

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT02746

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHESION
DES TERRITOIRES
c/ association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-
Penthièvre

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

M. Alexis Frank
Rapporteur

(5^{ème} chambre)

Mme Cécile Ody
Rapporteuse publique

Audience du 28 mai 2026
Décision du 16 juin 2026

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre a demandé au tribunal administratif de Rennes de condamner l'Etat, d'une part, à réparer en nature le préjudice écologique résultant de ses manquements dans l'exercice de son pouvoir de conservation de la biodiversité présente dans la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc, d'autre part, à lui verser une somme de 5 000 euros en réparation du préjudice moral résultant de ces mêmes carences fautives.

Par un jugement n° 2101565 du 18 juillet 2023, le tribunal administratif de Rennes a admis l'intervention de l'association Glaz Natur (article 1^{er}), condamné l'Etat à verser à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre la somme de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral (article 2), enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de prévoir, dans un délai de quatre mois, des prescriptions, applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'origine des fuites d'azote dans le milieu naturel, propres à limiter l'apport azoté total dû aux engrais aux besoins des cultures afin de permettre une réduction effective du phénomène d'eutrophisation, selon des seuils conformes aux préconisations scientifiques, et de programmer un contrôle périodique de l'ensemble des exploitations agricoles situées sur le territoire de la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc (article 3), et rejeté le surplus des conclusions de la requête (article 4).

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 18 septembre et 19 octobre 2023 et le 30 janvier 2025, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires doit être regardé comme demandant à la cour d'annuler le jugement du 18 juillet 2023 du tribunal administratif de Rennes en tant, d'une part, qu'il condamne l'Etat à verser à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre la somme de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral (article 2), d'autre part, qu'il enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de prévoir, dans un délai de quatre mois, des prescriptions, applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'origine des fuites d'azote dans le milieu naturel, propres à limiter l'apport azoté total dû aux engrais aux besoins des cultures afin de permettre une réduction effective du phénomène d'eutrophisation, selon des seuils conformes aux préconisations scientifiques, et de programmer un contrôle périodique de l'ensemble des exploitations agricoles situées sur le territoire de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc (article 3).

Il soutient que :

- c'est à tort que le tribunal a jugé, d'une part, que les données produites par le préfet ne permettaient d'apprécier ni la portée des efforts de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ni les suites réservées aux contrôles réalisés en 2019 et 2020, d'autre part, que les installations soumises aux régimes de la déclaration seraient exclues de tout contrôle des services de l'Etat ;

- c'est à tort que le tribunal a tenu compte, pour retenir une carence fautive imputable à l'Etat, des retards relevés par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2021 relatifs aux objectifs d'amélioration des pratiques agricoles, d'évolution des systèmes de production agricoles et d'accompagnement des exploitations fixés dans le deuxième plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), ainsi que des recommandations générales de la Cour des comptes et du Sénat relatives à la politique de lutte contre les algues vertes, ceux-ci étant sans lien avec l'exercice des pouvoirs de police des installations classées du préfet des Côtes-d'Armor ; en tout état de cause, à supposer que la carence fautive imputable à l'Etat doive également être appréciée au regard de considérations plus larges que la stricte mise en œuvre des contrôles réalisés au titre de la législation des ICPE, la complémentarité des contrôles exercés sur ces mêmes installations au titre de législations distinctes mais qui rencontrent pourtant les intérêts protégés par la législation des ICPE, doit conduire à juger que l'Etat n'a pas failli dans sa politique de contrôle ;

- contrairement à ce qu'a retenu le tribunal, le préfet des Côtes-d'Armor a pris un ensemble de mesures adaptées et suffisantes pour lutter contre les algues vertes au sein de la baie de Saint-Brieuc ; la mise en œuvre du premier plan de lutte contre les algues vertes (PLAV 1) a conduit, sur la baie de Saint-Brieuc, à une réduction de 30 % des flux d'azote entre 2010 et 2015 ; sur la période 2015-2017, les flux d'azote printemps-été (172 tonnes) ont baissé de 53 % par rapport à la référence 1999-2003 ; l'objectif fixé à l'horizon 2027 est de descendre à 130 tonnes par an ; en 2022, trois arrêtés préfectoraux portant création de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) ont été adoptés dans le département des Côtes-d'Armor, en application des dispositions des articles L. 211-3 du code de l'environnement, L. 114-1 à L. 114-3 et R. 114-1 à R. 114-10 du code rural et de la pêche maritime pour les baies de La Fresnaye, de la Lieue de Grève et du Douron et de Saint-Brieuc ; l'arrêté ZSCE pour la baie de Saint-Brieuc définit ainsi un programme d'actions volontaires pour une période de trois ans à compter de la campagne culturelle 2022-2023, autour de cinq axes (réduction des fuites d'azote sous les parcelles agricoles par des pratiques agronomiques de précision, amélioration de la couverture des sols, amélioration de la gestion des cultures, et notamment des prairies, protection des zones humides et des cours d'eau visant à améliorer le pouvoir épuratoire des milieux et amélioration de la gestion des cultures maraîchères et des cultures sous serre) ; la mise en œuvre de dispositifs de paiement pour services environnementaux (PSE), issue du nouveau PLAV

2022-2027 (PLAV 3), est portée conjointement par l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et le conseil départemental des Côtes-d'Armor, et est expérimentée sur trois baies « algues vertes », dont la baie de Saint-Brieuc ; le déploiement de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), qui consistent à accompagner, par des soutiens financiers significatifs, les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale, est encouragée dans le PLAV 3 (2022-2027) afin de répondre à l'objectif de bascule de la production agricole vers l'agroécologie ;

- le lien de causalité entre les atteintes à la biodiversité et les carences alléguées de l'Etat, n'est pas établi ; la dégradation des espèces (communautés benthiques) et des milieux identifiés est multifactorielle et n'a pas pour unique cause le phénomène des marées vertes ; une personne publique dont la faute est l'une des causes du dommage n'est responsable de celui-ci qu'en proportion de l'influence que sa faute a eue dans la réalisation de ce dommage ;

- l'injonction faite au préfet des Côtes-d'Armor de programmer un contrôle périodique de l'ensemble des exploitations agricoles situées sur le territoire de la baie de Saint-Brieuc méconnaît l'étendue des obligations de l'autorité de police des ICPE, et notamment l'obligation d'adapter la fréquence et la nature des contrôles des installations eu égard à leur nature, leur taille et leur dangerosité ; si la réduction des apports en azote dans les eaux côtières est pertinente pour restaurer le milieu, d'autres mesures peuvent permettre d'agir en amont du phénomène des marées vertes, comme par exemple des mesures d'aménagement sur les bassins versants (utilisation de fossés de drainage végétalisés notamment) ou encore des mesures de restauration des zones ripariennes.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 15 janvier 2024, 20 décembre 2024 et 19 février 2025, l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre, représentée par Me Rigal-Casta, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 7 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens soulevés par le ministre n'est fondé.

Un mémoire enregistré le 14 mars 2025, présenté par la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 98-324 du 28 avril 1998 ;
- l'arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables définies aux articles R. 211-75, R. 211-76 et R. 211-77 du code de l'environnement ;
- 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. Frank,
- les conclusions de Mme Ody, rapporteure publique,
- et les observations de Me Rigal-Casta, représentant l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 23 novembre 2020, l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre a alerté le préfet des Côtes-d'Armor des conséquences néfastes des marées vertes sur la biodiversité présente au sein de la baie de Saint-Brieuc, en soulignant notamment l'apparition précoce du phénomène et l'accroissement de la surface couverte par les ulves pour la période d'août à septembre 2019. Faisant valoir que la présence persistante d'algues vertes sur le littoral, et particulièrement dans la baie de Saint-Brieuc, génère un préjudice écologique résultant de la carence de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de police, l'association a demandé au préfet, par le même courrier, d'une part, d'adopter toute mesure administrative contraignante propre à mettre un terme à ce préjudice, d'autre part, de procéder à la réparation des dommages subis par les écosystèmes de la baie de Saint-Brieuc, enfin, de l'indemniser du préjudice moral subi. En l'absence de réponse du préfet des Côtes-d'Armor, l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre a demandé au tribunal administratif de Rennes d'engager la responsabilité de l'Etat au titre de manquements dans l'exercice du pouvoir de conservation de la biodiversité présente au sein de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc, et de condamner celui-ci à réparer, d'une part, en nature, le préjudice écologique qui en résulte, d'autre part, le préjudice moral subi par elle à hauteur de 5 000 euros. Par un jugement du 18 juillet 2023, le tribunal administratif de Rennes a admis l'intervention de l'association Glaz Natur (article 1^{er}), condamné l'Etat à verser à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice moral subi (article 2), enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de prévoir, dans un délai de quatre mois, des prescriptions, applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'origine des fuites d'azote dans le milieu naturel, propres à limiter l'apport azoté total dû aux engrais aux besoins des cultures afin de permettre une réduction effective du phénomène d'eutrophisation, selon des seuils conformes aux préconisations scientifiques, et de programmer un contrôle périodique de l'ensemble des exploitations agricoles situées sur le territoire de la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc (article 3), et rejeté le surplus de la demande (article 4). Le ministre de la cohésion des territoires et de la transition écologique relève appel des articles 2 et 3 de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le cadre juridique :

2. Aux termes de l'article 1246 du code civil : « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer.* ». En vertu de l'article 1247 du même code, le préjudice écologique consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. Aux termes de l'article 1248 du même code : « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que (...) les associations agréées ou créées*

depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement. ». Aux termes de l'article 1249 du code civil : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. / En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. (...) ». Aux termes de l'article 1252 du code civil : « Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage. ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'afin de permettre la réparation des atteintes causées à l'environnement tant par les personnes privées que publiques, le législateur a prévu une action contre le responsable de ces dommages qui peut être engagée par toute personne justifiant d'une qualité et d'un intérêt à agir. Cette action, qui a pour objet la réparation d'atteintes aux écosystèmes ou aux bénéfices que les êtres humains retirent collectivement de l'environnement, ne peut servir à obtenir la réparation de préjudices propres au requérant. Le juge saisi de cette action, qui doit être exercée dans le délai particulier de prescription de dix ans, doit privilégier la réparation en nature et, en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation seulement, accorder des dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement. Le législateur a ainsi entendu créer une action spécifique, distincte du droit commun de la responsabilité.

En ce qui concerne l'existence d'un préjudice écologique :

4. D'une part, il résulte de l'instruction que depuis le début des années 1970, la prolifération des algues dites « vertes » sur le littoral breton, notamment dans la baie de Saint-Brieuc, a des effets dévastateurs sur les écosystèmes marins, particulièrement ceux présents en eaux peu profondes. Les algues forment des vases épaisses s'échouant sur le littoral côtier, qui consomment l'oxygène de la faune et de la flore marines locales et qui portent atteinte à leur habitat. Il résulte de diverses études scientifiques générales, et notamment du rapport collectif, émanant du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) et de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), publié en décembre 2017, et ayant pour intitulé « l'Eutrophisation – Manifestations, causes, conséquences et prédictibilité », que le mécanisme de réponse des écosystèmes à cette augmentation de la biomasse végétale, laquelle génère progressivement une diminution de la pénétration de la lumière dans la colonne d'eau, induit une cascade de réactions en chaîne, dont une modification de la structure des communautés biologiques et des réseaux trophiques, ainsi que des changements dans les cycles biogéochimiques. La prolifération de tels végétaux toxiques peut ainsi se traduire par la mort massive d'organismes aquatiques. Par un courrier du 11 juin 2019 adressé à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre, le conservateur de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc mentionne, plus précisément pour le territoire concerné de la baie de Saint-Brieuc, et en s'appuyant sur un travail scientifique mené en 2010 sur les impacts des échouages des algues en haut de plages, une dégradation ponctuelle de la qualité du peuplement benthique (invertébrés qui vivent dans le sable) au cours de l'été. Le même conservateur indique que si ces peuplements se rétablissent rapidement dès l'élimination des algues, soit par ramassage, soit à l'automne, la domination des communautés par des espèces opportunistes pourrait entraîner, à plus long terme, une diminution de la biomasse et de la richesse spécifique. D'autres études portant sur la baie de Saint-Brieuc, réalisées plus récemment, suggèrent que la présence de biomasses élevées d'algues vertes modifie les interactions et les processus biologiques, et

implique des évolutions dans la composition de la communauté benthique et de la communauté de poissons sur le site. Dans une thèse de doctorat, intitulée « Ecological trajectories : methods and applications. A case study on the conservation and taxonomic/functional/trophic dynamics of soft bottom benthic assemblages in the bay of Saint-Brieuc », soutenue le 14 décembre 2021 à l'université de Bretagne occidentale, M. Anthony Sturbois fait état des effets à long terme des marées vertes dans certains assemblages des communautés benthiques, avec notamment une diminution des espèces fragiles, flexibles, tubicoles et dépositivores, au sein de la réserve naturelle de Saint-Brieuc. Un travail intitulé « Algues vertes et biodiversité dans la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc : état des lieux, impact sur les espèces benthiques, conclusions », mené en 2022 par Pauline Erhel, biologiste à l'université du Havre - Normandie, montre qu'au regard des différents inventaires réalisés, les macro-algues modifient les conditions environnementales de la réserve naturelle en provoquant l'anoxie et la libération de sulfure d'hydrogène, ayant pour effet une réduction de la richesse en espèces. La même étude constate que l'abondance totale et la richesse spécifique en espèces de la baie demeurent très faibles, particulièrement à proximité du Gouessant, où les amas d'algues échouées sont les plus importants. L'observation des têtes de rochers, notamment au niveau de l'estuaire du Gouessant, permet en outre de relever une absence de crustacés ou de mollusques, laquelle tend à démontrer que l'hydrogène sulfuré se dilue et se dégrade dans les eaux salées au point de faire disparaître la quasi-totalité de la biodiversité émergée, tant faunistique que floristique. Le même document mentionne que l'effondrement de la faune estuarienne affecte directement la chaîne de la biodiversité du littoral, et que si de rares canards ont été aperçus pendant toute la période des inventaires, aucun échassier ni aucun martin-pêcheur ne fréquente désormais les lieux.

5. D'autre part, il résulte de l'instruction, et notamment du suivi des échouages d'algues vertes réalisé par le Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA), qu'en cas d'accumulation, la décomposition de ces végétaux produit en quelques jours de l'hydrogène sulfuré (H_2S), gaz toxique présentant un risque sanitaire certain pour l'homme et pour les animaux. A cet égard, les « marées vertes » sont à l'origine de nuisances sanitaires, olfactives et visuelles pour les usagers du littoral, perturbant l'accès aux sites touchés et aux activités tant récréatives que professionnelles, qui se traduisent, selon les économistes, par des pertes de bien-être ayant elles-mêmes des incidences sur le secteur marchand, notamment immobilier et touristique.

6. Enfin, il résulte de l'instruction que les marées vertes persistent sur le littoral breton, en dépit d'une légère tendance à la baisse, et que dans la baie de Saint-Brieuc, les surfaces couvertes par les algues vertes ont augmenté en volume et en durée au cours des années 2019 et 2020, les données les plus récentes ne montrant pas davantage d'amélioration. La consultation de l'évolution interannuelle des surfaces couvertes par les algues vertes de la station d'Yffiniac ou de la station de Morieux témoigne de cette évolution défavorable. Dans son cahier territorial consacré à la Baie de Saint-Brieuc, joint au rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019), la Cour des comptes relève que la baie de Saint-Brieuc est la baie bretonne la plus touchée par le phénomène d'échouage algal, avec une moyenne de 629 hectares par an, et constate que si la baie a connu une baisse des surfaces d'échouages d'algues vertes sur la période 2008-2013, celles-ci n'ont cessé de progresser depuis 2013 avec des pics en 2017 et 2019.

7. Il résulte de ce qui précède que le préjudice écologique, au sens des dispositions citées au point 2, dont se prévaut l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre, constitué par l'atteinte non négligeable aux éléments des écosystèmes, aux fonctions des écosystèmes et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, par la prolifération des algues vertes dans la baie de Saint-Brieuc, doit être regardé comme établi.

En ce qui concerne les causes de la prolifération des algues vertes en Bretagne, et du préjudice écologique qui en découle :

8. Il résulte de l'instruction, et notamment des différentes études produites par l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre, que l'augmentation de la production de la biomasse algale est liée à une eutrophisation du milieu marin côtier. Cette évolution se concentre essentiellement sur les zones littorales présentant des eaux peu profondes, sans turbidité, et au sein desquelles s'accumulent des macronutriments (azote et phosphore). Les apports de composés d'azote issus de l'oxydation de l'azote (nitrates), qui permettent aux algues de se nourrir et de se développer, sont principalement d'origine agricole, le lessivage consécutif aux pluies d'hiver expliquant l'efflorescence (bloom) au printemps, et le ralentissement de croissance au cours de l'été. Cette origine de la prolifération des algues vertes en Bretagne, et précisément dans la baie de Saint-Brieuc, que constitue l'activité agricole intensive, fait l'objet d'un consensus scientifique. Il résulte en outre des mêmes études que la réduction des flux d'azote dans les cours d'eau constitue l'un des leviers les plus efficaces pour limiter la prolifération d'algues vertes, les flux de phosphore ne pouvant être maîtrisés et ne variant guère dans le temps, compte tenu de l'importance et de la rémanence des stocks dans les sédiments des estuaires. Par suite, le préjudice écologique constitué par l'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, au sein de la baie de Saint-Brieuc, doit être regardé comme ayant pour origine l'augmentation et la prolifération des algues vertes. Toutefois, et ainsi que le soutient le ministre, il résulte de l'instruction, et notamment des mêmes études scientifiques produites par les parties, dont les travaux de M. Sturbois susmentionnés, que si la prolifération des algues vertes sur le territoire littoral breton a pour origine l'activité agricole intensive, le préjudice écologique qui en découle, en tant qu'il porte atteinte non négligeable aux éléments des écosystèmes, a pour origine d'autres facteurs que la seule augmentation de la production de la biomasse algale, notamment la régulation des activités de pêche ou l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les carences fautives de l'Etat :

S'agissant des manquements dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole :

9. En premier lieu, ainsi que le juge communautaire l'a jugé par un arrêt rendu par la Cour de justice des communautés européennes le 8 mars 2001, dans l'affaire C-266/99 et par un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 13 juin 2013, dans l'affaire C-193/12, l'Etat français a méconnu, au moins jusqu'à la date de ces décisions, les obligations lui incombant en vertu des directives susvisées du 16 juin 1975 et du 12 décembre 1991, pour ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire soit conforme aux exigences de la première de ces directives, et pour avoir omis, en violation de la seconde, de désigner en tant que zones vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives ou un phénomène d'eutrophisation. Comme la Commission européenne l'a estimé dans des avis motivés des 2 avril 2003, 13 juillet 2005 et 26 octobre 2011, les autorités françaises n'ont que tardivement et très partiellement pris les mesures propres à assurer une exécution effective de l'arrêt rendu le 8 mars 2001.

10. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les politiques publiques menées par l'Etat au cours des années 1994 à 2000 n'ont pas respecté les principes définis par le législateur pour préserver la ressource en eau des pollutions diffuses d'origine agricole. Dans un rapport du 7 août 2009, le préfet des Côtes d'Armor a constaté que les politiques menées ont « permis au mieux de stabiliser les taux de nitrates présents dans les rivières, sans obtenir de résultats visibles

de diminution du phénomène des marées vertes ». La mission interministérielle chargée de proposer un plan de lutte contre les algues vertes a constaté en 2010 la faiblesse et la lenteur des progrès mesurables sur les milieux aquatiques et a conclu à la nécessité de « repenser les politiques publiques antérieurement mises en place » et de mettre en œuvre des méthodes d'actions nouvelles. A partir de 2011, un programme d'actions national (PAN) a été mis en œuvre pour définir le socle commun applicable à l'ensemble des zones vulnérables du territoire national, lequel a été décliné sous la forme de programmes d'actions régionaux (PAR) ayant vocation à fixer, pour chaque territoire, les mesures complémentaires et les renforcements nécessaires pour atteindre les objectifs de meilleure qualité des eaux et de diminution de la pollution issue des nitrates d'origine agricole. De même, l'Etat a mis en place des plans de lutte contre les algues vertes (PLAV), pour la période 2010-2015, 2017-2021, et en dernier lieu 2022-2027, afin de mieux répondre aux enjeux sanitaires, environnementaux et économiques résultant de la prolifération d'ulves. A l'occasion de l'élaboration du 6^{ème} programme d'actions régional (PAR 6) en 2018, le directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, dans son avis du 27 avril 2018, a relevé que « 100 % des surfaces agricoles bretonnes sont toujours classées en "zone vulnérable", la plupart des masses d'eau souterraines sont en mauvais état pour le paramètre nitrates et que de nombreux territoires sont concernés par des problèmes d'eutrophisation pour les masses d'eau littorales ». De plus, si à l'occasion de l'élaboration du PAR 6, une centaine de communes n'ont plus été classées en « zone d'actions renforcées » (ZAR), dans la mesure où leurs masses d'eau superficielles et souterraines ont retrouvé un bon état écologique, la baie de Saint-Brieuc est demeurée quant à elle classée en ZAR. Les circonstances que l'Etat aurait identifiées, en 2022, des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) pour les baies de La Fresnaye, de la Lieue de Grève, et de Saint-Brieuc, permettant, en se fondant sur les travaux de modélisation développés par l'INRAE et financés par l'Etat, la mise en œuvre d'un programme d'actions pour une période de trois ans à compter de la saison culturale 2022-2023, qu'un nouveau PLAV aurait été adopté pour la période 2022-2027, permettant la mise en œuvre de dispositifs de paiement pour services environnementaux (PSE) expérimentés pour les actions agricoles exercées au sein de plusieurs baies situées sur le territoire des Côtes-d'Armor, ou qu'un 7^{ème} PAR aurait été arrêté par le préfet de région le 24 mai 2024, ne sont pas de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité du fait d'une carence fautive dans la mise en œuvre, depuis quarante ans, de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole. En tout état de cause, les axes définis par ces récents plan et programme, tenant à la réduction des fuites d'azote sous les parcelles agricoles par des pratiques agronomiques de précision, l'amélioration de la couverture des sols, l'amélioration de la gestion des cultures, la protection des zones humides et des cours d'eau, ainsi que l'amélioration de la gestion des cultures maraîchères et des cultures sous serres, reposent principalement sur un engagement volontaire des partenaires de l'Etat, alors qu'une analyse des résultats ainsi obtenus ne sera réalisée qu'après trois campagnes culturelles de mise en œuvre du programme d'actions et, seulement à cette échéance, des mesures réglementaires pourront être décidées en cas de non-respect des engagements ou de non atteinte des objectifs. Et si des dispositifs de paiement pour services environnementaux (PSE), issus du nouveau PLAV 2022-2027 (PLAV 3), et portés conjointement par l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et le conseil départemental des Côtes-d'Armor, consistent à rémunérer les agriculteurs pour des actions qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes (mesures agro-environnementales et climatiques, dites « MAEC »), et notamment des pratiques adaptées aux enjeux de l'eau des baies algues vertes (réduction de l'utilisation de l'azote minéral, amélioration de l'efficacité de la couverture hivernale des sols, protection des chemins de l'eau, réduction des fuites d'azote, reconstitution d'un maillage bocager ou la remise en herbe des zones humides), les montants attribués sur le territoire du bassin de Saint-Brieuc, d'environ 5 millions d'euros, ne concernent que 95 exploitations sur les 1 060 existantes.

11. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 332-1 du code de l'environnement : « *I.- Des parties du territoire terrestre ou maritime d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. (...)* ». L'article L. 332-2 de ce code prévoit que : « *I. - Le classement d'une réserve naturelle nationale est prononcé pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. (...)* ». Et aux termes de l'article R. 332-22 de ce code : « *Le plan de gestion est arrêté pour une durée de cinq ans par le préfet (...)* ». Les articles L. 332-20 et L. 332-22 du même code précisent le régime de constatation des infractions aux réglementations intéressant la protection d'une zone naturelle et de leur poursuite. En vertu de ces dispositions, peuvent être classées en réserve naturelle nationale les parties du territoire au sein desquelles la conservation des espèces et du milieu naturel revêt une importance écologique ou scientifique particulière ou qu'il convient de soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader, ainsi que les zones qui contribuent directement à la sauvegarde de ces parties du territoire, en particulier lorsqu'elles en constituent, d'un point de vue écologique, une extension nécessaire ou qu'elles jouent un rôle de transition entre la zone la plus riche en biodiversité et le reste du territoire. Les dispositions rappelées précédemment permettent de soumettre à un régime particulier, voire d'interdire, à l'intérieur de la réserve, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore ou d'altérer le caractère de la réserve.

12. Le décret du 28 avril 1998 susvisé portant création de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc prévoit, en son article 7, que : « *Le préfet peut prendre, après avis du comité consultatif, toutes mesures en vue d'assurer la conservation d'espèces animales ou végétales ou la limitation d'animaux ou de végétaux surabondants dans la réserve.* ». Il appartient aux services déconcentrés de l'Etat de mettre en œuvre les pouvoirs de police qui lui sont dévolus pour assurer la protection spécifique de la biodiversité de la baie de Saint-Brieuc, classée en réserve naturelle.

13. Il résulte de l'instruction que la gestion de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc a été déléguée par l'Etat à Saint-Brieuc Armor agglomération et à l'association de protection de l'environnement Vivarmor Nature, par une convention renouvelée le 11 mai 2020. Si le ministre soutient que le plan de gestion de cette réserve, pour la période 2019-2028, a été adopté, après avoir reçu les trois avis favorables du conseil scientifique, du comité consultatif et du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et que le rapport d'activité pour l'année 2020 dresse un état des lieux qui ne signale pas de diminution importante de la biodiversité en lien avec la présence d'algues vertes dans la baie de Saint-Brieuc, cette circonstance n'est pas de nature à établir que l'Etat aurait mis en œuvre, de manière suffisante, depuis le classement de la baie de Saint-Brieuc en réserve naturelle en 1998, les pouvoirs de police qui lui sont dévolus pour assurer la protection spécifique de la biodiversité sur le site protégé, dont il a été dit aux points 4 et 5, qu'elle a fait l'objet d'atteintes non négligeables, lesquelles perdurent et n'ont pas été réparées. En tout état de cause, le rapport pour l'année 2020 des activités des instances concourant à la gestion du site de la baie de Saint-Brieuc, qui ne procède à aucune présentation détaillée des thèmes ayant fait l'objet d'un suivi par le conseil scientifique, ne permet aucunement de retenir qu'il n'existe pas d'incidences nées de la présence de ces algues sur la biodiversité du site, et alors qu'en application des dispositions de l'article R. 332-20 du code de l'environnement, les co-gestionnaires assurent, sous le contrôle du préfet des Côtes-d'Armor, conformément aux dispositions de la décision de classement, dans le respect des autres réglementations en vigueur, la conservation et le cas échéant la restauration du patrimoine

naturel de la réserve naturelle. Par ailleurs, si le plan de gestion de la réserve pour l'année 2020 fixe notamment pour objectif l'analyse des dynamiques des espèces benthiques, il ne résulte pas de l'instruction que le suivi du peuplement ornithologique, des populations d'oiseaux nicheurs, de la présence de la loutre ou encore de la dynamique d'espèces d'intérêt patrimonial, fasse l'objet de mesures spécifiques, alors qu'un tel plan est arrêté par le préfet, en application des dispositions précitées de l'article R. 332-22 du code de l'environnement.

14. Il résulte de ce qui précède que l'Etat doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une part, d'une partie du préjudice écologique en tant qu'il porte une atteinte non négligeable aux éléments et aux fonctions des écosystèmes, d'autre part, du préjudice écologique en tant qu'il porte atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, en raison des carences de celui-ci dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole, précisément au sein de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc.

S'agissant des manquements dans la mise en œuvre des pouvoirs de police en matière d'installations classées :

15. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. (...)* ». L'article L. 512-1 du même code dispose que : « *Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1.(...)* » En application des dispositions de l'article 13 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, ultérieurement codifié à l'article L. 514-5 du code de l'environnement, applicables durant l'exploitation de l'installation litigieuse, les personnes chargées de l'inspection des installations classées peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance.

16. Il appartient à l'Etat, dans l'exercice de ses pouvoirs de police en matière d'installations classées, d'assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement par les installations soumises à autorisation en application de l'article L. 512-1 du même code et ce, en premier lieu, en assortissant l'autorisation délivrée à l'exploitant de prescriptions encadrant les conditions d'installation et d'exploitation de l'installation qui soient de nature à prévenir les risques susceptibles de survenir. Il lui appartient, ensuite, d'exercer sa mission de contrôle sur cette installation en veillant au respect des prescriptions imposées à l'exploitant et à leur adéquation à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. A cet égard, les services en charge de ce contrôle disposent des pouvoirs qui leur sont reconnus par l'article L. 514-5 mentionné ci-dessus afin de visiter les installations soumises à autorisation. Il leur appartient d'adapter la fréquence et la nature de leurs visites à la nature, à la dangerosité et à la taille de ces installations. Il leur revient, enfin, de tenir compte, dans l'exercice de cette mission de contrôle, des indications dont ils disposent sur les facteurs de risques particuliers affectant les installations ou sur d'éventuels manquements commis par l'exploitant.

17. Il résulte de l’instruction, et ainsi qu’il a été dit au point 9, que l’administration a disposé des indications sur les facteurs de risques particuliers affectant les installations agricoles à proximité de la baie de Saint-Brieuc, tenant à leur rejet excessif de nitrates migrant vers les masses d’eaux douces et maritimes et provoquant la prolifération des algues vertes, au plus tard, le 12 décembre 1991, date d’édiction de la directive n° 91/676/CEE, dit « nitrates », imposant à l’Etat de lutter efficacement contre la pollution des eaux par les nitrates d’origine agricole et transposée aux articles R. 211-75 et suivants du code de l’environnement. La France a été condamnée à trois reprises, en 2001, 2013 et 2014, par la Cour de justice de l’Union européenne, pour des manquements dans l’application des dispositions de cette directive. Depuis 1994, la Bretagne est classée en zone vulnérable au nitrate. Depuis 1996, sept générations de PAR se sont succédées sur le territoire concerné. Les critères et méthodes d’évaluation de la teneur en nitrates des eaux et la caractérisation de l’enrichissement de l’eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation ont par ailleurs été précisés par l’arrêté ministériel susvisé du 5 mars 2015, lequel vise la directive du 12 décembre 1991 et les articles R. 211-75 et suivants du code de l’environnement, et dont l’article 3 prévoit que : *« Les masses d’eau superficielles dont la teneur en nitrates dépasse 18 mg/l en percentile 90 sont considérées comme subissant ou susceptibles de subir une eutrophisation des eaux douces superficielles ; elles contribuent aussi à l’eutrophisation ou à la menace d’eutrophisation des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines. Les communes en intersection avec les bassins versants qui alimentent ces masses d’eaux sont désignées en tant que zone vulnérable. »*.

18. Il résulte du rapport de la Cour des comptes, cité au point 6, que l’agriculture de la baie de Saint-Brieuc est dominée par l’élevage bovin, lequel représente 47 % des exploitations, alors que l’élevage hors sol de porcs et volailles représente 23 % des exploitations, le reste des surfaces agricoles étant utilisé à des fins de cultures de maïs et de céréales. Si le nombre d’exploitations a diminué depuis 2012, la superficie agricole utilisée (SAU) est restée stable jusqu’en 2020. Au sein du secteur de la baie de Saint-Brieuc, le cheptel, stable entre 2015 et 2018, est caractérisé par une forte pression de l’élevage porcin, évalué à 37,5 porcs par hectare, contre 21,7 porcs par hectare au niveau du département. Le même document relève en outre que, s’agissant du bassin de Saint-Brieuc, la production d’azote, qui était en 2020 de 152,2 kg/ha, a été stabilisée depuis 2015 et s’est située largement au-dessus de la moyenne départementale, évaluée à 128,1 kg/ha. De la même manière, les quantités d’azote épandu ont été en hausse de 1,8 % entre 2014 et 2018 dans la baie de Saint-Brieuc, et ont connu une évolution moins favorable que celle constatée au niveau du département ou des autres bassins versants bretons. Il en résulte que, pour l’ensemble de ces considérations, et compte tenu de la dangerosité, la nature, et la taille des installations agricoles sur le territoire concerné, l’Etat devait, et doit, être particulièrement vigilant en ce qui concerne la fréquence et la nature de ses visites et contrôles sur les exploitations autorisées, déclarées ou enregistrées. Si l’Etat soutient avoir mis en œuvre, conformément à l’un des objectifs fixés par le PAR n° 6 du 2 août 2018, des contrôles ciblés des exploitations agricoles implantées dans la baie de Saint-Brieuc, afin de contribuer indirectement à la réduction des flux azotés, les seules données chiffrées produites par le ministre, actualisées en appel, et qui concernent les années 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023, ne suffisent pas à retenir que les efforts entrepris par rapport aux périodes antérieures auraient été suffisants, au regard de la dangerosité des installations, des enjeux environnementaux et sanitaires identifiés, et de la sensibilité du territoire concerné. En 2023, sur les trois bassins versants algues vertes (BVAV) des Côtes-d’Armor, seulement 75 contrôles ont ainsi été réalisés, sur 81 programmés, lesquels ont donné lieu à 32 rapports de conformité, pour 2 procès-verbaux dressés. Il est en outre constant que pour le secteur précis de la baie de Saint-Brieuc, le taux de contrôle a diminué. En 2023, l’objectif régional de contrôle individuel des exploitations agricoles, fixé au taux minimal de 10 % par an par la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement, et du logement (DREAL) pour toutes les catégories et tailles d’exploitations dans les BVAV, n’a pas été atteint.

Les circonstances mentionnées par le ministre, tirées de ce que le nombre d'exploitations autorisées, déclarées ou enregistrées aurait diminué, ou que les exploitations seraient davantage ciblées, ne suffisent pas à expliquer l'absence de suite donnée à ces contrôles, ou leur nombre insuffisant. Dans ces conditions, dans un contexte où la diminution du taux d'azote dans les eaux affiche des résultats insuffisants pour parvenir à un flux d'azote à la mer sans conséquences environnementales néfastes, il ne résulte pas de l'instruction que l'Etat aurait contrôlé, jusqu'à présent, de manière suffisamment fréquente et adaptée à la nature, à la dangerosité, et à la taille des installations concernées, les installations agricoles classées pour l'environnement exploitées au sein de la réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc. Au surplus, l'Etat ne conteste pas sérieusement les conclusions du rapport d'information du Sénat du 9 février 2021, portant sur le suivi des recommandations du rapport « Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte », faisant état de la baisse significative des effectifs affectés aux contrôles, dans les bassins versants algues vertes.

19. Enfin, si le ministre se prévaut de ce que le deuxième PLAV renvoie expressément au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne fixant un objectif de qualité des eaux sur le secteur de Saint-Brieuc pour 2027 conforme à la teneur en nitrates prévues par les dispositions précitées de l'article R. 211-75 du code de l'environnement, cette circonstance n'est pas de nature à établir que l'Etat mettrait suffisamment en œuvre ses pouvoirs de police en matière d'installations classées. En tout état de cause, il résulte de l'instruction que le SDAGE Loire-Bretagne, tel que mentionné par le ministre, ne prévoit un objectif de teneur en nitrates des masses d'eau superficielles ne dépassant pas 18 mg/l en percentile 90 s, que pour les baies de la Lieue, de Grève et de Douarnenez, celui fixé pour la baie de Saint-Brieuc ne concernant que le nombre de tonnes de nitrates rejetées par an.

20. Il résulte de ce qui précède que l'Etat doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une part, d'une partie du préjudice écologique constitué par l'atteinte non négligeable aux éléments et aux fonctions des écosystèmes, d'autre part, du préjudice écologique constitué par l'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, en raison des carences de celui-ci dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police en matière d'installations classées pour protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole dans le secteur de la baie de Saint-Brieuc.

En ce qui concerne la réparation des préjudices :

S'agissant de la réparation du préjudice écologique :

21. Il résulte des dispositions citées au point 2, que la réparation du préjudice écologique, qui est un préjudice non personnel, s'effectue par priorité en nature.

22. Ainsi qu'il a été dit, l'Etat ne peut être regardé comme responsable du préjudice écologique qu'autant que les carences relevées aux points 9 à 13 et 17 à 19 y ont contribué. Il résulte de l'instruction, et notamment des études scientifiques produites, que la restauration de l'écosystème au sein de la baie de Saint-Brieuc, principalement dégradé par la prolifération des algues vertes, et la suppression du risque que représente ces algues pour l'utilisation par l'homme du milieu, suppose de prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire significativement le surplus de déversement d'azote dans les masses d'eau superficielle. Les mesures concrètes susceptibles de permettre la réparation du préjudice écologique constaté peuvent ainsi revêtir différentes formes, dont le choix relève de l'appréciation des services de l'Etat, et dont certaines excèdent le seul champ de compétences du préfet des Côtes-d'Armor. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au préfet des Côtes-d'Armor de prendre, dans un

délai de six mois, toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique résultant de la prolifération des algues vertes dans la baie de Saint-Brieuc et de prévenir l'aggravation des dommages, d'une part, en prenant une réglementation adaptée à la maîtrise de la concentration en azote des eaux superficielles sur le territoire concerné, et reposant sur des considérations scientifiques, d'autre part, en se dotant d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées, enfin, en renforçant significativement les contrôles effectués sur les installations classées pour la protection de l'environnement présentes dans la baie de Saint-Brieuc et sa réserve naturelle, dont les activités sont susceptibles d'affecter la qualité des eaux dans le bassin versant de la baie de Saint-Brieuc, en adaptant le nombre et la fréquence de ces contrôles à la nature, à la dangerosité et à la taille des installations.

S'agissant de la réparation du préjudice moral subi par l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre :

23. Il y a lieu de condamner l'Etat à verser à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre la somme de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral, par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges aux points 24 et 25 du jugement attaqué. Par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à réparer le préjudice moral subi par cette association à hauteur de cette somme.

Sur les frais liés au litige :

24. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre au titre des frais exposés par elle, et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il est enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de prendre, dans un délai de six mois, toutes les mesures utiles de nature à réduire significativement le surplus de déversement d'azote dans les masses d'eau superficielle dans la baie de Saint-Brieuc, et à réparer le préjudice écologique résultant de la prolifération des algues vertes et de prévenir l'aggravation des dommages, d'une part, en adoptant une réglementation adaptée à la maîtrise de la concentration en azote des eaux superficielles sur le territoire concerné, et reposant sur des considérations scientifiques, d'autre part, en se dotant d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées, enfin, en renforçant significativement les contrôles effectués sur les installations classées pour la protection de l'environnement présentes dans la baie de Saint-Brieuc et sa réserve naturelle, dont les activités sont susceptibles d'affecter la qualité des eaux dans ce bassin versant, en adaptant le nombre et la fréquence de ces contrôles à la nature, à la dangerosité et à la taille des installations.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Rennes du 18 juillet 2023 est réformé en ce qu'il a de contraire à l'article 1^{er} du présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature et à l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre.

Copie en sera adressée au préfet des Côtes-d'Armor et à l'association Glaz Natur.

Délibéré après l'audience du 28 mai 2026, à laquelle siégeaient :

- M. Rivas, président de la formation de jugement,
- M. Frank, premier conseiller,
- Mme Dubost, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 juin 2026.

Le rapporteur,

Le président de la formation de jugement,

A. FRANK

C. RIVAS

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 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.