

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2204173

ASSOCIATION PAYS D'ÉMERAUDE
MER ENVIRONNEMENT
SOCIÉTÉ POUR LA PROTECTION DES
PAYSAGES ET DE L'ESTHÉTIQUE
DE LA FRANCE

Mme Marie Thalabard
Rapporteure

M. Dominique Rémy
Rapporteur public

Audience du 2 février 2023
Décision du 10 février 2023

44-02
44-035
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 12 août 2022 et le 27 janvier 2023, l'association Pays d'Emeraude Mer Environnement (APEME) et la société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), représentées par Me Marie-Pierre Maître, avocate de la SELARL Atmos Avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 8 juillet 2022 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a accordé au Comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord (CRCBN) et à ses adhérents une dérogation, au titre de la saison 2022-2023, à l'obligation de traitement des moules non commercialisables définies comme sous-produits animaux et les a autorisés à épandre au sol, sur certains secteurs de la baie du Mont-Saint-Michel, des moules non commercialisables ;

2°) de mettre à la charge de l'État le paiement d'une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022, dès lors que celui-ci porte atteinte aux intérêts qu'elles ont pour objet de défendre, la SPPEF agissant, en outre, en tant qu'association agréée de protection de l'environnement ;

- depuis plus d'une dizaine d'années, l'intensification des activités conchylicoles sur la côte bretonne participe à l'envasement et à la dénaturation du site naturel d'exception, joyau patrimonial et site touristique, que constitue la baie du Mont-Saint-Michel ;

- plusieurs milliers de tonnes de déchets de moules non commercialisables sont déversées chaque année dans la baie, correspondant à 30 % de la production annuelle de moules estimée à 12 500 tonnes, sans que les autorités publiques n'aient pris de mesures visant à faire cesser ces dépôts illicites ;

- malgré la recommandation de l'IFREMER de mettre un terme à une telle pratique, le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé les adhérents du CRCBN à déposer des moules non commercialisables dans la baie du Mont-Saint-Michel pour la saison 2021-2022, par arrêté du 21 juillet 2021 qui a été suspendu par ordonnance du juge des référés du 17 décembre 2021 ;

- sans procéder à aucune consultation préalable ou information du public, sans respecter aucune règle de procédure, le préfet d'Ille-et-Vilaine a, par un nouvel arrêté du 8 juillet 2022, autorisé la poursuite des dépôts de déchets de moules non commercialisables dans la baie du Mont-Saint-Michel pour la saison 2022-2023 ;

- la demande déposée par le CRCBN auprès des services préfectoraux est soumise à autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, et devait, en conséquence, faire l'objet d'une étude d'impact, dès lors que la nomenclature des installations classées annexée à l'article R. 511-9 du code de l'environnement soumet, d'une part, sous la rubrique 2760-2, le stockage de déchets non dangereux au régime de l'enregistrement ou de l'autorisation et, d'autre part, sous la rubrique 2731-2, au régime de l'autorisation le dépôt, au-delà de 500 kg, de sous-produits animaux ;

- le rapport technique intitulé « Etude d'impact du dépôt de moules non commercialisables en baie du Mont-Saint-Michel », produit par le CRCBN au soutien de sa demande, ne répond pas aux exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, quant au contenu d'une étude d'impact, sans même que sa complétude n'ait été vérifiée par l'autorité environnementale ;

- l'arrêté préfectoral litigieux n'a été précédé ni d'une enquête publique, ni d'une procédure dématérialisée de consultation publique, en méconnaissance des articles L. 110-1 et L. 123-2 du code de l'environnement, ainsi que de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

- le préfet d'Ille-et-Vilaine s'est prononcé sans aucune consultation préalable, et notamment sans consulter l'autorité environnementale et les collectivités concernées, en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou encore la commission des cultures marines, en méconnaissance de l'article D. 914-3 du code rural et de la pêche maritime ;

- l'autorisation accordée, par l'arrêté préfectoral contesté, au CRCBN n'ayant pas été instruite selon les formalités de l'autorisation environnementale dans le but évident de favoriser les intérêts commerciaux des conchyliculteurs, le préfet a outrepassé ses pouvoirs et opéré un détournement de procédure ;

- l'utilisation du domaine public maritime doit être conforme à la vocation des zones concernées et de celles des espaces naturels et doit respecter les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ;

- l'arrêté préfectoral contesté a été adopté sans considération de l'affectation du domaine public maritime de la baie du Mont-Saint-Michel et de l'intérêt général associé, alors même que le préfet savait que les dépôts de moules sous taille sont à l'origine d'impacts sanitaires et environnementaux, ainsi que de nuisances visuelles et olfactives pour les riverains et les usagers du domaine ;

- chaque année depuis 2019, le bilan de la qualité des eaux de baignade publié par l'Agence régionale de santé de la Manche confirme les incidences sanitaires liées à une contamination fécale des eaux littorales du fait d'une concentration massive de goélands sur les dépôts de moules sous taille ;

- la décision litigieuse est d'autant plus contestable qu'elle n'est pas assortie de prescriptions efficaces visant à « Eviter, réduire, compenser » (ERC) à l'égard des effets négatifs du projet sur la santé ou l'environnement ou pour assurer la préservation de l'esthétique et de l'usage normal du domaine naturel et se contente de prévoir un suivi des incidences des rejets sur l'habitat benthique, sans fixer néanmoins les modalités de ce suivi ;

- le préfet a autorisé l'utilisation à titre gratuit du domaine public pour y déverser plusieurs milliers de tonnes de moules non commercialisables, en méconnaissance de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ce qui permet aux mytiliculteurs de s'exonérer des coûts de traitement des moules sous taille et ainsi de la réglementation applicable aux déchets ;

- les producteurs et détenteurs de déchets doivent gérer leurs déchets conformément aux principes de proximité et de hiérarchie des modes de traitement, l'élimination n'intervenant, aux termes de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, qu'en dernier lieu ;

- aucune disposition légale ou réglementaire ne permet de déroger aux règles fixées par les articles L. 541-2 et L. 541-2-1 du code de l'environnement, s'agissant du traitement des déchets, notamment à des fins économiques ;

- une dérogation aux conditions d'élimination des produits d'origine animale qui ne sont plus destinés à la consommation humaine pour des raisons commerciales ou des défauts n'est envisageable que si elle répond aux exigences fixées par l'annexe VI, chapitre IV du règlement (UE) 142/2011 de la commission du 25 février 2011, ce qui suppose notamment un volume hebdomadaire inférieur à 20 kg ;

- le règlement n°1069/2009/CE interdit l'application au sol des sous-produits animaux ;

- les articles 18 et 24 du règlement n°1069/2009/CE précisent que les exploitants en charge de l'entreposage de sous-produits animaux doivent être agréés, selon des modalités qui ont été définies par l'arrêté ministériel du 8 décembre 2011 ;

- le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé un dépôt relevant de plusieurs infractions du code de l'environnement, la pratique litigieuse, sans même évoquer le gaspillage alimentaire, étant interdite en vertu des législations sur l'eau, sur les déchets et sur les sous-produits animaux ;

- le préfet d'Ille-et-Vilaine ne pouvait accorder une dérogation au titre de l'article 19 a d) du règlement n°1069/2009, dès lors que les conditions n'étaient pas remplies compte tenu des risques pour la santé publique et animale des rejets litigieux et que les quantités de moules épandues sont très supérieures au seuil de 20 kg par semaine ;

- seul le ministre de l'agriculture était compétent pour accorder une telle dérogation, laquelle suppose, néanmoins, au préalable de disposer d'une autorisation environnementale ou d'un agrément sanitaire ;

- l'incompatibilité du projet litigieux avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2022-2027 est manifeste tout comme avec le Schéma des structures des exploitations de cultures marines (SSECM) qui prévoit, notamment, l'obligation de ramener à terre tous les déchets issus des concessions de cultures marines ;

- le dépôt litigieux ne répond à aucune des prescriptions minimales fixées par l'arrêté ministériel du 12 février 2003 relatif aux prescriptions applicables aux installations classées soumises à autorisation sous la rubrique 2731 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 décembre 2022, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la pratique culturelle consistant à déposer au sol les moules récoltées qui ne répondent pas au cahier des charges de l'Appellation d'origine protégée (AOP) est née dans les années 1950 et demeure depuis la seule issue pour ces produits de la mer, qui retournent ainsi dans leur habitat naturel ;

- ces dépôts sont demeurés pendant longtemps incontrôlés par les autorités publiques, en raison de l'absence de politique et de réglementation nationale et locale clairement définie ;
- l'Etat et les professionnels de la filière ont engagé et financé une démarche de valorisation locale des petites moules mais ce processus nécessite du temps, ce qui ne permet pas encore d'interdire la pratique de tels dépôts ;
- l'arrêté en litige constitue une décision individuelle qui relevait bien de la compétence du préfet localement compétent ;
- l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022 a été pris sur le fondement du règlement (CE) n°1069/2009 du parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et non sur le fondement de la réglementation environnementale, sans contrainte procédurale, notamment s'agissant de l'obligation de mener une étude d'impact ;
- la référence faite par les associations requérantes à l'annexe VI du règlement (UE) n°142/2011 de la commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n°1069/2009 est erronée ;
- l'étude d'impact rédigée par la société Pos3idon le 29 mars 2022 comprend un résumé non-technique du projet en identifiant clairement et précisément la localisation des chemins de dépôts des moules « sous taille », une analyse de l'état initial du site concerné avec un diagnostic écologique ainsi qu'une évaluation des incidences Natura 2000 du projet et les mesures envisagées pour « Eviter, réduire, compenser » ;
- après examen au cas par cas, il a été décidé de soumettre le projet de dépôt des moules sous taille à une évaluation environnementale, sans que toutefois ce projet ne relève d'aucun régime particulier d'autorisation environnementale, ce qui n'impliquait pas de mener une enquête publique préalablement à l'arrêté préfectoral en litige ;
- l'arrêté préfectoral contesté n'engendrant pas une modification substantielle de l'usage du domaine public naturel, utilisé pour le dépôt de moules « sous taille » de manière continue depuis de nombreuses années, aucune enquête publique ne s'imposait en application de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'avis de la commission des cultures marines n'était pas requis, dès lors que l'acte contesté n'est pas une autorisation d'exploitation de cultures marines, ni ne concerne une quelconque concession conchylicole ;
- les objectifs affichés et assumés des pouvoirs publics, par l'édiction de l'arrêté en litige créant une situation plus restrictive qu'auparavant concernant les rejets de petites moules sur l'estran, visent à préserver l'état écologique de la baie et de ses environs par l'encadrement et le suivi ;
- le domaine public naturel répond à un principe fondamental et ancien de libre usage par le public et pour les activités de pêche et de cultures marines, consacré notamment par l'article L. 321-9 du code de l'environnement ;
- l'impact éventuel du dépôt sur l'estran des moules « non commercialisables » autorisé sur le domaine public maritime sur les autres usages est circonscrit aux zones d'épandage autorisées, qui sont de superficie extrêmement modeste ;
- la décision contestée qui n'a aucunement pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public ou l'utilisation de ce domaine de manière privative, c'est-à-dire dans des conditions dépassant le droit d'usage qui appartient à tous, au sens de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, n'avait pas à faire l'objet d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public maritime et donc n'avait pas à être soumise à une redevance ;
- les moules sous taille relèvent de la catégorie des sous-produits animaux et sont expressément exclus de la réglementation européenne relative aux déchets et de la nomenclature IOTA ;
- selon le rapport Pos3idon, les éléments du projet sont largement compatibles avec les orientations du SDAGE 2016-2021 ;

- l'application au sol des moules est pratiquée sur les chemins pour durcissement des sols et est donc parfaitement autorisée, d'autant que l'application autorisée par l'arrêté préfectoral litigieux ne concerne que les moules inférieures à un certain calibre et est limitée à une période de l'année.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 janvier 2023, le Comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord (CRCBN), représenté par Me Julien Bonnat et Me Sophie Costard, avocats de la SELARL Avoxa Rennes, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge des associations requérantes le paiement d'une somme de 5 000 euros, chacune, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle est présentée par la SPPEF, dont l'intérêt à agir n'est pas démontré au regard de son objet statutaire ;

- l'étude d'impact qui a été réalisée avec sérieux par le cabinet Pos3idon et ne relève pas d'incompatibilité entre le dépôt des moules sous taille et le milieu naturel, n'était pas obligatoire au titre de la dérogation à la réglementation sanitaire qui lui a été accordée ;

- il n'existe aucune étude qui démontrerait l'effet nuisible de l'application au sol des moules sous taille sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune, alors que cet épandage s'est toujours pratiqué et que la profession n'a aucun intérêt à porter atteinte au milieu dont elle est dépendante ;

- aucune disposition du règlement (CE) n°1069/2009 du 21 octobre 2009 n'impose la mise en place d'une procédure de participation du public ;

- la légalité de l'arrêté préfectoral en litige, qui ne porte que sur l'application de la législation sanitaire, ne peut être appréciée en considération des dispositions du code de l'environnement et notamment s'agissant de la consultation de l'autorité environnementale et des collectivités intéressées ;

- la commission des cultures marines n'avait pas à être saisie, dès lors que l'arrêté préfectoral en litige a uniquement pour objet d'encadrer davantage une pratique déjà existante, et non d'autoriser une exploitation de cultures marines ou un nouveau projet ;

- le détournement de procédure allégué n'est pas établi, d'autant qu'il est probable que l'évaluation environnementale qui lui a été demandée n'était pas nécessaire en application des dispositions du code de l'environnement ;

- il n'est pas établi que l'épandage des moules sous taille ne serait pas conforme à l'intérêt général qui s'attache à l'utilisation du domaine public maritime, compte tenu des mesures prises par la profession pour assurer la qualité des eaux et l'élimination des déchets ;

- les Comités régionaux de la conchyliculture (CRC) étant des organismes de service public, ils ne sauraient être assujettis au paiement d'une redevance pour l'occupation du domaine public maritime ;

- le moyen tenant au caractère illicite du rejet direct des moules non commercialisables dans le milieu naturel n'est pas fondé ;

- la lecture objective de l'étude menée par le cabinet Pos3idon permet de constater que, sur les six orientations du SDAGE relevées, seule la poursuite de la réduction des rejets directs des polluants organiques n'est temporairement pas compatible avec le projet ;

- le moyen tenant à la non compatibilité avec le Schéma des structures des exploitations de cultures marines n'est pas fondé, dans la mesure où l'application au sol ne concerne pas l'ensemble des moules mais seulement celles inférieures au calibre exigé pour la commercialisation et pendant environ cinq mois dans l'année, à raison d'une fois par jour ou d'une fois tous les deux jours ;

- l'arrêté du 8 juillet 2022 ayant une portée sanitaire, le respect des prescriptions définies par l'arrêté ministériel du 12 février 2003 relatif aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement ne s'imposait pas.

Vu :

- l'ordonnance n°2204175 rendue le 21 septembre 2022 par le juge des référés du tribunal administratif de Rennes ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (CE) n°1069/2009 du parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine ;
- le règlement (UE) n°142-2011 de la commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n°1069/2009 ;
- la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Thalabard,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de Me Maître, représentant l'APEME et la SPPEF, de Mme Swiathy et de M. Fièvre, représentants le préfet d'Ille-et-Vilaine et de Me Costard, représentant le CRCBN.

Considérant ce qui suit :

1. Saisi le 6 avril 2022 par le Comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord (CRCBN) d'une demande d'autorisation de procéder au dépôt des moules non commercialisables en baie du Mont-Saint-Michel, au titre de la rubrique 2731 de la nomenclature relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), portant sur le dépôt de sous-produits animaux, le préfet d'Ille-et-Vilaine a, par arrêté du 12 mai 2022, décidé, après examen au cas par cas, de soumettre ce projet à une évaluation environnementale. Le CRCBN a déposé un dossier, à cet effet, le 7 juillet 2022 auprès des services de l'Etat. Toutefois, sans attendre l'issue de la procédure d'instruction de la demande d'autorisation déposée au titre de la législation ICPE, le préfet d'Ille-et-Vilaine a, par arrêté du 8 juillet 2022, accordé au CRCBN et à ses adhérents une dérogation à l'obligation prévue par le règlement européen du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et dérivés, applicable au traitement des moules non commercialisables, en précisant que cette dérogation, valant jusqu'au 15 février 2023, permet d'appliquer sur le sol ces moules non commercialisables sur certains secteurs de la Baie du Mont-Saint-Michel. Par la présente requête, l'association Pays d'Emeraude Mer Environnement (APEME) et la société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) demandent l'annulation de cet arrêté préfectoral du 8 juillet 2022.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article 1^{er} de ses statuts, tel qu'il est cité par le CRCBN lui-même, *« l'association dite « Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France », fondée en 1901, a pour but général de répandre cette notion que les beautés naturelles et monumentales d'un pays sont aussi indispensables à son honneur et à sa richesse qu'à son agrément. / Elle a pour but particulier : / (...) 2° - d'empêcher que les sites naturels ou urbains qui font la beauté du visage de la France, ne soient dégradés ou détruits par des spéculations des industries, des constructions, des travaux publics, conçus, installés, exécutés sans aucun souci de l'aspect de la région et des intérêts matériels mêmes qui sont attachés à son aspect. (...) »*.

3. Compte tenu de l'impact visuel, sanitaire et environnemental de l'épandage autorisé des moules non commercialisables sur la baie du Mont-Saint-Michel, la SPPEF justifie, eu égard à son objet statutaire et aux intérêts qu'elle entend défendre, d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022. L'intérêt à agir de l'association APEME qui a, pour sa part, pour objet statutaire notamment *« de veiller et d'agir pour le respect des textes législatifs et réglementaires concernant la protection de l'environnement »* et *« d'entreprendre toutes actions qui contribuent à la protection et à la sauvegarde des milieux naturels, de la faune et de la flore et à la lutte contre les pollutions, y compris d'origine marine »* et exerce *« ses activités en Ille-et-Vilaine et en Côtes-d'Armor, sur les communes de la CA Saint Malo Agglomération, de la CC du Pays de Dol de Bretagne et de la Baie du Mont Saint Michel et des CC Pleine Fougères Baie du Mont Saint Michel, de la Bretagne Romantique, de la Côte d'Emeraude et celle du Pays de Matignon »* n'est, par ailleurs, pas contesté par les parties défenderesses, le CRCBN se bornant à dénier à la SPPEF tout intérêt à agir. Par suite, et en tout état de cause puisqu'une requête collective est recevable dès lors qu'au moins un requérant est recevable pour demander l'annulation d'un arrêté préfectoral, la fin de non-recevoir opposée par le CRCBN tirée du défaut d'intérêt à agir de la SPPEF doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Le règlement européen n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine s'applique, selon son article 2, notamment aux *« produits d'origine animale qui peuvent être destinés à la consommation humaine en vertu de de la législation communautaire »* et qui, *« selon la décision, irréversible, d'un exploitant, sont destinés à des fins autres que la consommation humaine. »*. L'article 3 de ce règlement précise que : *« Aux fins du présent règlement, on entend par : 1. « sous-produits animaux », les cadavres entiers ou parties d'animaux, les produits d'origine animale ou d'autres produits obtenus à partir d'animaux, qui ne sont pas destinés à la consommation humaine, y compris les ovocytes, les embryons et le sperme ; / (...) 10. « autorité compétente », [a) les autorités centrales d'un État membre compétentes pour organiser les contrôles officiels et d'autres activités officielles (...) ; / b) toute autre autorité à laquelle ladite compétence a été conférée ; / c) le cas échéant, les autorités correspondantes d'un pays tiers ;]/ 11. « exploitant », toute personne physique ou morale, y compris le transporteur, le négociant ou l'utilisateur, qui exerce son contrôle sur un sous-produit animal ou un produit dérivé ; (...) / 13. « établissement » ou « usine », tout lieu, autre qu'un navire de pêche, où sont effectuées des opérations impliquant la manipulation de sous-produits animaux ou de produits dérivés ; (...). »*

5. Les sous-produits animaux sont classés par le règlement européen précité en catégories spécifiques, allant de la catégorie 1 à la catégorie 3, reflétant leur niveau de risque, du plus élevé au moins élevé, pour la santé publique et animale. Ainsi, aux termes de l'article 10 de ce règlement : *« Les matières de catégorie 3 comprennent les sous-produits animaux suivants : / (...) »*

k. les matières suivantes provenant d'animaux n'ayant présenté aucun signe de maladie transmissible par ces matières aux êtres humains ou aux animaux : / i) les carapaces de crustacés ou coquilles de mollusques présentant des corps mous ou de la chair. (...) ». L'article 14 du règlement prévoit que : « Les matières de catégorie 3 : / a) sont éliminées comme déchets, par incinération, avec ou sans transformation préalable ; / b) si elles constituent des déchets, sont éliminées ou valorisées par coïncinération, avec ou sans transformation préalable ; / c) sont éliminées dans une décharge autorisée, après transformation ; / d) sont transformées, sauf dans le cas de matières de catégorie 3 altérées par un phénomène de décomposition ou par une détérioration, de sorte qu'elles comportent, du fait de ce produit, un risque inacceptable pour la santé publique et animale (...) / e) sont utilisées pour la production d'aliments crus pour animaux familiers, mis sur le marché conformément à l'article 35 ; / f) sont converties en compost ou en biogaz ; / g) dans le cas de matières issues d'animaux aquatiques, sont ensilées, compostées ou converties en biogaz ; / h) s'il s'agit de carapaces de crustacés ou de coquilles de mollusques, autres que celles visées à l'article 2, paragraphe 2, point f), ainsi que de coquilles d'œufs, sont utilisées dans des conditions déterminées par l'autorité compétente et propres à prévenir les risques pour la santé publique et animale ; / i) sont utilisés comme combustibles, avec ou sans transformation préalable ; / j) sont utilisées pour la fabrication des produits dérivés visés aux articles 33, 34 et 36 et mis sur le marché conformément auxdits articles ; (...). ».

6. Toutefois, selon l'article 19 de ce même règlement : « 1. Par dérogation aux articles 12, 13, 14 et 21, l'autorité compétente peut autoriser l'élimination : / (...) d) par des moyens autres que l'incinération ou l'enfouissement sur place, soumis à un contrôle officiel, dans le cas de matières de catégorie 2 et de catégorie 3 ne comportant pas de risque pour la santé publique et animale, lorsque les quantités de matières n'excèdent pas un certain volume par semaine, déterminé eu égard à la nature des activités réalisées et à l'espèce d'origine des sous-produits animaux concernés ; / (...). ». L'article 20 dudit règlement expose que : « 1. La procédure d'autorisation d'une autre méthode d'utilisation ou d'élimination des sous-produits animaux ou des produits dérivés peut être engagée soit par la Commission, soit, à la suite d'une demande, par un Etat membre ou une partie intéressée, laquelle peut représenter plusieurs parties intéressées. / 2. Les parties intéressées soumettent leur demande à l'autorité compétente de l'Etat membre dans lequel elles ont l'intention d'employer l'autre méthode concernée. / L'autorité compétente dispose de deux mois à compter de la réception du dossier complet de demande pour déterminer si celui-ci est conforme au modèle standard de demande visé au paragraphe 10. / 3. L'autorité compétente communique les demandes des Etats membres et des parties intéressées, ainsi que son rapport d'évaluation, à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et en informe la Commission. / (...) 5. (...) L'EFSA formule un avis sur la demande introduite. / (...) 9. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis de l'EFSA et compte tenu de cet avis, la Commission informe le demandeur de la mesure proposée qui sera adoptée conformément au paragraphe 11. (...) ». Le règlement (UE) n°142/2011 de la Commission du 25 février 2011 qui précise les conditions d'application du règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil, expose, en son article 16 que : « 1. Les demandes d'autorisation d'autres méthodes d'utilisation ou d'élimination des sous-produits animaux ou des produits dérivés, visés à l'article 20, paragraphe 1, du règlement (CE) n°1069/2009, sont introduites par les Etats membres ou les parties intéressés, qui se conforment aux exigences de présentation des demandes d'autorisation d'autres méthodes figurant à l'annexe VII du présent règlement. (...) ». Selon le chapitre II de cette annexe VII : « 1. Les demandes doivent contenir toutes les informations nécessaires concernant les points suivants, afin de permettre à l'EFSA d'évaluer la sûreté de l'autre méthode qui est proposée. (...) ».

7. Le préfet d'Ille-et-Vilaine expose que l'arrêté du 8 juillet 2022 autorisant jusqu'au 15 février 2023 l'application sur l'estran des moules « non-commercialisables » dans des zones délimitées du domaine public maritime de la baie du Mont-Saint-Michel, pour un nombre restreint

d'entreprises, a pour objet d'encadrer les dépôts et de les circonscrire en vue de favoriser l'amélioration de l'état écologique du site et se fonde uniquement sur la réglementation sanitaire issue du règlement (CE) n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 et non sur la réglementation environnementale. Toutefois, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la dérogation à l'obligation de traitement des moules non-commercialisables accordée, au titre de la saison 2022-2023, au CRCBN et à ses adhérents, en application du d) du 1 de l'article 19 de ce règlement, a été accordée conformément aux conditions de procédure et de fond prévues par ce règlement. Si l'article 19 du règlement européen n°1069/2009 du 21 octobre 2009 permet, par dérogation, l'élimination des sous-produits animaux de catégorie 3, dont relèvent les moules non-commercialisables en vertu des dispositions citées au point 2, par un autre moyen que l'incinération ou l'enfouissement, il n'est pas établi que la méthode retenue par le préfet d'Ille-et-Vilaine, consistant à épandre au sol des mollusques sous taille sans traitement préalable et sans limitation de leur quantité, aurait été autorisée, après avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et conformément à la procédure définie par ce règlement européen, complété par le règlement UE n°142/2011 du 25 février 2011 détaillant ses conditions d'application. Il n'est pas davantage établi que le CRCBN et ses adhérents seraient titulaires d'un agrément sanitaire permettant de procéder, ainsi que l'exigent les dispositions de l'article 24 du règlement européen n°1069/2009, à la collecte, à l'entreposage et au dépôt sur l'estran des moules sous-taille. Surtout, il n'est pas justifié que le préfet d'Ille-et-Vilaine pouvait compétemment accorder une dérogation à caractère individuel, alors que les dispositions du IV de l'article R. 231-13 du code rural et de la pêche maritime réservent au seul ministre chargé de l'agriculture et, le cas échéant, aux ministres chargés, respectivement, de la santé, de l'écologie, de la consommation et de la défense, de fixer les normes sanitaires auxquelles doivent satisfaire les sous-produits animaux en application notamment des « *articles 4,6,11 à 15,17 à 32,35 à 37,41,42,45 à 49,51 et 53 du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifié établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002* », et de définir les modalités d'application de ce règlement européen ainsi que, le cas échéant, les dérogations qui y sont prévues. Si le décret n°2020-412 du 8 avril 2020, dont il n'est au demeurant pas soutenu qu'il aurait été fait application, reconnaît au préfet un droit de dérogation pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence, ce droit ne porte que sur les normes arrêtées par l'administration de l'Etat et ne concerne pas les normes sanitaires. Ainsi, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le préfet d'Ille-et-Vilaine ne pouvait, comme il l'a fait, autoriser le rejet direct des moules non commercialisables dans le milieu naturel, en faisant application du règlement européen n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009.

8. En tout état cause, le préfet ne pouvait considérer que l'autorisation accordée au CRCBN et à ses adhérents de procéder à l'élimination par un autre moyen que l'incinération ou l'enfouissement sur place des moules dites non commercialisables, par dérogation aux exigences du règlement n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, suffisait à exonérer cet épandage sur le domaine public maritime du respect des réglementations applicables au titre du code de l'environnement et du code général de la propriété des personnes publiques. D'une part, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que l'épandage de moules non commercialisables sur l'estran de la baie du Mont-Saint-Michel représente un volume annuel compris entre 2 200 et 3 600 tonnes, un tel dépôt de sous-produits animaux relève, en application de l'annexe 4 de l'article R. 111-9 du code de l'environnement, de la rubrique 2731-2 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, soumise au régime de l'autorisation et supposant, en application des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement, notamment la réalisation préalable d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique, un avis de l'autorité environnementale, et la consultation des collectivités intéressées. D'autre part, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que l'utilisation du domaine

public maritime par le CRCBN et ses adhérents aurait fait l'objet d'une autorisation respectant les exigences fixées par les articles L. 2121-1 et L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, et prise après consultation de la commission des cultures marines ainsi que le prévoient les dispositions de l'article D. 914-3 du code rural et de la pêche maritime. Il n'est également pas sérieusement contestable que l'épandage autorisé par l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022 n'est pas conforme aux exigences imposées en matière de gestion des déchets par l'article 8 du Schéma des structures et exploitations de cultures marines (SSECM), déterminé par arrêté du préfet de la région Bretagne du 20 juin 2019 et applicable au domaine public maritime en vertu de l'article D. 923-2 du code rural et de la pêche maritime, qui fixe les obligations d'entretien des concessionnaires de culture marine, sans que le point 5 de l'annexe VI de cet arrêté préfectoral, dans sa rédaction actuelle, ne permette de considérer que la remise dans le milieu sous forme d'épandages massifs et systématiques de certains coproduits de la mytiliculture pourrait être admise. Enfin, et contrairement à ce que soutient le préfet en défense, les sous-produits animaux de catégorie 3 destinés prioritairement à l'incinération ne sauraient être considérés comme exclus de la réglementation européenne relative aux déchets, ainsi qu'il ressort de la lecture du point 2 de l'article 2 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets. En conséquence, en l'absence de projet de valorisation des moules non commercialisables, celles-ci ont le caractère de déchets dont la gestion doit se conformer aux exigences des articles L. 541-2 et suivants du code de l'environnement. Pour l'ensemble de ces motifs, les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en choisissant d'autoriser l'épandage des moules non commercialisables sur le domaine public maritime de la Baie du Mont-Saint-Michel sur le seul fondement des dispositions du règlement CE n°1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, le préfet d'Ille-et-Vilaine n'a pas fait application des procédures et dispositions applicables à une telle pratique, seules susceptibles de lui conférer un fondement légal.

9. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'APEME et la SPPEF sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022.

Sur les frais liés au litige :

10. Il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, le versement à l'APEME et à la SPPEF d'une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les conclusions présentées au même titre par le CRCBN ne peuvent, en revanche, qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 8 juillet 2022 du préfet d'Ille-et-Vilaine définissant les conditions d'application au sol de moules non commercialisables en baie du Mont-Saint-Michel est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'APEME et à la SPPEF la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par le CRCBN au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Pays d'Emeraude Mer Environnement (APEME), à la société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), au Comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord (CRCBN), au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine.

Délibéré après l'audience du 2 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,
Mme Thalabard, première conseillère,
M. Blanchard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 février 2023.

La rapporteure,

signé

M. Thalabard

Le président,

signé

G.-V. Vergne

La greffière,

signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, chacun en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.