

**Tribunal administratif de Rennes**  
**3e chambre**

**20 juin 2019**  
**n° 1600363**  
Texte(s) appliqué(s)

**Sommaire :**

**Texte intégral :**

Tribunal administratif de Rennes 3e chambre 20 juin 2019 N° 1600363

TA

Rennes

1600363

Association eau et rivières de Bretagne

M. Le Roux Rapporteur

M. Rémy Rapporteur public

Audience du 22 mai 2019

20/06/2019

Le tribunal administratif de Rennes

3e ch.

27-05-05 C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 janvier 2016 et le 14 mars 2018, l'association "Eau et Rivières de Bretagne", représentée par Me Le Briero, demande au tribunal :

1 ) d'annuler partiellement l'arrête interpréfectoral du 2 juillet 2015 portant approbation du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine en ce qu'il prévoit en son article 2 les exceptions suivantes à l'interdiction des atteintes portées aux zones humides: "- impossibilité technico-économique d'implanter en dehors des zones humides les installations de production de biogaz considérées comme agricoles au titre de l'article L. 311-1 du code rural ; - création de retenues pour l'irrigation de cultures légumières, sur des parcelles drainées et déjà cultivées sur sol hydromorphe, sous réserve de déconnexion des drains avec le cours d'eau récepteur et leur raccordement dans la retenue" ;

2 ) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine est entaché d'un vice de procédure tiré du défaut de consultation des collectivités, des organismes et du public, alors que des modifications substantielles y ont été apportées ;

- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine n'est pas compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne ;

- les préfets susmentionnés ont commis une erreur manifeste d'appréciation en portant atteinte à la protection des zones humides par l'ajout d'exceptions à l'interdiction de leur destruction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 janvier 2017, la préfète d'Ille-et-Vilaine, le préfet du Morbihan, le préfet des Côtes-d'Armor, le préfet de la Loire-Atlantique, le préfet de la Mayenne, le préfet de Maine-et-Loire et les préfets des régions Bretagne et Pays-de-Loire concluent à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire au rejet de la requête.

Ils soutiennent que :

- l'association "Eau et Rivières de Bretagne" n'a pas d'intérêt lui donnant capacité pour agir contre l'arrête interpréfectoral du 2 juillet 2015 en ce qu'elle dispose d'un agrément lui permettant d'agir uniquement contre les décisions portant sur le territoire de la région Bretagne ;

- la requête est tardive en ce que la dernière publication de l'arrête litigieux au recueil des actes administratifs a été effectuée le 29 septembre 2015, soit plus de deux mois avant l'enregistrement de la présente requête ;

- le moyen tiré de l'existence d'un vice de procédure en ce que les modifications au projet du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine, étant substantielles, auraient dû être soumises à une nouvelle enquête publique n'est pas fondé ;

- le moyen tire de l'incompatibilité du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne n'est pas fondé ; ce dernier ne pose pas comme orientation générale l'interdiction de destruction de toute zone humide, mais uniquement une obligation de protection de ces zones ;

- le moyen tire de ce qu'ils auraient commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant de telles exceptions n'est pas fondé puisque ces dernières sont soumises à des contraintes qui permettent de garantir la protection des zones humides.

Vu:

- les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de l'environnement ;

- la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

- 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. Le Roux,

- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,

- et les observations de M. Le Briero, représentant l'association "Eau et Rivières de Bretagne", de Mme Leroy, représentant la préfète d'Ille-et-Vilaine.

Considérant ce qui suit :

1. La commission locale de l'eau du bassin de la Vilaine a adopté un premier projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine par une délibération du 31 mai 2013. Le comité de gestion des poissons migrateurs, les collectivités et établissements publics du bassin ainsi que le comité du bassin Loire-Bretagne ont été consultés pour avis. La commission locale de l'eau (CLE) du bassin de la Vilaine a par la suite adopté un second projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine le 12 novembre 2013 qui a été soumis à enquête publique. Le rapport d'enquête publique a conclu favorablement au projet le 5 septembre 2014. Le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine a été définitivement adopté le 14 novembre 2014 par la commission locale de l'eau du bassin de la Vilaine. Celle dernière a rendu, par une délibération du 4 mars 2015, un avis défavorable à la demande du préfet de l'Ille-et-Vilaine d'ajouter des exceptions à l'interdiction de destruction des zones humides. Toutefois, par un arrêté interpréfectoral du 2 juillet 2015, le préfet d'Ille-et-Vilaine, le préfet du Morbihan, le préfet des Côtes-d'Armor, le préfet de la Loire-Atlantique, le préfet de la Mayenne, le préfet de

Maine-et-Loire et les préfets des régions Bretagne et Pays-de-Loire ont adopté le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine en y ajoutant des exceptions à l'interdiction de destruction des zones humides. L'association "Eau et Rivières de Bretagne" demande l'annulation partielle de cet arrêté interpréfectoral en ce qu'il autorise en son article 2 la destruction des zones humides dans les cas suivants " - impossibilité technico-économique d'implanter en dehors des zones humides les installations de production de biogaz considérées comme agricoles au titre de l'article L. 311-1 du code rural ; - création de retenues pour l'irrigation de cultures légumières, sur des parcelles drainées et déjà cultivées sur sol hydromorphe, sous réserve de déconnexion des drains avec le cours d'eau récepteur et leur raccordement dans la retenue".

Sur l'intervention de commission locale de l'eau :

2. Aux termes de l'article L. 212-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : "I.-Pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, une commission locale de l'eau est créée par le préfet

3. A supposer que l'association requérante ait entendu demander l'intervention forcée de la commission locale de l'eau, toutefois, ainsi qu'il est fait valoir en défense et qu'il résulte des dispositions rappelées au point 2, cette instance n'a toutefois qu'un statut de commission administrative. Par suite, cette commission étant dépourvue de personnalité juridique, elle n'a pas qualité pour agir en justice et son intervention dans la présente procédure ne peut donc pas être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : "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 recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.". Aux termes de l'article L. 212-6 de ce code: "La commission locale de l'eau soumet le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux à l'avis des conseils départementaux, des conseils régionaux, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin ainsi que du comité de bassin intéressés. Hormis celui du comité de bassin, ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans

un délai de quatre mois. / Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du présent code. A l'issue de l'enquête, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations, est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département et son arrêté d'approbation est publié. Le schéma est tenu à la disposition du public (...)". Aux termes de l'article L. 123-14 de ce même code : "II. - Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification.". Aux termes de l'article R. 212-41 du même code : "Le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, éventuellement modifié pour tenir compte des avis et des observations exprimés lors de l'enquête, est adopté par une délibération de la commission locale de l'eau. Cette

délibération est transmise au préfet du département ou au préfet responsable de la procédure d'élaboration. Si le préfet envisage de modifier le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux adopté par la commission, il l'en informe en précisant les motifs de cette modification. La commission dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis". Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'il est possible de modifier les caractéristiques du projet à l'issue de l'enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête.

5. L'association "Eau et Rivières de Bretagne" soutient que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Vilaine est entaché d'un vice de procédure tiré du défaut de consultation des collectivités, des organismes et du public, alors que des modifications substantielles y ont été apportées.

6. D'une part, la première modification en litige prévoit qu'il est permis de déroger à la protection d'une zone humide par leur destruction lorsqu'est constatée une "impossibilité technico-économique d'implanter en dehors [de ces] zones les installations de production de biogaz considérées comme agricoles au titre de l'article L. 311-1 du code rural". Il ressort donc des termes mêmes de cette dérogation que l'installation de production de biogaz en zone humide est soumise à la condition stricte d'une impossibilité technico-économique de l'installer hors d'une telle zone. Par suite, l'autorité administrative chargée de l'instruction d'une telle demande devra apprécier, sous le contrôle du juge, l'ensemble des éléments de nature à justifier d'une telle impossibilité technico-économique.

7. D'autre part, la seconde modification litigieuse mentionne qu'il est permis de déroger à la protection d'une zone humide par leur destruction pour la "création de retenues pour l'irrigation de cultures légumières, sur des parcelles drainées et déjà cultivées sur sol hydromorphe, sous réserve de déconnexion des drains avec le cours d'eau récepteur et leur raccordement dans la retenue". Par cette rédaction, l'autorité administrative a entendu circonscrire de telles créations de retenues d'eau à des zones comprenant des parcelles drainées et déjà cultivées. Il s'ensuit que l'autorité administrative chargée de l'instruction d'une telle demande devra apprécier, le cas échéant sous le contrôle du juge, l'antériorité du drainage et de la réalisation de cultures sur sol hydromorphe sur les parcelles concernées par le projet en cause. Une telle dérogation apparaît dès lors limitée et encadrée.

8. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les dérogations litigieuses portent atteinte à l'économie générale du schéma d'aménagement

et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine des lors qu'elles sont d'une ampleur limitée. Par suite, contrairement à ce qui est soutenu par l'association, l'autorité administrative était dispensée de procéder à une nouvelle consultation des collectivités et organismes concernés, et du public à la suite des modifications apportées au projet de SAGE. Il s'ensuit que le moyen tiré du vice de procédure ne peut qu'être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable en l'espèce : "III. - Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1 (...) X. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un schéma d'aménagement et de gestion des eaux défini à l'article L. 212-3 est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés en application du présent article (...)". Aux termes de l'article L. 212-3 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable en l'espèce : "(...) Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des

eaux prévu à l'article L. 212-1 ou rendu compatible avec lui dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur (...)"

10. L'association requérante soutient que les deux dispositions du SAGE des eaux du bassin de la Vilaine dont elle demande l'annulation ne sont pas compatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2010-2015.

11. Premièrement, l'association requérante ne conteste pas utilement la compatibilité du SAGE au SDAGE en invoquant des textes issus de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages dès lors que s'appliquent les textes en vigueur à la date de l'acte attaqué le 2 juillet 2015.

12. Deuxièmement, l'orientation 8B-2 du SDAGE Loire Bretagne 2010-2015 énonce que : "Dès lors que la mise en ouvre d'un projet conduit, sans alternative avérée, à la disparition de zones humides, les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir, dans le même bassin versant, la création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité. A défaut, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée. La gestion et l'entretien de ces zones humides doivent être garantis à long terme". Il ressort de la rédaction de l'arrêté attaqué que les atteintes aux zones humides qu'il autorise à titre dérogatoire, lorsqu'elles conduisent à la destruction de ces zones, devront systématiquement faire l'objet de mesures compensatoires. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit plus haut, les dérogations litigieuses présentent un caractère limité dans leur ampleur. Par suite, l'arrêté attaqué, nonobstant les dérogations litigieuses qu'il prévoit, est compatible avec le SDAGE Loire Bretagne 2010-2015.

13. En dernier lieu, l'association "Eau et Rivières de Bretagne" soutient que l'arrête litigieux ignore les avis de la commission locale de l'eau, de l'autorité environnementale et de la commission d'enquête s'opposant à l'implantation des installations et ouvrages classés par le code de l'environnement "à risques" pour l'environnement sur des zones humides alors même qu'il convient d'assurer leur protection. Toutefois, il résulte de ce qui a été rappelé aux points 4 à 12 que l'autorisation des dérogations litigieuses repose sur des critères dont l'application, le cas échéant, sous le contrôle du juge, est de nature à limiter leur ampleur. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur manifeste

d'appréciation quant à ses conséquences sur la protection des zones humides par l'ajout d'exceptions excessives à l'interdiction de leur destruction.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions à fin d'annulation partielle de l'arrêté litigieux doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, celles formées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE:

Article 1er : La requête de l'association "Eau et Rivières de Bretagne" est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association "Eau et Rivières de Bretagne", à la préfète d'Ille-et-Vilaine, au préfet du Morbihan, au préfet des Côtes-d'Armor, au préfet de la Loire-Atlantique, au préfet de la Mayenne, au préfet de Maine-et-Loire, à la préfète de la région Bretagne, au préfet de la région Pays-de-Loire et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 22 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,

M. Le Roux, premier conseiller,

M. Breuille, conseiller,

Lu en audience publique le 20 juin 2019.

Le rapporteur, Signé : P. LE ROUX

Le président, Signé : G. VERGNE

La greffière,

Signé : B. KERMEN

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire 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.