

Droit et marées vertes : rien de nouveau sur la plage, ou presque

Période : décembre 2010 à août 2011

Nathalie HERVÉ-FOURNEREAU

CNRS – IODE UMR 6262 CNRS – Rennes

Mots clés : Agriculture, Algues vertes, Contractualisation, Droit, Droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), Droit sur l'eau, Eutrophisation, Évaluation des risques sanitaires et environnementaux, Politiques publiques, Responsabilité de l'État

En juillet 2011, la mort de 36 sangliers retrouvés dans l'estuaire du Gouessant provoque de vives polémiques. Le souvenir de la disparition du cheval sur la plage de Saint-Michel en Grève en juillet 2009 reste présent dans les esprits. Et si c'était, de nouveau, l'hydrogène sulfuré émis par la putréfaction des algues échouées sur la plage? Non! répondent les responsables agricoles excédés des regards accusateurs portés à leur contre. Oui, sans doute répondent les associations environnementales. Et pourquoi pas? C'est le début de la saison touristique, la réactivité est attendue et le préfet des Côtes-d'Armor diligente des analyses complètes. Le verdit tombe de l'Ineris et de l'Anses : l'hydrogène sulfuré est l'hypothèse la plus vraisemblable. Près de 53 000 tonnes d'algues auront été collectées cette année et se répartissent majoritairement dans 8 baies (Côtes-d'Armor et Finistère). Depuis 2009, les avis et rapports d'expertise sur les algues vertes se multiplient à la demande des autorités restées longtemps sourdes aux alertes des scientifiques. Situation ô combien paradoxale, car le droit comporte déjà un arsenal relativement complet de prévention et de maîtrise du phénomène d'eutrophisation des eaux. Depuis 10 ans, la multiplication des contentieux démontre une mise en œuvre très imparfaite des législations. À la lumière de ces jugements et des rapports publics publiés sur cette problématique sensible, les deux publications sélectionnées offrent une appréciation approfondie de la responsabilité des autorités françaises et livrent une analyse critique du récent plan national de lutte contre les algues vertes.

Variations juridiques sur les algues vertes

Billet P, Themis V, Ulva SP. Bulletin du droit de l'environnement industriel, agriculture et environnement. 2010 ; 30 : 31-40.

Résumé

À l'issue d'un aperçu historique des relations entre le droit et les algues, l'auteur considère que l'actuelle prolifération des algues vertes révèle les « carences récurrentes » de l'État dans le domaine de l'eau. Il analyse comment l'État français « garant du respect des réglementations sur l'eau et les installations classées » a laissé pendant des décennies la situation s'aggraver. L'auteur apprécie, dans un premier temps, le contentieux de la Cour de Justice des Communautés européennes concernant la France. À plusieurs reprises, la France a été condamnée pour manquement aux obligations imposées par les directives sur l'eau. En juin 2010, elle échappe de justesse à la menace d'une sanction financière pour non-respect d'un arrêt en manquement de mars 2001 relatif à la directive 75/440/CEE sur les eaux superficielles et la teneur en nitrates des eaux bretonnes. Cette « communautarisation de la question des algues vertes » reçoit un « prolongement » au niveau des juridictions administratives françaises. L'auteur s'attache, dans un second temps, à examiner ce contentieux national en insistant sur les « méandres de la responsabilité ». Dès 2001, le tribunal administratif de Rennes reconnaît la responsabilité de l'État pour « carence fautive dans l'exercice des pouvoirs de police qu'il détient à l'égard des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ». Saisi par des associations

environnementales pour préjudice du fait de la présence des algues vertes, il réitère, en 2007, son interprétation de la carence de l'État dans l'application des réglementations européennes et nationales. En décembre 2009, la cour administrative d'appel de Nantes confirme la reconnaissance de la responsabilité de l'État. Toutefois, pour l'auteur, le principe du pollueur payeur « n'y trouve pas son compte ». Il considère qu'il semble plus aisé de se retourner contre les autorités publiques (le « surveillant ») que les responsables des pollutions diffuses (les « surveillés ») même si selon lui, il n'est pas certain « que l'État, par sa carence, cause effectivement le dommage à l'environnement, bien qu'il doive en répondre en l'état de la jurisprudence ». L'auteur en conclut que les différents régimes de responsabilité n'offrent donc qu'une réponse « très en aval du problème » de la prolifération algale. L'auteur termine son étude en examinant le plan national de lutte contre les algues adopté en février 2010 et doté d'un budget de 134 millions d'euros. Au titre des 5 axes d'intervention que comporte ce plan national destiné à s'appliquer dans les 8 baies sélectionnées (Fresnaye, Saint-Brieuc, Grève de Saint-Michel, Anse de Locquirec, Anse de l'Horn-Guillec, anse de Guisseny, Douarnenez et Concarneau), le volet réglementaire vise à « améliorer le respect des réglementations en simplifiant les contrôles et en les rendant les plus efficaces ». À l'image des précédents plans bretons de reconquête de la qualité de l'eau et du programme de maîtrise des pollutions agricoles, l'auteur souligne que l'approche contractuelle reste privilégiée dans le domaine où l'agriculture joue un rôle important. Or, selon lui,

une « telle politique aboutit en définitive à ne pouvoir imposer des contraintes que compensées ». Même s'il précise qu'il est « encore trop tôt » pour juger de l'efficacité de ce plan national, il en conclut que la question des algues vertes est « loin d'être résolue ».

Commentaire

L'article offre une étude synthétique des carences des autorités françaises dans le domaine de l'application des législations sur l'eau et les installations classées pour la protection de l'environnement. L'auteur s'appuie sur l'analyse d'une série d'arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes et des juridictions administratives françaises. Il se livre, en particulier, à une analyse critique des jugements du tribunal administratif de Rennes de 2007 et de la Cour administrative d'appel de Nantes de 2009 qui reconnaissent la carence fautive des autorités de l'État dans le phénomène de pollution par les algues vertes. Il s'interroge, à juste titre, sur l'application effective du principe du pollueur payeur et la relative inadéquation des régimes de responsabilité face aux pollutions diffuses. L'auteur apprécie, de manière détaillée, le récent plan national de lutte contre les algues vertes à la lumière des différents plans et programmes déjà adoptés dans le domaine de l'eau et des pollutions agricoles en Bretagne. Il exprime un scepticisme partagé par de nombreux juristes, à l'encontre des « solutions alternatives aux mesures de police » qui demeurent prisonnières du « bon vouloir des destinataires ».

La gestion des algues vertes et ses développements ou l'enlisement de l'État dans ses contradictions

Inserguet-Brisset V. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2011; 1: 281-306

Résumé

L'auteur souligne d'emblée que la prolifération algale est devenue un « véritable problème de sécurité et de santé publique ». Elle dresse le « constat accablant » des défaillances de l'État relatives à la mise en œuvre de la police des installations classées et des directives européennes sur l'eau. L'auteur rappelle que la Cour administrative d'appel de Nantes reconnaît la responsabilité de l'État pour carence fautive dans le phénomène des marées vertes en décembre 2009. Ladite Cour considère comme « établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre » lesdites carences et « le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes ». La Cour confirme l'interprétation du Tribunal administratif de Rennes en 2007 et condamne l'État à verser des indemnités pour préjudice moral aux quatre associations environnementales à l'origine du recours. Pour Véronique Brisset-Inserguet (2011), la seule condamnation de l'État « exonère finalement les véritables pollueurs ». L'auteur considère que ces jugements révèlent les difficultés d'application du principe pollueur payeur dans le domaine des pollutions diffuses. Toutefois, au vu des recommandations

de l'Anses concernant la sécurité des travailleurs et du public, l'auteur précise que les communes ne sont pas à l'abri de recours contentieux, en particulier en cas de carence fautive face à un péril grave et imminent. L'auteur souligne que l'application du principe pollueur payeur s'apprécie aussi à la hauteur de la contribution financière des responsables de la pollution aquatique d'origine agricole. Or, de manière récurrente, comme le rappelle l'auteur, la Cour des comptes démontre « l'absence de pression financière exercée sur les pollueurs ».

L'auteur analyse le plan national de lutte contre algues vertes qui vise une réduction de 30 % des flux d'azote dans les 8 baies bretonnes adoptés en février 2010. Paradoxalement, la mise en œuvre du principe de prévention se heurte encore, selon l'auteur, à une série de « contradictions étatiques » qui se manifeste dans le choix des mesures contractuelles énoncées dans ce plan national et dans les « assouplissements substantiels de la réglementation applicable aux élevages hors sol ». Ainsi, l'auteur souligne que curieusement le « référentiel que constitue (...) la législation des installations classées pour les élevages (...) n'est mobilisé que marginalement » dans le plan national de lutte contre les marées vertes. L'auteur signale qu'un récent décret de janvier 2011 en application de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010 contribue à faciliter le regroupement des élevages, ce qui risque de conduire à une « augmentation significative d'animaux ». En outre, le budget alloué au plan national serait nettement insuffisant selon les acteurs locaux. Pour l'auteur, la révision en profondeur des systèmes de production agricole semble être de nouveau éludée et l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes « ne constitue pas l'épilogue de ce contentieux ».

Commentaire

L'auteur peint un tableau sans complaisance de cet « enlisement de l'État dans ses contradictions ». Elle analyse avec minutie les difficultés d'application du principe du pollueur payeur. Elle dresse le « constat accablant » des défaillances de l'État relatives à la mise en œuvre de la police des installations classées et des directives européennes sur l'eau. Elle s'interroge de manière approfondie sur la reconnaissance de l'État comme unique responsable devant le juge administratif, ce qui exonère ainsi les véritables responsables des marées vertes. Elle explique que la théorie de la « causalité adéquate » retenue par le juge administratif conduit à ce que la responsabilité de l'État « absorbe » celle des tiers (les pollueurs) et celle des communes. Par ailleurs, l'auteur insiste sur l'absence de contribution effective des éleveurs au financement de la politique de l'eau et sur les difficultés d'assurer le respect du principe de prévention et de correction par priorité à la source. Elle démontre en détail les incohérences de l'État dans l'application de la législation des installations classées. *In fine*, elle insiste sur les nombreuses limites du plan national de lutte contre les algues vertes qui privilégie le recours prioritaire aux instruments contractuels. L'article offre ainsi une analyse très argumentée et une critique distanciée de la responsabilité des autorités françaises et du récent plan national de lutte contre les algues vertes.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La reconnaissance de la responsabilité de l'État pour carence fautive du fait des marées vertes par les juridictions administratives ne constitue qu'une partie de l'iceberg des défaillances des autorités françaises. Si elles sont manifestement responsables, l'article 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement indique que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». Or, de fortes tensions se cristallisent à propos du partage inéquitable des responsabilités juridiques et financières. Qui sont les autres responsables de la prolifération algale ? Les pollutions diffuses sont-elles correctement prises en compte par le droit existant ? Est-il conforme à la Charte constitutionnelle de l'environnement que le pollué paye pour le pollueur ? Est-il conforme au principe de prévention de soutenir la création d'unités de méthanisation ? Ces deux publications ont le mérite d'apporter des éclairages instructifs sur les réponses apportées par le droit.

Azote ou phosphore ? Azote et phosphore ? L'avis de l'Anses de juin 2011 confirme que les « excès de nitrates apportés par les activités de l'Homme (en particulier agricole) » sont la cause principale des marées vertes. En 2007, le Tribunal administratif de Rennes considérait déjà comme « établi que les marées vertes ont trouvé très majoritairement leur origine dans les nitrates issus de la dégradation des apports azotés agricoles ». La Cour administrative d'appel de Nantes confirmait en 2009 cette interprétation des données scientifiques en considérant que « nonobstant son caractère de pollution diffuse », le phénomène de prolifération algale est « dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives ». Les récentes polémiques sur le lien de causalité entre la prolifération des algues vertes en Bretagne et lesdites exploitations agricoles démontrent l'importance juridique de veiller à l'objectivité scientifique des évaluations du risque conformément aux principes d'excellence, de transparence et d'indépendance.

Lexique

- (1) Installations Classées pour l'environnement : Conformément L 511.2 du Code de l'environnement, les installations définies dans la nomenclature des installations classées sont soumises à un régime administratif d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration préalable « suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation ».
- (2) Principe du pollueur payeur : Conformément à l'article 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement, « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».
L'article L 110-1, II-3° du Code de l'environnement énonce « le principe pollueur payeur selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».
- (3) Principe de prévention : Conformément à l'article 3 de la Charte constitutionnelle de l'environnement, « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». L'article L 110-1, II-2° du Code de l'environnement énonce « le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »

Publications de référence

Conseil scientifique de l'environnement de Bretagne. Communiqué sur les marées vertes. Septembre 2009. Contributions de Arousseau P., Baert A., Hervé-Fournereau N., Le Goffe P.

Inserguet Brisset V. Halte aux algues vertes : le gouvernement dévoile son plan. Dictionnaire permanent- Entreprise agricole. mars 2010. 6-7.

Van Lang A. Le juge administratif, l'État et les algues vertes. Actualité Juridique Droit Administratif. 3/5/2010. 900-908

Hermon C. La responsabilité de l'État du fait des marées vertes. Revue de droit rural. 1/4/2010. 23-28

Hervé-Fournereau N. La Cour de Justice de l'Union européenne et la qualité de l'eau : reflets jurisprudentiels des paradoxes de la politique de l'eau de l'Union. Cahiers de Droit (Université de Laval, Canada). 2010/3-4. vol 51. Traditions et transformations du droit de l'eau. 947-980