

Dour ha Stêrioù Breizh



## LA STRATEGIE CONTENTIEUSE D'UNE ASSOCIATION DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

### DEUX DÉCENNIES D'ACTIVITÉS JURIDIQUES EN BRETAGNE

La dégradation de l'environnement en Bretagne résulte de l'application à grande échelle de politiques de développement non durable, et de l'incapacité des pouvoirs publics à assurer le respect de la législation environnementale. La reconquête de l'environnement - et notamment de la qualité des eaux - constitue dès lors aujourd'hui un enjeu majeur et prioritaire au plan régional, au regard de ses impacts social, sanitaire et économique.

Les atteintes et impacts environnementaux concernent l'ensemble des milieux naturels : ils ont occasionné au cours de ces quarante dernières années une altération croissante et un déséquilibre grave de tous les milieux vivants :

- **l'eau** : si la pollution des eaux par les nitrates et les pesticides sont désormais bien connues, la contamination par le phosphore et les matières organiques constituent des phénomènes plus récents, sans préjudice d'autres formes émergentes de pollution. Cette pollution endémique des eaux bretonnes a valu à la France d'être condamnée par la Cour Européenne de Justice tant pour l'altération des eaux brutes potabilisables (*C.J.C.E., 8 mars 2001, aff. C- 266/99*) que pour la distribution d'eaux non potables car nitratées (*C.J.C.E., 28 octobre 2004, aff. C- 505/03*), et la place toujours sous la menace d'une nouvelle condamnation assortie cette fois d'une sanction financière (*avis motivé 1992/4200 du 2 avril 2003, complété le 8 juillet 2005*) ;

- **les sols** : déstructurés par l'agriculture chimique industrielle et les excédents de lisier, ils sont soumis à une réduction des teneurs en matières organiques ainsi qu'à l'aggravation des teneurs en métaux lourds et phosphores (cf. rapport du Conseil Scientifique Régional de l'Environnement « *Gestion des sols et apports de déchets organiques en Bretagne – Janvier 2003* ») ;

- **l'air** : la concentration d'élevages hors sol génère sa contamination par des émissions de gaz, tels qu'ammoniac, protoxyde d'azote, et autres gaz à effet de serre (cf. « *Plan Régional pour la Qualité de l'Air- janvier 2000* » - Air Breizh).

L'association Eau & Rivières de Bretagne, créée en 1969 pour protéger le saumon, a développé une activité militante particulièrement importante, et « *s'est imposée comme partenaire majeur dans le débat régional* » (*Le Monde*, 30 novembre 2004). Son action est principalement axée sur l'éducation (15000 journées/animation/an) des jeunes et des adultes, l'information du grand public, les démarches participatives et partenariales avec les collectivités territoriales, l'Etat et ses établissements publics, l'expertise et la réalisation de travaux bénévoles de mise en valeur des milieux (restauration de cours d'eau et de zones humides...).

Inscrivant son action dans un cadre légaliste, l'association exerce également sa mission sociale en engageant chaque année une vingtaine d'actions contentieuses. La saisine de la justice constitue un complément parfois nécessaire aux autres démarches :

- pour faire évoluer les comportements individuels et collectifs,
- pour permettre l'adaptation de la législation comme de la jurisprudence à l'évolution des enjeux de la protection de l'environnement,
- pour faire cesser et réparer les troubles causés à l'ordre public écologique,
- pour défendre les intérêts collectifs de l'association.

Cette action associative est d'autant plus nécessaire qu'« à l'exception des poursuites et des condamnations en matière de pollutions marines, l'action judiciaire dans le domaine de l'environnement demeure marginale au regard du nombre et de la gravité des atteintes commises. Ne constituant pas une priorité affichée pour l'institution judiciaire, elle est peu organisée et sa mise en oeuvre manque de cohérence générale »<sup>1</sup>.

L'action contentieuse d'Eau & Rivières de Bretagne participe aujourd'hui largement de sa réputation nationale, et dissuade le cas échéant la généralisation de comportements défavorables à l'environnement. Pour ce faire, l'association développe une stratégie particulière qui mérite d'être analysée. Globalement, les actions contentieuses de l'association intéressent 60 % le juge pénal, 20 % le juge civil (référé), 20 % le juge administratif. Entre 1985 et 2005, elles ont abouti à 517 décisions définitives présentant un taux de succès remarquable. Ces actions concernent des domaines aussi diversifiés que la protection des espèces, la lutte contre la pollution des eaux, la préservation des zones humides, la défense des consommateurs d'eau, les déchets, les installations classées, la publicité mensongère...

Indépendamment des lois favorisant l'accès au prétoire des associations, les moyens statutaires et financiers d'une association de protection de la nature occupent une place essentielle (I). Elle retient la procédure la plus efficace pour obtenir la suppression du dommage environnemental (II). L'évolution favorable de la jurisprudence en faveur de la protection de l'environnement témoigne des résultats obtenus (III).

## **I- LES MOYENS DE L'ASSOCIATION**

La qualité pour agir comme l'intérêt pour agir d'une association qui entend ester sont commandés par de bons statuts (A), aux intérêts soutenus par les agréments administratifs adéquats (B). Les possibilités financières limitées des associations les conduisent à adopter une stratégie contentieuse dans laquelle la place des dépenses constitue un élément essentiel pour retenir son juge (C). Cette seconde question est examinée avec attention par l'association Eau & Rivières de Bretagne.

---

<sup>1</sup> Mission d'Inspection Interministérielle, *Renforcement et structuration des polices d'environnement*, Février 2005, La documentation Française, disponible sous : [http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=4679](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=4679) ou <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000633/index.shtml>

## **A- De bons statuts**

Trop souvent, les associations saisissent la justice sans précaution de sorte que leurs actions sont déclarées irrecevables pour défaut d'intérêt ou de qualité pour agir.

Les statuts doivent définir avec précision l'objet social. Un dessein trop large rend leur intérêt social tenu au regard du fait ou de la décision attaquée<sup>2</sup>. Ainsi, le Tribunal administratif de Rennes a estimé que l'association Eau & Rivières de Bretagne n'avait pas intérêt à agir pour contester le permis de construire d'une porcherie industrielle de 3.000 sujets<sup>3</sup>.

Après cet échec, l'association a précisé son objet social *rationae materiae*:

### « Article 2... »

*§ 2 - de promouvoir le respect de l'eau et des milieux naturels, tout au long du cycle de l'eau, et notamment des sources et des nappes jusqu'aux estuaires et à la mer ;*

*§ 6 - de contribuer à l'amélioration de la gestion équilibrée des eaux superficielles ou souterraines, phréatiques, alluviales, fluviales, estuariennes et marines, notamment en luttant pour la promotion des économies d'eau et contre le gaspillage de la ressource ;*

*§ 7 - de protéger la faune et la flore de ces espaces naturels aquatiques, notamment en faisant apparaître les salmonidés comme les symboles de l'eau pure et en contribuant à la reconstitution du patrimoine aquatique et son environnement ;*

*§ 8 - de participer à la lutte contre la pollution directe ou indirecte de l'eau, des milieux et écosystèmes aquatiques, leur transfert à d'autres milieux tout au long du cycle de l'eau, à la lutte contre les atteintes aux équilibres naturels, boisés, paysagers, esthétiques des vallées et des bassins-versants, des estuaires et de la mer, de leur sol et de leur sous-sol ».*

Sa compétence *rationae loci* est également parfaitement circonscrite en son article 3 : *« elle exerce ses activités dans les départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine, de la Loire-Atlantique, de la Manche et du Morbihan, ainsi que sur les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive adjacentes à ces départements. Il en sera de même à l'égard de tout fait, bien que né en dehors de son champ d'application rationae loci, de nature à altérer les espaces énoncés à l'article II § 2 et sis dans le ressort géographique de ses activités ».*

L'action de l'association s'inscrit dans un cadre légaliste. L'application des sources du droit international énoncées à l'article 38 § 1 du statut de la Cour internationale de justice de La Haye, du droit communautaire, des lois, règlements et actes individuels de droit interne, relatifs à la protection de la nature, de l'environnement, de la santé publique et des usagers-consommateurs, à la conservation des sites, des paysages et des monuments, constitue l'un des moyens d'action déclaré de l'association (article 4 § 8).

Une rédaction habile des statuts n'est pas sans incidence sur l'accueil d'une demande en justice par les juges du fond. La Cour d'appel de Rennes a ainsi considéré le 3 juillet 1990<sup>4</sup> *« que l'association Eau & Rivières de Bretagne avait l'obligation statutaire de restaurer et de protéger la qualité des eaux et singulièrement des rivières à truites en luttant contre les pollutions et nuisances diverses qui les affectent, ainsi que de veiller à la libre circulation des poissons »* et qu'elle justifiait *« tant*

<sup>2</sup> CE, 26 juillet 1985, *URDEN*, AJDA 1985, p. 741, conclusions Dandelot; RJE 1985, p. 473, note Hostiou.

<sup>3</sup> TA Rennes, 22 mai 1986, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet du Finistère et SA Gourvenec*, n°.

<sup>4</sup> CA Rennes, 3 juillet 1990, *Le Dreff c/ MP & Eau et Rivières de Bretagne*, n° 1045/90.

d'un intérêt à agir que d'un préjudice résultant des infractions » reprochées à un prévenu. Cette opinion est approuvée le 28 novembre 1991 par la chambre criminelle (de la Cour de cassation)<sup>5</sup>, et confirmée depuis lors<sup>6</sup>.

Les conditions dans lesquelles sont prises les décisions d'ester et de représenter en justice résultent d'une conciliation entre d'une part, la volonté d'éviter un pouvoir autocratique du président sans éluder la démocratie interne dérivant de l'Assemblée générale, d'autre part des soucis d'efficacité résultant de l'impossibilité matérielle de réunir tous les mois l'ensemble des adhérents comme de la nécessité de décider en cas d'urgence. C'est pourquoi l'Assemblée générale a délégué ses pouvoirs d'ester au Conseil d'administration, organe collégial plus aisé à réunir, dont les travaux sont préparés par une commission interne spécialisée afin de ne pas troubler l'exercice des compétences normales de ce conseil.

En cas d'urgence, l'Assemblée générale a délégué ses pouvoirs d'ester au Président, qui fait ratifier sa décision par la plus prochaine réunion du Conseil d'administration. Cette procédure peut être utilisée en cas de référé devant le président du Tribunal de grande instance ou du Tribunal administratif, pour lui présenter une requête aux fins de mesures conservatoires de nature à faire cesser un trouble environnemental, ou encore pour lui présenter une requête indirectement utile à la satisfaction de ses intérêts<sup>7</sup>.

## **B- Les agréments administratifs adéquats**

L'adoption de bons statuts est indispensable, mais reste insuffisante. L'association Eau & Rivières de Bretagne est agréée depuis le 17 juillet 1978 au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement (ex-article L. 252-1 du Code rural)<sup>8</sup>. Elle est donc fondée à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement, et reçoit en contrepartie des prérogatives spéciales et dérogoires, essentiellement en matière juridictionnelle (articles L. 142-1 et L. 142-2 du Code de l'environnement)<sup>9</sup>. A cet égard, le contentieux de l'agrément en Bretagne n'apparaît guère symbolique au plan national<sup>10</sup>, et est devenu depuis lors un contentieux de pleine juridiction permettant au juge administratif d'octroyer le cas échéant directement l'agrément refusé ou contesté.

L'association Eau & Rivières de Bretagne est également agréée au titre de l'article L. 411-1 du Code de la consommation depuis le 24 décembre 1991. Cela lui permet entre autres d'élargir le champ de

<sup>5</sup> Crim., 28 novembre 1991, *Le Dreff c/ MP & Eau et Rivières de Bretagne*, n° 90-84642 ; Bull. Crim. n° 447, p. 1140.

<sup>6</sup> Crim., 3 avril 1996, *Auvergne c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80062.

<sup>7</sup> Requête aux fins de désignation d'un huissier ou de production d'une pièce, par exemple.

<sup>8</sup> JORF 03/08/1978 : l'agrément est attribué à l'association sous sa dénomination de l'époque (APPSB : Association de Protection et de Production du Saumon en Bretagne). Cet agrément lui a été renouvelé à sa demande par arrêté ministériel du 17 février 1998 (JORF 12/03/1998), dans un cadre géographique élargi. L'agrément « protection de l'environnement » est délivré par l'Etat pour une durée indéterminée, mais une réforme en cours vise à limiter dans le temps le bénéfice de cet agrément pour une meilleure légitimité des associations qui en sont titulaires.

<sup>9</sup> Voir sur l'ensemble de la question R. Léost, *L'agrément des associations de protection de l'environnement*, RJE 1995, p. 265 ; C. Cans, *Un nouvel agrément pour une action renouvelée*, LPA 24 avril 1996, n° 50, p. 77.

<sup>10</sup> TA Rennes, 21 novembre 1979, *Association Bevan*, n° 191191, RJE 1980, note M. Prieur ; TA Rennes, 21 octobre 1981, *Association « Les amis de la Presqu'île de Quiberon »*, n° 20037 ; TA Rennes, 11 mars 1982, *Association Logonnaise pour la Défense de l'environnement*, n° 81-8231 ; TA Rennes, 2 mars 1983, *Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais*, n°81-12141, confirmé par CE, 13 novembre 1985, *Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais*, n°49574 ; TA Rennes, 4 juin 1985, *Maire de Logonna-Daoulas*, n° 833761 ; TA Rennes, 15 mars 2001, *Association « Agir ensemble pour Combrit Sainte-Marine »*, n° 992586 - 004440, RJE 2001, p. 417, conc. JF. Coënt ; CAA Nantes, 30 mai 2003, *Association « Qualité de vie à Larmor-Baden »*, n° 99NT00528 (le juge administratif annule un refus d'agrément illégal, et délivre lui-même l'agrément sollicité en application de ses pouvoirs de plein contentieux).

ses actions contentieuses<sup>11</sup>, compte-tenu des prérogatives juridictionnelles qui s'y rattachent<sup>12</sup>, conformément à sa mission sociale de protection des utilisateurs d'eau, et en particulier des consommateurs, notamment sur le plan de la santé, du fait des atteintes à la qualité de l'eau.

Son ressort géographique limité à 6 départements lui interdit par contre d'exercer l'action en représentation conjointe de consommateurs, réservée par le législateur aux seules associations nationales<sup>13</sup>, alors que ce mode particulier d'action contentieuse lui est ouvert en matière d'environnement<sup>14</sup> tout en restant inusité pour des motifs d'assurances-responsabilité et de volonté politique associative.

### **C- Des dépenses maîtrisées et réfléchies**

Comme tout moyen d'action, il ne peut être réellement exercé que si l'association lui consacre des moyens financiers. Mais les difficultés budgétaires dans lesquelles se débat toute structure associative justifient avant toute chose une maîtrise rigoureuse des différents postes de dépense propres à toute activité contentieuse. Le coût de la procédure prend en compte les dépenses des auxiliaires de justice et les frais éventuels d'expertise.

L'association privilégie donc les actions où le ministère d'avocat est facultatif. Elle dispose de juristes et de personnes qualifiées aptes à la représenter en justice. En conséquence, elle a inséré dans ses statuts une disposition permettant à l'organe statutaire compétent pour ester de mandater, par délibération spéciale, une ou plusieurs personnes physiques (membres ou salariés de l'association et jouissant du plein exercice de leurs droits civils) pour la représenter en justice. Ceci permet d'assurer la souplesse de fonctionnement indispensable à la gestion dans le temps des procédures contentieuses.

Au plan administratif, le recours pour excès de pouvoir, comme le recours de plein contentieux en matière de police des installations classées ou de police des eaux<sup>15</sup>, n'ont pas à être présentés au tribunal administratif par un avocat<sup>16</sup>. C'est pourquoi l'association évite d'engager des actions indemnitaires contre l'Etat pour voir reconnaître sa responsabilité pour faute, action justifiant nécessairement le ministère d'un avocat<sup>17</sup>. Il est à noter que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003, le ministère d'avocat devient obligatoire pour les recours devant la Cour administrative d'appel de Nantes<sup>18</sup>, et que le ministère d'avocat au Conseil d'Etat est obligatoire de longue date pour les recours en cassation exercés devant le Conseil d'Etat<sup>19</sup>.

Au plan pénal, une plainte avec constitution de partie civile déposée entre les mains du doyen des juges d'instruction n'exige pas le ministère d'avocat, sauf si l'association entend accéder au dossier

<sup>11</sup> Voir pour une illustration dans une affaire de publicité mensongère d'appareils de traitement individuel de l'eau du robinet, Trib. Corr. Tours 12 septembre 1996, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Pialat*, n° 2229/96.

<sup>12</sup> Article L. 421-1 du Code de la consommation.

<sup>13</sup> Article L. 422-1 & suivants du Code de la consommation. La situation sanitaire déplorable rencontrée en Bretagne rendrait pourtant opportune l'intervention judiciaire organisée des consommateurs d'eau.

<sup>14</sup> Article L. 142-3 du Code de l'environnement.

<sup>15</sup> Articles L. 514-6 (ex-article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées) et L. 211-6, L. 214-10, L. 216-2 du Code de l'environnement (ex-article 29 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

<sup>16</sup> CE, 12 décembre 1975, *Hervé*, Rec. T., p. 1080.

<sup>17</sup> Article R. 431-2 du Code de justice administrative (ex-article R. 108 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel). Selon cet article, les requêtes tendant au paiement d'une somme d'argent par l'Etat doivent être présentées par ministère d'avocat. Cette obligation ne s'applique pas dans le cadre des contentieux indemnitaires engagés contre les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

<sup>18</sup> Article R. 811-7 du Code de justice administrative (ex-article R. 116 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

<sup>19</sup> Article R. 821-3 du Code de justice administrative.

de la procédure<sup>20</sup>. Une citation directe, une constitution de partie civile par voie d'intervention à l'audience correctionnelle ou de police n'exigent pas le concours d'un avocat<sup>21</sup>. La représentation des parties en personne devant la chambre de police correctionnelle est possible<sup>22</sup>.

On observera que la citation directe et la plainte avec constitution de partie civile exigent d'avancer des frais de consignation qui doivent être proportionnés aux ressources de la victime<sup>23</sup>. L'aide judiciaire est possible pour les associations de protection de la nature comme pour tout justiciable, mais Eau et Rivières de Bretagne ne l'a jamais sollicitée.

En matière de référé, le ministère d'avocat demeure facultatif. Une ordonnance rendue le 9 octobre 1992 par le président du Tribunal de grande instance de Guingamp avait déclaré irrecevable une demande présentée sans le concours d'un avocat par l'association Eau & Rivières de Bretagne au motif que l'article 751 du Code de procédure civile était applicable devant toutes les juridictions composant le tribunal de grande instance. Cette décision constituait une régression considérable des moyens d'action de l'association. Aussi, la Cour d'appel de Rennes décide le 14 septembre 1993 « *qu'à défaut d'un texte imposant le ministère d'avocat, il n'est pas possible de déclarer irrecevable une demande formée sans le concours de cet auxiliaire de justice* »<sup>24</sup>.

Une requête aux fins de constat d'huissier présentée au président du Tribunal d'instance<sup>25</sup> est dispensée du ministère d'avocat, contrairement à celle sollicitée auprès du président du Tribunal de grande instance<sup>26</sup>.

Au plan civil, la saisine du Tribunal de grande instance demeure exceptionnelle puisque les parties sont tenues de constituer avocat<sup>27</sup>. En revanche, quelques procédures sont diligentées par simple déclaration ou par lettre simple au greffe du juge d'instance<sup>28</sup>, dans le cadre d'une action en responsabilité civile lorsque le montant des indemnités sollicitées est inférieur à 10.000 euros<sup>29</sup>.

Si une expertise est nécessaire, le demandeur avance les frais recouverts au titre des dépens en cas de succès. Cette obligation s'applique devant le juge administratif et devant le juge civil, y compris en référé. Elle peut être évitée par une plainte auprès du juge d'instruction: le Trésor public avance et supporte les frais d'expertise depuis l'instauration des droits fixes de procédure en matière pénale<sup>30</sup>.

Le juge pénal et le juge des référés du Tribunal de grande instance sont privilégiés pour des raisons de célérité. Le juge administratif est évité pour sa lenteur, sauf s'il est nécessaire d'arrêter l'exécution d'une décision administrative dommageable pour les milieux aquatiques. Mais le juge des référés administratifs ne s'avère guère sensible aux intérêts environnementaux<sup>31</sup>.

---

<sup>20</sup> Article 114 dernier alinéa du Code de procédure pénale.

<sup>21</sup> Articles 418 et 536 du Code de procédure pénale.

<sup>22</sup> L'article 512 du Code de procédure pénale renvoie aux règles édictées pour le tribunal correctionnel par ce même code.

<sup>23</sup> Article 88 du Code de procédure pénale.

<sup>24</sup> CA Rennes, 14 septembre 1993, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Stéphan*, n° 440/93, inédit. Le chapitre relatif aux ordonnances de référé ne comporte aucune disposition au sujet de la représentation en justice des parties devant le président du tribunal de grande instance.

<sup>25</sup> Article 827 du nouveau Code de procédure civile.

<sup>26</sup> Article 811 du nouveau Code de procédure civile.

<sup>27</sup> Article 751 du nouveau Code de procédure civile.

<sup>28</sup> Articles 829 alinéa 2 et 847-1 du nouveau Code de procédure civile.

<sup>29</sup> Article R. 321-3 du Code de l'organisation judiciaire (le pourvoi en cassation est l'unique voie de recours contre le jugement du tribunal d'instance, saisi d'une action personnelle pour une valeur pécuniaire inférieure à 4000 €).

<sup>30</sup> Loi n° 93-2 du 3 janvier 1993, articles 800-1 et R. 92.3° du Code de procédure pénale et 1018 du Code général des impôts.

<sup>31</sup> X. Braud, *Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement*, RJE 2/2003, p. 193 à 212.

Il n'est pas rare qu'une plainte soit déposée auprès des services de gendarmerie, des services de l'Etat spécialement compétents, voire directement auprès du procureur de la République, qui disposent de pouvoirs d'investigation étendus pour recueillir des preuves. Il suffit alors de demander la communication des pièces de la procédure pour former un dossier de nature à convaincre le juge compétent.

## **II- L'EFFICACITÉ DE LA PROCEDURE**

L'efficacité tient compte pour l'essentiel des pouvoirs du juge pour faire cesser le dommage environnemental ou pour le prévenir, des moyens de défense de l'auteur des faits, ou de la décision administrative. De ce point de vue, chaque juge, administratif (A), civil (B) ou pénal (C), offre des avantages et des inconvénients qu'il convient d'évaluer au gré de chaque affaire, en fonction des objectifs poursuivis.

### **A- Le juge administratif**

Les polices administratives de l'environnement sont confiées à l'Etat. Le juge administratif peut annuler une décision de la puissance publique, voire réformer lui-même les prescriptions techniques arrêtées de manière insuffisante en matière de police des installations classées ou de police des eaux, voire encore prononcer des injonctions en lieu et place des préfets défaillants<sup>32</sup>. Mais les délais déraisonnables mis par le Tribunal administratif de Rennes pour juger dissuadent l'association de le saisir, alors que le recours pour excès de pouvoir constitue l'outil préventif essentiel du dommage écologique. Aussi, la saisine du juge pénal ou du juge des référés du Tribunal de grande instance est favorisée pour agir directement sur l'auteur du trouble.

Les nouveaux pouvoirs d'urgence du juge administratif sont toutefois de nature à reconsidérer cette opinion, même si le juge-administrateur, officiant au plein contentieux, en était déjà largement doté. Le juge administratif est principalement sollicité si le référé suspension de la décision administrative est envisageable, tant dans le cadre des dispositions générales que dans le cadre des dispositions spéciales propres au droit de l'environnement.

La loi du 8 février 1995<sup>33</sup> offrait déjà des voies nouvelles, dont il convenait d'apprécier l'efficacité en matière de protection de la nature<sup>34</sup>. Depuis cette date, il est acquis que le juge administratif assure désormais son autorité, en pouvant adresser des injonctions à l'administration pour assurer l'exécution de ses jugements et arrêts<sup>35</sup>: Au surplus, afin de faire face à des situations d'extrême urgence, un article L. 10 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel était introduit pour donner pouvoir au juge administratif de suspendre durant une période maximale de trois mois l'exécution d'une décision administrative entraînant des conséquences irréversibles<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Articles L. 514-6 (ex-article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées) et L. 211-6 du Code de l'environnement (ex-article 29 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau). CE, 27 mai 1988, *Société industrielle armoricaine de légumes (SIALE)*, Rec. p. 221, Dr. Adm. 1988, n° 381.

<sup>33</sup> JORF 09/02/1995, p. 2175.

<sup>34</sup> E. Picard, *La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative: aspects administratifs*, JCP 1995, Ed. G., I, 3840.

<sup>35</sup> R. Debbasch, *Le juge administratif et l'injonction: la fin d'un tabou*, JCP 1996, Ed. G., I, 3924.

<sup>36</sup> Voir pour une application, TA Nantes, 7 décembre 1995, Dr. Env. n° 36, p. 15, note R. Romi.

Cette œuvre de modernisation de la justice administrative s'est trouvée parachevée plus récemment par l'entrée en vigueur, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, d'un Code de justice administrative. La loi du 30 juin 2000<sup>37</sup>, s'inspirant du référé civil, en a profité pour introduire une importante réforme des procédures d'urgence devant les juridictions administratives, moyennant la création d'un juge des référés qui devient en principe un juge unique de l'urgence.

Le **référé suspension** (de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative) remplace le sursis à exécution, ses conditions d'octroi sont *a priori* assouplies : le préjudice difficilement réparable cède la place à la notion d'urgence (le moyen sérieux d'annulation étant reformulée à l'identique en « *moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision* »). La procédure administrative contentieuse est surtout assouplie parallèlement, le juge des référés administratif statuant seul<sup>38</sup>, sans commissaire du gouvernement, dans des délais raccourcis (délai indicatif de 20 jours), sur la base d'une procédure contradictoire écrite et orale, sans clôture d'instruction avant l'audience<sup>39</sup>, sans possibilité d'appel (seul le pourvoi en cassation est ouvert aux parties). En contrepartie de cette réforme, le sursis à exécution immédiate institué en 1995 est abrogé.

Les premières manifestations jurisprudentielles de cette réforme doivent tempérer l'ardeur des défenseurs de l'environnement. Le juge des référés rejette régulièrement les demandes qui lui sont présentées en matière environnementale<sup>40</sup>, comme si la prévention des projets d'aménagement ou d'activités préjudiciables à l'environnement ne constituait pas la meilleure forme des réparations en la matière<sup>41</sup>.

Cette politique jurisprudentielle, notamment justifiée par une conception fort restrictive de l'urgence, sous couvert d'un bilan global et objectif, contraste avec l'ancien régime du sursis à exécution<sup>42</sup>. Les référés spéciaux des articles L. 554-11 et L. 554-12 du Code de justice administrative sont toutefois maintenus<sup>43</sup>, assouplissant l'office du juge en cas de défaut d'étude d'impact et d'enquête publique, ou d'avis défavorable émis par le commissaire enquêteur<sup>44</sup>. L'amélioration des procédures d'urgence devant les juridictions administratives se caractérise donc pour l'instant par une régression de la défense des intérêts écologiques<sup>45</sup>.

Enfin, il convient de noter que le juge des référés administratifs, à l'instar du juge des référés judiciaires, peut désormais également ordonner toutes mesures utiles qui ne fait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative, en vertu des dispositions renouvées de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative. La prévention des troubles à l'ordre public environnemental apparaît, tout du moins théoriquement, envisageable.

---

<sup>37</sup> JORF 01/07/2000, p. 9948.

<sup>38</sup> Il a toutefois la possibilité de renvoyer l'affaire devant une formation collégiale, qui statuera alors dans les formes classiques.

<sup>39</sup> Où il est parfaitement possible dès lors d'évoquer de nouveaux moyens de droit oralement, et/ou compléter ses mémoires écrits.

<sup>40</sup> Pour des illustrations contentieuses dans le cadre des nouvelles procédures de référé : TA Rennes référé, n° 01-2957, 10 octobre 2001, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et SCEA Henven* ; TA Rennes référé, 23 octobre 2001, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et SA Le Bodan*, n° 01-2955 ; TA Rennes référé, 16 décembre 2002, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère et SA Louis Gad*, n° 02-3671.

<sup>41</sup> Au moment où la directive n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale entre en vigueur, il y aurait sans doute matière à réflexion sur la place du juge des référés dans la juste prévention des dommages environnementaux que cette directive prône avec vigueur.

<sup>42</sup> CAA Nantes, 18 juin 2002, *Eau & Rivières de Bretagne et autres c/ Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, M. Moy*, n° 98NT00429 : La Cour ordonne le sursis à exécution d'une autorisation ICPE d'élevage, engagé juste avant l'entrée en vigueur du nouveau régime du référé suspension.

<sup>43</sup> Renvoyant respectivement aux articles L. 122-2 et L. 123-12 du Code de l'environnement.

<sup>44</sup> Pour une première illustration contentieuse dans le cadre des nouvelles procédures de référé : TA Rennes référé, 12 mars 2001, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan, EARL Monpas*, n° 01415.

<sup>45</sup> X. Braud, *les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement*, RJE n° 2/2003, p. 193 et suivantes.

## **B- Le juge civil**

La saisine du juge des référés du Tribunal de grande instance présente des avantages : elle ne s'analyse pas en une action de nature civile, et n'interdit pas en conséquence d'agir parallèlement devant le juge pénal<sup>46</sup>.

Les quelques actions indemnitaires conduites par l'association devant le juge civil visent simplement à faire reconnaître les intérêts qu'elle protège, sur la base de la responsabilité civile délictuelle ou quasi-délictuelle. Elles retiennent moins l'attention de l'association, dont l'objectif n'est pas d'ordre pécuniaire. De telles actions sont certes conformes au principe pollueur-payeur, mais s'avèrent peu dissuasives dans les faits (notamment si le défendeur est correctement assuré). A contrario, on peut raisonnablement penser que de telles actions, menées à grande échelle, pourraient avoir des impacts environnementaux indirects intéressants, tels que la révision des pratiques d'assurance des risques écologiques par exemple.

En fait, l'élément essentiel réside dans les pouvoirs du juge civil et du juge des référés pour faire cesser un dommage environnemental. En cas d'agissement fautif, ils peuvent ordonner toutes mesures utiles pour faire cesser la faute à l'origine du trouble à l'ordre public environnemental.

Ainsi, par jugement du 21 octobre 1995<sup>47</sup> à l'initiative d'une association poursuivant des objectifs analogues, le Tribunal de grande instance de Quimper a ordonné à un pisciculteur de réaliser des indices biologiques globaux pour mesurer l'impact des rejets d'effluents de son établissement sur une rivière finistérienne. Il reste que ce n'est pas le montant des dommages-intérêts (14 600 €) alloués à l'association qui motive son action. Elle a avancé plus de 10.000 € au titre des frais d'expertise, dont elle attend toujours le remboursement une décennie plus tard<sup>48</sup>, du fait de l'appel interjeté, puis de la liquidation judiciaire de la société défenderesse.

Les autorisations administratives étant délivrées sous réserve du droit des tiers<sup>49</sup>, le juge civil peut toujours compléter les prescriptions techniques, à condition de ne pas contrarier l'action administrative<sup>50</sup>. La législation sur les installations classées comme la législation sur les eaux donnent pouvoir aux préfets d'imposer des obligations de résultat dans les arrêtés notifiés aux exploitants. Ces derniers ont en principe le choix des moyens pour les atteindre, même si le juge administratif a pu admettre des prescriptions très détaillées. En cas d'insuffisance des mesures techniques adoptées par l'exploitant, le juge civil est parfaitement compétent pour les préciser, voire imposer de nouveaux dispositifs assurant la protection de l'environnement.

Le juge des référés a le pouvoir, en présence d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite, d'ordonner des mesures pour le prévenir, pour le faire cesser ou pour ordonner la remise en état des lieux<sup>51</sup>. Ces pouvoirs sont parfaitement applicables pour supprimer un dommage environnemental<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> Article 5-1 du Code de procédure pénale. TGI Quimper, référé, 9 décembre 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ SA Armoric*, n° 427/92, Dr. Env. n° 18, p. 35, note R. Léost.

<sup>47</sup> TGI Quimper, 21 octobre 1995, *Association TOS c/ SARL Truites Bigoudènes*, n° 9202512.

<sup>48</sup> Un arrêt (n° 445/87) de la cour d'appel de Rennes du 18 avril 1987 avait confirmé une expertise ordonnée le 3 avril 1987 par le tribunal de grande instance de Quimper.

<sup>49</sup> Article L. 514-19 (ex-article 8 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées) et L. 214-6 alinéa 1<sup>er</sup> (ex-article 10-VI de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) du Code de l'environnement.

<sup>50</sup> TC, 23 mai 1927, Sirey 1927, 3, 94.

<sup>51</sup> Article 809 du nouveau Code de procédure civile.

<sup>52</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 14 mai 1991, Bull., I, n° 158, p. 104.

Les pouvoirs du juge des référés lui permettent d'interdire les rejets d'eaux usées même régulièrement autorisés par le préfet, dès lors qu'ils endommagent le milieu piscicole<sup>53</sup>. En effet, une autorisation administrative de rejet des effluents ne dispense aucunement son auteur d'observer les lois pénales, au nombre desquelles figure l'interdiction de dégrader le milieu piscicole<sup>54</sup>.

De même, les pouvoirs de contrainte dévolus au préfet par les articles L. 514-1 (ex-article 23 de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées) et L. 216-1 (ex-article 27 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau) du Code de l'environnement ne font pas obstacle à l'usage des pouvoirs du juge civil des référés<sup>55</sup>. L'intérêt essentiel des pouvoirs du juge civil des référés réside dans le fait qu'il permet de dépasser une inaction répressive des pouvoirs publics, toujours prêts à négocier les modes d'exécution des lois et règlements en matière de protection de l'environnement<sup>56</sup>.

Mais en cas d'altération du biotope particulier d'une espèce protégée, ni le juge pénal, ni l'administration, n'a le pouvoir d'ordonner la remise en état. Seul le Tribunal de grande instance, statuant en référé, peut prescrire la remise en état. L'association a ainsi été conduite à saisir le juge des référés qui a ordonné la remise en état d'un biotope d'une plante protégée<sup>57</sup>.

## **C- Le juge répressif**

Il s'agit de choisir le terrain répressif sur laquelle sera introduite l'action pénale. Deux éléments sont de nature à le déterminer : les moyens de défense du prévenu et les pouvoirs restitutifs du juge répressif.

### **1- Les moyens de défense**

Il est préférable de retenir la qualification qui offre des moyens de défense moindres au prévenu, tant en ce qui concerne les règles de procédure que les éléments constitutifs du délit.

#### **a- Les règles de procédure**

Les règles de procédure pénale environnementale sont diverses et variées, ce qui complique d'ailleurs inutilement le travail des agents verbalisateurs et s'avèrent source de confusion regrettable<sup>58</sup>.

En matière d'installations classées, les procès-verbaux d'infraction sont adressés au procureur de la République sans aucune autre formalité<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> TGI Quimper, référé, 9 décembre 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ SA Armoric*, n° 427/92, Dr. Env. n° 18, p.35, note R. Léost.

<sup>54</sup> TGI Quimper, référé, 9 décembre 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ SA Armoric*, n° 427/92, précité. Article L.232-2 du Code rural.

<sup>55</sup> TGI Quimper, référé, 9 décembre 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ SA Armoric*, n° 427/92, précité.

<sup>56</sup> R. Léost, *L'(in)action répressive administrative relative aux installations classées agricoles en Bretagne*, Mémoire DEA droit public, Limoges 1995.

<sup>57</sup> TGI Brest, référé, 22 octobre 1990, RJE 1992, p. 335, note Littmann-Martin.

<sup>58</sup> Voir sur le sujet : *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, rapport d'inspection interministérielle, février 2005, précité, note 1.

<sup>59</sup> Article L. 514-13 du Code de l'environnement (ex-article 22 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976).

En matière de police de la pêche, les procès-verbaux d'infraction sont transmis par les gardes-pêche dans les trois jours qui suivent leur clôture<sup>60</sup>.

En matière de police des eaux<sup>61</sup>, les procès-verbaux d'infraction sont transmis dans les cinq jours suivant leur clôture. Une copie des procès-verbaux est remise dans le même délai aux intéressés à peine de nullité<sup>62</sup>. En outre, les agents verbalisateurs doivent informer préalablement le parquet des programmes de recherche des infractions<sup>63</sup>.

Si les faits sont matériellement contestés, les poursuites sont préférentiellement engagées sur le fondement de la police de la pêche: les procès-verbaux dressés par deux agents visés à l'article L. 437-1 du Code de l'environnement (ex-article L. 237-1 du Code rural) font foi des faits matériels jusqu'à inscription de faux<sup>64</sup>. Dans cette hypothèse, les tribunaux sont liés par le constat matériel des gardes-pêche – mais pas par les déductions qu'ils en tirent – puisque le prévenu ne peut apporter la preuve contraire. Certains tribunaux n'ont pas manqué d'en tenir compte pour condamner en matière de pollution de cours d'eau<sup>65</sup>. Habituellement, les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire<sup>66</sup>.

En conclusion, la procédure la plus simple, offrant le minimum de motifs de nullité, est retenue préférentiellement.

### **b- Les éléments constitutifs du délit**

Outre l'élément légal de l'infraction, ils recouvrent à la fois un élément matériel (le constat de faits portant atteinte aux valeurs sociales protégées par un dispositif pénal) et un élément intentionnel (depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal en 1994).

Ainsi, selon l'article 121-3 du Code pénal, il n'y a point de délit sans intention de le commettre sauf à ce qu'une loi spéciale en dispose autrement. Justement, l'article 339 de la loi du 16 décembre 1992 portant adaptation du Code pénal a transformé les anciens délits matériels en des délits par négligence, imprudence ou mise en danger délibéré d'autrui<sup>67</sup>.

L'analyse des dossiers montre qu'il est plus facile de démontrer l'intention délictueuse que la négligence ou l'imprudence. En matière d'installations classées, tous les arrêtés préfectoraux comprennent une disposition selon laquelle « *il est interdit à l'exploitation de donner une extension à son établissement ou d'y apporter des modifications avant d'en avoir obtenu l'autorisation* ». La chambre criminelle en a justement déduit le 25 mai 1994 que « *la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-3 alinéa 1er du code pénal* »<sup>68</sup>, ce qu'elle a confirmée plus récemment<sup>69</sup> et depuis très régulièrement. Une solution identique est envisageable en matière de police des eaux.

<sup>60</sup> Article L. 437-4 du Code de l'environnement (ex-article L. 237-4 du Code rural).

<sup>61</sup> D. Guihal, R. Léost, *Les dispositions pénales de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau*, Rev. Sc. Crim. 1994, p.716.

<sup>62</sup> Article L. 216-5 du Code de l'environnement (ex-article 21 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau). Voir sur des applications en matière de droit du travail. Crim.15 janvier 1979, Bull. n° 23; JCP 1979, IV, 102 ; Crim. 28 novembre 1995, Bull. n° 362, p. 1061.

<sup>63</sup> Article L. 216-4 du Code de l'environnement (ex-article 20 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau).

<sup>64</sup> Article L. 437-4 du Code de l'environnement (ex-article L. 237-4 du Code rural).

<sup>65</sup> Voir par exemple Trib. Corr. Lorient 12 avril 1990, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Sesma-Virto*, n° 1480/90.

<sup>66</sup> Article L. 514-13 (ex-article 22 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées) et L. 216-5 (ex-article 21 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) du Code de l'environnement.

<sup>67</sup> J.H. Robert, *L'élément moral des délits contre l'environnement depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal*, Dr. Env. n° 24, chron. p. 24.

<sup>68</sup> Crim., 25 mai 1994, *Louvet*, n° 93-85158 ; Bull. Crim. n° 203, p. 474 ; JCP 1994, J, 1965.

<sup>69</sup> Crim., 23 octobre 1996, *Le Bihan c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 96-80779 ; Dr. env. n° 46, p. 9, note R. Léost.

En revanche, le délit de pollution des eaux, anciennement matériel, ne serait constitué que s'il était établi une négligence ou une imprudence, plus difficile à rapporter si l'enquête préalable n'a pas été approfondie<sup>70</sup>. Alors que la Cour d'appel de Rennes a considéré que l'attitude des 3 maires condamnés le 8 décembre 1994 pour pollution des eaux établissait l'intention coupable<sup>71</sup> (essentiellement du fait de l'inertie conservée suite aux avertissements de la DDASS formés quelques années auparavant), la chambre criminelle se contente d'estimer par une décision confirmative du 3 avril 1996 que le délit de pollution des eaux est une infraction non intentionnelle, constituée par négligence ou par imprudence<sup>72</sup>.

Le 5 octobre 1995, la même Cour bretonne considère que la pollution des eaux piscicoles constitue « nécessairement une négligence ou imprudence fautive (du fait de la qualité de) professionnel (du pisciculteur) »<sup>73</sup>. Le 3 février 1996, elle affine encore son argumentation en considérant que la qualité de professionnel « met en mesure » un prévenu « d'apprécier le danger représenté par les rejets de ses piscicultures »<sup>74</sup>.

A la suite de ces condamnations d'élus locaux bretons dans l'exercice de leurs fonctions, le parlement a modifié le Code pénal en complétant l'article 121-3 selon les termes suivants: « *Il y a délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence et de sécurité, sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte-tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* »<sup>75</sup>.

Reprenant plus récemment son ouvrage, le parlement réformait de nouveau l'article 121-3 du Code pénal selon les termes suivants : Hors le cas de mise en danger de la personne d'autrui, « *il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.*

*Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer »<sup>76</sup>.*

En d'autres termes, la responsabilité pénale personnelle des agents répond à des conditions distinctes, selon qu'il existe un rapport de causalité directe entre leur comportement et le fait pénalement dommageable, en l'occurrence l'altération des milieux aquatiques. Les conditions de la répression pénale ayant été durcies, les dispositions de la loi nouvelle n° 2000-647 du 10 juillet

<sup>70</sup> Crim., 25 octobre 1995, *Franck*, n° 94-82459 ; Bull. Crim. n° 322, p. 898 ; Dr. Pén. 1996, n° 66 et Dr. Env. n° 37, p. 8, note J.H. Robert.

<sup>71</sup> CA Rennes 8 décembre 1994, *Davy, Delamarre et Auvergne c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, Dr. Env. n° 30, p. 35, note J.H. Robert.

<sup>72</sup> Crim., 3 avril 1996, *Auvergne c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80062.

<sup>73</sup> CA Rennes, 5 octobre 1995, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Morvan*, n° 1621/95.

<sup>74</sup> CA Rennes, 15 février 1996, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Colleter*, n° 327/96. L'élément moral se réduit pour un professionnel au fait qu'il a nécessairement conscience du risque créé par son activité. Sur le dol éventuel, voir J. Pradel, *Droit pénal général*, 10<sup>ème</sup> Ed. Cujas, 1995, n° 472.

<sup>75</sup> Article 1<sup>er</sup> loi n° 96-393 du 13 mai 1996.

<sup>76</sup> Article 1<sup>er</sup> loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000.

2000 ont vocation à être appliquées immédiatement aux instances pénales en cours<sup>77</sup>. Il semble bien toutefois que cette évolution de la responsabilité pénale personnelle des personnes physiques soit finalement de faible influence, même si elle semble troubler provisoirement la motivation des jugements et arrêts.

Ainsi, la chambre criminelle de la Cour de cassation considère que « *les pollutions constatées sont la conséquence directe de (l')inaction en raison de l'absence totale d'organisation et de mise en oeuvre, dans l'entreprise, des mesures de contrôle des installations, relevant de son pouvoir de dirigeant délégataire, et qu'il avait l'obligation de prendre pour satisfaire aux prescriptions de l'arrêté préfectoral du 8 octobre 1982, pris en application de la loi du 16 décembre 1964 ; que les juges ajoutent que ces prescriptions subordonnaient l'exploitation de l'usine à des conditions strictes, prévoyant que les eaux rejetées de refroidissement et pluviales, normalement non polluées, ne devaient pas être mélangées à celles résiduaires à traiter, soumises à une épuration naturelle par le sol, et que leur collecte devait être assurée par un réseau particulier de l'usine (...) qu'en cet état, si c'est à tort que la cour d'appel a retenu que Gilles X... avait causé directement le dommage, le prévenu, qui a contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage et qui n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter, a commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer, au sens de l'article 121-3, alinéa 4, du Code pénal* »<sup>78</sup>. Sont ainsi éclaircies les conditions d'examen de la responsabilité pénale des agents responsables d'une structure collective (publique ou privée, d'ailleurs) ayant occasionné une pollution des eaux.

En outre, la simple imprudence ou négligence fautive, par son caractère grave et volontairement réitéré, peut parfois être rapprochée de la volonté délibérée d'organiser les conditions propices à des émissions polluantes dans l'environnement, caractérisant alors une circonstance aggravante de l'élément moral de l'infraction non intentionnelle<sup>79</sup>.

Enfin, le **délit de pollution des eaux**, puni par l'article L. 216-6 alinéa 1er du Code de l'environnement (ex-article 22 al. 1 de la loi du 3 janvier 1992), n'est pas constitué si l'auteur du rejet a observé les conditions de l'autorisation. Mais il est inapplicable aux dommages piscicoles qui continuent d'être réprimés par l'article L. 432-2 du Code de l'environnement (ex-article L. 232-2 du Code rural), lequel ne comporte aucune semblable cause d'irresponsabilité. Le deuxième texte s'analyse alors comme une loi spéciale par rapport à la loi générale constituée par le premier<sup>80</sup>.

L'article L. 216-6 alinéa 3 du Code de l'environnement (ex-article 22 al. 3 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau) est plus aisé à mettre en œuvre: le déversement dans un milieu aquatique de déchets en quantité importante suffit à caractériser le délit dès lors qu'ils sont préjudiciables à la biocénose aquatique, sans qu'il soit nécessaire de démontrer une atteinte à l'eau, à ses usages, à la biocénose et sans qu'il soit possible d'avancer le respect d'une quelconque autorisation.

<sup>77</sup> Crim., 15 mai 2001, *Pérais c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 00-86347 ; Bull. Crim. 2001, n° 123, p. 369 : La Cour casse un arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 21 septembre 2000, ayant refusé de statuer au regard des dispositions nouvelles de l'article 121-3 du Code pénal, issu de la loi du 10 juillet 2001, relatif aux délits non intentionnels.

<sup>78</sup> Crim., 23 mars 2004, *Pérais c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 03-83123 : La Cour casse un arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 19 mars 2003, ayant fait application de l'article 121-3 alinéa 3 du Code pénal, en lieu et place de l'article 121-3 alinéa 4 du Code pénal, et rejette le pourvoi dirigé contre l'arrêt de Cour d'appel ainsi corrigé en droit par simple substitution de motif.

<sup>79</sup> CA Rennes, 7 décembre 2000, *SA SKW BIOSYSTEM c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 2012/2000 (confirmé par Crim., 4 décembre 2001, *SA SKW BIOSYSTEM*, n° 01-80445) : « *Il s'agit là de négligences graves, à la limite de la volonté délibérée, de choisir des critères économiques et financiers plus que le respect de la loi et des normes imposées* ».

<sup>80</sup> CA Caen, 4 novembre 1994, *Pengilly c/ TOS et Eau & Rivières de Bretagne*, Dr. Pén. 1994, n° 264 et Dr. Env. n° 28, p. 7, note J.H. Robert.

La jurisprudence de la chambre criminelle présume l'intention délictueuse en cas d'infraction à une police administrative spéciale<sup>81</sup> et retient une négligence en cas de délit protégeant directement le biotope ou la biocénose<sup>82</sup>. Le choix de l'incrimination sur laquelle les poursuites sont fondées tient compte de l'élément psychologique plus difficile à établir pour une négligence ou une imprudence, et des hypothèses où le prévenu dispose d'un nombre restreint de causes d'irresponsabilité. En d'autres termes, l'article L. 216-6 alinéa 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement (ex-article 22 al. 1 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau) n'apparaît pas un outil privilégié de défense des milieux aquatiques.

## **2- Les pouvoirs du juge pénal**

L'objet d'une procédure pénale initiée par la victime n'est pas d'obtenir – par esprit de vengeance – la condamnation de l'auteur du trouble à l'ordre public environnemental, même si elle peut jouer un rôle dissuasif et préventif à l'égard d'éventuels autres délinquants.

L'association tient compte des **peines complémentaires** à la disposition du juge pénal. Les mesures de publicité que le tribunal peut prononcer ne sont pas négligées (publication dans la presse, affichage du jugement à la porte de l'établissement...). Lorsque les mesures de publicité sont inexistantes (comme devant le juge de police, puisque ces peines complémentaires ont été supprimées par le nouveau Code pénal en matière contraventionnelle) ou ne sont pas sollicitées par le ministère public, les demandes exercées le cas échéant par l'association au titre des réparations civiles peuvent contribuer à l'adjonction finale de mesures de publicité, soit à titre civil, soit à titre pénal<sup>83</sup>.

Le fait essentiel réside dans les pouvoirs de cessation de l'infraction et de remise en état, qui, là encore, peuvent être suggérées par l'association à titre de réparation civile. A cet égard, le juge pénal n'a aucun pouvoir en cas de dégradation du biotope d'une espèce protégée. La loi du 2 février 1995 l'autorise seulement à saisir le corps de l'infraction ainsi que les choses qui ont servi à la commettre<sup>84</sup>.

Les pouvoirs du juge pénal en matière de police de la pêche apparaissent d'un moindre intérêt pour organiser la remise en état. On a certes vu le juge répressif ordonner la remise en état après la fermeture d'une pisciculture, mais cette décision de la Cour d'appel de Rennes du 3 juillet 1990<sup>85</sup> n'a jamais été exécutée. D'une part, le parquet (y compris général) ne suit pas l'exécution des décisions de condamnation prononcées par le juge pénal. D'autre part, le dispositif de la police de la pêche présente des inconvénients: le juge pénal ne peut ici que prononcer une astreinte maximale de 300 euros par jour de retard passé le délai imparti, l'astreinte est liquidée à la demande du condamné, l'appel suspend l'effet de l'injonction sous astreinte, aucune exécution d'office n'est organisée.

L'ordre donné le 11 octobre 1991 par le Tribunal correctionnel de Morlaix au directeur d'une compagnie des eaux fermière d'agrandir la station d'épuration communale dont il n'était pas le propriétaire mérite d'être souligné, puisqu'elle pose la question de la nature juridique de l'injonction.

---

<sup>81</sup> Voir de même en matière d'urbanisme : Crim., 12 juillet 1994, *La Porta*, n° 93-85262 ; Bull. n° 280, p. 692 ; JCP 1995, II, p. 1367, note E. Joly-Sibuet et Y. Reinhard.

<sup>82</sup> Une solution semblable est adoptée dans le domaine de la protection de la nature (CA Caen, 26 octobre 1994, Dr. Env. n° 28, p. 12 ; RJE 1995, p. 183 - CA Caen, 4 septembre 1995, Dr. Env. n° 36, p. 11, note X. Braud).

<sup>83</sup> CA Rennes, 24 juillet 1997, *Le Hégarat c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 945/97. La Cour ordonne à titre de peine complémentaire la diffusion d'un communiqué dans le journal télévisé régional de France 3, mesure sollicitée et obtenue en première instance par Eau et Rivières de Bretagne à titre de réparation civile.

<sup>84</sup> Article 86 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

<sup>85</sup> CA Rennes, 3 juillet 1990, *Le Dreff c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1045/90. Confirmé par Crim., 28 novembre 1991, *Le Dreff c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 90-84642 ; Bull. Crim. n° 447, p. 1140, précité.

Décision infirmée le 29 mai 1992 par la Cour d'appel de Rennes pour de justes raisons d'opportunité<sup>86</sup>. La tentative de l'association pour que la chambre criminelle prenne position sur la nature juridique de cette mesure a échoué le 27 octobre 1993<sup>87</sup>.

Les dispositifs d'**ajournement-injonction** établis par l'article L. 514-10 du Code de l'environnement (ex-article 19 de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées)<sup>88</sup> et par l'article L. 216-9 du Code de l'environnement (ex-article 24 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau)<sup>89</sup> sont plus efficaces. Ils sont à la fois dissuasifs et incitatifs :

- l'ajournement-injonction permet au tribunal de déclarer coupable le prévenu, de l'ajourner de peine en lui ordonnant d'exécuter des mesures de cessation de l'infraction ou de remise en état, sous un délai imparti et sous astreinte.
- l'injonction est exécutoire nonobstant appel.
- le juge d'application des peines ou un juge du tribunal désigné par le jugement est chargé de suivre la procédure d'ajournement-injonction.
- une autre date d'audience est fixée pour statuer sur les résultats de la mesure, sur la peine à appliquer.

Ainsi, le Tribunal correctionnel de Rennes fait régulièrement usage de ces pouvoirs pour permettre la remise en état d'anciens sites d'exploitation de déchets industriels<sup>90</sup>.

De ce point de vue, les poursuites fondées sur les dispositions législatives relatives aux installations classées et à l'eau sont prioritairement retenues à celles relatives à la protection de la nature. La mobilisation de la responsabilité pénale des personnes morales, très présente en droit pénal de l'environnement, peut également contribuer à faciliter l'exercice des pouvoirs restitutifs du juge pénal.

### **III- LES RESULTATS DES ACTIONS DE L'ASSOCIATION ET L'ENRICHISSEMENT DE LA JURISPRUDENCE ENVIRONNEMENTALE NATIONALE**

Une étude récente conduite pour la Commission Européenne<sup>91</sup>, et à laquelle Eau & Rivières de Bretagne a participé, précise que si les associations sont en règle générale peu présentes dans les instances contentieuses touchant l'environnement, celles initiées par les associations environnementales sont par contre assez souvent fructueuses, en raison de la pertinence des choix de contentieux et des enjeux défendus en termes d'environnement.

L'association Eau & Rivières de Bretagne s'est appuyée sur la jurisprudence environnementale nationale, dans son activité contentieuse comme dans l'appui organisé en direction d'autres structures associatives la sollicitant, assumant l'effort d'information et de mobilisation utile et nécessaire le cas échéant.

<sup>86</sup> Trib. Corr. Morlaix, 11 octobre 1991, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ André*, n° 1167/91 ; CA Rennes, 29 mai 1992, *André c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 781/92, Dr. Env. n° 16, p. 107, note J.H. Robert.

<sup>87</sup> Crim., 27 octobre 1993, *André c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 92-85095 ; Dr. Env. n° 23, p. 10, note J.H. Robert.

<sup>88</sup> M.J. Littmann-Martin, *Le nouveau régime répressif des installations classées*, RJE 1987, p. 25.

<sup>89</sup> D. Guihal, R. Léost, *Les dispositions pénales de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau*, Rev. Sc. Crim. 1994, p. 707.

<sup>90</sup> Trib. Corr. Rennes, 26 juin 1992, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Gélina*, Dr. Env. n° 16, p. 105, note J. H. Robert ; Trib. Corr. Rennes, 13 mars 1996 et 09 octobre 1996, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Coupeau*, n° 96/886.

<sup>91</sup> « *Acces to justice in environmental matters* », contrat ENV A 3 ETU 2002 0030, par Pr N. de Sadeller, Pr G. Roller et M. Dross, 2002. Cette étude comparative porte sur 8 pays de l'Union Européenne, dont la France.

Mais parallèlement, elle a toujours eu comme souci de choisir des dossiers qui, au-delà de la nécessaire réduction des dommages environnementaux, fasse progresser la jurisprudence nationale relative à l'environnement, et plus particulièrement à la protection des milieux aquatiques. Car il apparaît bien que, dans cette matière très technique, **c'est le bon requérant qui fait le bon juge!**

Les résultats généralement favorables obtenus, devant le juge répressif (A), comme devant le juge de la réparation (B) et devant le juge administratif (C), assurent la crédibilité de ses actions contentieuses. Cette dernière lui permet d'intervenir avec une efficacité accrue pour faire évoluer, sous la pression et sans autre formalité procédurale, des situations préjudiciables à ses intérêts sociaux.

### **A- Le juge répressif**

L'association prend l'initiative de poursuites pénales en cas d'infractions troublant gravement l'ordre public environnemental. Le juge répressif est encore retenu pour mettre fin à des îlots d'irresponsabilité, comme sur le bassin de la Loisançe où tous les industriels de la vallée ont été déférés devant le Tribunal correctionnel de Rennes<sup>92</sup>, ou contre des maires de communes dont les stations d'épuration des eaux obsolètes généraient une pollution chronique des ruisseaux sans réactions appropriées des édiles<sup>93</sup>.

Plus souvent, elle entend laisser les parquets décider de l'opportunité des poursuites, en aiguillant celle-ci le cas échéant (moyennant des plaintes soigneusement ciblées). Elle contribue par des contacts réguliers à faire naître une véritable politique pénale de l'environnement au sein des juridictions de base, et à l'orienter conformément aux enjeux environnementaux essentiels du moment découlant des politiques publiques de l'environnement que l'association contribue à façonner dans le cadre de son importante activité participative au sein de très nombreuses commissions administratives où elle est amenée à siéger.

L'association s'est également interrogée sur les conditions d'une éventuelle **complicité par aide et assistance d'un agent public** qui, étant informé de la commission d'un délit, ne s'oppose pas à son exécution, alors qu'il dispose des pouvoirs légaux pour y mettre fin<sup>94</sup>.

Ainsi, le refus d'appliquer l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme pour interrompre des travaux exécutés sans permis de construire serait de nature à rendre un agent public complice du délit puni l'article L. 480-1 du même Code par aide et assistance, dès lors qu'il avait connaissance des agissements illicites. Elle n'a cependant jamais décidé à ce jour d'orienter son action contentieuse en ce sens, même si certaines situations rencontrées la conduisent à s'interroger.

---

<sup>92</sup> Une peine d'emprisonnement de quinze jours fut même prononcée.

<sup>93</sup> Cinq maires furent condamnés en Ille et Vilaine :

- Trib. Corr. Rennes, 26 mai 1993, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dahyot*, n° 2505/93.
- CA Rennes, 3 février 1994, *Clolus c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 224/94.
- CA Rennes, 8 décembre 1994, *Davy, Delamarre et Auvergne c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, Dr. Env. n° 30, p. 34, note J.H. Robert. Confirmés par Crim., 28 février 1996, *Delamarre et Davy*, n° 95-80063 et 95-80061, ainsi que Crim., 3 avril 1996, *Auvergne c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80062.

<sup>94</sup> L'abstention, caractérisant un laisser-faire professionnel, est assimilée à l'acte positif de complicité exigé par l'article 122-7 du Code pénal. Voir pour les notaires : Crim., 28 mai 1981, D., IR, 137. Voir sur l'ensemble de la question, A. Decocq, *Inaction, abstention et complicité par aide et assistance*, JCP 1983, I, 3124.

L'association Eau & Rivières de Bretagne est principalement intervenue devant les tribunaux pour défendre ses intérêts collectifs en matière de polices de la pêche, des installations classées, des eaux et de la nature.

### **1- La police de la pêche**

Les actions de l'association devant le juge répressif ont permis d'obtenir une jurisprudence très fournie et très détaillée pour réfuter tous les vices de procédure invoqués en matière de délit de pollution des eaux, institué par l'article L. 432-2 du Code de l'environnement (ex-article L. 232-2 du Code rural). Mais les apports relatifs aux éléments constitutifs de l'infraction de pollution des eaux apparaissent essentiels.

Les arrêts rendus le 8 décembre 1994 par la Cour d'appel de Rennes retiennent l'attention en ce que ce délit s'applique à tous les cours d'eau soumis à l'article L. 431-3 du Code de l'environnement (ex-article L. 231-3 du Code rural) présumés aptes à accueillir poissons et grenouilles<sup>95</sup>.

En conséquence, tout rejet polluant nuisible à la biocénose aquatique caractérise cette infraction, alors même que les poissons ont fui le cours d'eau inhospitalier<sup>96</sup>. Il s'agit d'une jurisprudence particulièrement protectrice des milieux aquatiques non démentie par la chambre criminelle<sup>97</sup>.

Cette jurisprudence est désormais constante<sup>98</sup>. Par arrêt du 20 mars 1992, la Cour bretonne rappelle également que le déversement de poissons malades et contagieux dans une rivière est assimilé au rejet de substances polluantes, constitutif du délit puni par l'article L. 432-2 du Code de l'environnement (ex-article L. 232-2 du Code rural)<sup>99</sup>.

Une décision de la chambre criminelle du 23 mai 1986 estime non constitué le délit de pollution des eaux lorsque les poissons, les frayères et les nutriments sont détruits par les boues déjà présentes dans l'eau, déplacées au cours d'une opération de vidange de barrages<sup>100</sup>. Dans un arrêt du 8 décembre 1994, la Cour d'appel de Rennes a décidé le contraire<sup>101</sup>. Il s'agit d'une évolution jurisprudentielle notable, puisqu'elle a été entérinée par la chambre criminelle (prenant l'exacte contre-pied d'une jurisprudence antérieure particulièrement défavorable aux milieux aquatiques<sup>102</sup>), et confirmée par la cour de renvoi<sup>103</sup>.

Un arrêt rendu le 16 février 1993 par la Cour d'appel de Rennes a permis de préciser les conditions de la transaction sur l'action publique, prévue par l'article L. 437-14 du Code de l'environnement (ex-article L. 238-1 du Code rural): une décision transactionnelle doit comporter l'accord du ministre de l'environnement et du procureur de la République, non seulement sur le principe de la transaction, mais aussi sur son contenu (montant de l'amende pénale, mesures pour éviter le

<sup>95</sup> L'article L. 431-2 du Code de l'environnement (ex-article L. 231-2 du Code rural) assimile les grenouilles et les crustacés aux poissons.

<sup>96</sup> Trib. Corr. Rennes, 9 février 1994, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Davy, Delamarre et Auvergne*, Dr. Env. n° 26, p. 20, chron. J.H. Robert. - CA Rennes, 8 décembre 1994, *Davy, Delamarre et Auvergne c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, Dr. Env. n° 30, p. 34, note J.H. Robert.

<sup>97</sup> Crim., 28 février 1996, *Delamarre et Davy*, n° 95-80063 et 95-80061. - Crim., 3 avril 1996, *Auvergne c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80062.

<sup>98</sup> CA Rennes, 15 février 1996, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Colleter*, n° 327/96 (confirmé par Crim., 18 septembre 1996, *Colleter c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 96-81617).

<sup>99</sup> CA Rennes, 20 mars 1992, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dumesnil*, n° 421/92. Cette décision confirme une solution semblable adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 1975 par la Cour d'appel de Nancy (Gaz. Pal. 1976, 1, 34, note Soulière).

<sup>100</sup> CA Lyon, 22 juin 1983, JCP 1984, II, 20194, note Reinhard : RJE 1987, p. 94. Confirmé par Crim., 23 mai 1986, JCP 1986, II, 20667, note J.H. Robert ; RJE 1987, p. 94.

<sup>101</sup> CA Rennes, 8 décembre 1994, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Fauvel*, n° 1588/94.

<sup>102</sup> Crim., 6 mai 1996, *Fauvel c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80064 ; Bull. Crim. n° 188, p. 546, précité.

<sup>103</sup> CA Angers, 3 décembre 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Fauvel*, n° 697/96.

renouvellement des faits)<sup>104</sup>. Cet arrêt a ainsi mis un frein aux dérives constatées de l'action transactionnelle, aspirée par les services de l'Etat sans contrôle suffisant des parquets des intérêts environnementaux en cause.

L'association a fait juger que l'application des articles L. 432-3 et L. 432-9 du Code de l'environnement (ex-articles L. 232-3 et L. 232-9 du Code rural) n'était pas subordonnée à la parution des textes réglementaires prévus à l'article L. 437-18 (ex-article L. 238-9) de ce même code. Les infractions punies par ces articles sont constituées, dès lors qu'est constatée l'absence de décision administrative autorisant, soit des travaux de nature à détruire les frayères, les zones de croissance ou les zones d'alimentation ou de réserves de nourriture des poissons dans le lit d'un cours d'eau<sup>105</sup>, soit la vidange d'un plan d'eau<sup>106</sup>.

De même, le tribunal correctionnel de Vannes a décidé le 20 juillet 1995 que le bénéfice de l'erreur de droit, cause d'irresponsabilité pénale, au président d'un syndicat intercommunal était « incompatible avec l'obligation de vérification impliquée par ses responsabilités »<sup>107</sup>.

Les conditions d'application des articles L. 432-5 et L. 432-6 du Code de l'environnement (ex-articles L. 232-5 et L. 232-6 du Code rural) relatifs aux obligations imposées aux ouvrages étaient plus délicates. Une lecture littérale de l'article L. 431-6 du Code de l'environnement (ex-article L. 231-6 du Code rural) pouvait laisser paraître que ces dispositions ne s'appliquaient pas aux ouvrages de prise d'eau des piscicultures: « A l'exception des articles L. 432-2, L. 432-10 à L. 432-12, les dispositions du présent titre ne sont pas applicables aux piscicultures... ». Un brillant professeur ne manqua d'ailleurs pas d'exploiter cette ambivalence terminologique pour le prétendre<sup>108</sup>.

Les arrêts de la Cour d'appel de Rennes du 3 avril 1991<sup>109</sup>, du 20 mars 1992<sup>110</sup> et du 11 juin 1993<sup>111</sup>, ont défini matériellement la pisciculture: ce sont les eaux comprises entre les grilles du canal d'amenée et les grilles du canal de fuite qui forment la pisciculture, de sorte que l'ouvrage de prise d'eau est nécessairement en amont des premières. La première décision fut certes confirmée par arrêt de la chambre criminelle du 7 octobre 1992, même si celui-ci s'est borné à dire que le moyen n'avait pas à être examiné puisque la pisciculture n'était pas régulièrement installée<sup>112</sup>. La solution est cependant aujourd'hui explicitement adoptée par le Conseil d'Etat<sup>113</sup>.

<sup>104</sup> CA Rennes, 16 février 1993, Dr. Env. n° 22, p. 124, note J.H. Robert. Voir sur l'ensemble de la question, Brigitte Le Page, *La transaction pénale en matière de pollution de cours d'eau*, JCP 1993, II, 22177; Rev. Dr. Rur. 1993, n° 215, p. 322 à 326.

<sup>105</sup> Trib. Corr. Vannes, 20 juillet 1995, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Letournel*, Rev. Dr. Rur. 1996, p. 126. - Crim., 3 avril 1996, *Auvergne c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80062 ; RJE 4/1996, p. 497, Dr. Env. n° 39, juin 1996. Voir sur l'ensemble de la question, R. Léost, *L'article L. 232-3 du Code rural, instrument privilégié de protection du biotope piscicole ?*, Rev. Dr. Rur. 1996, p. 119 à 124. - R. Léost, *L'article L. 232-3 du Code rural et la chambre criminelle*, Rev. Dr. Rur. 1996, p. 301 à 304.

<sup>106</sup> Crim., 28 novembre 1991, *Le Dreff c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 90-84642 ; Bull. Crim. n° 447, p. 1140, précité ; Dr. Env. 1992, n° 13, p. 35, note J.H. Robert. - Crim. 6 mai 1996, *Fauvel c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 95-80064 ; Bull. Crim. n° 188, p. 546, précité. - Crim., 15 octobre 1997, *Fauvel c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 97-80263.

<sup>107</sup> Trib. Corr. Vannes, 20 juillet 1995, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Letournel*, précité. Ce jugement a fait l'objet d'une diffusion nationale, dans le cadre d'une lettre-circulaire du Ministre de l'Environnement à toutes les préfetures et services techniques départementaux de l'Etat.

<sup>108</sup> R. Le Moal, Rev. Dr. Rur. 1993, p. 459.

<sup>109</sup> CA Rennes, 3 avril 1991, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dumesnil*, n° 530/91.

<sup>110</sup> CA Rennes, 20 mars 1992, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dumesnil*, n° 421/92.

<sup>111</sup> CA Rennes, 11 juin 1993, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Dreff*, n° 914/93.

<sup>112</sup> Crim., 7 octobre 1992, *Dumesnil c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 91-83418 ; Bull. Crim. n° 317, p. 858 ; Dr. env. n° 17, p. 16, note J.H. Robert.

<sup>113</sup> CE, 30 juin 1995, *Lucas*, n° 146358. Voir sur l'ensemble de cette question : R. Léost, *La définition matérielle de la pisciculture*, Dr. env. 1996, n° 38, chron.

Par l'ensemble de ces arrêts, la Cour d'appel de Rennes a également jugé que la sécheresse était un « *évènement parfaitement prévisible* », réfutant toute contrainte physique externe au sens de l'article 122-2 du code pénal<sup>114</sup>.

Les articles L. 432-5 et L. 432-6 du Code de l'environnement (ex-articles L. 232-5 et L. 232-6 du Code rural) imposent aux exploitants d'assurer le fonctionnement et l'entretien des ouvrages garantissant le débit minimum nécessaire à la faune piscicole et le libre passage des poissons. Les éléments matériels qui caractérisent ces délits ont été précisés par la Cour d'appel de Rennes. Ainsi, l'obstruction de l'échancrure de la passe à poissons par des branchages ne répond pas à « *la véritable obligation de résultat* » mise à la charge du gardien de l'ouvrage par l'article L. 432-6 du Code de l'environnement (ex-article L. 232-6 du Code rural)<sup>115</sup>.

## **2- La police des installations classées**

Police préventive des pollutions et nuisances de toute nature, les infractions à la police des installations classées pour la protection de l'environnement constituent des délits intentionnels, caractérisés par « *la seule constatation de la violation, en connaissance de cause, d'une prescription légale ou réglementaire (qui) implique de la part de son auteur l'intention coupable exigée par l'article 121-3, alinéa 1er, du Code pénal* »<sup>116</sup>.

L'association n'a pas véritablement innové dans ce domaine, sauf dans les modalités d'apport des preuves. Elle a saisi le président du Tribunal de grande instance ou le président du tribunal d'instance pour qu'un huissier, accompagné d'un inspecteur des installations classées et de la force publique, reçoive pour mission de comptabiliser les porcs.

Cette mesure a permis de rappeler le principe général de **la liberté des preuves en matière pénale**<sup>117</sup>. La Cour d'appel de Rennes examine la valeur probante d'un constat d'huissier en considération de la saisine régulière du juge d'instance, un tel constat ne valant certes pas foi jusqu'à preuve contraire comme les procès-verbaux des inspecteurs des installations classées, mais de simple renseignement permettant tout à fait d'entrer en voie de condamnation<sup>118</sup>.

Cette solution, élargissant le champ des constats d'infraction et permettant de contourner l'inertie des agents verbalisateurs traditionnels, a été entérinée par la chambre criminelle<sup>119</sup>.

Par arrêt du 1er octobre 1992, la Cour d'appel de Rennes a considéré qu'un élevage porcin ne pouvait bénéficier du régime de l'antériorité prévu à l'article L. 513-1 du Code de l'environnement (ex-art. 16 de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées), dès lors que cette activité était inscrite à la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes depuis le 20 mai 1953 et maintenue à cette date<sup>120</sup>.

Les divers jugements intervenus n'apportent pas d'éléments nouveaux. On signalera toutefois un jugement du Tribunal correctionnel de Morlaix<sup>121</sup> déclarant coupable d'exploitation d'une installation classée sans autorisation un éleveur qui avait mis en service son installation en

<sup>114</sup> CA Rennes, 3 avril 1991, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dumesnil*, n° 530/91.

<sup>115</sup> CA Rennes, 11 juin 1993, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Dreff*, n° 914/93.

<sup>116</sup> Crim. 11 janvier 2005, n° 04-82716, pour illustration.

<sup>117</sup> Article 427 du Code de procédure pénale.

<sup>118</sup> CA Rennes, 18 janvier 1996, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Bihan*, n° 114/96.

<sup>119</sup> Crim., 23 octobre 1996, *Le Bihan c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 96-80779 ; Dr. env. n° 46, p. 9, note R. Léost.

<sup>120</sup> CA Rennes, 1<sup>er</sup> octobre 1992, *Kérouanton c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1290/92.

<sup>121</sup> Trib. Corr Morlaix, 9 novembre 1990, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Moal*, n° 1218/90.

infraction avec le jugement du Tribunal administratif ordonnant le sursis à exécution de l'autorisation d'exploiter, privée de ce fait de tout caractère exécutoire.

L'association a été amenée à éclairer **les éléments constitutifs de l'infraction d'exploitation d'installation classée sans autorisation**, notamment dans l'hypothèse de l'extension d'une installation existante. Ainsi, la Cour d'appel de Rennes a considéré que « *le changement notable des conditions d'exploitation, visée par l'article 20 du décret du 21 septembre 1977, doit s'entendre d'un changement significatif affectant l'installation, son mode d'utilisation ou son voisinage, et ne peut se réduire à une transformation portant la capacité à plus de 25 % de la capacité initiale des installations, par référence à une simple circulaire* »<sup>122</sup>.

Cette même Cour a plus récemment décidé que le bénéfice de l'erreur de droit, cause d'irresponsabilité pénale, « *tirée de la tolérance de la Direction départementale des services vétérinaires, était inopérant devant une juridiction répressive* »<sup>123</sup>, solution somme toute classique dès lors que le délit d'exploitation sans autorisation n'est pas subordonnée à l'existence d'une mise en demeure préfectorale préalable.

L'association a été conduite à étrenner le délit d'exploitation d'une installation classée en violation d'une interdiction judiciaire et en état de récidive légale en 1993<sup>124</sup>, puis de nouveau en 1995 dans la même affaire<sup>125</sup>... comme le délit de violation de mise en demeure administrative et en état de récidive légale en 2002<sup>126</sup>.

### **3- La police des eaux**

L'arrêt rendu le 8 décembre 1994 a permis d'illustrer les conditions techniques d'application de la loi pénale dans le temps pour réprimer des rejets d'eaux résiduaires d'une carrière<sup>127</sup>. Un jugement rendu le 9 février 1994 par le Tribunal correctionnel de Rennes a montré les difficultés relatives à sa saisine pour appliquer le référé pénal<sup>128</sup>.

Il est trop tôt pour mesurer la portée de cette police. Sous l'ancien article 106, la Cour d'appel de Rennes estimait que son application conduisait « *à incriminer la simple prise d'eau par barrage sans qu'il y ait lieu à alimentation d'un moulin ou d'une usine et sans qu'il y ait lieu à ne retenir que des ouvrages fixes et permanents [...] et que peu importe à l'existence de l'infraction qu'une régularisation fut possible* »<sup>129</sup>. Cette décision demeure actuelle sous la loi du 3 janvier 1992.

L'association tente toutefois de donner une expression jurisprudentielle au délit de pollution des eaux douces, instauré par l'article L. 216-6 du Code de l'environnement (ex-article 22 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), qui réprime les atteintes aux valeurs sociales caractérisées par des

<sup>122</sup> CA Rennes, 20 février 1997, *Guéguénat c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 257/97.

<sup>123</sup> CA Rennes, 18 septembre 1997, *Doux c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1091/97.

<sup>124</sup> Trib. Corr. Saint-Brieuc, 22 avril 1993, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Hégarat*, Dr. env. 1993, n° 20, p. 85, note R. Léost. - CA Rennes, 6 janvier 1994, *Le Hégarat c/ MP & Eau et Rivières de Bretagne*, n° 29A/94.

<sup>125</sup> Trib. Corr. Saint-Brieuc, 8 juin 1995, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Hégarat*, n° 940/95. Confirmé par CA Rennes, 24 juillet 1997, *Le Hégarat c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 945/97 ; puis par Crim., 17 juin 1998, *Le Hégarat c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 97-84705.

<sup>126</sup> Trib. Corr. Rennes, 5 mars 2002, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Delacroix*.

<sup>127</sup> CA Rennes, 8 décembre 1994, *Moulet c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, Dr. env. n° 28, p.11, note R. Léost.

<sup>128</sup> L'article L. 216-13 du Code de l'environnement (ex-article 30 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau) ne précise, ni les conditions de saisine, ni les voies de recours. Trib. Corr. Rennes 9 février 1994, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Moulet*, Dr. env. n° 23, p. 11, note R. Léost. Voir sur l'ensemble de la question : D. Guihal, R. Léost, *Les dispositions pénales de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau*, Rev. Sc. Crim. 1994, p. 717.

<sup>129</sup> CA Rennes, 7 octobre 1989, *Le Dreff c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1510/89.

usages de l'eau autres que piscicoles. Afin de mieux clarifier le champ respectif de chacun des délits de pollution des eaux, elle est amenée souvent à privilégier les poursuites cumulatives<sup>130</sup>.

De la même manière, elle a également sollicité très rapidement le dispositif répressif applicable aux personnes morales<sup>131</sup>, avant que sa mobilisation ne devienne plus courante par les parquets et ne justifie parfois des peines plus conformes à la réalité des préjudices écologiques<sup>132</sup>.

Elle entend également donner une expression jurisprudentielle à l'infraction d'exploitation d'une installation soumise à autorisation administrative au titre de la police des eaux, sans être titulaire préalablement de ladite autorisation, délit intentionnel instauré par l'article L. 216-8 du Code de l'environnement (ex-article 23 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992)<sup>133</sup>.

#### **4- La police de la nature**

L'association fonde plus rarement ses actions sur les articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement (ex-articles L. 211-1 et L. 211-2 du Code rural), qui prohibent la destruction ou la dégradation des espèces protégées. Deux décisions de la Cour d'appel de Rennes méritent d'être signalées :

Le 2 juillet 1992, elle a condamné un prévenu qui avait dégradé le biotope particulier d'une espèce végétale protégée, « *sans qu'il soit nécessaire d'établir que certaines plantes aient été détruites lors des travaux* »<sup>134</sup>.

Le 10 juin 1993, elle a déclaré coupable un pisciculteur de dégradation du biotope particulier des truites protégées par l'arrêté ministériel du 8 décembre 1988 en soulignant là encore l'inutilité d'un arrêté de délimitation des frayères. Elle souligne que « *l'article L. 211-1.3° du Code rural, dont les dispositions sont préposées dans l'arrêté du 8 décembre 1988, édicte une prohibition générale de destruction du frai et d'altération des biotopes des espèces animales protégées sur l'ensemble du territoire national* » et que « *la désignation des lieux n'est qu'une possibilité offerte à l'administration et non une exigence ainsi qu'il se déduit de la formulation "et, notamment des lieux désignés par arrêté préfectoral"* »<sup>135</sup>.

Le 8 décembre 1994, elle décide au contraire qu'un arrêté préfectoral désignant les limites géographiques de l'habitat piscicole à préserver est indispensable aux poursuites<sup>136</sup>. Si une identification préalable des zones de frai favorise la caractérisation de l'élément moral, cela ne saurait pour autant provenir exclusivement d'un arrêté préfectoral.

<sup>130</sup> Trib. Corr. Rennes, 29 octobre 1997, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Postic*, n° 97/2861.

<sup>131</sup> Trib. Corr. Saint-Malo, 17 mai 1997, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ De La Chesnais, SA Camping des Ormes*, n° 510/97.

<sup>132</sup> CA Rennes, 7 décembre 2000, *SA SKW BIOSYSTEM c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 2012/2000 (confirmé par Crim., 4 décembre 2001, *SA SKW BIOSYSTEM*, n° 01-80445) : « *S'agissant des pénalités et vu l'importance des pollutions, constatant que cette société a fait le choix délibéré d'une solution économiquement et financièrement profitable pour elle, mais aléatoire plutôt que celles permettant de respecter l'échéancier réglementaire et les normes applicables, l'amende sera d'un montant en proportion avec les enjeux économiques dont s'agit (...)* Condamne la SA à **1.000.000 F d'amende** ».

<sup>133</sup> Trib. Corr. Saint-Malo, 17 mai 1997, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ De La Chesnais, SA Camping des Ormes*, n° 510/97, précité.

<sup>134</sup> CA Rennes, 2 juillet 1992, *Salou c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1021/92.

<sup>135</sup> CA Rennes, 11 juin 1993, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Dreff*, n° 914/93.

<sup>136</sup> CA Rennes, 8 décembre 1994, *Fauvel c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1588/94.

## **B- Le juge de la réparation**

L'objectif de l'association réside d'abord dans la cessation du fait générateur du dommage plus que dans la réparation de son préjudice, limitée à son expression morale. Le juge judiciaire dispose de prérogatives étendues, même lorsqu'il statue sur l'action civile, dès lors qu'il est saisi de requêtes judicieusement orientées et étayées.

### **1- La cessation de l'infraction**

Le froissement des intérêts collectifs de l'association, par un trouble illicite ou susceptible de l'être par un dommage imminent, suffit à justifier son intervention devant le juge des référés, puisque l'action vise à sauvegarder in futurum un droit ou un intérêt objectif méconnu<sup>137</sup>.

L'article 809 du nouveau Code de procédure civile donne des pouvoirs étendus au juge des référés pour faire cesser une pollution sous réserve de ne pas contrarier l'action des pouvoirs publics<sup>138</sup>. A cet égard, à la demande de l'association, le juge des référés du Tribunal de grande instance de Quimper a retenu le 9 décembre 1992 l'existence d'un trouble manifestement illicite nonobstant les pouvoirs coercitifs du préfet et pour le faire cesser, en conséquence, a ordonné une interruption de rejets polluants pour la faune piscicole, dans un délai de 48 heures, sous astreinte de 10.000 francs par infraction constatée<sup>139</sup>.

Par arrêt du 24 décembre 1991, la Cour d'appel de Rennes a considéré que « *l'implantation d'un ouvrage [dans un cours d'eau] constitue un trouble manifestement illicite dès lors qu'elle s'est effectuée en dehors de toute autorisation, peu important à cet égard qu'une procédure de régularisation soit en cours* » et a, en conséquence, ordonné la remise des lieux dans le complet état antérieur<sup>140</sup>.

Par une ordonnance du 2 octobre 1990, le président du Tribunal de grande instance de Brest a ordonné la remise en état du biotope particulier d'une espèce végétale protégée dégradé par des travaux du propriétaire, alors que ni l'administration ni le juge pénal ne dispose d'aucune prérogative pour prescrire cette mesure réparatrice. Le prononcé de cette mesure par le juge civil était subordonné à sa saisine par une association de protection de la nature<sup>141</sup>.

Par jugement du 17 octobre 1990, le Tribunal correctionnel de Rennes, après avoir déclaré un propriétaire coupable d'abattage d'arbres en violation d'une interdiction préfectorale pendant les opérations d'aménagement foncier, a ordonné au prévenu de les replanter à titre de réparations civiles<sup>142</sup>. Alors que cette mesure ne constitue pas une peine complémentaire prévue par les articles L. 121-19 et L. 121-23 du Code rural, rien n'interdit au Tribunal de l'ordonner au titre des réparations civiles demandées par l'association.

---

<sup>137</sup> Roujou de Boubée, *Essai sur la notion de réparation*, LGDJ 1974, p. 217 ; Cass. civ. 2<sup>ème</sup>, 21 juillet 1986, Bull., II, n° 119. L'agrément au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement ne présente aucun intérêt.

<sup>138</sup> TC, 23 mai 1927, S. 1927, 3, Jur. p. 94 ; Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 23 janvier 1996, D. 1996, note D. Guihal.

<sup>139</sup> TGI Quimper, référé, 9 décembre 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ SA Armoric*, n° 427/92, précité.

<sup>140</sup> CA Rennes, 24 décembre 1991, *GAEC de Kervélen c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 608/91, inédit.

<sup>141</sup> TGI Brest, référé, 22 octobre 1990, RJE 1992, p. 335, note Littmann-Martin .

<sup>142</sup> Trib. Corr. Rennes, 11 octobre 1990, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Gauthier*, n° 2863 : " *La meilleure réparation de ce préjudice consiste dans la replantation des 47 arbres coupés* ".

Plus récemment, la Cour d'appel de Rennes considère sur l'action civile engagée dans une hypothèse identique que « *la remise en état des lieux constitue le mode de réparation qui doit être privilégié, tout particulièrement en matière d'environnement* » ajoutant que « *si la parcelle sur laquelle les arbres étaient plantés a changé de propriétaires à la suite du remembrement, (cette circonstance n'est pas de nature à rendre) la reconstitution du boisement impossible* »<sup>143</sup>. Cette décision tout à fait remarquable attribue à la mesure de réparation civile environnementale un caractère réel, attaché à la parcelle assiette du dommage écologique, qui trouve donc à s'appliquer indépendamment de la qualité du propriétaire foncier<sup>144</sup>.

## **2- Les fondements du préjudice associatif**

Le dommage allégué par les associations de protection de la nature consiste le plus souvent en une lésion des intérêts collectifs statutaires, dont la mission de sauvegarde impose des efforts financiers et bénévoles aux membres du groupement. Il s'agit là, sauf exceptions, d'un préjudice moral, qui ne saurait être confondu avec le préjudice écologique<sup>145</sup>, une association environnementale n'étant pas titulaire du patrimoine environnemental, élevé par le législateur au rang de patrimoine commun de la Nation<sup>146</sup>.

Et encore convient-il de rapporter l'existence d'un préjudice direct, actuel et certain en toute hypothèse. Si cette obligation est relativement aisée en cas d'atteintes matérielles aux milieux naturels, elle est plus difficilement démontrable dans l'hypothèse d'infractions-obstacles, dont l'objet est de prévenir la survenance de nuisances à l'environnement par un cadre administratif approprié.

Ainsi, l'association a fait reconnaître que le préjudice subi découlant de l'ouverture d'une installation classée sans autorisation administrative préalable réside dans le fait qu'elle a été privée du droit d'émettre des observations préalables lors de l'enquête publique<sup>147</sup>, ou devant le conseil départemental d'hygiène dès lors qu'elle justifie en être membre<sup>148</sup>, voire de contester la décision administrative devant les juridictions compétentes. L'association est alors empêchée d'exercer préventivement sa mission sociale<sup>149</sup>. En effet, le défaut d'accomplissement d'une formalité qui empêche une personne d'exercer un droit lui cause préjudice lorsqu'une loi ou un règlement lui offre cette faculté<sup>150</sup>.

Une difficulté supplémentaire est apparue dans l'hypothèse d'une régularisation administrative intervenue entre le constat des faits et la décision judiciaire définitive. Elle est aujourd'hui

<sup>143</sup> CA Rennes, 5 juillet 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Héard*, n° 1178/96.

<sup>144</sup> Si la mesure de réparation civile avait au contraire un caractère personnel, elle n'aurait pas pu être ordonnée en l'espèce, du fait du changement de propriétaire de la parcelle considérée, opérée dans le cadre des mutations foncières nées de l'exécution du plan de remembrement.

<sup>145</sup> Pour une illustration, voir TA Bordeaux, 2 octobre 1986, *Sepanso*, RJE 1987/3, p. 367, note S. Charbonneau. Sur l'impossible réparation du dommage écologique, voir notamment : G. Viney, *Le préjudice écologique*, jurisclasseur resp. civile et assurances, n° spécial, mai 1998, p. 6 ; G. Wiederkehr, *Domage écologique et responsabilité civile*, in « Les Hommes et l'environnement », en hommage à A. Kiss, ed. Frison-Roche, 1998, p. 513 ; *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, SFDE, ed. Economica, 1992.

<sup>146</sup> Article L. 110-1.I du Code de l'environnement.

<sup>147</sup> Trib. Corr. Rennes, 17 octobre 1990, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Foucher*, n° 2861/90.

<sup>148</sup> Trib. Corr. Rennes 26 juin 1992, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Gélén*, Dr. env. n° 16, p. 105, note J.H. Robert.

<sup>149</sup> Article L. 123-8 du Code de l'environnement : L'article 3.II de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 oblige l'autorité organisatrice d'une enquête publique Bouchardeau à communiquer le dossier d'enquête aux associations de protection de l'environnement, agréées au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement (ex-article L. 252-1 du Code rural), qui en font la demande. En outre, l'article R. 1416-17 du Code de la santé publique réglemente la composition du conseil départemental d'hygiène, comprenant nécessairement un représentant des associations agréées de protection de l'environnement ; Le conseil départemental d'hygiène est nécessairement consulté sur toute une série de projets de décisions administratives dont l'objet est la protection de l'environnement.

<sup>150</sup> CA Paris, ch. Acc., 13 septembre 1995, Dr. pén. 1996, n° 32, note M. Véron. Le défaut de déclaration d'un fichier à la CNIL empêche la possibilité d'accéder aux informations qu'il comporte et d'exercer le droit de rectification.

solidement circonvenue par la Cour d'appel de Rennes, qui considère que « *l'exploitation sans autorisation porte atteinte directement ou indirectement aux intérêts collectifs que l'association Eau et Rivières de Bretagne a pour objet de défendre, que l'absence d'enquête publique prive l'association concernée de formuler des observations utiles concernant l'impact des installations elles même et de leur exploitation sur l'environnement. Que cet impact apparaît en l'occurrence d'autant plus certain que l'autorisation a été délivrée (postérieurement) en considération d'aménagements spécifiques (...) qui n'existaient pas dans les installations illicites et dont la justification est précisément la protection de l'environnement* »<sup>151</sup>.

De même, l'association a fait reconnaître que « *l'obstacle à l'exercice des fonctions des inspecteurs des installations classées (infraction prévue et réprimée par l'article L. 514-12 du Code de l'environnement – ex-article 21 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976) a eu pour effet direct d'entraver l'action de vigilance et de suivi du respect de l'arrêté préfectoral d'exploiter par l'association, ainsi que de rendre illusoire sa mission d'information du public sur la réalité de l'application de la réglementation environnementale par l'activité de cet élevage ; que ce comportement a donc lésé directement les intérêts collectifs défendus par l'association* », le juge se fonde sur la mission sociale de l'association « *de participer à la lutte contre la pollution des eaux au moyen de l'application des lois et règlements relatifs à la protection de la nature et de l'environnement* »<sup>152</sup>.

### **3- La réparation du préjudice associatif**

Une fois établie l'existence d'un préjudice moral à l'intérêt collectif d'un groupement, encore convient-il d'assurer la réparation intégrale du préjudice moral associatif, qui ne saurait être purement symbolique. De manière générale, la jurisprudence considère qu'il appartient aux tribunaux et non aux victimes de supporter la charge de déterminer les éléments d'appréciation pour évaluer un préjudice moral, par nature impossible à quantifier précisément.

En cas d'une atteinte manifeste aux milieux, à laquelle il apparaît susceptible de remédier, **la remise en état des lieux** doit constituer la principale mesure de réparation sollicitée. Ainsi, la Cour d'appel de Rennes s'avère sensible à cette forme de réparation d'un préjudice moral, n'hésitant pas à considérer que « *la remise en état des lieux constitue le mode de réparation qui doit être privilégié, tout particulièrement en matière d'environnement* »<sup>153</sup>. Cette même Cour condamne ainsi plus récemment toujours sur l'action civile l'auteur de travaux hydrauliques de curage et recalibrage de cours d'eau sans autorisation « *à remettre les lieux en état sous le contrôle de la Direction Départementale de l'Agriculture dans un délai de six mois à compter du jour où le présent arrêt sera définitif* »<sup>154</sup>.

Mais la remise en état des lieux n'apparaît pas toujours envisageable.

---

<sup>151</sup> CA Rennes, 5 juillet 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Dilange*, n° 1177/96. En l'espèce, les aménagements spécifiques tenaient à l'imperméabilisation des aires de stockage des véhicules usagés, l'installation de réseaux de collecte et de traitement des eaux pluviales, de bassins tampons recueillant les eaux pluviales, de débourbeurs-déshuileurs.

<sup>152</sup> Trib. Corr. St-Brieuc, 23 septembre 1999, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Sagorin*, n° 1491/99.

<sup>153</sup> CA Rennes, 5 juillet 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Héard*, n° 1178/96, Dr. env. 1996, n° 42, p. 3, note D. Guihal : La Cour ordonne au titre de l'action civile associative la remise en état d'une haie bocagère abattue sans autorisation dans le cadre d'un remembrement, infraction prévue par l'article L. 121-23 du Code rural qui ne permet pas de mobiliser une peine complémentaire de remise en état. Observons qu'en l'état du Code pénal, la peine de remise en état n'est jamais mobilisable contre une personne morale.

<sup>154</sup> CA Rennes, 27 mars 1998, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Hello*, n° 224/97. Confirmé par Crim., 14 septembre 1999, *Hello c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 98-84345.

La **publicité de la décision de justice** peut également contribuer à réparation le dommage moral de l'association, dès lors que celle-ci s'efforce de faire connaître régulièrement son point de vue citoyen sur les politiques régionales de gestion des eaux à travers les médias. Ces mesures sont le cas échéant sollicitées prioritairement par l'association en réparation de son préjudice.

Ainsi, lorsque la loi n'autorise pas le juge pénal à ordonner la publication de son jugement, ou lorsque le ministère public ne sollicite pas le dispositif de peines complémentaires, Eau et Rivières de Bretagne la sollicite au titre des réparations civiles lorsque l'affaire lui paraît topique d'une dérive des comportements de la société bretonne. L'indemnisation et les mesures de publicité constituent des formes de réparation du dommage moral, dès lors que l'association exerce elle-même sa mission sociale en ayant recours couramment aux médias.

La publication du jugement dans des revues professionnelles ou dans des quotidiens, d'obédience locale, régionale et/ou nationale, présente à la fois un caractère dissuasif et pédagogique à l'égard d'éventuels autres délinquants. L'association suggère la publication du jugement dans la presse nationale, dans la presse spécialisée environnementale, dans la presse professionnelle, dans la revue du Conseil supérieur de la pêche "Eaux Libres" pour encourager les gardes-pêche rarement tenus informés de la suite de leurs procès-verbaux, voire dans la revue de l'association pour informer ses adhérents<sup>155</sup>.

Il en sera de même pour l'affichage du jugement durant un délai déterminé à la porte de l'établissement professionnel en situation d'infraction, afin d'informer pleinement son personnel et de le sensibiliser aux pratiques respectueuses de l'environnement<sup>156</sup>.

Les tribunaux font régulièrement droit à de telles demandes de réparation civile<sup>157</sup>, n'hésitant pas le plus souvent à ordonner au titre des peines complémentaires les demandes sollicitées sur ce point à titre civil par l'association, y compris le cas échéant moyennant recours aux médias audiovisuels<sup>158</sup>.

Enfin, l'association est fondée à solliciter une **réparation pécuniaire** compensatrice de son préjudice moral, et le juge pénal ne peut donc se contenter d'octroyer aux associations de protection de la nature une indemnité de principe, se limitant parfois au franc symbolique, avant d'ordonner toutes mesures utiles pour évaluer ce préjudice, sans méconnaître le principe de la réparation intégrale du préjudice moral<sup>159</sup>. La Cour d'appel de Rennes a condamné l'allocation du franc symbolique à l'association Eau & Rivières de Bretagne<sup>160</sup>.

L'évaluation du préjudice moral d'une association ne constitue pas une chose aisée, dès lors qu'il est quasiment impossible d'en rapporter la preuve. Aussi, Eau et Rivières de Bretagne a proposé d'évaluer son préjudice **proportionnellement à l'impact écologique** du fait dommageable, soit l'étendue géographique de la pollution du cours d'eau<sup>161</sup>, soit - dans l'hypothèse d'extension d'installation classée sans autorisation - l'augmentation de la production administrativement classée

---

<sup>155</sup> CA Rennes, 1<sup>er</sup> juin 1995, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Dumesnil*, n° 976/95. Le prévenu est condamné, au titre des peines complémentaires, à des mesures de publication de l'arrêt dans les journaux et revues suivants: Ouest-France, Le Télégramme de Brest, Eau et Rivières de Bretagne, La Pisciculture Française.

<sup>156</sup> Trib. Corr. Lorient, 12 avril 1990, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Sesma-Virto*, n° 1480/90, précité.

<sup>157</sup> Trib. Corr. Brest, 04 novembre 1988, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Crenn*, n° 2463/88. Les mesures de publicité peuvent contribuer à ce « *qu'au fil des années, de tels agissements disparaissent grâce à une sensibilisation accrue des populations* ».

<sup>158</sup> CA Rennes, 24 juillet 1997, *Le Hégarat c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 945/97, précité.

<sup>159</sup> Voir en matière d'associations de consommateurs : Crim., 22 juillet 1986, n° 85-95057, inédit.

<sup>160</sup> CA Rennes, 15 juin 1990, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Le Penneec*, n° 895/90. - CA Rennes, 27 août 1992, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Boulic*, n° 1120/92.

<sup>161</sup> CA Rennes, 22 mars 1991, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Bertel*, n° 470/91. - CA Rennes, 24 septembre 1993, *Morizur c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1343/93. Cette méthode, aussi critiquable qu'elle soit, s'inspire du principe de proportionnalité. L'opinion de la Cour, qui n'entend pas se lier par un système d'évaluation du préjudice, n'est pas toujours constante.

et illicite<sup>162</sup> ou des conséquences néfastes en découlant pour l'environnement<sup>163</sup>. Ce mode de réparation, réitéré de manière constante (quoique de manière le plus souvent implicite) par la Cour de Rennes, suscite parfois bien des commentaires lorsque les sommes allouées en conséquence s'avèrent significatives<sup>164</sup>, mais il constitue la moins mauvaise application du principe pollueur-payeur<sup>165</sup>.

### **C- Le juge administratif**

Au plan national, l'association Eau & Rivières de Bretagne s'est distinguée en obligeant le gouvernement à traduire correctement les normes communautaires sur l'eau potable<sup>166</sup> et potabilisable<sup>167</sup>, à l'origine de la modification successive des textes réglementaires régissant la matière en France<sup>168</sup>. Le litige devant le Conseil d'Etat s'est soldé par un non-lieu à statuer une fois la transposition des textes communautaires correctement assurée en droit interne<sup>169</sup>. La révision récente de ces mêmes normes communautaires<sup>170</sup>, justifiant la modernisation des textes réglementaires au plan national<sup>171</sup>, a toutefois réactivé le litige, la transposition complète des normes communautaires restant insatisfaisante et critiquable<sup>172</sup>.

L'association a également eu l'occasion de saisir le Conseil d'Etat de la légalité des arrêtés ministériels déterminant les prescriptions techniques applicables aux installations classées d'élevage au plan national. Ceux-ci libéralisaient les conditions d'épandage des déjections animales en restreignant abusivement les distances à respecter vis-à-vis des tiers, et reportaient dans le temps l'application des normes issues de la directive nitrates<sup>173</sup>. L'annulation des arrêtés du 29 mars 1995<sup>174</sup> est motivée par le vice de procédure tiré de la consultation irrégulière du conseil supérieur des installations classées, les projets d'arrêtés ayant été modifiés sur des points substantiels postérieurement à sa saisine.

En Bretagne, l'inexistence ou l'insuffisance des études d'impact engendre *in fine* des dommages graves pour l'environnement. Si le contrôle des études d'impact environnementales par le juge administratif s'est renforcé au cours des vingt dernières années devant toutes les juridictions

<sup>162</sup> CA Rennes, 28 juin 1991, *Le Bec c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 960/91 (0,50 franc par vison irrégulièrement produit).

<sup>163</sup> Trib. Corr. Quimper, 10 Juillet 1997, *MP et Eau & Rivières de Bretagne c/ Rannou*, n° 1594/97. Cette méthode est implicitement acceptée, à raison d'1 franc par kg d'azote annuel produit illicitement (élevage porcin).

<sup>164</sup> CA Rennes, 19 décembre 1997, *Kerdreux c/ MP et Eau & Rivières de Bretagne*, n° 1688/97; confirmé par Crim., 23 mars 1999, *Kerdreux c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 98-81564. En l'occurrence, le montant de la réparation allouée par le juge dépassait les 140.000 francs. Voir sur cette affaire les observations excessivement critiques de A. Gaonac'h, *Réparation du dommage écologique dans le droit de l'eau*, Rev. Dr. Rur. n° 279, p. 42 à 47.

<sup>165</sup> Article L. 110-1.II du Code de l'environnement.

<sup>166</sup> Directive CEE 80/778 du Conseil du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

<sup>167</sup> Directive CEE 75/440 du Conseil du 16 juin 1975, relative à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats-membres.

<sup>168</sup> Le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 a ainsi été modifié par les décrets du 10 avril 1990 et 7 mars 1991. Depuis lors, il a été abrogé par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001, aujourd'hui codifié sous les articles R. 1321-1 et suivants du Code de la santé publique.

<sup>169</sup> CE, 15 janvier 1993, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Ministre de la santé*, n° 105642.

<sup>170</sup> Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

<sup>171</sup> Décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001, relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, codifié depuis lors sous les articles R. 1321-1 et suivants du Code de la santé publique.

<sup>172</sup> La transposition de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative à la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, n'apparaît pas complètement assurée plus de 25 ans après, sans préjudice d'erreurs manifestes d'appréciation au regard des principes généraux du droit de l'environnement et de la santé publique (prévention, précaution, pollueur-payeur).

<sup>173</sup> Directive CEE 91/676 du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles.

<sup>174</sup> CE, 16 octobre 1998, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, n° 170644, 170645, 170646.

administratives nationales, l'association Eau & Rivières de Bretagne s'est efforcée de faire reconnaître l'indigence des études présentées dans le cadre des demandes d'autorisation d'élevage porcin ou avicole (police des installations classées), des opérations de remembrement rural (police de la nature), comme des opérations de vidange de plans d'eau (police des eaux).

Elle a parallèlement prêté une attention particulière aux comportements illicites et aux règles procédurales discrétionnaires parfois mobilisées par l'administration préfectorale, qu'elle s'est évertuée à faire sanctionner dès lors que ces pratiques caractérisaient des comportements peu démocratiques et peu respectueux des droits des tiers.

## **1- La distribution laxiste des autorisations d'exploiter des élevages**

L'insuffisance des études d'impact en matière d'élevages agricoles constitue l'un des motifs récurrents de la pollution diffuse des eaux par les nitrates. L'objectif de l'association a consisté à faire reconnaître cette situation devant le Tribunal administratif de Rennes.

### **a- Le contrôle de l'étude d'impact**

Les pouvoirs publics avaient défini au début des années 1980 des formulaires comportant des questions auxquelles devaient répondre les éleveurs, censé valoir « étude d'impact ». Un premier jugement du 22 mai 1986 a condamné les fiches de renseignements annexées à une circulaire ministérielle du 12 octobre 1978 et utilisées par les éleveurs<sup>175</sup>. Un second modèle, annexé au cahier technique sur l'élevage porcin<sup>176</sup>, est également rejeté dès le 29 juin 1988 par le Tribunal administratif de Rennes<sup>177</sup> dans le cadre d'une demande de sursis à exécution, sursis confirmé par ce même Tribunal le 18 avril 1990<sup>178</sup> au fond pour insuffisance d'étude d'impact.

A la demande de l'association Eau & Rivières de Bretagne ou d'autres associations qu'elle a conseillées, le juge administratif breton adopte une opinion constante: « *Le document dénommé "formulaire d'étude d'impact" ne permettait pas, du fait de son contenu sommaire et imprécis, d'apprécier les effets sur l'environnement de l'installation [...]; notamment, l'étude d'impact critiquée ne comporte pas d'analyse de l'état initial du site, ni des effets de l'exploitation sur son environnement et en particulier sur les eaux souterraines et de surface, alors même que l'exploitation est située dans la région des Abers, à proximité d'une zone ostréicole et conchylicole; au surplus, cette étude ne fournit aucune information sur les raisons pour lesquelles, du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet présenté a été retenu notamment en ce qui concerne le traitement et l'élimination des déjections; enfin, la présentation des mesures envisagées pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet se borne à quelques développements sommaires et non quantifiés sans fournir d'ailleurs aucune estimation des dépenses engagées à cet effet; ainsi l'étude d'impact considérée, ne saurait être regardée comme répondant aux exigences découlant des dispositions des décrets des 12 octobre et 21 septembre 1977* »<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> TA Rennes, 22 mai 1986, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère et SA Gourvennec*, n°.

<sup>176</sup> Cahier technique n° 16 du ministère de l'environnement.

<sup>177</sup> TA Rennes, 29 juin 1988, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère et GAEC des Peupliers*, n° 88766, 88876, 88922, 88924.

<sup>178</sup> TA Rennes, 18 avril 1990, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère et GAEC des Peupliers*, n° 88792, 88874, 88921, 88923.

<sup>179</sup> TA Rennes, 18 mars 1993, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère et GAEC du Quinou*, n° 881988.

Ces jugements ont conduit le préfet du Finistère à abandonner la pratique des formulaires pour requérir une étude agro-pédologique. En conséquence, toutes les autorisations d'exploiter des élevages délivrées en Bretagne de 1978 à 1993 sur la base de ce cahier des charges sont irrégulières pour étude d'impact insuffisante. On notera toutefois que, malgré les recommandations émises par le conseil scientifique de la conférence régionale de l'environnement<sup>180</sup>, les administrations préfectorales continuent depuis lors à accueillir des études d'impact qui, tout en ne constituant plus de simples formulaires, ne répondent toujours pas aux exigences réglementaires et demeurent régulièrement sanctionnés par le juge administratif.

Ainsi, le Tribunal administratif de Rennes sanctionne encore récemment une étude d'impact d'élevage pour une insuffisante appréhension d'une problématique nouvelle en voie d'émergence – les incidences du projet d'extension d'élevage porcin résultant de la teneur en phosphore des résidus de traitement azoté de déjections animales –, qui est généralisable à toutes les études d'impact réalisées en Bretagne comme au plan national, en considérant que *« le bilan phosphore présenté dans l'étude d'impact fait état d'un apport de 19083 kg de P205, soit un apport moyen, eu égard au plan d'épandage, de 218,52 kg de phosphore d'origine animale à l'hectare ; que, malgré le rôle reconnu du phosphore dans l'eutrophisation des eaux continentales et alors qu'il résulte de l'instruction que les données scientifiques disponibles établissent que les besoins des cultures en phosphore sont, en l'espèce, largement inférieurs aux 218,52 kg/ha prévus, l'étude d'impact qui aborde succinctement la question des rejets phosphorés, ne comporte pas de précisions suffisantes sur les conséquences pour l'environnement de l'épandage de phosphore et sur les mesures envisagées pour réduire les inconvénients d'un tel épandage sur la qualité des eaux ; qu'en tout état de cause, il ne peut être sérieusement affirmé dans ladite étude d'impact que le bilan phosphoré de l'exploitation est déficitaire ; que, par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que l'autorisation susvisée a été délivrée au terme d'une procédure irrégulière »*<sup>181</sup>.

La prise en compte des intérêts sanitaires apparaît toute aussi déficiente que celle des intérêts environnementaux. Ainsi, la Cour d'appel de Nantes a encore censuré une autorisation d'élevage porcin hors-sol pour insuffisance du volet sanitaire de l'étude d'impact, en considérant que *« si l'étude d'impact jointe au dossier soumis à l'enquête publique (...) évoque de façon générale les risques de dissémination de germes pathogènes, ainsi que les mesures envisagées pour y remédier, elle ne présente aucune analyse spécifique de ces risques et de ceux liés aux émissions de gaz, tels que l'ammoniac, le protoxyde d'azote et l'hydrogène sulfuré, générées par une telle exploitation, permettant d'apprécier, compte tenu de la nature et de l'importance des risques encourus, l'impact des mesures proposées ; que, dans ces conditions, l'étude d'impact présentée par la société Fave, qui ne permettait pas d'apprécier les effets de l'extension envisagée sur la santé, ne peut être regardée comme satisfaisant aux exigences des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1976 et de l'article 3 du décret du 21 septembre 1977, que cette insuffisance qui, comme il est dit plus haut, revêt un caractère substantiel, n'a pu, en tout état de cause, être régularisée par l'étude complémentaire établie postérieurement à l'enquête publique ; que, par suite, l'arrêté préfectoral contesté du 9 mars 1999 a été pris au terme d'une procédure irrégulière »*<sup>182</sup>. Ceci illustre encore l'incapacité de l'administration à exiger le respect du cahier des charges réglementaires en matière d'étude d'impact, dont le contenu s'étend au fur et à mesure des connaissances scientifiques et techniques.

Mais dans ce contexte général marquée par le laxisme et la permissivité des autorités préfectorales bretonnes, le juge administratif local n'hésite d'ailleurs plus à fonder l'annulation des autorisations

<sup>180</sup> Conférence Régionale de l'environnement - juillet 1995 - " L'analyse des études d'impact en région Bretagne ".

<sup>181</sup> TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et SA Le Bodan*, n° 012954, Env. 2004, n° 109, p. 24, note P. Boyer.

<sup>182</sup> CAA Nantes, 21 juin 2005, *SA FAVE c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 04NT00315.

d'exploiter des élevages hors-sol en Bretagne sur la seule et confortable légalité externe (et notamment le caractère suffisant ou non des études d'impact environnementales), mais tend au fil du temps à exciper de l'illégalité interne de telles décisions, qui caractérisent des erreurs manifestes d'appréciation au regard de la situation déplorable de la ressource en eau sur certains bassins versants bretons.

Ainsi, à la demande de l'association Eau & Rivières de Bretagne ou d'autres associations qu'elle a conseillées, le juge administratif breton considère, sur la base de l'article 18 de l'arrêté ministériel du 29 février 1992 réglementant au plan national les apports d'azote toutes origines confondues (organique et minérale) sur les terres d'épandage, qu'« *en ne fixant pas des valeurs inférieures (aux valeurs maximales fixées au plan national), alors que l'association requérante soutient sans être démentie qu'il est nécessaire de renforcer la protection de la ressource en eau du bassin versant du Guindy, le préfet a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation* »<sup>183</sup>.

Dans une autre affaire, le juge administratif rennais<sup>184</sup> annule l'autorisation d'un élevage porcin, en considérant que « *la décision attaquée autorise l'extension dans des proportions considérables d'une installation dont le nombre de porcs serait plus que doublé (...) et serait avec 2604 places en présence simultanée l'une des plus grosses porcheries de la région ; que la circonstance que l'accroissement de pollution qui en résulterait (...) serait nettement inférieur à 1%, outre qu'il est sujet à contestation, ne rend pas pour autant cet accroissement compatible avec la protection d'un cours d'eau dont la qualité est très mauvaise au regard des taux de nitrates (...); qu'ainsi, le préfet du Morbihan a, en accordant l'autorisation sollicitée, entaché sa décision d'erreur d'appréciation* ».

le Tribunal administratif de Rennes<sup>185</sup> annule encore une autorisation d'élevage porcin en considérant « *qu'en autorisant l'extension du GEAC des Peupliers dont le cheptel est porté à 2186 porcs de plus de 30 kilos, dans un secteur vulnérable situé dans un canton classé en zone d'excédent structurel (d'azote organique d'origine animale), et alors que tous les acteurs concernés s'efforcent de restaurer la qualité des eaux, le préfet des Côtes d'Armor a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation* », après avoir justifié sa décision d'annulation pour les motifs surabondants d'insuffisance d'étude d'impact environnementale, de non justification des capacités techniques et financières, et de délibération irrégulière du conseil départemental d'hygiène (démontrant l'intensité des turpitudes administratives).

Plus récemment, ce même tribunal confirme l'intensité de son contrôle au fond de l'action administrative en matière d'autorisation d'élevage hors-sol<sup>186</sup>, en considérant qu'en « *autoris(ant) la SCEA de Henven à porter son élevage porcin à 2 888 animaux-équivalents, (alors) que le plan d'épandage de cet élevage important (...) est localisé sur le bassin versant d'un affluent du Blavet, rivière qui, comme l'indique l'avis de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Morbihan, se caractérise par une teneur en nitrate supérieure à 50 mg/l. durant des périodes de plus en plus longues de l'année ; (alors) qu'il ne résulte pas de l'instruction que cette situation connaisse une amélioration sensible et pérenne ; que, nonobstant notamment le fait que l'extension autorisée se situe hors d'une zone d'excédent structurel et que l'exploitation satisferait aux prescriptions réglementaires applicables, l'apport supplémentaire en rejets organiques qu'emporte*

<sup>183</sup> TA Rennes, 10 juin 1999, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet des Côtes d'Armor et Mme. Arzul*, n° 932857. Pour une autre illustration : voir TA Rennes, 29 janvier 1998, *Association de protection du Frémur, commune de St-Briac sur Mer et autres c/ Préfet des Côtes d'Armor et GAEC du Bas Frémur*, n° 962555, 962637, 971720, 971824.

<sup>184</sup> TA Rennes, 19 juillet 2001, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et EARL Monpas*, n° 01413.

<sup>185</sup> TA Rennes, 25 avril 2002, *Eau & Rivières de Bretagne et Syndicat intercommunal du Goëlo c/ Préfet des Côtes d'Armor et GAEC des Peupliers*, n° 98633 & 982612.

<sup>186</sup> TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et SCEA de Henven*, n° 012956.

*l'autorisation d'extension litigieuse, eu égard notamment à la localisation de leur épandage, est de nature à porter atteinte à la ressource en eau ; par suite, ladite autorisation est contraire aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 précité du code de l'environnement, notamment pour la protection de l'environnement et de la salubrité publique ; qu'ainsi le préfet du Morbihan n'a pu sans erreur d'appréciation accorder l'autorisation litigieuse, qui doit, par voie de conséquence, être annulée ».*

Et dans un autre jugement rendu le même jour, il considère encore<sup>187</sup> que « *l'autorisation litigieuse emporte, eu égard à la charge en phosphore par hectare prévue au plan d'épandage, des risques certains de pollution des eaux ; que la circonstance que les agences de l'eau conditionnent l'octroi de leurs aides à la mise en place d'un procédé de traitement des effluents de porcherie au fait que la charge en phosphore épandu soit inférieure à 250 kg P205 ha/an est sans influence, eu égard notamment au contexte local, sur cette appréciation ; que l'absence de dispositions réglementaires portant sur l'épandage de matières comportant du phosphore, hormis la disposition précitée, est également sans influence sur le devoir d'appréciation des dangers dont le préfet a la charge, en application des dispositions précitées de l'article L. 511-1 du code de l'environnement ; que, par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que, eu égard à la charge en phosphore prévue au plan d'épandage, le préfet du Morbihan a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation compte tenu des dangers existants, notamment, pour la santé et la salubrité publiques ».*

Il faut toutefois faire observer – en le regrettant – que la Cour administrative d'appel de Nantes, juridiction d'appel, a jusqu'à présent presque toujours évité de confirmer l'annulation de telles autorisations d'élevage pour erreur d'appréciation lorsqu'elle a été saisie de ces jugements<sup>188</sup>, préférant confirmer les annulations sur la base de simples vices substantiels de procédure<sup>189</sup>.

### **b- Les pratiques illicites de l'administration**

L'association Eau & Rivières de Bretagne a entendu voir sanctionner divers comportements administratifs peu favorables aux intérêts environnementaux. Ainsi en est-il de la carence dans la mobilisation des sanctions administratives adéquates, comme de l'inertie conservée en présence d'une demande d'exécution d'un jugement du tribunal administratif.

Dans la première hypothèse, l'association a engagé la responsabilité de l'Etat du fait de son abstention pendant plusieurs années à mettre en demeure un pisciculteur de présenter une demande de régularisation de son activité ayant fait l'objet de plusieurs extensions successives « *alors que (le préfet) était informé de cette situation qui s'est traduite par une dégradation de la qualité des eaux (...); une telle situation caractérisant une carence fautive de nature à engager la responsabilité de l'Etat ainsi que le reconnaît le ministère de l'environnement* »<sup>190</sup>.

Dans la seconde hypothèse, l'association a engagé la responsabilité de l'Etat du fait du refus opposé à une demande de l'association, tendant à voir prendre toutes mesures utiles à l'exécution d'un jugement ordonnant le sursis à exécution d'un arrêté autorisant l'exploitation d'un élevage porcin, mis en service six mois après la décision du tribunal. Celui-ci reconnaît la responsabilité de l'Etat, le

<sup>187</sup> TA Rennes, 9 septembre 2004, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Morbihan et SA Le Bodan*, n° 012954, Env. 2004, n° 109, p. 24, note P. Boyer.

<sup>188</sup> Pour une première confirmation d'annulation pour un motif de fond, voir : CAA Nantes, 24 mai 2005, *Mme. Véronique Macé*, n° 04NT00363 (l'erreur d'appréciation consistant dans l'octroi d'une « *autorisation d'exploiter un élevage de 621 porcs situé à 13 mètres d'un cours d'eau* »).

<sup>189</sup> Pour une analyse globale, voir : *Le contentieux des installations classées agricoles, le rôle des associations de protection de l'environnement*, G. Huet, RJE 2004 n° spécial, p. 127.

<sup>190</sup> TA Rennes, 21 janvier 1993, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet des Côtes d'Armor et GAEC du Bois l'Abbé*, n° 871882.

préfet n'étant fondé « *ni à attendre le jugement sur le fond, ni à se fonder sur la bonne tenue de l'élevage et l'absence de pollutions portées à sa connaissance, quand bien même le sursis à exécution tiendrait à un vice de forme* » (insuffisance de l'étude d'impact)<sup>191</sup>.

Plus récemment, l'association est intervenue volontairement au soutien de l'action en responsabilité engagée contre l'Etat par la société « Lyonnaise des Eaux »<sup>192</sup>, laquelle s'est soldée par une spectaculaire condamnation de l'Etat<sup>193</sup>, objet d'un abondant commentaire doctrinal<sup>194</sup>.

De même, l'association s'est efforcée de faire préciser par le juge administratif **les critères objectifs** permettant de caractériser l'existence de **modifications notables des conditions d'exploitation**. De telles modifications, soit qu'elles soient instruites sur la base d'une procédure normale<sup>195</sup> (mais perturbée par une modification substantielle du contenu du dossier postérieurement à l'enquête publique réglementaire), soit qu'elles soient instruites sur la base d'une procédure simplifiée<sup>196</sup>, conduisent à cantonner abusivement le débat technique et environnemental exclusivement entre l'exploitant et les services de l'Etat.

Ainsi, la Cour d'appel administrative de Nantes a considéré que l'augmentation substantielle de la superficie d'un plan d'épandage de déjections animales, proposée et avalisée postérieurement à l'enquête publique réglementaire, constitue un vice substantiel de procédure « *alors même que l'augmentation de la surface d'épandage des déchets diminuerait les risques de pollution et que la procédure d'enquête publique aurait visé les communes sur le territoire desquelles seraient situées toutes les parcelles d'épandage* »<sup>197</sup>.

Plus récemment, et sous l'influence du programme de maîtrise des pollutions d'origine animales (contrat entre l'Etat français et les organismes professionnels agricoles), le recours croissant à des procédures d'instruction simplifiée par les services de l'Etat conduisent à une régression particulièrement critiquable des droits des tiers, *a fortiori* s'agissant de gros élevages industriels dont les nuisances environnementales sont aujourd'hui notoirement connues. Les dernières évolutions législatives<sup>198</sup> mettent à même l'association de sanctionner rapidement de tels comportements, particulièrement opaques et sujets à caution.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une restructuration-extension de deux élevages, le Tribunal administratif de Rennes prononce le sursis à exécution d'un arrêté autorisant l'exploitation de l'élevage, « *alors même que l'élevage (restructuré) comporte moins de porcs de plus de 30 kg que les deux exploitations auxquelles il s'est substitué* », dès lors que « *la superficie des parcelles destinées à l'épandage des effluents de la nouvelle exploitation s'établit à 328 ha et excède d'environ 130 ha la superficie des parcelles affectées à l'épandage du lisier produit par les porcs des deux précédents élevages, qu'une telle extension, quels qu'en soient les motifs, constitue un changement notable, compte-tenu, en particulier, des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 2 de la loi sur l'eau* ».

<sup>191</sup> TA Rennes, 13 juillet 1995, *Eau & Rivières de Bretagne c/ Préfet du Finistère*, n° 90791.

<sup>192</sup> Elle avait préalablement constitué le dossier des consommateurs d'eau guingampais, qui avaient sollicité et obtenu réparation du préjudice subi pour distribution régulière d'une eau ne répondant pas aux normes sanitaires, à l'encontre de cette même société distributrice.

<sup>193</sup> TA Rennes, 2 mai 2001, *Société Lyonnaise des Eaux*, n° 97182.

<sup>194</sup> AJDA 2001, p. 593, concl. J.-F. Coënt ; Collectivités-Intercommunalités 2001, n° 133, p. 15, note J. Moreau ; Dr. Adm. 2001, n° 166, p. 21, note S. Duroy ; Rev. Dr. Rur. 2001, p. 420, commentaires C. Viard ; Dr. Env., n° 89, p. 99, note L. Chabanne-Pouzynin & D. Debarbe ; Europe 2001, n° 247, p. 11 ; JCP, G, 2002, p. 726, note F. Nicoud.

<sup>195</sup> Article 20 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

<sup>196</sup> Article 18 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

<sup>197</sup> CAA Nantes, 31 mai 1995, *Le Bec c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 93NT00438. La superficie du plan d'épandage d'un élevage de visons d'Amérique était passée de 286 ha (dossier d'enquête publique) à 455 ha (autorisation administrative accordée).

<sup>198</sup> Article L. 123-12 du Code de l'environnement (ex-article 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, dans la rédaction que lui a donnée l'article 3-V de la loi n° 95-101 du 2 février 1995).

du 3 janvier 1992 »<sup>199</sup>. Cette solution apparaît conforme à la jurisprudence intervenue sur la base des autres dispositions de la législation relative aux enquêtes publiques<sup>200</sup>, dérogoires au droit commun du sursis à exécution justifiant la caractérisation d'un préjudice difficilement réparable.

## **2- La sujétion environnementale difficile des remboursements ruraux**

Les travaux connexes au remboursement (hydraulique agricole, arasement de talus et haies bocagères), favorisant les ruissellements et l'érosion des sols, constituent l'une des raisons de la pollution diffuse des eaux par les nitrates et les pesticides. L'objectif de l'association a consisté à faire reconnaître cette situation devant le Tribunal administratif de Rennes.

Pour voir contrôler le contenu des études d'impact en matière de remboursement rural, Eau et Rivières de Bretagne a dû bousculer une jurisprudence traditionnellement fermée aux intérêts environnementaux. Elle a immédiatement profité d'une évolution sensible du cadre législatif et réglementaire, affectant tant la recevabilité des actions contentieuses associatives devant le juge administratif (cf. infra), que la réorientation des objectifs poursuivis par les politiques d'aménagement rural<sup>201</sup> et l'encadrement des travaux connexes au titre de la police des eaux<sup>202</sup>.

### **a- La recevabilité de l'action**

Se fondant sur l'article L. 123-1 du Code rural (ex-art. 19), le juge administratif a toujours considéré que le remboursement rural n'intéressait que les propriétaires de sorte que même les fermiers, preneurs et non propriétaires des terres qu'ils cultivent, n'étaient pas recevables à contester par la voie du recours pour excès de pouvoir une décision de la commission départementale d'aménagement foncier concernant les terres qu'ils exploitent<sup>203</sup>.

Ce contrôle particulièrement restrictif de l'intérêt à agir, orchestré par le Conseil d'Etat, trouvait des prolongements dérogoires aux règles de droit commun de la procédure administrative contentieuse, puisqu'un propriétaire n'avait pas qualité pour revendiquer une illégalité affectant un autre propriétaire<sup>204</sup>. En conséquence, l'insuffisance de l'étude d'impact ne pouvait être utilement invoquée qu'en tant qu'elle affectait la propriété du demandeur<sup>205</sup>, rendant le moyen inopérant sauf situation particulièrement extraordinaire.

Le second alinéa de l'article L. 142-1 du Code de l'environnement (ex-article L. 252-4 du Code rural)<sup>206</sup>, selon lequel « toute association agréée au titre de l'article L. 252-1 justifie d'un intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du

<sup>199</sup> TA Rennes, 5 juin 1997, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet du Morbihan et EARL Formal*, n° 97756.

<sup>200</sup> Le juge administratif est tenu de faire droit à une demande de sursis à exécution présentée en application de cet article sans que la société défenderesse puisse " utilement faire valoir que l'exécution de l'arrêté (...) n'entraînerait pas de conséquences difficilement réparables (...) ou qu'elle porterait atteinte à leurs intérêts financiers " (CAA Lyon, 8 mars 1993, *Société Sofrallex et entreprise Jean Lefebvre c/ commune de Sollies Pont*, n° 92LY01088).

<sup>201</sup> Article L. 121-1 du Code rural, modifié par la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages.

<sup>202</sup> Rubrique n° 4.6.0. de la nomenclature EAU (annexe au décret n° 93-743 du 29 mars 1993) et décret n° 95-88 du 27 janvier 1995, portant adaptation des dispositions procédurales relatives à l'aménagement foncier.

<sup>203</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1962, *Meule*, AJDA 1962, II, 457.

<sup>204</sup> CE, 6 mars 1981, *Epoux Héliès*, R. p. 124.

<sup>205</sup> TA Rennes, 19 octobre 1994, *Mariau*, Dr. env. n° 30, p. 43, note X. Braud. Voir sur l'ensemble de la question, X. Braud, *Associations de protection de la nature et contentieux administratif du remboursement vers la fin de la fermeture du prétoire*, Rev. Dr. rur. Mai 1996, p. 164.

<sup>206</sup> R. Léost, *L'agrément des associations de protection de l'environnement*, RJE 1995, p. 265 à 285, spécialement p. 275 à 278.

*territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément* » n'est pas resté sans incidence sur le contentieux du remembrement. En fait, il convient de lire une décision administrative susceptible, par son objet, de produire des effets dommageables pour l'environnement. Exiger une atteinte effective à l'environnement priverait l'association d'un recours pour excès de pouvoir dont la recevabilité n'a jamais été subordonnée à la réalisation d'un dommage considéré.

Appliquant ce nouveau texte, le Tribunal administratif de Rennes a considéré le 5 avril 1996 que « *l'action de l'association [Eau & Rivières de Bretagne] à l'encontre de la décision contestée de la commission départementale d'aménagement foncier [d'Ille-et-Vilaine], compte-tenu de l'impact des opérations de remembrement sur l'environnement, est en relation avec les buts qu'elle poursuit au regard de son objet statutaire* »<sup>207</sup>.

Cette évolution jurisprudentielle notable, qui ouvrait aux associations environnementales le contentieux de l'aménagement foncier et fragilisait par voie de conséquence les mutations foncières inhérentes à ces procédures, a été remise en cause par la Cour administrative d'appel (saisie du litige au fond), qui a entendu privilégier le 3 février 1999<sup>208</sup> la jurisprudence conservatrice du Conseil d'Etat en cette matière, nonobstant les évolutions législatives et réglementaires. Elle a justifié sa décision au regard de la seule dimension d'opération de redistribution de la propriété foncière rurale assignée au remembrement par le législateur (art. L. 123-1 alinéas 1 et 2 du Code rural) justifiant l'intérêt à agir en justice réservé aux seuls propriétaires fonciers, au prix d'une myopie avancée de la loi : Elle a en effet choisi d'ignorer délibérément la dimension d'aménagement rural connexe, intégrée à ces opérations (art. L. 123-1 alinéa 3 du Code rural), comme le droit spécial d'action contentieuse reconnues aux associations agréées de protection de l'environnement (art. L. 142-1 du Code de l'environnement), pour prendre le contre-pied des juges rennais. Au prix de cet effort, la jurisprudence restrictive antérieure faisant obstacle à l'action en justice des associations d'environnement en ce domaine est maintenue.

Le pourvoi en cassation initié devant le Conseil d'Etat par l'association Eau & Rivières de Bretagne à l'encontre de l'arrêt contestable de la Cour nantaise s'est soldé quatre ans après par une fin de non recevoir<sup>209</sup>, au stade de l'admissibilité<sup>210</sup> et sans examen au fond. Il semble bien que le juge administratif, attentif à la sécurisation juridique des opérations de remembrement en raison de leur impact notable sur la propriété privée, se refuse *contra legem* à tout examen global du plan de remembrement, que postule nécessairement un examen de la qualité de son insertion environnementale.

Le débat reste cependant entier depuis lors, comme l'attestent des décisions jurisprudentielles en sens contraire<sup>211</sup>. En effet, la jurisprudence nantaise a ceci d'extraordinaire qu'elle interdit purement et simplement aux associations d'environnement de faire contrôler l'étude d'impact environnementale préalable à une opération de remembrement, alors même qu'elles disposent de ce droit à l'encontre de tous les autres projets d'aménagement assujettis à cette obligation d'évaluation écologique ex-ante. Cette exception jurisprudentielle est de toute évidence d'une légitimité douteuse.

<sup>207</sup> TA Rennes, 5 avril 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 96462.

<sup>208</sup> CAA Nantes, 3 février 1999, *Ministère de l'agriculture c/ Eau & Rivières de Bretagne*, n° 96NT01934.

<sup>209</sup> CE, 19 mai 2003, *Association Eau & Rivières de Bretagne*, n° 207490.

<sup>210</sup> Articles R. 821-7 et suivants du Code de justice administrative.

<sup>211</sup> CAA Nancy, 11 avril 2005, *Association de défense territoriale et culturelle de Saudrupt*, n° 03NC00196 ; CAA Nancy, 10 mai 2004, *Ministère de l'agriculture et de la pêche c/ Association Alsace Nature*, n° 01NC00332 ; TA Dijon, 16 décembre 2003, *Assoc. de défense des sites des vallées de l'Yonne et de la Cure c/ préfet de l'Yonne*, n° 021321, 021651 (sol. implicite).

L'association Eau & Rivières de Bretagne a d'ailleurs engagé un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Etat français à raison de ce litige vieux de huit ans, fondé à titre principal sur la violation du droit à un procès équitable et à un recours effectif (art. 6 § 1 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950)<sup>212</sup>... Ceci afin d'obliger *in fine* les juridictions administratives françaises à ouvrir leur prétoire aux associations d'environnement à l'encontre des plans de remembrement.

Parallèlement, le Tribunal administratif de Rennes a confirmé sa jurisprudence initiale, en adoptant la même solution (d'ouverture du prétoire) à l'égard de l'arrêté préfectoral portant ouverture d'un remembrement sur un périmètre déterminé<sup>213</sup> et de l'arrêté portant affichage du plan de remembrement en mairie et clôture du remembrement<sup>214</sup>. Une fois le cap de la recevabilité franchie, demeurait le contrôle de la légalité des différents actes administratifs intervenant dans le cadre des procédures d'aménagement foncier.

### **b- La suspension des opérations de remembrement**

L'intervention des organismes assumant la défense de l'environnement a une portée accrue si les travaux d'aménagement à l'origine de la dégradation de l'environnement sont susceptibles d'être interrompus dans des délais raisonnables, en tout cas avant qu'ils n'aient totalement consommé la destruction de l'environnement. L'association était donc fondée à solliciter du juge administratif la suspension provisoire des travaux en cours.

Saisi tant sur le fondement du sursis à exécution de droit commun que sur le fondement du sursis à exécution spécial (pour insuffisance de l'étude d'impact assimilable en une absence d'étude), le Tribunal administratif de Rennes a estimé conformément au droit commun le 5 avril 1996 que « *le préjudice [...] qui résulterait de l'exécution de la décision de la commission départementale [...] portant sur ses conséquences sur l'environnement, du fait de la modification du parcellaire et de la réalisation des travaux connexes, présente un caractère de nature à justifier le sursis à exécution* » et que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact soumise à enquête publique « *paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision litigieuse* »<sup>215</sup>.

Sous l'empire du nouveau dispositif réglementaire inspiré par la loi sur l'eau, il a ordonné le 30 janvier 1997 (selon le même raisonnement) le sursis à exécution de l'arrêté portant affichage du plan en mairie et clôture d'une opération de remembrement<sup>216</sup>, puis le 7 mai 1997 en des termes identiques le sursis à exécution de l'arrêté portant affichage du plan en mairie et clôture d'une opération de remembrement aménagement (ex-article 10)<sup>217</sup>, confirmant la portée de sa jurisprudence initiale.

### **c- Le contrôle de l'étude d'impact**

<sup>212</sup> Cette requête a été rejetée pour irrecevabilité, au stade de l'admissibilité (CEDH, 6 décembre 2004, *Eau & Rivières de Bretagne c/ France*, n° 36998/03).

<sup>213</sup> TA Rennes, 18 décembre 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet du Morbihan*, n° 953341 ; TA Rennes, 14 juin 2000, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet du Morbihan*, n° 98804.

<sup>214</sup> TA Rennes, 30 avril 1997, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 962928.

<sup>215</sup> TA Rennes, 5 avril 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 96462.

<sup>216</sup> TA Rennes, 30 janvier 1997, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 962927. Le moyen sérieux retenu par le juge consiste cette fois dans « *l'absence d'organisation d'une nouvelle enquête publique* », après une première annulation pour insuffisance d'étude d'impact.

<sup>217</sup> TA Rennes, 7 mai 1997, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 97662.

Les pouvoirs publics avaient défini pour l'étude d'impact un cahier des charges poussiéreux, les études réalisées n'étant l'objet d'aucun contrôle juridictionnel à l'initiative des requérants individuels, tant et si bien que leur contenu apparaissait largement réducteur par rapport aux enjeux constatés sur le terrain, et n'était d'aucune utilité pour les promoteurs de l'opération (les études, jamais sollicitées, n'étant parfois même pas présentes au siège de la mairie de la commune remembrée, pendant les opérations, comme *a fortiori* pendant l'enquête publique réglementaire).

Un premier jugement du Tribunal administratif de Rennes du 26 juin 1996<sup>218</sup> a condamné cette pratique, en des termes particulièrement développés, étayés et convaincants (sauf pour le ministère de l'agriculture qui a entendu en faire appel):

*« Considérant que le remembrement litigieux porte sur une superficie de 4.160 ha et le projet de travaux connexes sur un linéaire de travaux hydrauliques de 38 Kms (dont 15 Kms de fossés), l'arasement de 109 Kms de talus et de haies, un linéaire de chemins de 34,8 Kms (dont 25,7 Kms sont à construire), que l'importance du projet et les modifications substantielles de l'état des lieux nécessitent que l'étude d'impact présente un caractère d'exhaustivité, notamment en appréhendant l'ensemble des opérations du projet sur l'environnement »*

*« Considérant que (...) la description de l'impact sur l'environnement résultant d'une étude qualitative des incidences du remembrement sur les éléments du milieu naturel et des équilibres biologiques, qu'en particulier l'incidence de ces opérations sur le réseau hydraulique, la régulation et la qualité des eaux (...) ainsi que sur les sols, eu égard à la modification de la structure bocagère, des chemins et réseaux hydrauliques, en termes de modification des équilibres naturels, ne figure pas au dossier, que l'impact des opérations de remembrement sur la ressource en eau était d'autant plus nécessaire que la commune appartient à une région classée "zone vulnérable" dans le cadre de la directive "nitrates" en raison de la contamination de ses eaux, supérieure à 50 mg/l ou susceptible d'atteindre ce seuil »*

*« Considérant (au stade des mesures compensatoires) que l'étude n'apporte aucun élément de nature qualitative décrivant, au regard de l'incidence du projet sur l'environnement, le caractère compensatoire de ces mesures ; qu'en se bornant à une description des aménagements à réaliser à ce titre, elle ne satisfait pas pleinement aux exigences réglementaires (...) »*

*« Considérant que (...) nonobstant les modifications apportées au projet par la décision litigieuse, les graves insuffisances de l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête ne pouvaient mettre l'autorité administrative ainsi que la population à même de porter une juste et complète appréciation sur les effets des opérations de remembrement sur l'environnement ; qu'il n'est pas établi que l'autorité administrative aurait pris la même décision que celle qui est contestée si elle avait disposé d'une étude d'impact exhaustive ».*

Ce jugement du 26 avril 1996, implicitement confirmé par le jugement du 7 mai 1997 portant sursis à exécution ordonné dans le cadre de l'opération d'aménagement foncier immédiatement postérieure, et invoquant au titre du moyen sérieux *« l'insuffisance de l'étude d'impact »*, a conduit le préfet d'Ille-et-Vilaine à solliciter une trêve, en proposant une transaction administrative ouverte au conseil général et à la chambre d'agriculture.

En conséquence, tous les aménagements fonciers réalisés en Bretagne de 1978 à 1997 sur la base de ce cahier des charges sont suspects d'irrégularités pour étude d'impact insuffisante.

---

<sup>218</sup> TA Rennes, 26 juin 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 96461.

Toutefois, la fermeture de prétoire aux associations d'environnement à l'encontre des décisions des commissions d'aménagement foncier établissant un plan de remembrement, telle que réalisée postérieurement par la Cour d'appel administrative de Nantes et le Conseil d'Etat, a permis d'invalider la décision du 26 avril 1996 des juges rennais, sans examen au fond. Dans ce contexte, il est permis de douter sérieusement de la qualité des études d'impact de remembrement aujourd'hui encore réalisées.

**Une règle de droit n'est respectée que si elle est contrôlée**, et il ne faut pas s'étonner de voir encore produites des « études d'impact » de dix à vingt pages au soutien de plans de remembrement comportant un programme imposant de travaux connexes d'aménagement, concentrés sur un périmètre limité d'intervention... études qui ressemblent plus à une description sommaire de la liste des travaux projetés, qu'à un examen scientifique global et systémique de leurs impacts écologiques.

Cette fermeture du prétoire, contestée par certaines juridictions entrées en résistance<sup>219</sup>, rend également tout à fait virtuelle l'assujettissement récent du programme de travaux connexes au remembrement à autorisation préalable au titre de la police des eaux. En effet, le Conseil d'Etat<sup>220</sup> vient de décider que cette procédure d'autorisation devait être contrôlée dans le cadre du contentieux des décisions de commissions d'aménagement foncier, ce qui risque fort d'empêcher les porteurs d'intérêts environnementaux non propriétaires d'en contrôler les modalités d'application.

### **3- L'encadrement fantaisiste des vidanges de plans d'eau**

Les opérations de vidange de plans d'eau, favorisant la remise en suspension de sédiments fortement chargés en matières organiques, constituent l'une des raisons de la dégradation de la qualité des eaux, à fortiori sur des bassins versants sensibles à l'eutrophisation. Elles peuvent également favoriser le déséquilibre des populations piscicoles en l'absence de dispositifs particuliers, voire le braconnage d'espèces piscicoles en voie de disparition. L'objectif de l'association a consisté à faire reconnaître cette situation devant le tribunal administratif de Rennes.

L'association Eau & Rivières de Bretagne a entendu voir contrôlé rapidement le contenu des études d'incidences nouvellement instaurées par l'article 2 du décret du 29 mars 1993, en application de la loi sur l'eau. Dans ce cadre, les opérations de vidange ont été inscrites à la nomenclature EAU<sup>221</sup>. Elle est intervenue dans le cadre de la vidange d'un plan d'eau de 110 ha, situé sur un bassin sensible à l'eutrophisation en amont d'un barrage qui n'a jamais pu être affecté à l'alimentation en eau des populations du fait de la dégradation de la qualité de ses eaux brutes.

Le Tribunal administratif de Rennes a ordonné le 19 juin 1996<sup>222</sup> le sursis à exécution de cette opération de vidange, considérant qu'elle était de nature à préjudicier sérieusement aux intérêts d'une association protégeant les ressources aquatiques, et n'hésitant pas à retenir quatre moyens sérieux d'annulation « *l'absence irrégulière d'enquête publique, l'insuffisance de l'étude d'incidences, la méconnaissance des dispositions de l'article 2 de la loi sur l'eau (en l'absence de*

<sup>219</sup> CAA Nancy, 10 mai 2004, *Ministre de l'agriculture et de la pêche c/ Association Alsace Nature*, n° 01NC00332, Rev. Dr. Rur. n° 331, mars 1995, p. 44, note P. Boyer ; TA Dijon, 16 décembre 2003, *Association de défense des sites des vallées de l'Yonne et de la Cure c/ préfet de l'Yonne*, n° 021321, 021651, Env. n° 5/2004, n° 41, p. 15, note P. Boyer.

<sup>220</sup> CE, 22 septembre 2003, *Association environnement, nature, défense du patrimoine*, n° 254841, Rec. T.

<sup>221</sup> Rubriques n° 2.6.9., 2.2.0., voire 2.3.0. pour la vidange; rubrique n° 2.1.0. pour la réalimentation consécutive - Annexe au décret n° 93-743 du 29 mars 1993.

<sup>222</sup> TA Rennes, 19 juin 1996, *Eau & Rivières de Bretagne c/ préfet d'Ille-et-Vilaine, conseil général d'Ille-et-Vilaine*, n° 96611.

*prescriptions techniques encadrant l'opération de vidange) et de l'article L. 232-9 du Code rural (en l'absence de précisions sur la destination des différentes espèces de poissons) ».*

Cette décision a permis de mettre fin au relatif désintérêt des services de la police des eaux pour ces opérations, et de faire peser la menace d'une sanction immédiate en cas de négligences caractérisées de l'administration préfectorale dans l'encadrement nécessaire de ces opérations délicates pour les milieux aquatiques.

La réforme de la nomenclature EAU opérée depuis lors<sup>223</sup> devrait faciliter la nécessaire régulation administrative, confrontée au développement non maîtrisé de l'aménagement de plans d'eau sur des bassins versants aux régimes des eaux particulièrement sensibles, notamment à l'est de la région Bretagne.

\*\*\*\*\*

Cette stratégie contentieuse ne saurait être complète, si l'expérience acquise dans l'application concrète des lois et règlements n'était pas réinvestie dans l'amélioration constante du contenu des lois et règlements de protection de l'environnement.

Depuis 1991, et la première expérience de lobbying parlementaire exercée à l'occasion de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, l'association Eau & Rivières s'est efforcée d'accompagner l'élaboration de la législation et de la réglementation environnementales, afin de la rendre plus efficace dans le difficile combat de la qualité de l'eau en Bretagne.

Ainsi est bouclé le cycle de la vie « juridique » !

La constitutionnalisation récente du droit à l'environnement, dans le cadre de la Charte constitutionnelle de l'environnement<sup>224</sup>, qui érige la préservation de l'environnement au rang d'objectif juridique à valeur constitutionnelle au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation, est source d'espoir pour l'avenir.

Car l'environnement a plus que jamais besoin de l'office d'un juge indépendant et responsable, dans l'intérêt des générations futures.

---

<sup>223</sup> Décret n° 99-736 du 27 août 1999 portant modification de la nomenclature Eau, et arrêtés ministériels du 27 août 1999 fixant les prescriptions applicables aux opérations soumises à déclaration de création d'étangs ou de plans d'eau d'une part, de vidange d'étangs ou de plans d'eau d'autre part.

<sup>224</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, relative à la Charte de l'environnement.

## Abréviations :

**JORF** : Journal Officiel de la République Française  
**JOCE** : Journal Officiel des Communautés Européennes

### Les juridictions :

**TA** : Tribunal Administratif  
**CAA** : Cour Administrative d'Appel  
**CE** : Conseil d'Etat  
**TI** : Tribunal d'Instance  
**TGI** : Tribunal de Grande Instance  
**Trib. Corr.** : Tribunal Correctionnel  
**CA** : Cour d'Appel  
**CCass** : Cour de Cassation  
**Crim** : Chambre criminelle (de la cour de cassation)  
**Cass. Civ** : Chambre civile (de la cour de cassation)  
**TC** : Tribunal des Conflits

### Les revues juridiques :

**D.** : Dalloz (revue mensuelle d'information juridique généraliste)  
**Gaz. Pal.** : Gazette du Palais (revue mensuelle d'information juridique généraliste)  
**JCP** : Juris-Classeur Périodique (revue hebdomadaire d'information juridique généraliste)  
**LPA** : Les Petites Affiches (revue hebdomadaire d'information juridique généraliste)  
**AJDA** : Actualités Juridiques en Droit Administratif (revue hebdomadaire d'information juridique administrative)  
**RJE** : Revue Juridique de l'Environnement (revue trimestrielle d'information juridique environnementale)  
**Rev. Sc. Crim.** : Revue de Sciences Criminelles (revue trimestrielle d'information juridique pénale)  
**Rev. Dr. Rur.** : Revue de Droit Rural (revue trimestrielle d'information juridique spécialisée)  
**Dr. Env** : Droit de l'Environnement (revue mensuelle d'information juridique environnementale)  
**Dr. Pén.** : Droit Pénal (revue mensuelle d'information juridique pénale)  
**Dr. Adm.** : Droit Administratif (revue mensuelle d'information juridique administrative)  
**Bull. Crim.** : Bulletin des arrêts de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation (recueil mensuel des arrêts importants de la plus haute des juridictions pénales)  
**Rec. T.** : Recueil (Tables) des arrêts du Conseil d'Etat (également appelé « recueil Lebon », recueil mensuel des arrêts importants de la plus haute des juridictions administratives)

## **Sommaire :**

### **I - Les moyens de l'association**

- A - Des statuts adaptés
- B - Les agréments administratifs adéquats
- C - Des dépenses maîtrisées et réfléchies

### **II - L'efficacité de la procédure**

- A - Les pouvoirs du juge administratif
- B - Les pouvoirs du juge des référés du tribunal de grande instance
- C - Le juge répressif
  - 1 - Les moyens de défense
  - 2 - Les pouvoirs du juge pénal

### **III - Les résultats des actions de l'association et l'enrichissement de la jurisprudence environnementale nationale**

- A - Le juge pénal
  - 1 - La police de la pêche
  - 2 - La police des installations classées
  - 3 - La police des eaux
  - 4 - La police de la nature
- B - Le juge civil
  - 1 - La cessation de l'infraction
  - 2 - L'existence du préjudice
  - 3 - La réparation du préjudice
- C - Le juge administratif
  - 1 - La distribution laxiste des autorisations d'exploiter des élevages
  - 2 - La sujétion environnementale difficile des remboursements ruraux
  - 3 - L'encadrement fantaisiste des vidanges de plan d'eau