TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES

JHG/LD

N° 1000236

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Associations
EAU & RIVIERES DE BRETAGNE
et
BRETAGNE VIVANTE

Eau & Rivières de Bretagne
7, place du champ au Roy 22200 GUINGAMP
Tél 02 96 21 38 77 - Fax 02 96 12 19 45
erb@eau-et-rivieres.asso.fr
www.eau-et-rivieres.asso.fr

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Gazio
Président-rapporteur

Le Tribunal administratif de Rennes

(1ère Chambre)

M. Report
Rapporteur public

Audience du 22 février 2013
Lecture du 29 mars 2013

Vu la requête, enregistrée le 18 janvier 2010, présentée par l'association EAU & RIVIERES DE BRETAGNE, dont le siège est venelle de la Caserne à Guingamp (22200) et par l'association BRETAGNE VIVANTE, dont le siège est au 186 rue Anatole France BP 63121 à Brest (29231) ; les associations EAU & RIVIERES DE BRETAGNE, et BRETAGNE VIVANTE demandent au tribunal :

- d'annuler la décision du 20 novembre 2009 par laquelle le préfet du Finistère a refusé de modifier et de compléter l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2009 relatif au quatrième plan d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ;

- d'enjoindre au préfet du Finistère de prendre un nouvel arrêté comportant les dispositions permettant de prévenir et de réduire les fuites de nitrates vers les eaux, dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu l'ordonnance du 8 septembre 2011 fixant la clôture de l'instruction au 29 septembre 2011, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 23 septembre 2011, présenté par le préfet du Finistère, qui conclut au rejet de la requête ;

.....

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2011 portant réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 31 octobre 2011 ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 octobre 2011, présenté par l'association EAU & RIVIERES DE BRETAGNE ;

.....

Vu l'ordonnance du 3 novembre 2011 portant réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, et fixant la clôture de l'instruction au 17 novembre 2011 ;

Vu la directive 91/676/CEE du Conseil des Communautés européennes du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;

Vu la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

Vu la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE susvisée ;

Vu le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole modifié ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la décision attaquée ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu 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 22 février 2013,

- le rapport de M. Gazio, président-rapporteur ;

- les conclusions de M. Report, rapporteur public ;

- et les observations de M. Huet, représentant l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE ;

SUR LA RECEVABILITE :

1. Considérant que la requête est signée pour l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE par M. Gilles Huet, mandataire ; qu'il ressort des pièces du dossier que l'article 12 des statuts de l'association donne compétence au conseil d'administration pour ester en justice et que l'article 7 lui permet de mandater une personne physique membre de l'association pour le faire ; qu'en application de ces dispositions M. Huet, membre salarié de l'association, a reçu mandat du conseil d'administration du 16 janvier 2010 ; qu'ainsi le préfet du Finistère n'est pas fondé à soutenir que la requête présentée au nom de l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE ne serait pas recevable ;

2. Considérant que la requête est signée du président de l'association BRETAGNE VIVANTE habilité, par délibération du 26 septembre 2009 du conseil d'administration, dont un extrait est versé au dossier, à « *engager devant toute juridiction compétente un recours en annulation, et le cas échéant, en suspension, en cas de rejet explicite ou implicite par les préfets des recours gracieux introduits contre leur arrêté du 29 juillet 2009 fixant le 4ème programme d'action contre la pollution des eaux par les nitrates* » ; que le préfet du Finistère soutient que l'extrait de la délibération fourni à l'appui de la requête ne permet pas d'apprécier quels étaient les membres du conseil d'administration présents, si le quorum était atteint et si le conseil d'administration pouvait ainsi valablement délibérer ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 9 des statuts de l'association BRETAGNE VIVANTE : « *Le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile... Les actions en justice sont décidées par le conseil d'administration* » ; qu'aux termes de l'article 6 de ces mêmes statuts : « *...La présence du tiers au moins des membres du conseil d'Administration est nécessaire pour la validité des délibérations...* » ; que l'extrait de la délibération ne permet pas d'apprécier le respect de la règle de quorum ainsi posée, ni, par suite, la validité de l'autorisation accordée au président de l'association pour former la présent requête ; que le président de l'association BRETAGNE VIVANTE, qui n'a pas répondu à l'irrecevabilité ainsi soulevée, n'établit pas avoir été régulièrement habilité pour signer la requête ; que, par suite, la requête, en tant qu'elle est présentée par l'association BRETAGNE VIVANTE est irrecevable ;

SUR LES CONCLUSIONS A FIN D'ANNULATION :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R.211-80 du code de l'environnement dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « *Dans chacune des zones vulnérables délimitées conformément aux dispositions des articles R. 211-75 et R. 211-77, ou parties de zones vulnérables, l'utilisation des fertilisants organiques et minéraux, naturels et de synthèse contenant des composés azotés, ci-après dénommés fertilisants azotés, ainsi que les pratiques agricoles associées font l'objet d'un programme d'action. ...* » ; qu'en application de ces dispositions le préfet du Finistère a, par arrêté du 28 juillet 2009, établit le quatrième plan d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ; que par lettre du 20 novembre 2009, le préfet a rejeté le recours gracieux de l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE tendant à la modification de l'arrêté du 21 juillet 2009 ; que l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE demande l'annulation de cette décision ;

5. Considérant que l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE soutient que le préfet devait modifier l'article 4-1 de l'arrêté du 28 juillet 2009, relatif à l'équilibre de la fertilisation qui est insuffisant dès lors qu'il ne précise pas que cet équilibre doit être assuré à

l'échelle de la parcelle ou de l'îlot cultural ; que le refus d'exiger l'équilibre de la fertilisation à l'échelle de la parcelle met en cause l'objectif de réduction des fuites d'azote vers la ressource en eau ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 4-1 de l'arrêté du 28 juillet 2009 : « *Obligation de respecter l'équilibre de la fertilisation azotée : La fertilisation azotée doit être équilibrée, les fournitures d'azote (fournitures par le sol, apports azotés de toute nature y compris engrais minéraux) étant au plus égales aux besoins prévisibles des cultures. Le respect de l'équilibre de la fertilisation s'apprécie sur les apports de fertilisants effectués et dûment enregistrés au cahier de fertilisation prévu au paragraphe 4.3, et compte tenu des adaptations intervenant en cours de culture* » ; que cet arrêté est pris en application notamment de l'article R. 211-81, dont le 3° du IV précise que le programme d'action fixe « *Les modalités d'épandage à respecter pour assurer l'équilibre de la fertilisation azotée de chaque parcelle...* » ; que conformément à ces dispositions, auxquelles l'arrêté n'a pu déroger, les modalités d'épandage définies à l'article 4-1 ne peuvent être entendues que comme s'appliquant à chaque parcelle ; qu'ainsi les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du refus du préfet des Côtes-d'Armor de faire droit à leur demande sur ce point ;

7. Considérant que l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE soutient que le préfet devait modifier l'article 4.5 de l'arrêté du 28 juillet 2009 qui, en autorisant l'épandage des effluents d'élevage à partir du 15 février sur les terres devant être ensemencées en maïs, ne permet pas de prévenir efficacement les fuites de nitrates vers les eaux, ni de préserver effectivement la ressource en eau ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'avis de l'autorité environnementale sur le projet d'arrêté relatif au 4ème programme d'action, relève que « *compte tenu de la situation de la Bretagne et pour diminuer encore les risques de pollution par les nitrates, il pourrait être envisage dans l'avenir de reculer encore certaines dates d'autorisation d'épandage a la fin de l'hiver* », alors que dès le 4 septembre 2009, le préfet des Côtes d'Armor, à propos du même problème de pollution par les nitrates d'origine agricole, relevait dans sa note au 1er ministre et aux ministres concernés que « *le 4éme programme d'action directive nitrates « révisé » après l'approbation du SDAGE devra impérativement disposer d'un volet algues vertes traitant de cette problématique et qui pourrait imposer les mesures suivantes : ... une modification du calendrier d'épandage (la couverture des fosses pourrait être rendue obligatoire afin d'augmenter la durée de stockage)...* » ; qu'est versé au dossier l'arrêté complémentaire du 21 juillet 2010 par lequel le préfet du Finistère a, concernant les bassins versants à algues vertes, reculé la date d'épandage au 15 mars afin de renforcer la lutte contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ; que le rapport de la mission interministérielle sur lequel se fonde le plan de lutte contre les algues vertes du 5 février 2010, à l'origine de l'arrêté modificatif, estime qu'il ne devrait pas y avoir d'épandage du lisier de type II avant le 31 mars ; que l'avis de l'autorité environnementale, qui précède ce même arrêté modificatif, précise que le projet recule la période d'épandage avant culture du maïs du 15 février au 31 mars dans les bassins versant algues vertes « *afin de mieux protéger les cours d'eau et de limiter les risques de surfertilisation* » ; que le même document ajoute, que « *seule une petite partie des bassins versants « algues vertes » sera donc soumise à un niveau supplémentaire de limitation des apports azotes.... cette mesure va dans le bon sens mais, dans ces bassins à enjeux, elle doit constituer une première étape de réduction de la fertilisation et être ensuite renforcée. Le recul des dates de début de période d'épandage des fertilisants de type Ib et II (fumier de volaille et lisier) avant culture de maïs, passant du 15 février au 31 mars, permettra de limiter les risques de lessivage des premiers épandages. Le lisier, notamment, sera ainsi épandu au plus près de l'implantation du maïs et de ses besoins en azote* » ; qu'il résulte de ces éléments comme de l'instruction que les dates

retenues pour l'épandage au 15 février sont sans rapport avec les exigences du maïs dont les semis interviennent plus tardivement, sans que le tribunal ne trouve d'ailleurs au dossier d'autre obstacle au recul de la date d'épandage que les capacités de stockage du lisier par les exploitants en cas d'épandage plus tardif ; qu'il apparaît incontestable, au vu des pièces du dossier, que le recul de la date d'épandage est de nature à éviter le ruissellement des éléments apportés par l'épandage alors que le préfet lui-même prévoira dans son arrêté complémentaire un tel recul afin de lutter dans les bassins versants contre la prolifération des algues vertes ; qu'enfin, la Commission européenne, dans un courrier du 18 juillet 2011, postérieur à l'arrêté complémentaire du 21 juillet 2010, adressé au représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union Européenne, a demandé « *aux autorités françaises les informations suivantes : ... les autorités françaises envisagent-elles d'étendre le champ d'application des nouvelles périodes d'épandage et des spécifications concernant la fertilisation équilibrée a l'ensemble de la région Bretagne afin de mettre en place une approche stratégique en termes de gestion de l'azote ? Si tel ne devait pas être le cas, quelles en seraient les raisons, considérant que le phénomène des algues vertes est susceptible d'affecter d'autres zones côtières que les 8 baies algues vertes ?*» ; qu'aucune des pièces du dossier ne permet de justifier qu'une telle mesure, destinée à lutter contre l'excès des rejets azotés, n'est pas adaptée aux objectifs communautaires en dehors des bassins versants ; que le préfet n'a pu ainsi, sans erreur manifeste d'appréciation, refuser de faire droit à la demande de l'association requérante de reculer les dates d'épandage pour le maïs ; qu'il y a lieu d'annuler la décision du préfet du Finistère sur ce point ;

9. Considérant que l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE fait valoir que l'article 5.1 de l'arrêté qui établit la liste des cantons en zone d'excédent structurel ne tient pas compte des valeurs réelles de production d'azote par les vaches laitières et que le préfet ne pouvait pas ainsi refuser de modifier la liste des cantons en zone d'excédent structurel ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article R. 211-82 du code de l'environnement dans sa version applicable : « I. - *Dans les cantons en excédent structurel d'azote lié aux élevages, le programme d'action arrêté par le préfet comprend, outre les mesures définies à l'article R. 211-81, adaptées si nécessaire, des actions renforcées. Un canton est considéré en excédent structurel d'azote lié aux élevages lorsque la quantité totale d'effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité sur les surfaces épandables du canton, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg par hectare de cette surface épandable* » ; que s'il existe, comme le relève notamment la Commission européenne, un doute sérieux sur le bien-fondé de la référence à une production estimée et générale d'azote de 85u/N qui découlerait d'une circulaire, non versée au dossier, du 15 mai 2003, les éléments versés au dossier par l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE ne permettent pas au tribunal d'apprécier le bien-fondé de son moyen, qu'il ne peut, par suite, qu'écarter ;

11. Considérant que l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE soutient que le quatrième programme d'action ne comporte aucune mesure spécifique de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles sur les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'ulves et que le préfet aurait ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de le modifier en conséquence ;

12. Considérant que le préfet du Finistère a refusé de faire droit à la demande de l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE d'inclure dans le programme d'action des mesures particulières et renforcées à l'égard des secteurs les plus sensibles que constituent les bassins versants des cours d'eaux alimentant les baies où se constate de la façon la plus marquée la prolifération des algues vertes ; que l'importance de ce phénomène, majoritairement lié au phosphore et à l'azote contenu dans le lisier épandu, qui relève avec une particulière acuité des

objectifs de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991, dont les dispositions ont été transposées notamment dans les dispositions des articles R. 211-80 et R. 211-81 du code de l'environnement relatifs aux programmes d'action, impliquent un renforcement majeur des moyens de restauration de la qualité de l'eau ; que l'arrêté pris le 21 juillet 2010, moins d'une année après l'arrêté attaqué, par le préfet du Finistère pour satisfaire à ces objectifs dans les bassins versants, alors que la situation n'avait pas connu d'aggravation particulièrement importante depuis 2009, atteste du bien-fondé de la demande de l'association EAU ET RIVIERES DE BRETAGNE et de l'erreur manifeste d'appréciation commise dans l'arrêté initial ; qu'il y a lieu, par suite d'annuler la décision du 29 novembre 2009 également sur ce point ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la décision du 20 novembre 2009 du préfet du Finistère doit être annulée en ce qu'elle refuse de modifier l'article 4.5 de l'arrêté du 28 juillet 2009 autorisant l'épandage à partir du 15 février pour les cultures de maïs et en ce qu'elle ne modifie pas l'arrêté du 28 juillet 2009 pour le compléter par des mesures propres aux bassins versants « algues vertes »;

SUR LES CONCLUSIONS A FIN D'INJONCTION :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* » ;

15. Considérant que l'annulation prononcée par le présent jugement implique nécessairement que le préfet du Finistère modifie l'article 4.5 de l'arrêté du 28 juillet 2009 autorisant l'épandage a partir du 15 février pour les cultures de maïs et le reporte à une date qui ne peut être antérieure au 31 mars et complète le 4ème programme d'action par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'ulves, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ;

SUR LES CONCLUSIONS TENDANT A L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 761-1 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE :

16. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros que l'association EAU & RIVIERES DE BRETAGNE demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête, en tant qu'elle est présentée pour l'association BRETAGNE VIVANTE, est rejetée comme irrecevable.

Article 2 : La décision du 20 novembre 2009 par laquelle le préfet du Finistère a refusé de modifier et de compléter l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2009 relatif au quatrième plan d'action

à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole est annulée en ce qu'elle refuse de modifier l'article 4.5 de l'arrêté du 28 juillet 2009 autorisant l'épandage a partir du 15 février pour les cultures de maïs et en ce qu'elle ne modifie pas l'arrêté du 28 juillet 2009 pour le compléter par des mesures propres aux bassins versants « algues vertes ».

Article 3 : Il est enjoint au préfet du Finistère de modifier l'article 4.5 de l'arrêté du 28 juillet 2009 autorisant l'épandage a partir du 15 février pour les cultures de maïs et de le reporter à une date qui ne peut être antérieure au 31 mars, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Il est enjoint au préfet du Finistère de compléter le 4ème programme d'action par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'ulves dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 5 : L'Etat versera à l'association EAU & RIVIERES DE BRETAGNE la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'association EAU & RIVIERES DE BRETAGNE, à l'association BRETAGNE VIVANTE, ainsi qu'au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Copie du présent jugement sera adressée au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 22 février 2013, à laquelle siégeaient :

M. Gazio, président,
Mme Pouget, premier conseiller,
Mme Allex, premier conseiller,

Lu en audience publique le 29 mars 2013.

Le président rapporteur,

J-H. GAZIO

Le premier conseiller,
assesseur le plus ancien,

M. POUGET

TRIBUNAL ADMINISTRATIF RENNES

Pour copie certifiée conforme
Le Greffier du
Tribunal Administratif de Rennes

P. CARDENAS

Le greffier,

P. MINET

La République mande et ordonne au **ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**, en ce qui le 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.