin* », grand producteur d'azote, qui se dégrade en nitrate ; que le Guindy, au niveau de la prise d'eau de Plouguel, a connu une altération constante de sa qualité, passant d'une teneur moyenne en nitrate en 1984 de 37 mg/l à 56 mg/l en 1999, le seuil de 50mg/l ayant été dépassé en 1994 ; qu'ainsi le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR est fondé à soutenir que les activités d'élevage exercées dans le bassin versant du Guindy, et particulièrement l'élevage porcin, fort producteur d'azote, sont à l'origine de la dégradation par le nitrate de la ressource en eau, sans que l'Etat puisse utilement soutenir que les engrais apportés aux cultures contiennent aussi des éléments azotés, dès lors que cette affirmation n'est assortie d'aucun élément de nature à l'étayer et que l'azote produit par les élevages est directement épendu sur les terres destinées à ces mêmes cultures :

Considérant qu'il résulte également de l'instruction que le cheptel porcin a augmenté de 28% de 1988 à 2000 dans le secteur considéré ; que durant la période allant du 1^{er} janvier 1995 au 23 novembre 1998, 54 déclarations d'élevage ont été déposées et 26 autorisations accordées dans le bassin versant du Guindy ; que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR soutient que l'ensemble des études d'impact jointes aux dossiers de demande d'autorisation présentées au titre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement entre 1990 et 2000 présentaient une insuffisance manifeste dans la description de l'état initial du site et notamment de sa particulière fragilité et de sa vulnérabilité à la pollution par l'azote animal et sa forme dégradée, les nitrates ; que la direction départementale des affaires sanitaires et sociales a d'ailleurs relevé à plusieurs reprises, pour des dossiers ayant donné ensuite lieu à autorisation, les insuffisances des études d'impact et l'atteinte à la ressource en eau ; que le Conseil départemental d'hygiène n'a, très souvent, que servi à entériner des régularisations ou à approuver des autorisations, sans exercer la réalité de ses attributions, comme le révèlent les pièces versées au dossier ; que l'Etat, qui ne conteste pas sérieusement les éléments susrappelés, ne peut utilement, à l'occasion d'un recours en plein contentieux, se prévaloir de l'absence de recours en annulation contre les décisions concernant les installations litigieuses ; que la carence de l'Etat ainsi révélée dans l'instruction des dossiers et le contrôle des installations classées agricoles et qui est, dès lors, en lien direct avec la pollution par les nitrates de la ressource en eau et la condamnation prononcée pour cette raison par la cour d'appel de Rennes, constitue une faute de nature à engager sa responsabilité ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de la directive communautaire du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, la France, à compter du 19 décembre 1991, date à laquelle cette directive lui a été notifiée, devait, en vertu de l'article 3, délimiter des « zones vulnérables » définies comme toutes les zones connues sur son territoire qui alimentent les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être ; que, dans son article 5, cette directive dispose que, dans un nouveau délai de deux ans à compter de la désignation des « zones vulnérables », les Etats membres ont l'obligation d'établir des « programmes d'action » qui devront être mis en oeuvre dans un délai de quatre ans à partir de leur élaboration ; que si la France, en publiant le décret n° 93-1038 du 27 août 1993, doit être regardée comme ayant respecté les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la directive du 12 décembre 1991, il résulte, en revanche, de l'instruction qu'elle n'a pas mis en oeuvre, dans les délais qui lui étaient impartis, les « programmes d'action » ; qu'en effet, ce n'est que par un décret du 4 mars 1996 qu'ont été définis le cadre général et la méthode d'élaboration de ces programmes, l'arrêté destiné à appliquer ce décret dans les Côtes-d'Armor n'ayant été signé que le 22 décembre 1997 ; que, dans ces conditions, la requérante est également fondée à soutenir que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en transposant tardivement l'article 5 de la directive susmentionnée et que cette faute est en lien direct avec le préjudice qu'il a subi du fait de la condamnation prononcée contre lui ;

En ce qui concerne le partage de responsabilité :

Considérant que l'Etat fait valoir que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR a été informé de longue date de la situation de la qualité de l'eau et n'a mis en oeuvre les mesures pour y remédier que dans un délai tel qu'il a une part de responsabilité qui pourrait être fixée à 50 % ; que toutefois, il n'accompagne son affirmation d'aucun élément permettant d'établir une faute du syndicat alors que ce dernier soutient, sans être contredit, avoir mis en service de nouveaux forages, à Kernevec, en 1989 pour faire face à la teneur excessive en nitrates de l'eau, relevée dès 1983, mis en place un périmètre de protection de la prise d'eau sur le Guindy défini après enquête publique par un arrêté préfectoral publié le 26 avril 1990, participé à hauteur de 2 000 000 de francs à des travaux de mise aux normes des installations agricoles, recherché un rapprochement avec les syndicats d'eau voisins, procédé à des nouvelles recherches en eaux souterraines en 1993 qui n'ont pu aboutir en raison de l'opposition de la population, notamment agricole, contre les servitudes et le périmètre de protection, qu'en 1997 pour une mise en exploitation en 1999 ; qu'ainsi, l'Etat n'est pas fondé à soutenir que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR aurait commis une faute de nature à l'exonérer, même partiellement, de sa responsabilité ;

SUR LE PREJUDICE :

Considérant que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR demande au tribunal de condamner l'Etat à lui verser la somme de 85 135,20 euros se décomposant en 8 910, 70 euros correspondant au total des indemnités mises à sa charge par l'arrêt de la cour d'appel de Rennes du 9 mai 2003 et 76 224,50 euros au titre de l'atteinte à son image ;

Considérant qu'il résulte des termes de l'arrêt de la cour d'appel de Rennes que l'indemnisation que le syndicat été condamné à verser à M. Baulier ne distingue pas entre la pollution par les pesticides et les nitrates et que « l'indemnisation du préjudice ne saurait être limitée aux seuls jours de pollution, l'intéressé ne pouvant manifestement pas se rendre tous les jours à la mairie pour vérifier au quotidien le respect des normes imposées » ; que la cour a retenu comme période d'indemnisation celle courant du 9 octobre 1992 au 31 décembre 2000, et fixé le nombre de jours de délivrance d'une eau non conforme dans cette période à 1 997 ; que, cependant, d'après les propres écritures du SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR, ce dernier a été en mesure de délivrer une eau conforme aux normes en vigueur à partir du mois d'août 1999 ; que le préfet fait valoir, sans être contredit, que, d'après l'exposé devant le juge d'instance, le chiffre de 1 484 jours de non conformité de l'eau au regard du taux de nitrates avait été retenu ; que ce chiffre doit ainsi être retenu comme correspondant au préjudice subi par le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR du fait de la condamnation prononcée contre lui et en lien direct avec les carences susmentionnées de l'Etat ; que le préjudice indemnisable s'établit, sur la base de l'indemnisation retenue par la cour d'appel de Rennes divisée par 1997 jours et multipliée par 1484 jours, à la somme de 5 609,52 euros :

Considérant que le SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR demande également au tribunal de condamner l'Etat à lui verser la somme de 76 224, 50 euros au titre de l'atteinte à son image ; qu'il justifie cette demande en raison de l'atteinte portée à son image, de la multiplication des risques d'assignation devant les tribunaux par d'autres usagers, qui l'aurait contraint à provisionner une somme de 7 000 euros sur le budget 2004 ; qu'il s'est porté volontaire pour piloter l'opération « Dour on douhar » mise en œuvre conjointement avec les syndicats d'eau et les communautés de communes du territoire, sans toutefois isoler, dans les factures qu'il produit, la charge qui lui revient de supporter ; qu'il joint des factures relatives à la lettre d'information qu'il soutient éditer depuis l'année 2002 afin de relever son image et rétablir la confiance des usagers, pour un montant de 6 826 euros ; qu'il soutient également que dix usagers persistent à opérer des rétentions sur leurs factures d'eau, ce qui va le contraindre à un recouvrement forcé, lequel constituera un risque de conflit préjudiciable au service ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice ainsi allégué en en fixant le montant à 10 000 euros ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu, d'une part, d'annuler la décision du 5 septembre 2003 par laquelle le préfet des Côtes d'Armor a rejeté la demande d'indemnisation du SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR et, d'autre part, de condamner l'Etat à verser au SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR la somme de 15 609,52 euros, assortie des intérêts légaux à compter du 16 juillet 2003, date de réception de la demande préalable par le préfet des Côtes d'Armor, ces intérêts étant capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts ;

SUR LES CONCLUSIONS TENDANT A L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 761-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à payer au SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 5 septembre 2003 par laquelle le préfet des Côtes d'Armor a rejeté la demande d'indemnisation du SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR est annulée.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser au SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR la somme de 15 609,52 euros, assortie des intérêts légaux à compter du 16 juillet 2003, date de réception de la demande préalable par le préfet des Côtes d'Armor, ces intérêts étant capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts.

Article 3 : L'Etat versera au SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ADDUCTION D'EAU DU TREGOR et au ministre de l'écologie et du développement durable.

Copie du présent jugement sera adressé au préfet des Côtes d'Armor.

Délibéré après l'audience du 29 mars 2007, où siégeaient :

M. Gazio, premier conseiller, faisant fonction de président,
M. Chupin, premier conseiller,
M. Coënt, premier conseiller.

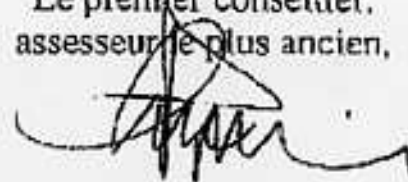
Lu en audience publique le 3 mai 2007.

Le président-rapporteur,



J-H. GAZIO

Le premier conseiller,
assesseur le plus ancien,



P. CHUPIN

Le greffier,



L. HAMARD

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

