

**N° 1403987**

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION PAYS D'EMERAUDE MER  
ENVIRONNEMENT et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Le Roux  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Rennes,

(5<sup>ème</sup> chambre)

M. Radureau  
Rapporteur public

---

Audience du 12 juin 2015  
Lecture du 10 juillet 2015

44-006-03-01  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 26 août 2014 et le 30 mai 2015, l'Association Pays d'Émeraude Mer Environnement (APEME), la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), l'Association des Usagers du Rio (ASURIO), l'association « Les Courtils » et Mme Marie F., représentées par Me Maître, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° 63 du 27 juin 2014 par lequel le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé le comité régional de la conchyliculture Bretagne Nord à exploiter une concession expérimentale de cultures marines au large de la commune de Saint-Coulomb ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la demande d'autorisation d'exploiter un élevage de moules sur filières présentée le 11 février 2013 ne comprend pas les informations requises par les dispositions de l'article R. 2124-62 du code général de la propriété des personnes publiques, du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines et de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 6 juillet 2010 pris pour son application ; elle est signée par une personne dont il n'est pas possible d'apprécier la compétence à défaut de la mention de son nom et de sa qualité ;

- les exploitations de cultures marines sont soumises à étude d'impact en application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et du f) du 10° de l'annexe à l'article R. 122-2 ;

- les exploitations de cultures marines sont soumises à étude d'impact en application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et du g) du 10° de l'annexe à l'article R. 122-2 ;

- les exploitations de cultures marines sont soumises à étude d'impact en application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement et du 11° de l'annexe à l'article R. 122-2 ;

- les informations contenues dans le dossier présenté par le comité régional de la conchyliculture Bretagne nord qui comprend un chapitre d'une dizaine de pages consacré à l'impact du projet d'expérimentation, dans le diaporama présenté lors de la réunion du 11 octobre 2013 et dans le document de suivi du 13 mars 2013 sont manifestement insuffisantes au regard des exigences de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, pour permettre à l'autorité décisionnaire d'appréhender l'impact réel du projet sur l'environnement ;

- le projet n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son incidence au regard des objectifs de conservation du site, dénommée « évaluation Natura 2000 » ;

- la procédure suivie méconnaît le droit à la participation du public consacré par le 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ; le projet n'a pas été précédé d'une enquête publique environnementale ou « Bouchardeau » visée par l'article L. 123-1 et le 1° du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, rendus applicables par l'effet du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 ;

- l'enquête publique organisée par l'administration est irrégulière : elle ne respecte pas les dispositions du premier alinéa de l'article 14 ainsi que l'article 16 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 ;

- plusieurs autorités, tels que le préfet maritime, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et l'autorité environnementale, n'ont pas été consultées lors de l'enquête administrative, en méconnaissance des articles R. 152-1 du code du domaine de l'Etat, 15 du décret n°83-228 du 22 mars 1983 et 8 de l'arrêté ministériel du 16 juillet 2010 pour le préfet maritime, l'article 3 du décret n°83-228 du 22 mars 1983 pour l'IFREMER et l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour l'autorité environnementale ;

- le préfet a commis un détournement de procédure : le projet détourne l'expérimentation des cultures marines de son objet réglementaire prévu à l'article 36 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 ;

- le principe de précaution consacré par le 1° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement et l'article 5 de la charte constitutionnelle de l'environnement fait obstacle à ce qu'une autorisation soit utilisée en vue de déterminer a posteriori l'impact environnemental du projet ; il n'apparaît pas utile de vérifier la faisabilité technique des filières qui représentent le mode d'élevage des moules majoritaire dans le monde ;

- l'arrêté comporte une erreur d'identification de la zone maritime concédée : le cahier des charges annexé à l'arrêté doit localiser la parcelle exploitée dans les conditions déterminées par l'article 13 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 et l'annexe I (article 1<sup>er</sup>) de l'arrêté ministériel du 6 juillet 2010 ; en l'espèce, les indications portées sont erronées sur deux latitudes ;

- le schéma départemental des structures des exploitations de cultures marines (SSECM), mis en œuvre conformément à l'article 5 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 et fixé pour l'Ille-et-Vilaine, par arrêté préfectoral du 11 juillet 2000, dont l'annexe 2 a été modifiée le 4 décembre 2002, n'est pas en l'espèce respecté alors pourtant qu'il est opposable aux concessions de cultures marines ;

- le projet envisagé comporte de graves incidences environnementales sans prévoir de mesures permettant de les éviter, les réduire ou les compenser ; le principe d'action préventive et

de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement est consacré par l'article L. 110-1 du code de l'environnement et garanti par l'article 3 de la charte constitutionnelle de l'environnement ;

- le préfet devait vérifier que le projet ne s'inscrit pas dans une zone susceptible d'affecter une espèce protégée ;

- le préfet a autorisé l'expérimentation de l'exploitation des cultures marines pour « évaluer plus complètement l'impact sur l'environnement et les paysages » et faire un « bilan » de la quantité de déchets produite par l'élevage de moules sur filières en fin d'exploitation en réalisant une plongée pour récupérer les déchets ; ce faisant, le préfet a substitué l'étude d'impact du projet par son expérimentation ;

- l'arrêté contesté ne comporte pas de prescriptions suffisantes : il ne décrit pas les conditions d'occupation de la concession, il ne prescrit pas les techniques utilisées pour l'élevage mytilicole envisagé, il n'impose aucune mesure de prévention visant à éviter, réduire ou compenser les effets du projet sur l'environnement ; en conséquence, il méconnaît les dispositions de l'article 13 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983, l'article L. 162-16 et l'alinéa 2 du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 février 2015, le comité régional de la conchyliculture Bretagne Nord conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la présidente de l'association Pays d'Emeraude Mer Environnement (APEME) n'a pas qualité pour agir ;

- la société pour la protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) n'a pas intérêt à agir ;

- l'association des Usagers du Rio (ASURIO) n'a pas intérêt à agir ;

- l'association « Les Courtils » n'a pas intérêt à agir ;

- Mme F. n'a pas intérêt à agir ;

- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mars 2015, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, et, à titre subsidiaire, au rejet au fond de celle-ci, et demande, en outre, au tribunal de mettre à la charge des requérantes la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- en l'absence d'impact visuel notable du projet et faute de démontrer en quoi l'interdiction de la pêche et de la navigation maritime sur le site concerné ferait grief aux pêcheurs plaisanciers, ni la SPPEF, ni l'association ASURIO dont les statuts limitent au demeurant son périmètre d'intervention au Havre de Rothéneuf, ni l'association « les Courtils », ni l'association APEME, ni Mme F. ne justifient, au regard des intérêts qu'ils entendent défendre, d'un intérêt donnant qualité pour agir en annulation de l'arrêté contesté ;

- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'instance en référé n° 1404968 et l'ordonnance du 5 décembre 2014.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- 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 M. Le Roux,
- les conclusions de M. Radureau, rapporteur public,
- et les observations de :
  - Me Maître, représentant les associations requérantes et Mme F.,
  - M. Rey, représentant le préfet d'Ille-et-Vilaine.

1. Considérant que, par arrêté du 27 juin 2014, le préfet d'Ille-et-Vilaine a autorisé un projet de cultures marines, sur une superficie maritime de 192 500 m<sup>2</sup> située dans une zone Natura 2000, à environ 3 km du rivage, au large de la commune de Saint-Coulomb, au nord de la pointe du Nid et au sud-est de la basse du Nid, consistant à exploiter à titre expérimental, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, quatre filières mytilicoles de 100 mètres chacune ; que la filière de type « subflottante » comprend une aussière porteuse reliée à deux bouées-mère ; que la filière de type « flottante » retenue est une filière « perle » où les bouées sont directement fixées, tous les 2 mètres, sur l'aussière principale ; que les deux filières de type « sub-surface » nécessitent quant à elles l'installation de bouées de surface par intervalle de 2,50 mètres ; que sur chacune des quatre aussières porteuses ainsi installées, sont amarrées, par intervalle d'un mètre, cent « descentes », à savoir des filins en polypropylène de faible diamètre de 4 mètres de profondeur où sont semencées les moules ; que des poids sont installés à l'extrémité de ces filins, afin de limiter leur mouvement ; que le système d'ancrage retenu consiste à installer deux jambettes par filières, prolongées d'une chaîne de liaison entre les corps-morts et se terminant par des ancres de 2,5 à 3 tonnes utilisées par les bateaux ; qu'une distance de 250 mètres sépare les deux filières situées à l'ouest - elles-mêmes distantes de 150 mètres - de celles situées à l'est de l'emprise, qui sont éloignées l'une de l'autre de plus de 100 mètres ; que les requérantes demandent l'annulation de cet arrêté ;

Sur les fins de non recevoir opposées en défense :

2. Considérant, en premier lieu, qu'en l'absence d'impact visuel notable du projet et faute de démontrer en quoi l'interdiction de la pêche et de la navigation maritime sur le site concerné causerait un préjudice grave et immédiat aux pêcheurs plaisanciers, ni la SPPEF, ni l'association ASURIO – dont les statuts limitent au demeurant son périmètre d'intervention au Havre de Rothéneuf – ni l'association « Les Courtils », ni Mme F. ne justifient, au regard des intérêts qu'ils défendent ou de leur situation, d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de l'arrêté contesté ; que, par suite, il y a lieu de faire droit aux fins de non recevoir opposées en défense par le préfet d'Ille-et-Vilaine et par le comité régional de la conchyliculture Bretagne Nord tirées du défaut d'intérêt à agir de la SPPEF, de l'association ASURIO, de l'association « Les Courtils » et de Mme F. ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que compte tenu de la localisation du projet, des risques - évoqués dans l'étude menée par le comité régional de la conchyliculture de Bretagne nord - de pertes d'éléments métalliques sur les fonds marins et d'échouage d'objets sur le littoral, l'arrêté contesté porte atteinte aux intérêts que l'APEME se propose de défendre, à savoir, sur la côte d'Emeraude, la protection et la sauvegarde des milieux naturels, de la faune et de la flore et la lutte contre les pollutions y compris d'origine marine ; que, par suite, la fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de l'APEME opposée par le préfet d'Ille-et-Vilaine doit être rejetée ;

4. Considérant, en dernier lieu, que si le juge administratif doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée ; qu'en l'espèce, si le compte rendu du bureau du 23 juillet 2014 donnant à la présidente l'autorisation de représenter l'association en justice en vertu de l'article 10 de ses statuts n'est pas signé par son secrétaire contrairement à ce que prévoit l'article 7 de ces mêmes statuts, cette circonstance est toutefois sans incidence sur la réalité de l'habilitation ; que, par suite, la fin de non recevoir tirée de l'absence de qualité à agir de la présidente de l'APEME opposée par le comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord doit être rejetée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable en l'espèce : « I. — *Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. / Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III à la directive 85/337/ CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 122-2 du même code : « I.-*Les travaux, ouvrages ou aménagements énumérés dans le tableau annexé au présent article sont soumis à une étude d'impact soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, en fonction des critères précisés dans ce tableau (...)* » ; que le « 10° g » de l'annexe à cet article R. 122-2, dans sa rédaction applicable en l'espèce, prévoit que les « *Travaux, ouvrages et aménagements sur le domaine public maritime et sur les cours d'eau.* » concernant les « *Zones de mouillages et d'équipements légers* » doivent être « *soumis à la procédure de " cas par cas " en application de l'annexe III de la directive 85/337/ CE* » ; qu'aux termes de l'article R. 122-3 de ce même code : « I.-*Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, définie à l'article R. 122-6, examine, au regard des informations fournies par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage, si le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact. / Les informations demandées au pétitionnaire sont définies dans un formulaire de demande d'examen au cas par cas dont le contenu est précisé par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Ce formulaire comprend notamment : -une description des caractéristiques principales du projet, notamment sa nature, sa localisation et ses dimensions ; /-une description succincte des éléments visés aux 2° et 3° du II de l'article R. 122-5 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet. / II.-Ce formulaire est envoyé en deux exemplaires par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage par pli recommandé ou par voie électronique à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement qui en accuse réception. Lorsque cette autorité est celle visée par le III de l'article R. 122-6, le pétitionnaire adresse également une copie du formulaire au service régional de l'environnement concerné (...)* IV.-*L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de la réception du formulaire complet pour informer, par décision motivée, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage de la nécessité ou non de réaliser une étude d'impact. L'absence de réponse au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une étude d'impact (...)* » ;

6. Considérant que les caractéristiques techniques du projet en cause, rappelées au point 1, qui se limitent à la pose d'ancres sur le sol de la mer appartenant au domaine public maritime, à des installations flottantes telles que des bouées, des filins en polypropylène et des aussières sont de nature à faire regarder ce projet comme entrant dans la catégorie des « zones de mouillages et d'équipements légers » au sens des dispositions précitées du code de l'environnement nécessitant la mise en œuvre de la procédure de « cas par cas » pour la réalisation éventuelle d'une étude d'impact ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement aurait été saisie par le pétitionnaire pour prendre une décision motivée sur la nécessité ou non de réaliser une étude d'impact ; que, par suite, l'APEME est fondée à soutenir que l'arrêté du 27 juin 2014 du préfet d'Ille-et-Vilaine est intervenu au terme d'une procédure irrégulière ;

7. Considérant que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et les règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie ;

8. Considérant que le vice précédemment relevé a conduit à ce que le préfet d'Ille-et-Vilaine se prononce sur la demande d'autorisation litigieuse sans que ne puisse être examinée l'éventualité de la réalisation d'une étude d'impact dans le cadre de la procédure de « cas par cas » ; que ce vice doit être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant été susceptible d'exercer une influence sur le sens de l'arrêté litigieux ; que ce vice a été, en outre, de nature à priver l'APEME, par les conséquences environnementales que pourrait avoir le projet expérimental en cause, de la garantie que constitue la procédure de « cas par cas » ; que si le préfet d'Ille-et-Vilaine soutient qu'une étude d'impact a, en tout état de cause, été réalisée, l'APEME ne perdant alors dans cette hypothèse aucune garantie, la rubrique consacrée à l'« impact du projet d'expérimentation » contenue dans le document intitulé « expérimentation de filières mytilicoles en Ille-et-Vilaine » accompagnant la demande d'exploitation litigieuse n'est pas suffisante pour répondre aux prescriptions posées par les articles R. 122-4 et R. 122-5 du code de l'environnement qui précisent le contenu de l'étude d'impact ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'APEME est fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de sa requête, à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté attaqué du 27 juin 2014 du préfet d'Ille-et-Vilaine ;

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

10. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par Mme F., la SPPEF, les associations ASURIO et « Les Courtils » doivent dès lors être rejetées ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces dispositions, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par l'APEME et non compris dans les dépens ;

12. Considérant, en dernier lieu, que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'APEME qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme que le

préfet d'Ille-et-Vilaine lui demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas non plus lieu de condamner les autres requérantes à payer une somme à ce titre à l'Etat qui ne justifie pas au demeurant de frais spécifiques exposés pour sa défense ;

### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision susvisée du 27 juin 2014 du préfet d'Ille-et-Vilaine est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à l'APEME une somme de 1 200 euros (mille deux cents euros) en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par le préfet d'Ille-et-Vilaine, Mme F., la SPPEF, les associations ASURIO et « Les Courtils » sur le fondement 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, à la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, à l'association des Usagers du Rio, à l'association « Les Courtils », à Mme Marie F., au comité régional de la conchyliculture de Bretagne nord et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Copie du présent jugement sera adressée, pour information, au préfet d'Ille-et-Vilaine et à la commune de Saint-Coulomb.

Délibéré après l'audience du 12 juin 2015, à laquelle siégeaient :

M. Guittet, président,  
M. Rémy, premier conseiller,  
M. Le Roux, premier conseiller,

Lu en audience publique le 10 juillet 2015.

Le rapporteur,

Le président,

*Signé*

*Signé*

P. LE ROUX

J-M. GUITTET

La greffière,

*Signé*

V. POULAIN

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