

Le contentieux nitrates dans les eaux potables en Bretagne : une bataille de plus de 15 ans, toujours d'actualité

La Rédaction¹.

1992 à 2005 : période des mises en demeure

Les nitrates dans les eaux en Bretagne proviennent à 98% de l'activité agricole : apport d'engrais minéraux et épandage de déjections animales (porcs et volailles), et l'impact de ces pratiques a entraîné au fil des années une dégradation croissante de la qualité des eaux. En 30 ans (1971-2004), la pollution des rivières de Bretagne a été multipliée par 7.

La directive européenne du 12 décembre 1991, relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles imposait aux États membres un délai de 2 ans (décembre 1993) pour délimi-

ter des zones vulnérables sur lesquelles un programme d'action devait être mis en place dans un délai de 4 ans (décembre 1995). L'arrêté de délimitation de zone vulnérable n'a été signé que le 14 septembre 1994 et il faudra attendre un décret du 4 mars 1996 pour que soit défini le cadre général des programmes d'action.

En ce qui concerne la qualité des eaux potables l'histoire prend un nouveau départ en 1992 avec l'interpellation de la Commission européenne par Eaux et Rivières de Bretagne qui réclame l'application de la directive n° 75/440/CEE du 16 juin 1975 qui fixe un plafond de 50 mg/l de nitrates au-delà duquel, sauf dérogations délivrées par Bruxelles, les collectivités ne peuvent prélever dans les rivières des eaux brutes (ou naturelles) destinées

1. Remerciements à l'association « Eau et rivières de Bretagne » (www.eau-et-rivieres.asso.fr) pour son aide dans l'élaboration de ce texte.

à la consommation humaine. L'association demande en particulier, que les plans de reconquête de l'eau, prévus en cas de dépassement des normes, soient rapidement mis en œuvre. Les dérogations sont conditionnées à la mise en œuvre de plans de gestion/restauration de la ressource en eau, qui doivent garantir une réduction de la pollution par les nitrates en deçà du seuil de 50 mg/l.

Dès 1993, la Commission adresse au gouvernement français une première mise en demeure de respecter la directive. Elle le réitère le 28 octobre 1997, sous forme d'un avis motivé² et, le 16 juillet 1999, considérant comme insuffisants les éléments de réponse fournis par la France, elle saisit la Cour de Justice des Communautés Européennes qui, le 8 mars 2001, condamne la France pour non respect de la directive de 1975 au triple motif : de la non-conformité de la qualité des eaux bretonnes en matière de nitrates, de l'absence de notification d'un plan d'action organique, et de l'absence de plans de gestion de la ressource sur les prises d'eau en situation de dépassement.

Entre temps intervient le contentieux avec Suez-Lyonnaise des eaux qui, dans un premier temps, a été condamnée par le tribunal d'instance de Guingamp (jugement en date du 14 décembre 1995) à indemniser, pour un montant total de 251,440 F, 176 abonnés à son réseau de distribution d'eau potable, au motif que pendant 247 jours entre décembre 1992 et décembre 1994, elle avait distribué une eau contenant plus de 50 milligrammes de nitrates par litre. En réponse, Suez-Lyonnaise a engagé un recours contre l'État auprès du tribunal administratif de Rennes, estimant, en effet, que l'État a trop tardé à faire appliquer la directive européenne sur les nitrates, qu'il a laissé s'installer des élevages intensifs de porcs et volailles et que l'épandage des lisiers est souvent fait de façon anarchique. Dans ces conditions, la société a considéré qu'elle n'est pas en mesure de distribuer une eau non polluée et refusé d'en porter la responsabilité. En mai 2001, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'État à verser 751 440 F (114 556,29 euros) à la société Suez-Lyonnaise des Eaux pour préjudice moral et atteinte à l'image de la société d'une part, en remboursement d'indemnités mises à sa charge par un tribunal d'instance, d'autre part³.

Revenons au dialogue avec l'Europe. Le 21 décembre 2001, la Commission émet une nouvelle mise en demeure puis un nouvel avis motivé le 3 avril 2003, les réponses de la France des 17 avril et 19 novembre 2002 étant toujours jugées incomplètes. De 2003 à 2005, la France adresse à la Commission 11 courriers par lesquels elle notifie les plans de gestion ainsi que le plan général d'action organique. Deux réunions vont également se tenir à Bruxelles entre les représentants du gouvernement français et ceux

de la Commission européenne, et la Bretagne va même accueillir le 22 février 2005 une délégation de la Commission venue enquêter sur la réalité des engagements français sur le terrain. À cette occasion, Eau & Rivières de Bretagne est auditionnée.

Le 13 juillet 2005, la Commission, toujours pas convaincue, adresse un avis motivé complémentaire à la France et en informe Eau & Rivières de Bretagne⁴. Dans ce nouvel avis motivé, la Commission constate à nouveau que la France ne respecte pas les obligations qui lui incombent en matière de lutte contre les nitrates en Bretagne. Elle constate que la pollution par les nitrates dépasse toujours la limite des 50 mg/l sur 15 des 29 rivières concernées par la plainte initiale et que, là où des mesures énergiques sont prises, notamment par la mise en place de périmètres de protection, la pollution baisse rapidement.

En conséquence, elle considère que le délai laissé à la France depuis la condamnation par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 8 mars 2001 aurait dû être suffisant pour rétablir la conformité des prises d'eau et elle somme la France de prendre, sous deux mois, toutes les mesures que comporte l'exécution de la condamnation du 8 mars 2001.

Des avis motivés aux sanctions

En janvier et février 2007, la France prend conscience du risque immédiat de sanctions financières et propose à la Commission diverses mesures visant à accélérer la reconquête de l'eau sur les bassins non conformes :

- mise en œuvre de mesures agri-environnementales, renforcement des contrôles, mise en place de bandes enherbées... ;
- fermeture de quatre captages d'eau situés sur l'Horn et l'Aber Wrac'h (Finistère) ainsi que sur l'Ic (Côtes d'Armor) et Les Echelles (Ille-et-Vilaine).

Ayant pris note de ces mesures tout en ayant constaté que fin 2006, les teneurs en nitrates dépassent toujours le plafond fixé par la directive de 1975, la Commission européenne décide, le 21 mars 2007, de saisir la Cour Européenne de Justice, sous un délai de trois mois néanmoins, la France ayant *in extremis* fait part de nouvelles observations. Mais, le 27 juin 2007, la Commission, considérant que le plan français n'a pas été totalement engagé, décide de mettre à exécution sa décision de saisine de la Cour européenne afin de voir condamner la France à une amende de 28 millions d'euros ainsi qu'à une astreinte journalière de 117 882 euros. Pour les associations environnementales et les organisations de l'agriculture durable, il est clair que, face

2. Seconde étape de la procédure en cas d'infraction à une directive, préalable indispensable à toute saisine régulière de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

3. Délibéré à l'issue de l'audience du 18 avril 2001 ; prononcé en audience publique du 2 mai 2001.

4. Courrier du 22 août 2005.

POLLUTION DES AQUIFÈRES PAR LES NITRATES ET LES PESTICIDES

à cette situation, la mobilisation de tous les acteurs est impérative afin de mettre en œuvre les mesures transitoires, puis à long terme, nécessaires.

Cette décision conduit le gouvernement français, durant l'été 2007, à multiplier les contacts avec la Commission européenne, l'objectif étant de donner des gages à celle-ci que les engagements pris allaient être tenus, ce qui se traduit par le décret n° 2007-1281 du 29 août 2007 « *relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages* »⁵. Ce décret prévoit les dispositions suivantes :

- il impose aux exploitations agricoles des neuf bassins versants de réduire les épandages d'azote ;
- le calendrier de fermeture des prises d'eau est arrêté : 30 septembre 2007 pour le Bizien, 31 décembre 2008 pour l'Ic et Les Echelles, et 30 juin 2009 pour l'Horn.

La sortie de ce décret conduit la Commission, le 12 septembre 2007, à annoncer qu'elle suspend sa décision de traduire une seconde fois la France devant la Cour Européenne de Justice, tout en demandant à la France de lui rendre compte tous les trois mois de la mise en œuvre du plan d'action. Fin 2009, elle vérifiera que les nitrates sont bien redescendus en dessous des 50 mg/l sur les neuf bassins versants concernés.

Conclusion

Le bilan de la période 1992-2007 montre à quel point, l'État français n'a pas été en mesure de prendre des décisions volontaristes pour remédier à la pollution excessive des rivières par les nitrates et qu'il a fallu la pression réitérée de l'Europe (interpellée par les associations) pour qu'on aboutisse au décret de 2007. Entre temps, des sommes investies importantes pour un bilan mitigé et la fermeture de captages sur lesquels les collectivités avaient consenti des investissements importants. L'échéance de fin 2009 sera cruciale pour faire le point de la situation. En attendant, c'est plus une politique d'installations de canalisations nouvelles pour le transport de l'eau que de prévention qui semble prévaloir.