

Cour administrative d'appel de Nantes	2è chambre AUDIENCE du 3 novembre 2009
RECOURS n° 07NT03775	
Ministre de l'écologie C/association « Eaux et rivières de Bretagne » et autres	Rapp : Pdt Lainé.

Conclusions de M. Degommier, rapporteur public

*

I- « De nombreuses plages de Bretagne, surtout sur la côte Nord, voient se répéter tous les ans à la belle saison avec plus ou moins d'intensité, le même phénomène de prolifération rapide et d'accumulation d'algues vertes du genre « ulva » appelée communément laitue de mer, essentiellement des espèces « ulva armoricana ». Démarrant au mois d'avril sous la forme de petits fragments de thalle en suspension dans l'eau du rivage, la prolifération s'accélère en juin pour aboutir en Côtes-d'Armor à une biomasse maximale en début juillet capable de recouvrir par temps calme la quasi-totalité de l'estran lors des marées descendantes. Les algues des dépôts de haut de plage non reprises par la mer lors des marées d'amplitude décroissante, meurent en séchant en surface et en se décomposant sous la croûte superficielle générant des jus noirâtres et des odeurs d'œufs pourris peu avenante pour les populations riveraines ».

C'est ainsi que l'IFREMER, l'institut français de recherche et d'exploitation de la mer, décrit le phénomène des marées vertes qui se développe depuis 25 ans sur un nombre croissant de plage et d'anses de la côte bretonne, des Côtes d'Armor et du Finistère principalement.

Quatre associations de défense de l'environnement, qui se sont inquiétées de ce phénomène dont la responsabilité incombe pour partie, selon elles, à l'inaction fautive des autorités de l'Etat, ont saisi le TA de Rennes afin que l'Etat soit condamné à leur verser des dommages et intérêts.

Il s'agit de l'association « Halte aux marées vertes », de l'association « sauvegarde du Trégor », de l'association « Eau et rivières de Bretagne », et enfin, de l'association « de la source à la mer ». Les demandes d'indemnités de ces quatre associations ont toutes été rejetées par les préfets du Finistère et des Côtes d'Armor.

A la suite de ces refus d'indemnisation, ces quatre associations ont saisi le TA de Rennes. Celui-ci, par jugement du 25 octobre 2007, a partiellement fait droit à leurs demandes et condamné l'Etat à verser, en réparation de leur préjudice moral, une somme de 2.000€ à l'association « Eau et rivières de Bretagne » et une somme d'un € symbolique à chacune des autres associations, « Halte aux marées vertes », « Sauvegarde du Trégor » et « De la source à la mer », au motif, principalement, que « ... la carence de l'Etat dans la mise en oeuvre des réglementations européenne et nationale constitue une faute de nature à engager sa responsabilité et que cette faute

est en relation directe avec la pollution nitratée des eaux, à l'origine du phénomène des marées vertes dans les baies de Saint-Brieuc et de Douarnenez ».

Le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable interjette appel de ce jugement.

Par la voie de l'appel incident, les associations intimées demandent, dans le dernier état de leurs écritures, que l'indemnité accordée à « Eau et rivières de Bretagne » soit portée à 15.724 € et que l'Etat soit condamné à verser à chacune des trois autres associations la somme de 30.000 €.

Ce litige connaît une nouvelle péripétie puisque par acte enregistré ce jour, le ministre de l'écologie déclare se désister de sa requête. Mais ce désistement étant parvenu après clôture, vous n'êtes pas obligé d'en tenir compte. Surtout, ce désistement laisse subsister les conclusions de l'appel incident, les associations intimées n'ayant pas déclaré accepter le désistement (CE section, 6 mars 1981 sté Bastide et Cie p. 129).

Avant d'examiner le fond du litige, vous écarterez rapidement la fin de non-recevoir opposée en défense : contrairement à ce que soutiennent les associations intimées en défense, le recours du ministre ne se borne pas à reproduire littéralement les écritures de première instance du préfet (C.E. 27 juin 2005 Mahdi, rec. p.257) et comporte une motivation suffisante.

II- Sur le fond, avant d'examiner la question de la responsabilité de l'État dans la survenance du phénomène des marées vertes il nous paraît indispensable de rappeler en quelques mots, les causes de ce phénomène.

La réalité de la prolifération des algues vertes n'est elle-même pas contestée. Elle est illustrée dans les DPI, par des procès-verbaux de constats d'huissier, tels que ceux des 23 mars 2002, 16 juillet 2002, et 2 et 4 juin 2003 constatant la présence massive d'algues vertes sur plusieurs plages de la baie de Saint-Brieuc. L'huissier note par exemple dans le constat du 16 juillet 2002 : « Avant d'y arriver, je note l'odeur d'algues qui se dégage alentour de la Maison de la Baie. L'odeur devient pestilentielle sur le sentier aménagé, à hauteur de la plage de l'Etoile, là où dans la marée verte apparaît une zone a priori d'algues en décomposition à l'aspect de soupe noirâtre »

L'IFREMER a bien analysé les causes du phénomène : selon une étude dénommée « marées vertes en Bretagne, état des connaissances », les algues vertes, en période printanière et estivale, s'accumulent sur l'estran en quantité très importantes, sur des épaisseurs allant jusqu'à plusieurs décimètres. Il s'agit d'une forme d'eutrophisation ou enrichissement de l'écosystème en matières nutritives, provoquée par un enrichissement excessif des eaux en nutriments. Cette biomasse algale, parfois énorme, finit par se décomposer et/ou se disperser en grande partie à la fin de la belle saison » ; selon cette étude, « L'origine de l'azote issu des bassins versants débouchant sur des sites à marées vertes a été établie par des bilans des excédents d'origines agricole, domestique, piscicole et industrielle. **Il s'avère que les excédents provenant de l'agriculture sont très fortement majoritaires, ...** », dans une proportion de plus de 90 %.

L'IFREMER confirme, dans une étude de juin 2003 intitulée « Les marées vertes en Bretagne, la responsabilité du nitrate » ce diagnostic, en soulignant que ce sont bien les apports de nitrate par les rivières qui sont responsables de la prolifération massive d'ulves et que « Dans les sites côtiers peu dispersifs, les apports anthropiques excessifs d'azote, particulièrement sous forme de nitrate d'origine agricole, sont responsables de cette forme d'eutrophisation.

De même, selon le centre d'études et de valorisation des algues (CEVA), ce phénomène d'eutrophisation, résulte des activités humaines liées aux implantations urbaines et surtout à l'agriculture intensive, source de pollution située sur les bassins versants des rivières bretonnes. Les ulves se chargent alors de récupérer les excédents de phosphates et de nitrates et les transforment en matières végétales. Au printemps lorsque la lumière n'est plus une condition limitant de son développement la marée verte prend une ampleur très importante.

C'est également le constat fait par la cour des comptes dans son rapport du 7 février 2002 dont nous reparlerons : « Les nitrates proviennent essentiellement des engrais minéraux azotés et des épandages de déjections animales » (p.13).

En ce qui concerne la baie de Douarnenez, une note de synthèse établie en 2001 par la région Bretagne et l'agence de l'eau Loire-Bretagne conclut que « Les sources d'alimentation en azote sont majoritairement d'origine agricole (90%) : - l'azote d'origine agricole (organique et minéral) excédentaire par rapport aux capacités de valorisation par les cultures sur les bassins versants est estimé à 1.100 tonnes annuelles... ».

En somme, l'azote qui permet le développement des algues est apporté par les cours d'eau ; il est principalement d'origine agricole par l'intermédiaire des effluents (lisier) et engrais minéraux épandus sur les bassins versants concernés.

Certes, le ministre fait valoir que le développement des algues vertes est favorisé par d'autres facteurs, tels que les eaux résiduaires domestiques, la chaleur, le soleil, la topographie de la côte et la faible profondeur d'eau.

Mais, au vu de ces études concordantes, nous pouvons tenir pour acquis et établi que les marées vertes sont dues à des apports excessifs de nitrates par les rivières, nitrates provenant pour l'essentiel, des exploitations agricoles.

III- Il faut à présent se prononcer sur la responsabilité de l'Etat dans la survenance de ce phénomène.

Les premiers juges ont estimé que la carence de l'Etat dans la mise en œuvre des réglementations européennes et nationale constitue une faute de nature à engager sa responsabilité et que cette faute est en relation directe avec la pollution nitratée des eaux, à l'origine des marées vertes.

Le TA de Rennes a retenu deux carences fautives : d'une part, la transposition tardive des dispositions de la directive communautaire du 12 décembre 1991 concernant la pollution des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ; d'autre part, les carences des autorités de l'Etat dans l'exercice des pouvoirs de la police spéciale des ICPE.

En premier lieu, en ce qui concerne la transposition des directives communautaires, l'existence de fautes imputables à l'Etat ne paraît pas faire de doutes.

Vous savez que si, en application de l'article 249 du traité CE, les directives lient les Etat membres quant aux objectifs à atteindre tout en leur laissant le choix des moyens, les Etat n'en sont pas moins tenus d'assurer une pleine application du droit communautaire et en particulier des directives.

Le CE a ainsi rappelé « l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire » : C.E. Section 3 décembre 1999 Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et Rassemblement des opposants à la chasse p. 379, commenté aux G.A.J.A. L'obligation de transposer les directives communautaires constitue même, désormais, une obligation à valeur constitutionnelle, puisque le CE a jugé qu'il découle des « ... dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles « la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences », ... une obligation constitutionnelle de transposition des directives... » : C.E. Assemblée 8 février 2007 Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres p. 55, commenté également aux G.A.J.A.

La méconnaissance par les autorités de l'Etat d'une directive communautaire, constitue dès lors une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, comme l'a jugé la CJCE, 19 novembre 1991 Francovitch, Bonifaci et autres, n°C-6/90 et C-9/90 (AJDA 1992, p.143), jugeant que « ... le principe de la responsabilité de l'Etat pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité », puis le CE : Assemblée, 28 février 1992 Société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France p.78.

En l'espèce, est en cause la transposition deux directives communautaires : celle du 16 juin 1975 n° 75/440/CEE concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres et, celle du 19 décembre 1991, n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Le TA a estimé, en substance, que la transposition de ces deux directives s'est faite avec retard significatif et de manière incomplète.

En ce qui concerne la directive de 1975, la faute de l'Etat est avérée : par un arrêt du 8 mars 2001 (affaire n°C-266/99 Commission des communautés européennes c/ République française), la C.J.C.E. a condamné la France pour manquement aux obligations lui incombant en vertu de l'article 4 de la directive n°75/440/CEE du 16 juin 1975, faute d'avoir pris les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire soit conforme aux valeurs fixées à l'article 3 (taux de nitrate inférieur à 50 mg/l). La CJCE a relevé notamment, que « la teneur en nitrates des eaux de certains bassins de Bretagne n'était pas conforme aux exigences de la directive... », et que « les mesures sur lesquelles s'appuie le gouvernement français manquent de la cohérence nécessaire pour constituer un plan d'action organique au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive. ».

L'exécution de cet arrêt du 8 mars 2001 a suscité elle-même un nouveau contentieux entre la Commission européenne et les autorités françaises : ce n'est qu'après parution du décret n°2007-1281 du 29 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages, que la Commission a, le 12 septembre 2007, suspendu sa décision de saisir la Cour de justice, alors que l'exécution de l'arrêt du 8 mars 2001 de la cour avait fait l'objet d'un avis motivé du 2 avril 2003 de la Commission, complété le 13 juillet 2005.

Il résulte de ces faits, en tout cas, un important retard dans la transposition des objectifs de la directive communautaire du 16 juin 1975, au moins jusqu'en 2001, ce qui représente une période de plus de 25 ans.

S'agissant à présent de la directive du 19 décembre 1991 relative, nous le rappelons, à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, elle comporte un ensemble de mesures dont les objectifs sont échelonnés dans le temps à compter du 19 décembre 1991, date de sa notification aux Etats membres. Pour résumer, dans une première étape, il appartient aux Etats de se conformer à la directive en délimitant dans un délai de deux ans, (article 3), des "zones vulnérables" définies comme toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être. Puis, dans un délai de deux ans à compter de la désignation des "zones vulnérables", les Etats doivent établir "des programmes d'action" concernant ces zones, qui doivent être mis en oeuvre dans un délai de quatre ans à partir de leur élaboration.

Le décret n° 93-1038 du 27 août 1993 est venu transposer les dispositions de l'article 3 de la directive, en prévoyant que serait dressé un inventaire des zones vulnérables contribuant à la pollution des eaux par le rejet de nitrates et le CE a jugé que ce décret comportait des prescriptions suffisantes pour assurer, dans sa sphère de compétence, les dispositions de l'article 3 de la directive (CE 10 février 1995 chambre d'agriculture d'Ile-de-France et autres n° 153006 aux tables).

Toutefois, c'est seulement par un arrêté du 14 septembre 1994, donc avec un léger retard de neuf mois, que le préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne a désigné les zones vulnérables, en y incluant toute la Bretagne.

En outre, il résulte de l'instruction que les programmes d'action prévus par l'article 5 de la directive ont été approuvés avec retard. Les décrets régissant ces programmes d'action datent du 4 mars 1996 et du 10 janvier 2001 et le premier programme d'action est intervenu localement le 22 décembre 1997, pour les Côtes d'Armor, donc après expiration du délai de deux ans suivant la désignation des zones vulnérables ; c'est ce qu'a jugé le TA de Rennes dans un jugement du 2 mai 2001 Société Suez Lyonnaise des Eaux, non frappé d'appel (publié à l'AJDA 2001, p.593, jugeant que la France n'a pas mis en oeuvre, dans les délais qui lui étaient impartis, les "programmes d'action", dès lors que ce n'est que par un décret du 4 mars 1996 qu'ont été définis le cadre général et la méthode d'élaboration de ces programmes, l'arrêté destiné à appliquer ce décret dans les Côtes d'Armor n'ayant été signé que le 22 décembre 1997.

Vous pouvez donc considérer, selon nous, que l'Etat a commis une faute en transposant de manière tardive les dispositions de la directive du 19 décembre 1991.

En second lieu, la responsabilité de l'Etat apparaît incontestablement engagée, à raison des carences révélées par l'instruction dans l'application de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Cette législation est en cause en l'espèce puisque les activités d'élevage y sont assujetties, selon un régime, soit de déclaration, soit d'autorisation, en fonction de la taille de l'élevage. Dans son rapport sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole, dont nous reparlerons, la Cour des comptes a recensé, au 31 décembre 2000, en Bretagne, 25904 élevages relevant de la législation des ICPE, dont 17234 déclarés et 8670 autorisés. On dénombre 9563 élevages porcins, 9608 élevages bovins et 6733 élevages de volailles.

La police des installations classées est une police spéciale qui est confiée au préfet. C'est lui qui est compétent pour autoriser les installations qui présentent des inconvénients pour les intérêts visés à l'article L 511-1 (ces intérêts étant la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, ou encore la protection de la nature) ; il lui incombe de fixer par des prescriptions adéquates les conditions d'installation et d'exploitation jugée indispensable pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1, y compris par des arrêtés complémentaires. C'est également le préfet qui reçoit les déclarations concernant les installations qui ne sont pas soumises à autorisation mais à simple déclaration. De plus, lorsqu'a été constatée une inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée le préfet dispose d'un pouvoir de coercition. En vertu de l'article L514-1 du code de l'environnement il peut ainsi, après mise en demeure restée sans effet, obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser ou encore suspendre par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'exécution des conditions imposées. En outre, toute modification apportée par le demandeur de l'installation et de nature à entraîner un changement notable des éléments d'exploitation doit être portée à la connaissance du préfet.

Il résulte de ces obligations que le préfet a l'obligation d'agir pour faire respecter les intérêts visés à l'article L 511-1. C'est ainsi que lorsque l'inspecteur des installations classées a constaté l'inobservation de conditions légalement imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé, c'est ce qu'a jugé le conseil d'État : CE 9 juillet 2007 ministres d'État ministre de l'écologie /société Terrena-Poitou n° 288 367 aux tables.

La responsabilité de l'Etat peut, selon la jurisprudence, être engagée en raison des carences dans l'exercice de la police des installations classées et en raison des pouvoirs étendus dont dispose le préfet, cette responsabilité peut être engagée pour faute simple. Voyez par exemple, entre autres :

- Pour le refus illégal du préfet de mettre en demeure un éleveur de porcs de régulariser la situation de son exploitation en déposant une demande d'autorisation, C.E. 15 février 1974 Ministre du développement industriel et scientifique c/ Sieur Arnaud (Rec. p.115),

- Pour le manquement du préfet à son obligation d'assurer le respect des prescriptions de fonctionnement de l'arrêté d'autorisation, C.E. 11 juillet 1986 Ministre de l'environnement c/Michallon (req. n°67719),
- C.E. 5 juillet 2004 Lescure n° 243801 aux tables (AJDA 2005 p.610),
- en raison de l'insuffisance des prescriptions de l'arrêté d'autorisation pour protéger le voisinage : C.E.18 décembre 1987 Reulet (req. n°68821),
- C.A.A. Paris 21 janvier 1997 Commune de Saint-Chéron (Rec. T. p.951).

Y a-t-il eu carence en l'espèce dans le cadre de la police des installations classées ?

La réponse nous paraît certainement positive, au vu notamment, du rapport du 7 février 2002, de la Cour des comptes, intitulé « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne ».

Il s'agit d'un constat a posteriori, ce qui est toujours plus aisé de faire. Dans ce rapport, la Cour des comptes, après avoir décrit la pollution croissante des eaux en Bretagne, sous l'effet notamment des nitrates, évalue l'usage fait, par les autorités de l'Etat, de la police des ICPE en Bretagne.

La cour des comptes constate tout d'abord que cette réglementation est demeurée largement inappliquée, ignorée tout d'abord, avant 1993, puis appliquée de manière très progressive dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole conclu le 8 octobre 1993, programme d'application négociée avec des représentants de la profession agricole, assortie d'aides financières à l'adaptation des exploitations d'élevages ». Or, ce dispositif est juridiquement fragile : outre que l'application de la police des installations classées ne peut faire l'objet d'accords contractuels : C.E. 8 mars 1985 Association « les amis de la Terre » Rec. p.73, l'accord d'octobre 1993 précité a été suivi d'une simple circulaire du ministre de l'agriculture du 22 avril 1994, annulée par le Conseil d'Etat au motif qu'aucun texte n'avait donné compétence au ministre pour édicter ces dispositions qui « ont un caractère réglementaire » : C.E. 30 décembre 1998 Confédération Paysanne, req. n°186978). Ce programme a en outre abouti à des résultats décevants, comme le relève la cour p. 46 de son rapport.

La cour relève ensuite que les autorités de l'Etat ont permis une régularisation très importante des installations existantes au titre du régime ICPE », régularisation qui a bénéficié à la plupart des élevages existants.

Plus grave, l'interdiction d'augmenter les effectifs d'animaux en zones d'excédent structurel n'a quasiment jamais été appliquée. Ces zones, définies par un arrêté du 2 novembre 1993 (cf jurisclasseur rural, fasc Nuisances agricoles) sont celles dans lesquelles la charge d'azote est supérieure à 170 kg/ha. En effet, l'interdiction a fait l'objet de dérogations accordées avec souplesse (jeunes agriculteurs et élevages à dimension économique insuffisante).

La cour des comptes dénonce en outre les faiblesses dans l'instruction des demandes d'autorisation : études d'impact insuffisantes et avis presque toujours favorable du comité départemental d'hygiène, appelé à donner un avis.

La Cour des comptes relève enfin l'insuffisance des contrôles diligentés à l'égard des installations. Le taux de contrôle des élevages soumis au régime des ICPE

est dans tous les départements bretons inférieur à 2,5 %, du moins jusqu'en 2000. Et ces contrôles, lorsqu'ils ont lieu, mettent en évidence une proportion importante d'élevages en situation irrégulière : ainsi dans les Côtes d'Armor, au 31 décembre 1999, 1055 élevages sur 1482 sont en situation illégale. Le contrôle de la cohérence des plans d'épandage est décrit comme hors d'atteinte, et l'exécution des plans d'épandage échappe aussi, selon les propres termes de la cour des comptes, à tout contrôle.

Le ministre de l'écologie estime, pour sa part, qu'aucune carence ne peut être reprochée à l'Etat dans l'application de la législation des ICPE : il fait valoir que l'amélioration du fonctionnement des CDH est une des priorités de l'Etat, que l'objectif de l'Etat est de développer les contrôles sur les installations, que ces contrôles représentent en 2003 plus de 5 % des installations, que les services des ICPE ont renforcé leurs effectifs. Le ministre estime que la concentration moyenne régionale des nitrates dans les eaux brutes superficielles diminue désormais, tout comme la charge azotée (laquelle a diminué en 2005-2006 de 23 %).

En réalité, cette critique ne remet pas en cause les constats effectués par la Cour des comptes ; elle montre seulement que des efforts ont été accomplis depuis. Les carences constatées dans le passé n'en sont pas moins établies.

Dès lors, nous estimons que vous devez en l'espèce retenir une carence fautive des autorités de l'Etat dans l'application de la réglementation des installations classées agricoles.

Il est vrai que, contrairement aux précédents jurisprudentiels cités auparavant, il n'est pas relevé, en l'espèce, de carence à l'égard d'un ou de plusieurs élevages déterminés. C'est plutôt le constat d'une pratique générale largement défailante qui est dressé.

Mais la jurisprudence, dans ces dernières années, montre que la responsabilité de l'Etat peut être engagée lorsque les autorités compétentes se sont abstenues durablement d'agir alors qu'elles sont informées de l'existence d'un risque ou d'un danger :

- voyez CE ass 9 avril 1993 M. D n° 138653 au rec, reconnaissant la responsabilité de l'Etat à raison du retard fautif, à compter du 22 novembre 1984, à interdire la délivrance de produits sanguins non chauffés ;
- ou encore, CE ass 3 mars 2004 ministre de l'emploi et de la solidarité/cons Botella n° 241151 au rec, à raison des carences de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

En définitive, comme les premiers juges, nous estimons que les carences commises par l'Etat dans l'application de directives communautaires et dans l'application de la législation des ICPE constituent des fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Et cette carence méconnaît, en outre, l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau, énoncé à l'article L 211-1 du code de l'environnement (issu de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), règle qui s'impose à l'administration.

IV- Vous devez toutefois vous interroger sur l'éventualité d'une cause exonératoire, en particulier l'existence du fait de tiers.

Le fait du tiers peut être en effet de nature à exonérer totalement, ou, plus souvent, partiellement l'administration de sa responsabilité.

CE 13 févr. 1980, Dumy, rec. CE, p. 79.

En l'espèce, si l'Etat a commis des fautes dans la mise en œuvre des réglementations européennes et nationale, la pollution des rivières par les nitrates et le phénomène des marées vertes qui s'en est suivi, est bien imputable, aux activités agricoles, en particulier aux élevages, comme l'ont constaté, de manière concordantes, les organismes scientifiques et la cour des comptes.

Toutefois, aucun tiers ne peut ici être identifié, alors que la carence fautive de l'administration est, quant à elle, établie.

Vous êtes dans une hypothèse où le fait du tiers s'efface, dans la chaîne de causalité, derrière celle de l'administration. Selon la formule du président Odent, la faute de l'administration « absorbe celle du tiers ».

Voyez, outre les exemples cités dans le cours du prdt Odent T2 p. 152-153, ceux cités dans l'encyclopédie dalloz ; voyez également CE 3 mars 2004 consorts Botella précité.

C'est bien le cas selon nous dans la présente affaire : si les marées vertes ont bien pour origine une pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, l'activité des élevages agricoles ne peut atténuer les carences commises par l'Etat, qui ont perduré durablement.

V- Vous devez à présent vous prononcer sur l'existence d'un préjudice et sur le lien de causalité entre ce préjudice et les fautes commises par l'Etat.

En premier lieu, le ministre soutient qu'il n'existe aucun lien de causalité entre le préjudice causé par les marées vertes et l'inaction imputée aux services de l'Etat.

Mais comme nous l'avons indiqué au début de nos conclusions, il existe un lien scientifiquement établi entre les marées vertes constatées sur les côtes et la pollution des eaux par les nitrates et il est de même démontré que cette pollution par les nitrates est d'origine agricole à plus de 90 %, ces nitrates provenant essentiellement des engrais minéraux azotés et des épandages de déjections animales ».

Or, ce sont bien les carences de l'Etat qui ont permis que perdure une activité agricole trop polluante en Bretagne.

C'est le cas tout particulièrement des défaillances constatées dans la police des ICPE : ces défaillances ont permis à des élevages de fonctionner et de s'agrandir en s'affranchissant des contraintes applicables en matière d'installations classées. A titre d'exemple, l'absence de contrôle de l'exécution des plans d'épandage, dénoncée par la cour des comptes, a contribué directement à l'aggravation de la pollution par les sols.

Il faut souligner également que la jurisprudence admet la responsabilité directe de l'Etat à raison d'un préjudice causé par l'inaction durable des services de l'Etat qui s'abstient de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à un danger (voyez les décisions rendues à propos du sang contaminé et de l'amiante).

S'agissant du retard dans la transposition des directives, le lien de causalité peut apparaître plus ténu. Ainsi, en ce qui concerne la directive de 1991, le retard de transposition n'est que de quelques mois, voire d'un à deux ans et l'on peut penser qu'une transposition effectuée dans les délais n'aurait pas modifié la situation actuelle qui est le fait, plutôt de la non application d'une réglementation existante. Par contre, en ce qui concerne la directive du 16 juin 1975, la C.J.C.E. a constaté que « la teneur en nitrates des eaux de certains bassins de Bretagne n'était pas conforme aux exigences de la directive... » ; ce manquement persistant depuis plus de 25 ans, vous pouvez admettre l'existence d'un lien direct entre ce manquement et le préjudice constaté, bien que le ministre le conteste.

En second lieu, le ministre conteste l'existence d'un préjudice moral subi par les associations intimées, même évalué à un euro symbolique.

A titre liminaire, il est incontestable que le phénomène des marées vertes comporte des conséquences préjudiciables pour la Bretagne. Il ne s'agit certes pas de risques graves pour la santé. Mais ces préjudices existent et sont amplement détaillés et explicités dans les DPI, nous renvoyons aux études scientifiques réalisées. Nous nous bornerons à les mentionner : l'effet défavorable pour le tourisme et plus largement, pour l'image de marque de la Bretagne ; le coût du ramassage des masses d'algues vertes pour les collectivités locales ; les gênes pour l'activité de pêche et conchylicole ; les nuisances olfactives dues à la décomposition des algues sur la plage, laquelle dégage de l'hydrogène sulfuré pouvant être toxique par inhalation.

Cela étant, ce n'est pas de ces préjudices qu'il est demandé réparation à l'Etat.

Les requérantes de première instance, qui sont toutes des associations, ont demandé réparation de leur préjudice moral, et ce celui-ci seulement, en raison de l'atteinte causée aux buts qu'elles se sont données pour mission de défendre en vertu de leurs statuts.

Le ministre semble contester, dans son principe, la possibilité pour les associations, d'obtenir réparation de leur préjudice moral.

Pourtant, la jurisprudence admet que les groupements et associations puissent obtenir des dommages et intérêts en réparation de l'atteinte causée aux intérêts collectifs qu'ils ont pour mission de défendre.

Cela vaut bien entendu pour les préjudices matériels (Conseil d'Etat section 18 mai 1979 assoc urbanisme judaïque St-Seurin n° 413 au rec. Egalement pour l'atteinte à la réputation d'une personne morale (Conseil d'Etat 26 mars 1980 Min des aff étrangères p. 171.

Cela vaut également pour le préjudice moral.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a admis la réparation du préjudice moral causé à une association de défense d'un quartier par le déversement de « gadoues et d'immondices » (section, 25 janvier 1935 sieur Loubal et autres, rec p. 110) ; de même un syndicat a obtenu réparation du préjudice moral causé par une atteinte à la profession qu'il était chargé de défendre, par suite d'une atteinte au droit de grève (CE ass 18 janv 1980 synd CFDT des PTT du Haut-Rhin n° 7636, au rec). La CAA de Paris a également condamné l'Etat à réparer le préjudice moral causé à une

association d'habitants par une installation classée (CAA Paris 29 dec 1992 assoc de défense de la qualité de vie à Bondy et autres n° 91PA00556).

Certes l'indemnité a été, dans ces affaires, fixée à un montant symbolique, mais uniquement en raison de ce que le préjudice n'était pas plus amplement justifié dans son montant.

La cour de cassation admet également l'indemnisation du préjudice moral des associations (Cour de cass. Civ. 3è 26 septembre 2007 SCI Les Chênes c/ Association Rempart et autres, n°04-20636 (R.T.D.C. 2008, page 305) ; elle a jugé que, en dehors même d'une infraction pénale constituée, la méconnaissance de l'inconstructibilité d'une zone par la société civile immobilière bénéficiaire d'un permis de construire illégal « portait atteinte à la vocation et à l'activité au plan départemental de l'association, conforme à son objet social et à son agrément et causait à celle-ci un préjudice personnel direct en relation avec la violation de la règle d'urbanisme »

Voyez aussi sur cette question un article publié dans la RFDA mai-juin 1996 p. 544.

Il est vrai, cependant, que le CE a dénié à une fédération départementale d'associations de pêche tout droit à réparation de son préjudice moral subi en raison de la pollution d'une rivière (CE 8 janvier 1982 Fed deptale des assoc de pêche et de pisciculture de la Marne et autres n° 19959 aux tables ; mais la solution retenue, qui n'est pas fichée sur ce point, semble s'expliquer surtout par le défaut de justification du préjudice et non par une position de principe refusant toute réparation d'un préjudice moral.

Vous avez vous-même jugé qu'une association de protection d'animaux sauvages est fondée à demander réparation du préjudice moral résultant de l'atteinte, portée aux intérêts qu'elle s'est donnée mission de défendre, à raison de l'illégalité d'arrêtés autorisant la destruction d'animaux sauvages et vous avez accordé à ce titre une indemnité de 3 000 euros (CAA Nantes 25 mars 2008 ASPAS n° 07NT01586).

Dans ces conditions, les demandes des associations sont justifiées dans leur principe.

Il reste à déterminer le montant des indemnités à accorder et c'est sur ce point que porte l'appel incident des associations.

En l'espèce, l'association « Eau et rivières de Bretagne », déclarée en 1969, a pour objet la protection de l'eau et des milieux aquatiques, ..., la lutte contre leur pollution directe ou indirecte, ainsi que la promotion de leur connaissance, de leur respect et de leur défense à travers diverses actions et publications à caractère pédagogique. Elle a été agréée par arrêté ministériel du 17 février 1998 au titre de l'article L. 252-1 du code rural, devenu L. 141-1 du code de l'environnement.

A ce propos, l'agrément d'une association n'est pas une condition nécessaire pour obtenir réparation de son préjudice, mais l'agrément accordé en application de l'article L 141-2 du code de l'environnement, qui permet, à l'association qui en bénéficie, d'exercer les droits reconnus à la partie civile, ne peut que crédibiliser son action et, par suite, son droit à indemnité.

L'activité de « Eaux et rivières de Bretagne » est importante, en témoignent par exemple sa participation à la commission départementale du Finistère chargée d'élaborer les programmes de lutte contre les pollutions des eaux par les nitrates

d'origine agricole, au comité de pilotage des opérations « Bretagne Eau pure » et ses nombreuses actions contentieuses. La pollution par les marées vertes porte directement atteinte aux intérêts que cette association entend défendre. Eu égard à l'importance et à la multiplicité des activités de cette association, le préjudice moral qu'elle a subi du fait des carences des autorités de l'Etat (dans l'application des règles européennes et de la police des installations classées comme au regard de la gestion équilibrée de la ressource en eau) peut raisonnablement être évalué à 15.000 €.

L'association « Halte aux marées vertes » a été agréée plus récemment, le 19 septembre 2007, au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, et son objet social est porte sur la défense du littoral et des bassins versants contre les algues vertes et « la reconquête des rivages de la baie de Saint-Brieuc ». Ainsi, les carences de l'Etat qui ont conduit au phénomène des marées vertes, portent directement atteinte aux intérêts qu'elle s'est proposée de défendre, ce qui établit un préjudice moral certain ; elle soutient sans être contredite avoir participé à un certain nombre de manifestations contre les algues vertes en 1998, 2001, 2002 et 2003 et avoir à cette occasion mobilisé des milliers de personnes. Une somme de 3000 euros peut lui être accordée.

Pour sa part, l'association « Sauvegarde du Trégor » a pour objet « la défense des sites et du patrimoine naturel et culturel et la préservation du cadre de vie des habitants du Trégor », mais il ressort des pièces figurant au DPI qu'elle a déployé une activité importante à propos des marées vertes, phénomène dont souffre particulièrement la région du Trégor. Nous vous proposons de lui accorder une indemnité de 3 000 euros.

Enfin, l'association « De la source à la mer », déclarée en 1996 à la préfecture des Côtes d'Armor, a notamment pour but statutaire « ... de pouvoir consommer l'eau sans risque, de vivre avec des plages propres et en particulier sans algues vertes et avec des rivières sans pollution » ; la pollution par la prolifération des ulves constitue donc pour elle aussi une atteinte directe à ses intérêts ; par un arrêté du préfet des Côtes d'Armor du 17 janvier 2002 elle a obtenu l'agrément pour mener ses actions de défense de l'environnement sur le territoire de plusieurs communes, correspondant au bassin versant de la rivière dénommé « Ic ». Nous vous proposons de lui accorder une indemnité de 3.000€.

Les associations intimées ne demandent pas réparation d'un préjudice écologique, de sorte qu'il n'y aura pas à s'interroger sur l'existence d'un tel dommage. Voyez néanmoins sur cette question, CAA Lyon 23 avril 2009 assoc Club mouche saumon Allier et autre n° 07LY02634 à l'AJDA 2009 p. 1429.

Nous voudrions faire une dernière remarque sur cette affaire : le ministre soutient qu'une condamnation de l'Etat pour insuffisance et inefficacité de ses actions de prévention de la pollution azotée constituerait un signal extrêmement négatif adressé à l'ensemble des acteurs qui se sont mobilisés pour la reconquête de l'eau et risquerait de préjudicier à une dynamique enclenchée.

Mais nous pensons que la condamnation que nous vous proposons de confirmer aura une vertu pédagogique et ne pourra qu'inciter davantage les autorités

compétentes à mettre tout en œuvre pour combattre le phénomène des marées vertes, même si la tâche est, nous en convenons, bien difficile.

Quant à votre condamnation, elle vient sanctionner des défaillances passées mais pas condamner les efforts plus récents, qu'on ne peut nier, des autorités de l'Etat pour lutter contre le phénomène.

Les associations intimées peuvent prétendre au remboursement des frais qu'elles ont exposés dans la présente instance, à hauteur de 1000 € chacune.

Et PCMNC :

- au rejet du recours,
- à ce que les indemnités que l'Etat a été condamné à verser soit portées à 15000 € pour l'association Eaux et rivières de Bretagne » et à 3000 € pour chacune des autres associations,
- à la réformation du jugement du TAR en ce qu'il a de contraire,
- à la condamnation de l'Etat à verser aux intimées une somme de 1000 € chacune au titre de l'art L 761-1 du CJA,
- au rejet du surplus des conclusions des associations intimées.