

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES

statuant au contentieux 5 décembre 2002 9800077

Association de sauvegarde des marais du lac de Grand Lieu

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES, statuant au contentieux
Lecture du 5 décembre 2002, (séance du 7 novembre 2002)

n° 9800077

Association de sauvegarde des marais du lac de Grand Lieu

M. Bonneville, Rapporteur
Mme Lucas, Commissaire du Gouvernement
Le Tribunal administratif de Nantes,
(3^{ème} chambre)

Vu la requête enregistrée au greffe du tribunal administratif le 9 janvier 1998, sous le n° 9800077, et le mémoire, enregistré le 7 juillet 1999, présenté par l'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu, dont le siège est la mairie de Saint-Lumine-de-Coutais - 44310 Saint-Lumine-de-Coutais ;

L'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu demande au Tribunal d'annuler l'arrêté ministériel du 28 mars 1996 portant autorisation du règlement d'eau du vannage de Bouaye sur la rivière l'Acheneau ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 4 décembre 1998, présenté par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ; il conclut au rejet de la requête ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 7 juillet 1999, présenté par l'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu, représentée par son président ; il conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens qui précédemment ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 ;

Vu le décret n° 80-716 du 10 septembre 1980 portant création de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu ;

Vu le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ;

Vu le décret n° 88-573 du 5 mai 1988 au conseil départemental d'hygiène ;

Vu le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 ;

Vu le décret n° 94-30 du 11 janvier 1994 ;

Vu l'arrêté du 15 novembre 1995 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ensemble le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 novembre 2002 :

- le rapport de M. Bonneville, conseiller,
- et les conclusions de Mme Lucas, commissaire du gouvernement ;

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir du président de l'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu :

Considérant qu'en l'absence, dans les statuts d'une association, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association ; que, dans le silence, comme en l'espèce, desdits statuts sur ce point, l'action ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale ;

Considérant que l'assemblée générale de l'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu a autorisé, par délibération du 3 avril 1998 son présent à agir en son nom dans cette instance, régularisant ainsi la requête antérieurement introduite par celui-ci sur habilitation du conseil d'administration ; que, dès lors, le ministre de l'environnement n'est pas fondé à soutenir que la requête n'est pas recevable ;

Sur la légalité de l'arrêté critiqué en tant qu'il autorise en son article 1^{er} l'exploitation des vannages de Bouaye :

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau : « III. - Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique » ; qu'en vertu des dispositions prévues par ledit article 10, l'autorisation est délivrée par le préfet ; qu'aux termes par ailleurs de l'article 11 du décret du 10 septembre 1980 portant création de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu : « Le règlement du régime des eaux du lac est arrêté, sur proposition du préfet par le ministre chargé de la police des eaux et après accord du ministre chargé de la protection de la nature » ;

Sur la légalité de l'arrêté ministériel en tant qu'il porte règlement du régime des eaux du lac de Grand-Lieu :

Sur la légalité externe :

Sur la compétence des signataires de l'arrêté ministériel :

Considérant que l'arrêté ministériel du 28 mars 1996 est signé de M. Jean-Luc Laurent, directeur de l'eau, et de M. Gilbert Simon, directeur de la nature et des paysages au ministère de l'environnement ; qu'en vertu d'un arrêté du 15 novembre 1995, M. Jean-Luc Laurent, directeur de l'eau, bénéficiait d'une délégation permanente, publiée au Journal officiel du 19 novembre 1995, à l'effet de signer au nom du ministre de l'environnement tous actes, à l'exclusion des décrets, entrant dans la limite de ses attributions ; qu'aux termes de l'article 3 du décret du 11 janvier 1994, « la direction de l'eau élabore les règles relatives à ... la protection, la police et la gestion des eaux » ; qu'il résulte de ce qui précède que M. Jean-Luc Laurent, directeur de l'eau était compétent pour signer au nom du ministre de l'environnement tous les actes relevant de la compétence de ce dernier en tant qu'autorité chargée de la police des eaux ; que le règlement du régime des eaux du lac de Grand-Lieu est, en vertu de l'article 11 du décret du 10 septembre 1980 sus-rappelé, au nombre desdits actes ; que M. Jean-Luc Laurent était ainsi compétent pour signer la décision litigieuse ; que la circonstance alléguée que l'autre signataire de la décision, M. Gilbert Simon, serait incompétent est, par voie de conséquence, sans influence sur la légalité de ladite décision ; qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que l'arrêté n'aurait pas été signé par une autorité compétente doit être rejeté ;

Sur la régularité de la consultation du comité consultatif de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient l'association requérante, la composition du comité consultatif de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu a été fixée, conformément aux dispositions de l'article 19 du décret du 10 septembre 1980, par un arrêté du ministre de l'environnement en date du 31 août 1993 complété par un arrêté du 6 mars 1995 ; que si la requérante soutient que la représentation au sein de ce comité consultatif de certains intérêts, notamment agricoles, est insuffisante, elle n'invoque à l'appui d'un tel moyen la violation d'aucun texte ;

Considérant qu'aux termes de l'article 11 du décret du 28 novembre 1983 : « À défaut de dispositions réglementaires contraires et sauf urgence, les membres des organismes consultatifs reçoivent cinq jours au moins avant la date de leur réunion, une convocation écrite comportant l'ordre du jour et, éventuellement, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les membres du comité consultatif de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu ont reçu, par courriers en date du 28 avril 1992 et du 6 septembre 1993, des convocations écrites comportant les ordres du jour respectivement des réunions du 14 mai 1992 et du 15 septembre 1993 ; que, par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les membres de ce comité n'ont pas été convoqués dans les délais et selon les formes prévues par les dispositions précitées ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet de Loire-Atlantique a lui-même présidé les réunions du 14 mai 1992 et du 15 septembre 1993 du comité consultatif de la réserve du lac de Grand-Lieu au cours desquelles le comité a été consulté sur le projet de règlement d'eau ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le préfet s'y serait fait illégalement représenter manque en fait et doit être écarté ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient la requérante, des procès-verbaux des réunions du comité consultatif ont été établis et transmis au ministre chargé de l'environnement ; que le moyen tiré des irrégularités ainsi invoquées de la procédure doit, ainsi, en tout état de cause, être rejeté ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que des membres du comité consultatif de la réserve naturelle du lac de Grand-Lieu aient été empêchés de faire mentionner leur désaccord, comme l'article 14 du décret du 28 novembre 1983 leur en offrait la possibilité ; que le moyen tiré de la méconnaissance de ce texte doit, dès lors, être rejeté ;

Sur la régularité de la consultation du conseil départemental d'hygiène :

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret du 5 mai 1988 relatif au conseil départemental d'hygiène : « (...) Les membres du conseil reçoivent, huit jours au moins avant la date de la réunion, sauf en cas d'urgence, une convocation écrite comportant l'ordre du jour ainsi que les documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites » ; qu'il ressort des pièces du dossier que le conseil départemental d'hygiène a été consulté sur le projet de règlement d'eau, le 27 mars 1996, sur convocation adressée à ses membres dans les formes et délais prévus par les dispositions sus-rappelées par courrier du 8 mars 1996 ; que dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité des convocations doit être rejeté ;

Considérant que l'article 1^{er} du décret du 5 mai 1998 prévoit la possibilité pour le préfet, qui préside le conseil départemental d'hygiène, de se faire représenter ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le préfet de Loire-Atlantique n'aurait été autorisé par aucun texte à se faire suppléer par le secrétaire général de la préfecture lors de la réunion du conseil du 27 mars 1996 doit être rejeté ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement aux allégations de la requérante, le comité d'hygiène départemental était régulièrement composé lors de la réunion du 27 mars 1996 ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si, à la date où l'arrêt litigieux a été pris, soit le lendemain de la réunion du conseil départemental d'hygiène, le directeur de l'eau, cosignataire de cet acte n'avait été avisé que verbalement de l'avis favorable rendu par le conseil, cette seule circonstance, dès lors qu'il n'est pas contesté que la transmission de l'avis a été complète et qu'il n'est pas allégué qu'une transmission écrite de cet avis aurait été imposée par un texte, ne suffit pas à entacher d'illégalité l'arrêt litigieux ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, un procès-verbal de la réunion du conseil du 27 mars 1998 a été établi et transmis au ministre de l'environnement ; que le moyen tiré du vice de procédure ainsi invoqué manque par suite en fait et doit être rejeté ;

Considérant que le procès-verbal de la réunion du conseil départemental d'hygiène du 27 mars 1996 mentionne le

désaccord d'un membre du conseil avec la majorité ; que par suite, le moyen tiré de ce que les membres du conseil qui étaient en désaccord avec la majorité n'auraient pu obtenir qu'il soit fait mention de leur désaccord, comme l'article 14 du décret du 28 novembre 1983 le prévoit, manque en fait et doit, dès lors, être rejeté ;

Sur les autres moyens de la requête :

Considérant que l'arrêt attaqué, en tant qu'il porte règlement du régime des eaux du lac de Grand-Lieu, ne concerne pas l'une des opérations soumises à autorisation ou déclaration par le décret du 29 mars 1993 modifié pris en application de l'article 10 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ; que, par suite, les moyens tirés de l'absence de consultation préalable à la mission interministérielle de l'eau et du comité national de l'eau ainsi que de l'irrégularité de l'enquête publique ayant précédé l'autorisation accordée par l'article 1^{er} de l'arrêt attaqué au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau d'exploiter les vannages de Bouaye, sont en tout état de cause inopérants ;

Sur la légalité interne :

Considérant que l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992, qui énonce les objectifs d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, cite au premier rang d'entre eux la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides sur l'eau ; que si ledit article invite à prendre en compte, dans la gestion de la ressource en eau, les exigences de l'agriculture, il n'interdit pas que des restrictions soient apportées à l'exercice des activités agricoles en vue de la préservation d'une zone humide ; que, par suite, s'il est constant que le nouveau règlement d'eau du lac Grand-Lieu a pour effet de retarder d'un mois l'inondation des prés-marais et d'en réduire l'intérêt agricole, cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder l'arrêt ministériel comme pris en violation de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le ministre de l'environnement s'est fondé, pour arrêter le nouveau règlement d'eau du lac de Grand-Lieu, sur le constat de la baisse régulière du niveau des eaux du lac et de ses conséquences dommageables sur le milieu naturel, en particulier la prolifération végétale, l'eutrophisation des eaux et le déclenchement d'une épidémie de botulisme qui a décimé l'avifaune en 1995 ; que ledit constat, au vu duquel le relèvement des eaux du lac a été décidé, résulte d'études scientifiques approfondies ; que, dans ces conditions et faute d'être assorti d'indications précises, le moyen de ce que le nouveau règlement serait de ce premier chef entaché d'erreur de fait doit être rejeté ; que si l'association requérante soutient que l'arrêt critiqué en tant qu'il affirme que les possibilités techniques actuelles permettent de réaliser une gestion plus précise qu'autrefois des niveaux d'eau au printemps et en été, repose sur un motif inexact, cette circonstance est, en tout état de cause, sans influence sur la légalité de l'acte dès lors que le ministre aurait pris la même décision s'il n'avait pas retenu ce motif ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'au regard de son intérêt pour la protection de l'écosystème du lac de Grand-Lieu, les inconvénients du nouveau règlement d'eau pour l'exploitation agricole des prés-marais et pour leur entretien ne suffisent pas à faire regarder ledit règlement d'eau comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que la circonstance que le nouveau règlement d'eau n'a pas été arrêté à titre expérimental pour une durée limitée est sans influence sur la légalité ;

Considérant qu'à défaut d'être assorti de précision permettant d'en apprécier le bien-fondé, le moyen tiré de l'incompatibilité du nouveau règlement d'eau avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit être rejeté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête dirigées contre l'arrêt ministériel en tant qu'il porte règlement du régime du lac de Grand-Lieu doivent être rejetées ;

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêt du ministre de l'environnement du 28 mars 1996 susvisé est annulé en tant qu'il autorise en son article 1^{er} l'exploitation des vannages de la chaussée de Bouaye.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association de sauvegarde des marais du lac de Grand-Lieu et au ministre de l'écologie et du développement durable.

