

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 2202537**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

FEDERATION REGIONALE DES SYNDICATS  
D'EXPLOITANTS AGRICOLES DE BRETAGNE  
et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Georges-Vincent Vergne  
Président-rapporteur

---

Le tribunal administratif de Rennes

(3<sup>ème</sup> chambre)

M. Dominique Rémy  
Rapporteur public

---

Audience du 22 juin 2023  
Décision du 18 juillet 2023

---

44-05-02  
C

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 16 mai 2022 et 22 décembre 2022, la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) de Bretagne, le syndicat agricole Jeunes Agriculteurs (JA) de Bretagne et l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne (UGPVB), représentés par Me Verdier (SELARL Verdier Le Prat Avocats), demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le préfet de la région Bretagne a modifié son arrêté du 2 août 2018 établissant le sixième programme d'actions régional (PAR) en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, ainsi que la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et les entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- la procédure de consultation préalable prévue par le II de l'article R. 211-81-3 du code de l'environnement a été méconnue ;

- les dispositions modifiées de l'article 8.3.2 du plan sont entachées d'erreur de droit, dès lors que le I de l'article R. 211-81-1 du code de l'environnement, définissant de manière limitative le contenu des programmes d'actions régionaux ne permet pas que soient prises de telles mesures ;

- à titre subsidiaire, ces dispositions sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation alors que, lorsque plusieurs mesures ou actions sont envisageables dans le cadre d'un programme d'actions, les dispositions de l'article 5.5 de la directive 91/676/CEE du conseil du 12 décembre 1991, comme celles du III de l'article R. 211-80 du code de l'environnement, prévoient que l'administration doit tenir compte de leur efficacité et de leur coût ;

- les dispositions de l'article 8.3.3 du plan sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation en raison du choix d'un indicateur « reliquats azotés post Absorption » (RPA) non pertinent techniquement, d'un seuil d'alerte défini arbitrairement, de modalités de réalisation des RPA imprécises.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 juillet 2022 et 25 janvier 2023, le préfet de la région Bretagne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par courrier du 13 juin 2023, les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle modulation des effets de l'annulation de l'arrêté contesté par le juge en application de la jurisprudence CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°255886 et suivants.

Vu 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 ont 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 Mme Ferry, représentant le préfet de la région Bretagne.

Une note en délibéré présentée par le préfet de la région Bretagne a été enregistrée le 27 juin 2023.

Considérant ce qui suit :

1. 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 sixième programme d'actions régional (PAR) en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, dit « PAR 6 », constituant la déclinaison et l'adaptation, pour la Bretagne, du plan d'actions national (PAN), et a enjoint à cette autorité de compléter ce 6<sup>ème</sup> programme d'actions régional, applicable pour la période du 1<sup>er</sup> 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 de ce jugement. En exécution de ce jugement et pour répondre à l'injonction qui lui était faite de compléter le 6<sup>ème</sup> programme d'actions régional, le préfet de la région Bretagne a modifié et complété son arrêté du 2 août 2018 par un arrêté du 18 novembre 2021 dont la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles de Bretagne, le syndicat agricole Jeunes Agriculteurs de Bretagne et l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article R. 211-81-3 du code de l'environnement : « (...) II. – *Les programmes d'actions régionaux sont arrêtés par les préfets de région après avoir consulté le conseil régional, la chambre régionale d'agriculture et l'agence de l'eau, qui disposent chacun de deux mois pour faire connaître leur avis. A l'issue de ce délai, les consultations sont réputées effectives.* ».

3. Il n'est pas établi qu'avant de prendre l'arrêté litigieux, le préfet de la région Bretagne a procédé aux consultations du conseil régional, de la chambre régionale d'agriculture et de l'agence de l'eau formellement requises par les dispositions précitées et permettant à ces instances d'émettre un avis. Pour soutenir qu'il n'était pas obligé, au cas particulier, de se soumettre à ces formalités, le préfet ne peut, comme il le fait en défense, se prévaloir du fait que la formalité était impossible compte tenu des exigences du jugement dont il entendait assurer l'exécution, comportant une injonction d'agir réglementairement dans un délai de quatre mois, délai qu'il a d'ailleurs dépassé, ni que, indépendamment de cette impossibilité, la nécessité d'exécuter ce jugement lui permettait de s'affranchir des exigences procédurales même si le jugement ne le prévoyait pas explicitement. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier qu'en l'espèce, alors même que les instances compétentes concernées ont pu participer, à des degrés divers et selon des modalités mal précisées en l'état de l'instruction, au processus de préparation du projet d'arrêté modificatif, le défaut de consultation formelle de ces instances, eu égard en particulier à la nature de la décision en cause et aux attributions de ces organismes, en particulier de celles de l'agence de l'eau et du conseil régional, la chambre d'agriculture ayant quant à elle fait valoir son opposition de principe au processus, les a privées d'une garantie et a été susceptible d'exercer une influence sur le contenu de la décision prise. Il suit de là que l'arrêté litigieux par lequel le préfet de la région Bretagne a modifié son arrêté du 2 août 2018 établissant le sixième programme d'actions régional (PAR 6) en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole est intervenu au terme d'une procédure irrégulière. Les requérants sont, par suite, fondés à en demander l'annulation ainsi que, par voie de conséquence, celle de la décision de rejet du recours gracieux qu'ils ont présenté contre cette décision.

#### Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté attaqué :

4. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet

acte a produit et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause, de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation ou, lorsqu'il a décidé de surseoir à statuer sur cette question, dans sa décision relative aux effets de cette annulation, que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de sa décision prononçant l'annulation contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine.

5. Au cas particulier, ainsi qu'il a été dit au point 1, l'arrêté contesté a été pris pour l'exécution du jugement n°1806391 du 4 juin 2021 du tribunal administratif de Rennes et son seul objet est de répondre à l'injonction faite dans ce jugement à l'autorité compétente de remédier, par l'adoption de dispositions réglementaires modificatives ou complémentaires, aux carences ou insuffisances constatées par la juridiction dans le 6<sup>ème</sup> programme d'actions régional. Hormis le moyen de procédure analysé et retenu au point 3 du présent jugement, aucun moyen invoqué par les parties requérantes ni aucun moyen d'ordre public n'est susceptible de fonder l'annulation de cet acte administratif, dont le bien-fondé n'est pas valablement contesté, et qui représente un progrès par rapport au dispositif antérieur, pour lutter contre un phénomène de pollution des eaux littorales par les nitrates d'origine agricole observé depuis plusieurs dizaines d'années en Bretagne et pour lequel l'Etat a été plusieurs fois condamné par les juridictions nationales et européennes pour inaction fautive dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Cet arrêté constitue le fondement de démarches d'ores et déjà engagées imposées aux agriculteurs pour qu'ils fassent contrôler dans un délai prescrit l'étanchéité de leurs ouvrages de stockage d'effluents, sur la base d'un cahier des charges spécialement défini, et moyennant l'intervention encadrée de prestataires indépendants agréés par l'Etat. Il définit un nouvel indicateur plus fiable de mesure des excès d'azote après absorption par les cultures ainsi que des seuils d'alerte, la réalisation d'une campagne annuelle de suivi de ces « Reliquats azotés Post Absorption » (RPA) sur un ensemble de parcelles des bassins versants affectés par des marées vertes, et, en cas de dépassement constaté des seuils, prévoit à terme 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. Il comporte la mise en œuvre de mesures opérationnelles d'application immédiate telles que l'élargissement des bandes enherbées ou boisées autour des cours d'eau ou l'obligation d'exportation des digestats de méthanisation auxquels s'appliquait auparavant une dérogation.

6. Il suit de là que tant l'effet immédiat de l'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2021 que les conséquences de la rétroactivité immédiate de l'annulation sont de nature à produire des effets manifestement excessifs, en raison de l'exigence, dans l'intérêt général, d'assurer la continuité et l'intensification, ainsi que la nécessité en a été soulignée avec insistance par de nombreux rapports publics, d'une politique permettant de lutter contre la prolifération des algues vertes sur le littoral breton. De même, le caractère rétroactif de

l'annulation de l'arrêté entraînerait des effets manifestement excessifs en raison du risque de remise en cause d'efforts et de démarches d'ores et déjà engagés par des acteurs publics et privés pour servir cet objectif. En revanche, le prononcé d'une annulation différée dans le temps ne présente pas d'inconvénients majeurs au regard du principe de légalité. Ainsi, au regard des conséquences de la rétroactivité immédiate de l'annulation des décisions attaquées, il y a lieu, au cas particulier, de ne prononcer l'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2021 que dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, soit à compter du 18 novembre 2023, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de ce jugement.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

7. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) de Bretagne, le syndicat agricole Jeunes Agriculteurs (JA) de Bretagne et l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne (UGPVB), et non compris dans les dépens.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le préfet de la région Bretagne a modifié son arrêté du 2 août 2018 établissant le sixième programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et la décision de rejet du recours gracieux dirigé contre cet arrêté sont annulés à compter du 18 novembre 2023. Toutefois, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur le fondement des dispositions de l'arrêté du 18 novembre 2021, les effets antérieurs à l'annulation de cet arrêté doivent être réputés définitifs.

Article 2 : L'Etat versera à la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) de Bretagne, au syndicat agricole Jeunes Agriculteurs (JA) de Bretagne et à l'union des groupements de producteurs de viande de Bretagne (UGPVB) une somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) de Bretagne, première désignée pour l'ensemble des requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en 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 la 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.