

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2102399

ASSOCIATION EAU & RIVIÈRES
DE BRETAGNE
ASSOCIATION BRETAGNE VIVANTE-SEPNB

Mme Caroline Pellerin
Rapporteure

Mme Marie Thalabard
Rapporteure publique

Audience du 22 février 2024
Décision du 14 mars 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 11 mai 2021 et 19 septembre 2023, l'association Eau & Rivières de Bretagne et l'association Bretagne Vivante-SEPNB demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 janvier 2021 du préfet du Finistère portant enregistrement de l'extension de l'élevage de porcins exploité par le GAEC des Primevères au lieu-dit « Berbougais », sur la commune de Plougonvelin et mise à jour du plan d'épandage associé ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le préfet du Finistère aurait dû, en application de l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement, soumettre le projet à la procédure de l'évaluation environnementale, compte tenu des caractéristiques du projet et de sa localisation en zone côtière, à proximité d'espaces naturels sensibles, ainsi que de son implantation dans une zone dans laquelle les normes de qualité environnementale fixées par la législation de l'Union européenne sont déjà dépassées ;

- le dossier de demande d'enregistrement ne décrit pas suffisamment les incidences du projet en litige sur l'environnement en méconnaissance des dispositions du 4° de l'article R. 512-46-3 du code de l'environnement ;

- l'arrêté attaqué est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière au regard de l'article L. 334-5 du code de l'environnement, dès lors qu'il n'a pas été soumis à l'avis conforme du conseil de gestion du Parc naturel marin d'Iroise ;

- il est entaché d'une erreur de droit au regard de L. 512-7-2 du code de l'environnement, dès lors que les moyens mis en œuvre par le pétitionnaire pour protéger le milieu naturel ont été pris en considération pour apprécier la sensibilité environnementale du milieu ;

- il méconnaît les dispositions de l'article 27-2 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre des rubriques n^{os} 2101, 2102 et 2111 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ;

- il méconnaît les dispositions du c) de l'article 27-3 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 précité ;

- il méconnaît les dispositions du I de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 précité ;

- il méconnaît les dispositions du II de l'article 11 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 précité ;

- il méconnaît les dispositions des articles 17 et 18 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 précité.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 14 avril et 13 novembre 2023, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2023, le GAEC des Primevères, représenté par Me Gourvennec et Me Bouvier (Selarl Le Roy, Gourvennec, Prieur) conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

En vertu des dispositions combinées des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative, la clôture immédiate de l'instruction a été fixée au 21 novembre 2023, par une ordonnance du même jour.

Par des courriers du 10 janvier 2024, le tribunal a invité, en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, les associations requérantes et le préfet du Finistère à produire des pièces en vue de compléter l'instruction.

La pièce produite par l'association Bretagne Vivante a été enregistrée le 12 janvier 2024 et communiquée le même jour.

Des pièces produites par le préfet du Finistère ont été enregistrées le 15 janvier 2024 et communiquées le 24 janvier suivant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté ministériel 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 ;
- l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre des rubriques n°s 2101, 2102 et 2111 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- l'arrêté du préfet de la région Bretagne 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 ;
- 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 Mme Pellerin,
- les conclusions de Mme Thalabard, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bouvier, représentant le GAEC des Primevères.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 1^{er} mars 2001, complété le 25 janvier 2013, le préfet du Finistère a autorisé l'EARL des Primevères à exploiter un élevage porcin au lieudit « Berbouguis », parcelles cadastrées ZC n°s 162, 165 et 166 dans la commune de Plougonvelin, à hauteur de 1 269 animaux équivalents, soit 117 porcs reproducteurs, 842 porcs charcutiers et 380 porcelets en post-sevrage et à appliquer le plan d'épandage associé. Le 24 décembre 2019, le GAEC des Primevères, anciennement EARL des Primevères, a déposé une demande portant sur l'extension de cet élevage pour le porter à 2 014 animaux équivalents, soit 150 porcs reproducteurs, 1 420 porcs de plus de 30 kg (hors reproducteurs) et 720 porcs de moins de 30 kg ou porcelets, ainsi que sur la mise à jour du plan d'épandage associé. Le dossier, complété le 4 mars 2020, a été déclaré complet par le préfet du Finistère le 1^{er} avril 2020. Par un arrêté du 12 janvier 2021, le préfet du Finistère a procédé, sur le fondement de l'article L. 512-7 du code de l'environnement, à l'enregistrement de ce projet. L'association Eau & Rivières de Bretagne et l'association Bretagne Vivante-SEPNB demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement : « *Le préfet peut décider que la demande d'enregistrement sera instruite selon les règles de procédure prévues par le chapitre unique du titre VIII du livre Ier pour les autorisations environnementales : / 1° Si, au regard de la localisation du projet, en prenant en compte les critères mentionnés à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la sensibilité environnementale du milieu le justifie;*

/ 2° Ou si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie ; / 3° Ou si l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le justifie ; / Dans les cas mentionnés au 1° et au 2°, le projet est soumis à évaluation environnementale. / Dans les cas mentionnés au 3° et ne relevant pas du 1° ou du 2°, le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale. / Le préfet notifie sa décision motivée au demandeur, en l'invitant à déposer le dossier correspondant. Sa décision est rendue publique. ».

3. En outre, selon l'annexe III de la directive, modifiée, du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et notamment son point 2 relatif à la localisation des projets : « *La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte : / a) l'utilisation existante et approuvée des terres ; / b) la richesse relative, la disponibilité, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone (y compris le sol, les terres, l'eau et la biodiversité) et de son sous-sol ; / c) la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes : / i) zones humides, rives, estuaires ; / ii) zones côtières et environnement marin ; (...) / v) zones répertoriées ou protégées par la législation nationale ; zones Natura 2000 désignées par les Etats membres en vertu des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE ; / vi) zones ne respectant pas ou considérées comme ne respectant pas les normes de qualité environnementale fixées par la législation de l'Union et pertinentes pour le projet (...); / viii) paysages et sites importants du point de vue historique, culturel ou archéologique. ».*

4. Enfin, aux termes de l'article R. 211-80 du code de l'environnement : « *I. 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 de programmes d'actions dans les zones vulnérables désignées conformément aux dispositions de l'article R. 211-77. / (...) IV. Ces programmes d'actions comprennent : / 1° Un programme d'actions national constitué de mesures nationales communes à l'ensemble des zones vulnérables ; / 2° Des programmes d'actions régionaux constitués de mesures renforcées par rapport à celles du programme d'actions national sur tout ou partie des zones vulnérables et de mesures spécifiques à chaque zone ou partie de zone vulnérable (...). ».* Aux termes de l'article R. 211-81-1 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : « *I. – Les programmes d'actions régionaux comprennent, sur tout ou partie des zones vulnérables, les mesures prévues aux 1°, 3°, 7° et 8° du I de l'article R. 211-81, renforcées au regard des objectifs fixés au II de l'article R. 211-80, des caractéristiques et des enjeux propres à chaque zone vulnérable ou partie de zone vulnérable. / II. – Dans ces zones, les programmes d'actions régionaux comprennent une ou plusieurs mesures parmi les mesures suivantes : / (...) 4° La limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation agricole par hectare (...). ».*

5. Aux termes de l'annexe I de l'arrêté ministériel 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 : « *V.- Limitation de la quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par chaque exploitation / (...) La quantité d'azote contenue dans les effluents d'élevage pouvant être épandue annuellement par hectare de surface agricole utile est inférieure ou égale à 170 kg d'azote (...). ».* Aux termes de l'article 8 de l'arrêté préfectoral 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 : « *8.1.- Limitation du solde du bilan azoté calculé à l'échelle de l'exploitation : / (...) Le solde de la balance globale azotée de l'exploitation doit satisfaire au moins à l'une des deux conditions suivantes : / 1° Il est inférieur ou égal à 50 kg d'azote par hectare de surface agricole utile (SAU) ;*

/ 2° La moyenne des soldes calculés pour les trois dernières campagnes culturales est inférieure ou égale à 50 kg d'azote par hectare. ».

6. Si les installations soumises à enregistrement sont, en principe, dispensées d'une évaluation environnementale préalable à leur enregistrement, le préfet, saisi d'une demande d'enregistrement d'une installation, doit, en application de l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement, se livrer à un examen particulier du dossier afin d'apprécier si une évaluation environnementale donnant lieu, en particulier, à une étude d'impact, est nécessaire, notamment au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation. Ces critères doivent s'apprécier, notamment au regard de la qualité et de la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone concernée, indépendamment des mesures prises par le pétitionnaire pour limiter l'impact de son projet sur l'environnement.

7. Ainsi qu'il a été dit au point 1, le nombre d'animaux-équivalent sur le site d'élevage du GAEC des Primevères passe de 1 269 à 2 014 et le nombre d'emplacements de porcs de production de plus de 30 kilogrammes passe, quant à lui, de 842 à 1 420. Le nombre de porcs de production étant inférieur à 2 000, le projet d'extension du GAEC des Primevères relevait de la rubrique 2102 de la nomenclature des installations classées que l'article L. 512-7 du code de l'environnement permet de soumettre à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement.

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment des écritures des parties et du plan de situation que le siège du GAEC des Primevères, dans une commune littorale de l'anse de Bertheaume, se trouve à 1,6 kilomètre de la côte et à proximité immédiate d'un ruisseau. Il résulte également de l'instruction que le site d'élevage de porcs du GAEC Perrot, qui compte 3 760 animaux et qui est soumis à un régime d'autorisation environnementale, se situe à moins d'un kilomètre de celui du pétitionnaire. Alors que le GAEC des Primevères a déclaré, dans le formulaire de la demande d'enregistrement l'existence de ce cumul d'activités, l'inspection des installations classées a indiqué qu'aucun autre projet que celui du GAEC des Primevères n'était recensé dans le rayon d'un kilomètre. Aucun autre élément du dossier ne permet d'apprécier l'incidence de l'augmentation conséquente, à hauteur de 58,7 %, de l'élevage en litige sur l'activité existante du GAEC Perrot située à proximité, ni même avec l'élevage de vaches laitières exploité sur le même site par le GAEC des Primevères. Par ailleurs, si la demande d'enregistrement et l'analyse de l'inspection des installations classées ont indiqué que le risque de déversement d'effluents d'élevage dans le ruisseau situé en contrebas du site d'élevage était maîtrisé par la création sur le site d'exploitation d'une fosse à lisier de 1 000 m³ (STO6) et d'une fumière de 120 m² (FU4) pour stocker le lisier, le déplacement d'une haie existante en contrebas de ces deux équipements, le renforcement d'un talus existant par l'augmentation de sa hauteur de 1,50 mètre, la mise en place d'une production sur paille pour les 578 emplacements de porcs de production de plus de trente kilogrammes dans la porcherie P9, la sensibilité environnementale du site d'exploitation constituée par le cumul d'incidences et la proximité du milieu aquatique doit toutefois s'apprécier indépendamment des mesures prises par le pétitionnaire pour limiter l'impact de son projet sur l'environnement ainsi qu'il est dit au point 6.

9. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les effluents d'élevage seront valorisés par épandage sur les parcelles exploitées en propre par le pétitionnaire à hauteur de 90,3 hectares ainsi que sur des parcelles situées à Plougonvelin mises à disposition par deux prêteurs, l'EARL Toul A Ludu et l'EARL L'Hostis, pour des surfaces totales respectives de 40,9 et 28,9 hectares. Ces parcelles sont classées en zone d'action renforcée selon l'annexe 8 de l'arrêté préfectoral 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 certaines d'entre elles, telle que les îlots 40, 41, 45 et 48 épandables sans restriction (aptitude 2), sont situées à proximité des côtes de

l'anse de Bertheaume qui est une zone sensible ainsi qu'il a été dit au point précédent. Il résulte également de l'instruction que si la synthèse des bilans du projet agronomique sur l'exploitation indique que la balance globale de fertilisation azotée (BGA) sur l'exploitation est inférieure au seuil de 50 kg/hectare, les données du dossier ne sont pas suffisamment détaillées, en l'absence de tout élément sur la nature de la mise à jour du plan d'épandage et l'aptitude à l'épandage des parcelles prises en compte dans ce calcul, pour vérifier l'exactitude du solde BGA de 2,5 kg/hectare qui est particulièrement bas. De plus, le tableau récapitulatif des produits à épandre a déterminé l'apport organique des parcelles de chaque prêteur de terres au regard du seuil de 170 kg/hectares fixé par le V de l'annexe I de l'arrêté ministériel du 19 décembre 2011 et non au regard du seuil de 50 kg/an fixé en zone d'action renforcée cité au point 5. En outre, ce tableau ne permet pas d'établir qu'il n'est pas tenu compte, pour le respect des seuils réglementaires, des parcelles non épandables, classées en aptitude 0, ce qui ne permet pas de garantir que la teneur en azote ne sera pas dépassée sur les parcelles effectivement épandables.

10. En outre, il résulte de la carte des contraintes environnementales produite dans la demande d'enregistrement que les îlots 1 et 3 de l'EARL L'Hostis et l'îlot 3 de l'EARL de Toul A Ludu, classés en niveau d'aptitude 2, jouxtent la zone Natura 2 000 « Pointe de Corsen-Le Conquet » ainsi que la Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) « Ria du Conquet - étang de Kerjean » de type I. Si le plan d'épandage et l'analyse de l'inspection des installations classées indiquent que le transfert direct d'effluents provenant de ces îlots vers ces zones sensibles est maîtrisé notamment par la présence de talus en limite des parcelles qui constituent les îlots précités ainsi que celle d'une bande tampon boisée, ces mesures d'évitement et de réduction ne sont pas suffisantes pour estimer que ces parcelles d'épandage ne présentent pas de sensibilité environnementale en raison de leur proximité avec les zones sensibles précitées. Par ailleurs, et ainsi qu'il a été dit au point précédent, des parcelles du plan d'épandage, telles que, par exemple, les îlots 40, 41, 45 et 48, épandables sans restriction (aptitude 2), sont situées à proximité des côtes de l'anse de Bertheaume qui est une zone littorale sensible. Les circonstances dont se prévaut le préfet du Finistère relatives à la bonne qualité des eaux de baignade de la plage du Trez Hir, à l'implantation du site d'élevage en litige dans une zone agricole et au retrait du plan d'épandage des parcelles situées à 500 mètres de la zone conchylicole de la baie de Douarnenez ne sauraient suffire à estimer que le milieu ne présente pas de sensibilité environnementale particulière. Enfin, il résulte de l'instruction que les parcelles du plan d'épandage se situent à proximité immédiate de la masse d'eau « Ruisseau du Trébabu » à laquelle est associé le bassin versant « Côtiers autour du Kermorvan » (FRGR1431) dont la qualité des eaux a été qualifiée de « globalement dégradée » par le plan d'aménagement et de gestion durable du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Bas-Léon de février 2014 en raison de flux de nitrates provenant principalement des pollutions diffuses agricoles. Ainsi, la proximité d'une partie des parcelles du plan d'épandage, qui sont effectivement épandables, avec les zones sensibles protégées précitées et le milieu aquatique révèle une sensibilité environnementale particulière.

11. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à soutenir que la localisation et les caractéristiques du projet caractérisent une sensibilité environnementale et que la demande du GAEC des Primevères devait, en application des dispositions précitées du 1° et du 2° de l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement, faire l'objet d'une évaluation environnementale et, en conséquence, être instruite selon la procédure de l'autorisation environnementale.

12. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du préfet du Finistère du 12 janvier 2021.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, le versement d'une somme globale de 1 500 euros à l'association Eau & Rivières de Bretagne et à l'association Bretagne Vivante-SEPNB. Les conclusions présentées au même titre par le GAEC des Primevères ne peuvent, en revanche, qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 12 janvier 2021 du préfet du Finistère est annulé.

Article 2 : L'Etat versera la somme globale de 1 500 euros à l'association Eau & Rivières de Bretagne et à l'association Bretagne Vivante-SEPNB sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par le GAEC des Primevères sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Eau & Rivières de Bretagne, à l'association Bretagne Vivante-SEPNB, au GAEC des Primevères et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une copie du présent jugement sera adressée au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 22 février 2024 à laquelle siégeaient :

Mme Grenier, présidente,
Mme Pellerin, première conseillère,
M. Gosselin, magistrat honoraire.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 mars 2024.

La rapporteure,

signé

C. Pellerin

La présidente,

signé

C. Grenier

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 ou 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.