

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2206278

**ASSOCIATION EAU & RIVIÈRES
DE BRETAGNE**

**M. Georges-Vincent Vergne
Président-rapporteur**

**M. Dominique Rémy
Rapporteur public**

**Audience du 22 juin 2023
Décision du 18 juillet 2023**

**37-05
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire enregistré le 9 juin 2022, l'association Eau & Rivières de Bretagne, représentée par M. Thomas Thellier, régulièrement mandaté, a saisi le président du tribunal administratif de Rennes, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, afin qu'il soit prononcé une astreinte en vue d'assurer l'exécution du jugement du tribunal administratif de Rennes n°1806391 du 4 juin 2021 et qu'il soit prescrit au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, d'une part, 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'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), et ce dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Elle soutient que :

- si, en ce qui concerne l'édition d'un complément au 6^{ème} programme d'actions régional, un nouvel arrêté a bien été pris le 18 novembre 2021, l'ensemble des mesures qu'il prescrit n'ont fait l'objet d'aucune évaluation de leur efficacité et leur application a été reportée au plus tôt au cours de l'année 2023 ;

- ces mesures ne réduiront les flux d'azote à la mer que de manière minimale et le report de leur application à des échéances ultérieures ne respecte pas l'injonction du jugement ;
- aucun mécanisme prévoyant la mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes en cas d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes n'est défini et l'administration a fait le choix de reporter son obligation au 31 août 2022.

Par un mémoire enregistré 14 septembre 2022, communiqué à l'association Eau & Rivières de Bretagne, le préfet de la région Bretagne a conclu au rejet des prétentions de l'association Eau & Rivières de Bretagne.

Il fait valoir que :

- l'absence d'évaluation environnementale préalable à l'arrêté du 18 novembre 2021 pris à la suite du jugement du 4 juin 2021 et pour l'exécution de ce jugement ne constitue pas un défaut d'exécution de ce jugement ;
- l'octroi de délais pour la mise en œuvre de nouvelles prescriptions relève de pratiques de bonne gouvernance quelle que soit la politique publique en cause et constitue d'ailleurs une exigence rappelée à l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- les délais d'application des mesures supplémentaires prises en exécution du jugement du 4 juin 2021 et figurant dans le 6^{ème} programme d'actions régional (PAR 6) modifié sont techniquement justifiés ; pour certaines des mesures prévues, aucun délai n'a été accordé ;
- il ne peut être soutenu que les nouvelles mesures prises seraient « cosmétiques » et ne réduiraient pas les flux d'azote à la mer ; ainsi en est-il de la mesure visant à corriger les défauts d'étanchéité des ouvrages de stockage d'effluents (article 8.3.2 du PAR 6 modifié), du recours renforcé à l'indicateur « reliquats post-absorption » (article 8.3.3 du PAR 6 modifié), de l'élargissement des bandes végétalisées permanentes le long des cours d'eau (article 8.3.4 du PAR 6 modifié), de la prise en compte de l'indicateur de sur-pâturage (article 8.3.5 du PAR 6 modifié), et de la mesure « digestats de méthanisation » (article 8.3.6 du PAR 6 modifié) ;
- le report au 31 août 2022 du mécanisme de renforcement réglementaire en cas de constat d'échec se justifie par la signature en deux temps des nouveaux dispositifs réglementaires (PAR 6 modifié et arrêtés de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) dont la signature est programmée fin août 2022) par la lourdeur des procédures, notamment compte tenu des nécessaires étapes de concertation avec les acteurs locaux et du délai de saisine du conseil général de l'environnement et du développement durable ; des plans d'actions départementaux sont d'ores et déjà prévus dans les huit bassins versants concernés par les échouages d'algues vertes et soumis à consultation ; enfin, une articulation avec le calendrier d'élaboration d'autres textes réglementaires, notamment ceux de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, était nécessaire ; aucune astreinte ne peut être prononcée lorsque l'exécution de la décision de justice est en cours.

Par une ordonnance n°EXE1806391 du 14 décembre 2022, le président du tribunal a décidé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle en application de l'article R. 921-6 du code de justice administrative.

Par un courrier du 1^{er} juin 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible, dans l'affaire citée en référence, de soulever d'office le moyen tiré de ce que l'arrivée à son terme en 2022 du 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAR 6) et sa sortie de vigueur font obstacle à ce que le juge de l'exécution puisse prononcer des mesures d'exécution du jugement n°1806391 du 4 juin 2021 ou prive d'objet le litige.

Il a été répondu à ce moyen d'ordre public par l'association Eau & Rivières de Bretagne par un mémoire enregistré le 5 juin 2023.

Par mesure d'instruction du 5 juin 2023, il a été demandé au préfet de la région Bretagne toute précision sur l'état d'avancement des travaux de préparation et d'adoption du 7^{ème} plan d'actions régional à la suite de la publication, le 9 février 2023, de l'arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et de l'arrêté du 30 janvier 2023 modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

Il a été répondu à cette mesure d'instruction par le préfet de la région Bretagne par des pièces produites le 9 juin 2023, communiquées à l'association requérante.

Vu :

- le jugement n°1806391 du 4 juin 2021 du tribunal administratif de Rennes ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 23 octobre 2013 relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ;
- l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Vergne,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de M. Thellier, représentant l'association Eau & Rivières de Bretagne, et de Mme Ferry, représentant le préfet de la région Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. 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. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.* ». L'article L. 911-4 du code de justice administrative dispose que : « *En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. (...) Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.* ». Aux termes de l'article R. 921-5 de ce code : « *Le président de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif saisi d'une demande d'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4, ou le rapporteur désigné à cette fin, accomplissent toutes diligences qu'ils jugent utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande. / Lorsque le président estime qu'il a été procédé à l'exécution ou que la demande n'est pas fondée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande.* ». L'article R. 921-6 de ce code dispose : « *Dans le cas où le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu du dernier alinéa de l'article précédent et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle (...) / Cette ordonnance n'est pas susceptible de recours. L'affaire est instruite et jugée d'urgence. Lorsqu'elle prononce une astreinte, la formation de jugement en fixe la date d'effet.* ».

2. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 911-1 et L. 911-4 du code de justice administrative que, lorsque le jugement faisant l'objet de la demande d'exécution prescrit déjà les mesures qu'il implique nécessairement en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, il appartient le cas échéant au tribunal administratif, saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 du même code, d'en édicter de nouvelles en se plaçant à la date de sa décision, sans toutefois pouvoir remettre en cause celles qui ont précédemment été prescrites ni méconnaître l'autorité qui s'attache aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution lui est demandée.

3. Au cas particulier, par un jugement n°1806391 du 4 juin 2021, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision du 29 octobre 2018 par laquelle le préfet de la région Bretagne a refusé de modifier l'arrêté du 2 août 2018 établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et enjoint à cette autorité de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, dit « PAR 6 », applicable pour la période du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2022, d'une part, 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'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en

œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), et ce dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

4. Par un mémoire enregistré le 9 juin 2022, l'association Eau & Rivières de Bretagne, qui n'a pas contesté au contentieux l'arrêté du 18 novembre 2021 pris à la suite du jugement du 4 juin 2021 et pour l'exécution de celui-ci, a saisi le président du tribunal administratif de Rennes, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, d'une demande tendant à l'exécution dudit jugement. Le délai de six mois à compter de sa saisine étant arrivé à échéance, le président du tribunal, par une ordonnance n°EXE1806391 du 14 décembre 2022, a procédé à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle en application de l'article R. 921-6 du code de justice administrative.

5. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 18 novembre 2021, pris à la suite et pour l'exécution du jugement du tribunal administratif du 4 juin 2021, prévoit en un point « 8.3 Mesures applicables dans les bassins connaissant d'importantes marées vertes sur les plages » diverses mesures ou actions nouvelles. Ainsi, est instituée au point 8.3.2 du PAR 6 modifié une obligation pour les agriculteurs de faire procéder par un organisme spécialisé indépendant à un contrôle technique ou diagnostic d'étanchéité de leurs ouvrages de stockage d'effluents avant septembre 2024 ou septembre 2026 selon les zones, renouvelable tous les dix ans, et contraignant l'exploitant à effectuer des travaux dans l'année qui suit le contrôle en cas de constatation de défauts de collecte des effluents, d'étanchéité des ouvrages de stockage, de sécurité des vannes et pompes, de séparation avec les circuits d'eaux pluviales, et l'administration explique les délais prévus pour la mise en œuvre de ces contrôles par l'élaboration, désormais achevée, par ses services, d'un cahier des charges applicable aux organismes prestataires, les délais de préparation par ceux-ci de leurs prestations, et les contraintes de mise en œuvre des exploitants pour réaliser ces diagnostics. Il est ensuite prévu au point 8.3.3 la définition de seuils chiffrés d'alerte pour les reliquats azotés post absorption (RPA), la réalisation d'une campagne annuelle de suivi de ces RPA sur un ensemble de parcelles des bassins versants affectés par des marées vertes, et, en cas de dépassement constaté des seuils, la prescription aux exploitants de réaliser des plans d'action dans un délai déterminé, ainsi que l'intensification, par la suite, des mesures de contrôle permettant de mesurer l'efficacité des actions entreprises, et, si les objectifs fixés ne sont pas atteints, la possibilité de prescrire directement à l'agriculteur un ensemble de mesures agronomiques visant à réduire les fuites d'azote. L'élargissement à 10 mètres, au lieu de 5 mètres auparavant, des bandes végétalisées permanentes le long des cours d'eau est aussi prévu à l'article 8.3.4 du PAR 6 modifié. Une prescription nouvelle figurant à l'article 8.3.5 du PAR 6 modifié oblige désormais les éleveurs laitiers à tenir, avant la date du 1^{er} septembre 2025, l'objectif de respect d'un indicateur de sur-pâturage, seuil critique chiffré exprimé en UGB.JPP/ha. Enfin, par l'article 8.3.6 du PAR 6 modifié, la possibilité de dérogation à l'obligation d'exporter hors des bassins versants connaissant d'importante marées vertes des produits transformés issus d'effluents ayant subi un processus de méthanisation est supprimée pour les exploitants concernés par l'obligation de traitement, quel que soit le lieu du méthanisateur.

6. Toutefois, d'une part, alors que le jugement enjoignait toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme, les mesures analysées ci-dessus, bien qu'allant dans le bon sens, n'apparaissent pas suffisamment exigeantes en ce qui concerne la définition des seuils de déclenchement des mesures correctrices, ni suffisamment contraignantes par l'effectivité des contrôles prévus, en

l'absence notamment, d'une part, de baisse significative de la pression azotée admise sur les parcelles, et, d'autre part, de contrôles adaptés aux enjeux, c'est-à-dire garantis dans leur fréquence et leur régularité, généralisés à l'ensemble des exploitations et assortis de mesures complémentaires impératives en cas de dépassement des mesures maximales admises.

7. D'autre part, il ressort de l'arrêté litigieux qu'il se borne pour l'essentiel à prévoir dans un premier temps la mise en place d'outils d'information, de mesure et de surveillance plutôt que la mise en œuvre immédiate de réelles actions directement efficaces et précisément définies, applicables de façon impérative et automatique dans l'hypothèse du dépassement de seuils critiques ou d'alerte. Il est en effet prévu des indicateurs et des seuils, mais dont le dépassement constaté débouchera sur la prescription de la réalisation de plans d'actions par les exploitants dans un délai déterminé, puis l'intensification des contrôles et de la surveillance dans les zones critiques repérées afin d'apprécier l'efficacité de ces plans d'actions, puis, enfin, la possibilité ultime de prescrire directement à l'agriculteur un ensemble de mesures agronomiques dont le contenu n'est pas défini. Il doit donc être constaté que, en tant qu'il enjoignait à l'autorité compétente la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), le jugement n'a pas été suffisamment exécuté.

8. Compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus, il y a lieu d'enjoindre à nouveau au préfet d'agir, pour assurer la complète exécution du jugement du 4 juin 2021, et ce dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, par l'adoption de mesures d'application immédiate, contrôlées dans leur exécution, de limitation de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles, et par l'édiction de prescriptions particulières applicables sans délai aux installations classées pour la protection de l'environnement, propres à garantir le respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes. L'injonction prévue par le précédent jugement ayant été, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, en partie exécutée, et l'administration justifiant en défense de l'avancement des travaux d'élaboration du PAR 7, lesquels devront tenir compte des motifs et du dispositif du présent jugement, il n'y a pas lieu d'assortir l'injonction prononcée par celui-ci d'une astreinte.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Il est enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional, toujours en vigueur, dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, par l'adoption de mesures d'application immédiate, contrôlées dans leur exécution, de limitation de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles, et par l'édiction de prescriptions particulières applicables sans délai aux installations classées pour la protection de l'environnement, propres à garantir le respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association Eau & Rivières de Bretagne et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une copie de ce jugement sera adressée au préfet de la région Bretagne et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré après l'audience du 22 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,
Mme Thalabard, première conseillère,
M. Blanchard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

Signé

Signé

G.-V. Vergne

M. Thalabard

La greffière,

Signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.