

N° 2204175

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Mme Ophélie Thielen
Juge des référés

Ordonnance du 21 septembre 2022

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 12 août 2022, l'Association Pays d'Émeraude Mer Environnement (APEME) et la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), représentées par la Selarl Atmos Avocats, demandent au juge des référés :

1°) de suspendre, à titre principal en application des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement et, à titre subsidiaire, en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 8 juillet 2022 portant autorisation, au profit du Comité régional de la conchyliculture de Bretagne nord (CRC BN) et de ses adhérents, de déposer des moules non commercialisables sur trois secteurs de la Baie du Mont-Saint-Michel, pour la saison 2022/2023 prenant fin le 15 février 2023 ;

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

Elles soutiennent que :

- elles justifient de leur intérêt à agir contre l'arrêté en litige, qui porte atteinte aux intérêts qu'elles ont pour objet social de défendre ; le code de l'environnement, en son article L. 142-1, retient une présomption d'intérêt à agir au bénéfice des associations de protection de l'environnement agréées, ce qui est le cas de la SPPEF ;

- il y a lieu de faire droit à la demande de suspension « environnement », dès lors que l'arrêté n'a pas été précédé d'une étude d'impact conforme aux exigences des dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement :

• les moules sous taille non commercialisables constituent des déchets au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, et à tout le moins des sous-produits animaux, de

sorte que le projet est soumis à évaluation environnementale, eu égard au volume déposé, supérieur à 500 kilogrammes ;

- une étude d'impact devait donc être réalisée, le projet étant soumis à évaluation environnementale, en application des dispositions combinées du II de l'article L. 122-1 et des articles R. 122-2 et R. 511-9 du code de l'environnement ; le préfet a au demeurant décidé, aux termes de son arrêté du 12 mai 2022, que le projet devait faire l'objet d'une évaluation environnementale, après examen au cas par cas ;

- il y a ainsi lieu de vérifier l'adéquation du contenu du document présenté comme tenant lieu d'étude d'impact avec les caractéristiques du projet et la sensibilité du milieu, et si les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude n'ont pas nui à l'information du public ni exercé d'influence sur le sens de la décision finalement prise ;

- en l'espèce, le document présenté comme tenant lieu d'étude d'impact ne satisfait pas aux exigences posées par le code de l'environnement, notamment en son article R. 122-5 : le projet n'est pas précisément décrit ; les zones de dépôt ne sont pas précisément définies et le document ne tient pas compte des mouvements prévisibles du fait des marées ; le rapport ne décrit pas les caractéristiques physiques de l'ensemble du projet, notamment la phase amont du processus ; il n'indique pas davantage le volume de moules déposées ; les résidus et émissions du projet ne sont pas identifiés ni quantifiés et leur potentiel polluant n'est pas précisé ; l'état initial de l'environnement est lacunaire et se fonde sur des données inappropriées et obsolètes ; le rapport ne comprend aucune analyse sérieuse des incidences du projet sur l'environnement et la santé ; les solutions de substitution et le choix du projet ne sont pas suffisamment explicités ; les solutions alternatives n'ont pas été véritablement envisagées, résidant notamment dans une pratique de pêche plus vertueuse et respectueuse de la croissance des moules ; la prétendue efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation reste invérifiable ; seules sont au demeurant prévues des études complémentaires et de suivi ;

- il y a également lieu de faire droit à la demande de suspension « environnement », en application de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, dès lors que l'arrêté n'a pas été précédé d'une enquête publique, laquelle était requise, d'une part, du fait de l'exigence d'une évaluation environnementale, d'autre part, dès lors que le projet est soumis à autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et, enfin, dès lors que le projet modifie l'affectation du domaine public ; à supposer même que le projet ait pu être exempté d'enquête publique, il y avait lieu d'organiser une consultation publique dématérialisée ;

- s'agissant du référé suspension de droit commun, la condition tenant à l'urgence est satisfaite, eu égard au préjudice écologique et sanitaire généré par l'exécution de l'arrêté en litige ;

- il existe un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté en litige, dès lors que :

- la procédure de participation du public n'a pas été mise en œuvre ; le dossier de demande devait être intégralement mis à disposition du public ;

- la procédure de consultation de l'autorité environnementale et des collectivités intéressées, qui devaient être rendues destinataires du dossier présentant le projet, comportant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, n'a pas été mise en œuvre ;

- la commission des cultures marines n'a pas été consultée, en méconnaissance des dispositions de l'article D. 914-3 du code rural et de la pêche maritime ; cette consultation s'imposait dès lors que l'arrêté restreint l'usage du domaine public et est par ailleurs relatif aux autorisations d'exploitation des cultures marines ;

- l'arrêté est entaché d'un détournement de procédure ; la demande formalisée par le CRC BN ne comportait aucun des documents et informations exigés par les dispositions pertinentes comme devant constituer le dossier d'autorisation environnementale ; les règles et phases procédurales de l'évaluation et de l'autorisation environnementales n'ont pas été respectées ; le dossier d'autorisation est incomplet et aucune des phases d'examen, de

consultation du public et de décision n'ont été respectées ; le préfet a entendu favoriser les intérêts commerciaux des conchyliculteurs ;

- l'arrêté emporte utilisation du domaine public contraire à l'intérêt général, ce qui méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; il autorise en outre une utilisation du domaine public maritime qui ne respecte pas les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; l'arrêté ne comporte aucune mesure « éviter, réduire, compenser » (ERC), pas davantage que de mesure ni même de suivi relatif à la qualité des eaux littorales et à l'avifaune protégée, alors même que l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) a alerté les autorités administratives sur les impacts environnementaux et sanitaires de dépôts litigieux, en particulier sur le benthos, la qualité des masses d'eau et l'avifaune ; l'arrêté ne délimite pas précisément les trois zones de dépôt autorisées, ne restreint pas la provenance des moules épandues et ne fixe aucune limite quantitative annuelle ; l'arrêté n'oblige pas davantage le CRC BN à l'informer des actions et études réellement menées pour développer les solutions alternatives de valorisation ou d'élimination des moules sous taille ;

- l'arrêté autorise une occupation du domaine public à titre gratuit, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- il présente un objet illicite au regard des dispositions de l'article L. 541-2-1 du code de l'environnement, qui obligent les producteurs et détenteurs de déchets à les gérer conformément aux principes de proximité et de hiérarchie des modes de traitement ;

- l'abandon de déchets est un délit, au regard de la réglementation des déchets et au regard de la législation sur l'eau ; le rejet de sous-produits animaux dans le milieu naturel constitue une infraction pénale ;

- le règlement européen n° 1069/2009/CE ne permet pas l'octroi de la dérogation en litige : les moules sous taille relèvent de la catégorie 3 des sous-produits animaux aux termes de ce règlement ; une dérogation à l'obligation d'incinération ou d'enfouissement n'est susceptible d'être octroyée que si le volume hebdomadaire concerné est inférieur à 20 kg ; en tout état de cause, la dérogation issue de l'article 19 de ce règlement européen n'exonère pas la personne qui réalise les opérations d'élimination de sous-produits animaux de détenir un agrément, requis aux termes de son article 24, lequel agrément doit être délivré par le préfet de département, sur la base d'un dossier d'agrément spécifique, ainsi que le rappelle l'article 8 de l'arrêté interministériel du 8 décembre 2011 ; la dérogation ne pouvait valablement être accordée que par le ministre de l'agriculture, outre que le CRC BN n'est pas titulaire d'une autorisation environnementale préexistante ni d'un agrément sanitaire ;

- l'arrêté méconnaît les dispositions du schéma des structures des exploitations de cultures marines, approuvé le 20 juin 2019, et est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ; les dépôts en litige constituent un rejet en mer, relevant de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) fixée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, compte tenu de la décomposition (jus d'écoulement) des coquillages ;

- l'arrêté ne respecte pas les prescriptions applicables et 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 ICPE ; le projet n'implique notamment aucune zone étanche, ni aucun aménagement permettant d'éviter les odeurs et les risques de pollution des eaux résultant du dépôt et de la décomposition des coquillages, ni aucune mesure visant à respecter les valeurs limites de rejet susvisées dans le milieu naturel.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 août 2022, le Comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord (CRC BN), représenté par la Selarl Avoxa Rennes, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'APEME et de la SPPEF de la somme de 2 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable : l'atteinte portée aux intérêts que la SPPEF a pour mission de défendre n'est pas établie, le dépôt des moules sous taille en Baie du Mont-Saint-Michel ne modifiant ni n'affectant le paysage, n'étant pas même visible depuis le rivage ;
- le règlement (CE) n° 1069/2009/CE du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine autorise, en son article 19 1. d), l'élimination des matières de catégorie 3, dont relèvent les moules sous taille, par d'autres moyens que l'incinération ou l'enfouissement sur place ;
- l'étude d'impact réalisée est complète et conforme aux exigences du code de l'environnement ; elle ne révèle pas d'incompatibilité entre le dépôt des moules sous taille et le milieu naturel ;
- le moyen tiré de l'absence d'enquête publique et de participation du public est inopérant ;
- à titre subsidiaire, s'agissant du référé suspension de droit commun, la condition tenant à l'urgence n'est pas satisfaite, eu égard à l'absence d'impact significatif de l'épandage pratiqué sur l'environnement et les milieux naturels ;
- aucun des moyens soulevés n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté : l'autorité environnementale et les collectivités territoriales n'avaient pas à être consultées ; la commission des cultures marines a été informée mais n'avait pas davantage à être consultée ; la circonstance que le préfet a fondé la dérogation accordée sur un règlement communautaire ne saurait caractériser un détournement de procédure ; un dossier de demande d'autorisation environnementale a été déposé le 7 juillet 2022 ; l'utilisation du domaine public n'est pas contraire à l'intérêt général, notamment les atteintes à la qualité des eaux ne sont pas démontrées ; la pratique de l'application au sol des moules sous taille est vertueuse pour l'environnement, dans la mesure notamment où elle limite la prédation sur les bouchots et consolide les chemins d'accès aux concessions ; la circonstance que l'arrêté n'assortisse pas l'autorisation accordée d'une redevance est sans incidence ; l'arrêté n'autorise aucune infraction au code de l'environnement ; l'arrêté est compatible avec le SDAGE Loire-Bretagne ainsi qu'avec le schéma des structures des exploitations de cultures marines ; l'arrêté ministériel du 12 février 2003 relatif aux prescriptions applicables aux installations classées soumises à autorisation sous la rubrique 2731 ne s'applique pas à l'arrêté en litige, qui constitue un arrêté sanitaire ne relevant pas de la réglementation environnementale ; en tout état de cause, les prescriptions évoquées ne trouveraient pas à s'appliquer au dépôt des moules sous taille ;
- il existe un intérêt public au maintien de l'exécution de l'arrêté en litige, eu égard aux incidences économiques majeures sur la filière mytilicole qu'aurait une interdiction d'épandage, alors même que la filière est déjà fragilisée du fait de la forte prédation de 2021, liée à des araignées de mer, et du déficit pluviométrique des derniers mois.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 août 2022, le préfet d'Ille-et-Vilaine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'arrêté en litige trouve son fondement dans la réglementation sanitaire et non environnementale ; les moules sous taille constituent des sous-produits animaux, relevant de la catégorie 3.k) de l'article 10 du règlement (CE) n° 1069/2009/CE du 21 octobre 2009 établissant

des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine ; en vertu de son article 19 1. d), leur élimination par des moyens autres que l'enfouissement sur place et l'incinération peut être autorisée, sans limitation des dépôts à seulement 20 kg par semaine, une telle limitation s'appliquant à la catégorie 3.f) du même article 10 de ce règlement ;

- il résulte des termes de l'arrêté du 12 février 2003 relatif aux prescriptions applicables aux installations classées soumises à autorisation sous la rubrique 2731 que pour qu'il y ait installation (classée) au titre de cette rubrique, il est nécessaire que soient identifiés des bâtiments et des annexes où se déroulent des opérations ; or, les sites sur lesquels sont déposées les moules sous taille ne sont pas des installations exploitées, puisque ces sous-produits animaux sont épanchés pour être emportés par les marées, sans aucune autre intervention sur site des mytiliculteurs ; le projet n'avait donc pas à faire l'objet d'une étude d'impact prévue au III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, de sorte que le référé « environnement » ne peut qu'être rejeté ;

- ceci étant précisé, la pratique actuelle d'application des moules non commercialisables n'est pas exonérée de la réalisation d'une évaluation environnementale, ainsi qu'il en a été décidé par arrêté du 12 mai 2022 portant décision après examen « au cas par cas » en application de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement ; c'est ainsi seulement au soutien de la contestation de la décision qui sera prise en application du 3° alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement que la régularité de l'étude d'impact pourra être contestée ;

- en tout état de cause, l'étude d'impact réalisée est suffisante au regard des exigences du code de l'environnement ;

- s'agissant du référé suspension de droit commun, la condition tenant à l'urgence n'est pas satisfaite, les atteintes immédiates alléguées à l'environnement n'étant pas démontrées ;

- l'arrêté n'autorise pas une modification de l'affectation du domaine public, de sorte qu'aucune enquête publique n'était prescrite en application des dispositions de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- la commission des cultures marines n'avait pas à être consultée, même si le projet d'arrêté lui a néanmoins été transmis ;

- l'arrêté n'autorise pas une occupation du domaine public contraire à l'intérêt général ; les nuisances alléguées au milieu naturel ne sont pas démontrées ; il n'autorise pas davantage une occupation gratuite du domaine public.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 26 août 2022, le Comité national de la conchyliculture, représenté par Me Charvin, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- son intervention est recevable eu égard à son objet social et aux intérêts professionnels qu'il a pour mission de défendre ;

- il a intérêt au maintien de l'exécution de l'arrêté en litige ;

- il s'associe aux deux mémoires en défense produits, notamment aux moyens et arguments développés à leur soutien ;

- plusieurs expériences sont menées afin de trouver des solutions de revalorisation des moules sous taille, qui devraient être finalisées en 2025 ; la suspension de l'exécution de l'arrêté en litige remettrait en cause l'intérêt de ces études et expériences.

Vu :

- la requête au fond n° 2204173, enregistrée le 12 août 2022 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement européen n° 1069/2009/CE 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 code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Thielen, première conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 26 août 2022 :

- le rapport de Mme Thielen,
- les observations de Me Picavez, représentant l'APEME et la SPPEF, qui conclut aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens, et précise notamment que :
 - des photographies très récentes démontrent l'ampleur très importante des dépôts en litige, qui affectent considérablement le paysage et l'équilibre de la Baie du Mont-Saint-Michel ; il existe un risque substantiel que les dépôts soient, cette année, significativement plus importants, car du fait des conditions climatiques, les moules sont globalement de plus petite taille que les années précédentes ; la pratique a vocation à perdurer, dès lors que le CRC BN admet que les dépôts limitent le risque de prédation des bouchots ;
 - les documents préparatoires à la décision contestée n'ont pas été mis à la disposition du public, contrairement à ce qui avait été fait en 2021 ;
 - le règlement européen de 2009 ne saurait fonder la dérogation accordée ; les conditions que ces dispositions fixent ne sont pas remplies, que les moules sous taille soient qualifiées de sous-produits animaux relevant du point f ou du point k de son article 10 ;
 - en tout état de cause, ce règlement européen ne permet pas de déroger aux règles relatives à l'autorisation environnementale et à la participation du public ;
 - or, dès lors qu'une évaluation environnementale est requise, devait être réalisée une étude d'impact et devait être organisée la participation du public ;
 - le dossier d'autorisation environnementale a été déposé le 7 juillet 2022, et l'autorisation ne sera délivrée au plus tôt qu'en 2023 ;
 - l'étude d'impact jointe au dossier est entachée de telles insuffisances qu'elle doit être considérée comme inexistante ; en particulier, elle devait être réalisée sur un cycle biologique complet ; les données prises en considération sont obsolètes ;
 - aurait également dû être réalisée une enquête publique ;
 - il n'y a pas de lien entre le champ d'application de la rubrique 2731 et celui de l'arrêté interministériel de 2003 ;
- les observations de M. Ithussarry, chef du Pôle régional contentieux, de M. Petit, chef de service au sein de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et de M. Le Mentec, directeur adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), représentant le préfet d'Ille-et-Vilaine, qui persistent dans leurs conclusions écrites, par les mêmes arguments, et font notamment valoir que :

- l'État a fait le choix d'appliquer la réglementation sanitaire communautaire ; il s'agit d'une solution transitoire, afin de respecter l'ordonnance du tribunal de décembre 2021 ;
- dès lors que les moules sous taille sont qualifiées de sous-produits animaux, elles relèvent de ce règlement européen ;
- les filières de valorisation sont en cours de développement expérimental ; l'une est opérationnelle depuis l'automne 2021, mais ne présente pas les capacités de traitement de l'ensemble des moules non commercialisables ;
- les filières d'incinération ou d'enfouissement ne constituent pas des alternatives pertinentes, en termes financier et environnemental ; l'incinération des moules sous taille générerait environ 4 200 tonnes de CO₂ par an ;
- le règlement européen n'implique pas que soit réalisée une évaluation environnementale ;
- la rubrique 2731 ne trouve à s'appliquer que s'il existe des bâtiments ; en l'absence de bâtiments et annexes, l'application au sol de moules directement sur l'estran ne relève pas de la nomenclature des ICPE ;
- les données prises en considération sont suffisantes et suffisamment renseignées, même en l'absence d'un cycle complet ;
- le suivi environnemental est réel ; toutes les remarques des services de l'État ont été prises en considération par le pétitionnaire ;

- les observations de Me Bonnat, représentant le CRC BN, qui persiste dans ses conclusions écrites, par les mêmes arguments, et fait notamment valoir que :

- si les réglementations environnementale et sanitaire sont cumulatives, la temporalité ne permettrait pas la délivrance d'une autorisation environnementale ; la réglementation sanitaire a donc été mobilisée de manière transitoire et dérogatoire ;
- la dérogation a été régulièrement accordée ; les moules sous taille relèvent du point k de l'article 10 du règlement européen et non de son point f ;
- l'enfouissement des volumes résiduels, en décembre 2021, a été possible, car de petites quantités étaient en jeu ; l'incinération des moules non commercialisables n'est pas respectueuse de l'environnement ; leur enfouissement ne l'est pas davantage ; en tout état de cause, un tel retraitement impliquerait un stockage temporaire, lequel générerait des nuisances olfactives considérables ; le coût financier pourrait être estimé à environ 600 000 euros, aux prix de 2021 ;
- les projets de valorisation alternative sont en cours de finalisation ; le projet Mussela est opérationnel depuis l'automne 2021 ; il a vocation à pouvoir traiter, au cours de l'année 2022, entre 200 et 300 tonnes de moules sous taille ; le projet Mytilimer devrait être opérationnel en 2024-2025, et le projet Cultimer devrait l'être à l'horizon 2025 ;
- les études d'ores et déjà réalisées concluent à l'absence d'incidences négatives significatives sur l'environnement ; l'étude réalisée et jointe à la demande d'autorisation environnementale est suffisante pour être regardée comme une étude d'impact conforme au sens de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- l'arrêté comporte les prescriptions nécessaires et suffisantes pour éviter et réduire les nuisances ;

- les explications de M. Cornée, président du CRC BN.

Le Comité national de la conchyliculture n'était ni présent, ni représenté.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré a été présentée pour l'APEME et la SPPEF, enregistrée le 30 août 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 12 mai 2022, le préfet de la région Bretagne a décidé que le projet de dépôt de moules non commercialisables en Baie du Mont-Saint-Michel devait faire l'objet, eu égard aux incidences notables sur l'environnement qu'il était susceptible de générer, d'une évaluation environnementale. Le dossier de demande d'autorisation environnementale a été déposé par le Comité régional de conchyliculture de Bretagne Nord (CRC BN), le 7 juillet 2022.

2. Par arrêté du 8 juillet 2022, le préfet d'Ille-et-Vilaine a, au visa du règlement européen n° 1069/2009/CE 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, accordé, au profit du CRC BN et de ses adhérents, une dérogation à l'obligation de traitement des moules non commercialisables, se traduisant par la possibilité de les déposer sur le sol de certains secteurs de la Baie du Mont-Saint-Michel, par des véhicules épandeurs identifiés, sur une zone de 10 mètres de part et d'autre de trois chemins d'accès à certaines concessions, à hauteur de 10 tonnes en moyenne de moules épandues par semaine et par hectare. Par la présente requête, l'Association Pays d'Émeraude Mer Environnement (APEME) et la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), qui ont saisi le tribunal d'un recours en annulation contre cet arrêté, demandent au juge des référés, dans l'attente du jugement au fond, d'en suspendre l'exécution, à titre principal sur le fondement des dispositions des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement et, à titre subsidiaire, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Sur la recevabilité de la requête :

3. Une requête collective tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté préfectoral est recevable lorsqu'au moins un requérant est recevable pour introduire une telle action.

4. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, « L'APEME a pour but, par son activité : / De veiller et d'agir pour le respect des textes législatifs et réglementaires concernant la protection de la nature, de l'environnement, (...) tout particulièrement la préservation, la conservation et la mise en valeur des sites, des promenades, des points de vue et de leur végétation. / (...) / 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. / (...) / Elle 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 (...) ».

5. Il résulte de l'instruction qu'eu égard à son objet, l'arrêté en litige est de nature à affecter les intérêts que l'APEME a pour mission de défendre de manière suffisamment significative pour lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir à son encontre, ce qui n'est au demeurant pas contesté en défense, le CRC BN n'opposant à la requête la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir qu'en tant qu'elle est présentée par la SPPEF.

Sur l'intervention du Comité national de la conchyliculture :

6. Le Comité national de la conchyliculture a, eu égard à son objet social, intérêt au maintien de l'arrêté en litige. Par suite, son intervention en défense, régulièrement présentée, est recevable et doit être admise.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

7. En premier lieu, aux termes de l'article 3 du 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 : « *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', l'autorité centrale d'un État membre chargée d'assurer le respect des exigences du présent règlement ou toute autre autorité à laquelle cette compétence a été délégué ; ce terme désigne aussi, le cas échéant, l'autorité correspondante 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 ; / (...) / '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 ; / (...)* ». Aux termes de son article 10 : « *Matières de catégorie 3. / 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 ; / (...)* ». Aux termes de son article 19 : « *Collecte, transport et entreposage. / 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 ; / (...)* ». Aux termes de son article 24 : « *Agrément des établissements et usine. 1. Les exploitants veillent à ce que les établissements ou usines sous leur contrôle soient agréés par l'autorité compétente lorsque ces établissements ou usines effectuent une ou plusieurs des activités suivantes : / (...) / i. l'entreposage de sous-produits animaux ; / (...)* ».

8. Il résulte de l'instruction que par l'arrêté en litige, le préfet d'Ille-et-Vilaine a entendu accorder au CRC BN et à ses adhérents une dérogation à l'obligation de traitement des moules non commercialisables du fait de leur taille réduite, se traduisant par la possibilité de les déposer sur le sol de certaines zones identifiées de l'estran de la Baie du Mont-Saint-Michel, constituant des chemins d'accès aux concessions mytilicoles, au titre et en application des dispositions du d) de l'article 19 du règlement européen précité. Si, toutefois, les moules sous taille non commercialisables constituent, eu égard à leurs caractéristiques, des sous-produits animaux, relevant, plus précisément, du point k des matières de catégorie 3 telles que définies par ce règlement européen et si, en application des dispositions précitées du d) de son article 19, une élimination par un autre moyen que l'incinération ou l'enfouissement pouvait être autorisée, il résulte des termes de ce même règlement européen que ce mode d'élimination alternatif ne pouvait être autorisé, en application des dispositions de l'article R. 231-13 du code rural et de la pêche maritime, que par le ministre compétent, soit le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. En l'espèce, il n'est pas établi que le préfet d'Ille-et-Vilaine disposait

d'une délégation spécifique lui octroyant compétence pour délivrer une telle autorisation de traitement dérogatoire de ces sous-produits animaux, selon un procédé autre que l'incinération ou l'enfouissement, outre qu'en ce cas, les lieux identifiés pour les épandages litigieux, constituant un établissement pour l'application de ces dispositions, devaient nécessairement faire l'objet d'un agrément sanitaire, au titre de son article 24, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'il avait été délivré.

9. En deuxième lieu, et en tout état de cause, l'octroi d'une autorisation d'élimination de sous-produits animaux selon un procédé dérogatoire, délivrée en application du règlement européen n° 1069/2009/CE précité, ne saurait avoir pour objet ni effet d'exonérer la pratique en cause de l'obtention des autorisations requises, notamment au titre de la législation environnementale applicable. Par ailleurs, et plus précisément, dès lors que la procédure d'autorisation environnementale a été initiée, la pratique de dépôt au sol des moules sous taille non commercialisables ne pouvait être autorisée sans que ne soit délivrée une autorisation environnementale formalisée, au terme de la procédure déterminée par les textes pertinents du code de l'environnement, en ses articles L. 181-1 et suivants, notamment. La méconnaissance de l'une ou l'autre phase de cette procédure est utilement invocable dans le cadre du présent litige, alors même, précisément, qu'aucune autorisation environnementale n'a encore été délivrée.

10. Aux termes de l'article L. 181-1 du code de l'environnement : « *L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : / (...) / 2° Installations classées pour la protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 512-1. / Elle est également applicable aux projets mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 lorsque l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation est le préfet, ainsi qu'aux projets mentionnés au troisième alinéa de ce II* ». Aux termes de son article L. 181-9 : « *L'instruction de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases : / 1° Une phase d'examen ; / 2° Une phase de consultation du public ; / 3° Une phase de décision. / Toutefois, l'autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet. / (...)* ». Aux termes de son article L. 181-10 : « *I. - La consultation du public est réalisée sous la forme d'une enquête publique dans les cas suivants : / a) Lorsque celle-ci est requise en application du I de l'article L. 123-2 ; / (...) / Dans les autres cas, la consultation du public est réalisée conformément aux dispositions de l'article L. 123-19* ». Aux termes de son article L. 123-1 : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ». Aux termes de son article L. 123-2 : « *I. - Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 (...)* ». Aux termes de son article R. 123-1 : « *I. - Pour l'application du 1° du I de l'article L. 123-2, font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact en application des II et III de l'article R. 122-2 et ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas prévu au même article, sont soumis à la réalisation d'une telle étude. / (...)* ».

11. Aux termes, enfin, de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée* ». Aux termes de son article L. 123-16 : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. / Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu* ». Ces dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise sans que l'enquête publique requise ait été réalisée, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité.

12. En l'espèce, il est constant que par arrêté du 12 mai 2022, le préfet de la région Bretagne a décidé que le projet de dépôt de moules non commercialisables en Baie du Mont-Saint-Michel devait faire l'objet, eu égard aux incidences notables sur l'environnement qu'il était susceptible de générer, d'une évaluation environnementale. Le dossier de demande d'autorisation environnementale a été déposé par le Comité régional de conchyliculture de Bretagne Nord (CRC BN), le 7 juillet 2022. Si, à cet égard, l'étude d'impact jointe au dossier de demande d'autorisation environnementale, réalisée par le cabinet d'études Pos3idon et finalisée le 29 mars 2022, apparaît suffisamment développée et détaillée, au regard des exigences textuelles applicables, il résulte de l'instruction qu'aucune enquête publique n'a été réalisée avant que ne soit autorisé le dépôt au sol des moules sous taille sur certaines zones identifiées de la Baie du Mont-Saint-Michel, au titre de la saison mytilicole 2022/2023.

13. Par ailleurs, il n'est pas établi, nonobstant son ampleur significative, que le surcoût allégué par le CRC BN pour procéder à l'enfouissement ou à l'incinération des moules sous taille, de l'ordre de 600 000 euros, ne serait pas absorbable par lui-même et ses adhérents, et il n'est pas davantage établi que le bilan climatique et carbone de ces deux modes de retraitement de ces sous-produits animaux, estimé à 4 000 tonnes de CO₂ pour l'incinération, serait significativement plus élevé et négatif que la pratique actuelle d'épandage, alors même, au demeurant, qu'il s'agit des deux modes d'élimination privilégiés des sous-produits animaux, au titre de la réglementation sanitaire. Les seuls éléments avancés par les défendeurs ne permettent ainsi pas d'établir que la suspension de l'exécution de l'arrêté préfectoral du 8 juillet 2022 en litige porterait une atteinte d'une particulière gravité à l'intérêt général, justifiant qu'à titre exceptionnel, elle ne soit pas prononcée.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, à demander que l'exécution de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 8 juillet 2022 soit suspendue, en application des dispositions de l'article L. 123-16 précité du code de l'environnement, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa légalité par une formation collégiale du tribunal.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de chaque partie les frais d'instance exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention du Comité national de la conchyliculture est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine du 8 juillet 2022 est suspendue, en application des dispositions de l'article L. 123-16 précité du code de l'environnement, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa légalité par une formation collégiale du tribunal.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par le CRC BN au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association Pays d'Émeraude Mer Environnement, première dénommée pour l'ensemble des associations requérantes en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la première ministre, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au Comité régional de la conchyliculture de Bretagne nord et au Comité national de la conchyliculture.

Copie de la présente ordonnance sera adressée au préfet d'Ille-et-Vilaine pour information.

Fait à Rennes, le 21 septembre 2022.

Le juge des référés,

La greffière d'audience,

signé

signé

O. Thielen

A. Gauthier

La République mande et ordonne à la première ministre, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chacun en ce qui le concerne et 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.