

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT02749

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHESION
DES TERRITOIRES
c/ association Eau et Rivières de Bretagne

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 :

Par un jugement n° 1806391 du 4 juin 2021, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision du 29 octobre 2018 par laquelle le préfet de la région Bretagne a refusé de modifier l'arrêté du 2 août 2018 établissant le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, et a enjoint à ce préfet de compléter ce 6^{ème} programme, d'une part, par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes, et ce dans le délai de quatre mois à compter de la notification du jugement.

Le 9 juin 2022, l'association Eau et Rivières de Bretagne a saisi le président du tribunal administratif de Rennes, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, afin qu'il soit prononcé une astreinte en vue d'assurer l'exécution du jugement n°1806391 du 4 juin 2021 de ce tribunal et qu'il soit prescrit au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, d'une part, par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux

concernés par les échouages d'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes, et ce dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 2206278 du 18 juillet 2023, le tribunal administratif de Rennes a enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional, toujours en vigueur, dans le délai de quatre mois à compter de la notification de ce jugement, par l'adoption de mesures d'application immédiate, contrôlées dans leur exécution, de limitation de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles, et par l'édiction de prescriptions particulières applicables sans délai aux installations classées pour la protection de l'environnement, propres à garantir le respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 18 septembre 2023, 19 octobre 2023 et 30 janvier 2025, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires demande à la cour d'annuler le jugement du 18 juillet 2023 du tribunal administratif de Rennes et de rejeter la demande d'exécution présentée par l'association Eau et Rivières de Bretagne devant le tribunal administratif de Rennes.

Il soutient que :

- le tribunal a méconnu son office en exigeant de l'administration l'adoption de mesures allant au-delà de l'injonction prononcée le 4 juin 2021, notamment en imposant l'immédiateté du caractère contraignant des mesures à adopter ;

- les premiers juges n'ont pas pris en considération la mesure relative aux arrêtés « zones soumises à contraintes environnementales », répondant pourtant aux deux volets de l'injonction prononcée en 2021 pour apprécier le caractère suffisant des mesures destinées à répondre à l'injonction ;

- l'ensemble des mesures adoptées par le préfet dans son arrêté du 18 novembre 2021 répondent de manière suffisante à l'injonction prononcée par le tribunal dans son jugement du 4 juin 2021 ;

- les premiers juges ont « commis une erreur de droit » dans la désignation de l'autorité compétente pour satisfaire à l'injonction prononcée ;

- le 7^{ème} programme d'actions régional, adopté par arrêté du préfet de région le 24 mai 2024, s'est substitué au 6^{ème} programme visé par l'injonction, et assure l'exécution du jugement du 4 juin 2021.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 5 février 2024, 22 novembre 2024 et 3 mars 2025, l'association Eau et Rivières de Bretagne, représentée par Me D..., doit être regardée comme concluant, d'une part, au rejet de la requête, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 7^{ème} programme d'actions régional breton et tout autre programme s'y substituant de manière à se conformer à l'injonction du jugement du 18 juillet 2023, dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir,

enfin, à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le 7^{ème} programme d'actions régional (PAR), adopté par arrêté du préfet de région le 24 mai 2024, s'est substitué au 6^{ème} programme visé par l'injonction, mais ne permet pas d'assurer l'exécution du jugement du 4 juin 2021 ; ce programme est insuffisant pour endiguer la prolifération des algues vertes sur le territoire breton ; ce programme doit être complété par l'adoption de mesures d'application immédiate, contrôlées dans leur exécution, de limitation de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles, et par l'édiction de prescriptions particulières applicables sans délai aux installations classées pour la protection de l'environnement, propres à garantir le respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes ;

- aucun des moyens soulevés par le ministre n'est fondé.

Par un courrier du 13 février 2026, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour était susceptible de soulever d'office le moyen tiré de ce que le 7^{ème} programme d'actions régional, adopté par l'arrêté du 24 mai 2024 du préfet de la région Bretagne, s'étant substitué au 6^{ème} programme d'actions régional, le jugement du 4 juin 2021, qui enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter ce 6^{ème} programme, n'appelle plus aucune mesure d'exécution et de ce que les conclusions de l'association Eau et Rivières de Bretagne tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 7^{ème} programme d'actions régional breton et tout autre programme s'y substituant, relève d'un litige distinct qui ne se rapporte pas à l'exécution du jugement du 4 juin 2021, et dont il n'appartient pas à la cour de connaître dans le cadre de la présente instance.

Des observations en réponse au courrier du 13 février 2026 ont été enregistrées le 24 février 2026 pour l'association Eau et Rivières de Bretagne et ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le 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 D..., représentant l'association Eau et Rivières de Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement n° 1806391 du 4 juin 2021, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision du 29 octobre 2018 par laquelle le préfet de la région Bretagne a refusé de modifier l'arrêté du 2 août 2018 établissant le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, et a enjoint à ce préfet de compléter ce 6^{ème} programme d'actions régional, d'une part, par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes, et ce dans le délai de quatre mois à compter de la notification de son jugement.

2. L'association Eau et Rivières de Bretagne a saisi le président du tribunal administratif de Rennes, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, afin qu'il soit prononcé une astreinte en vue d'assurer l'exécution du jugement du tribunal administratif de Rennes du 4 juin 2021 et qu'il soit prescrit au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, d'une part, par toute mesure de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les échouages d'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point, et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes, et ce dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

3. Par un jugement n° 2206278 du 18 juillet 2023, le tribunal administratif de Rennes a enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional, toujours en vigueur, dans le délai de quatre mois à compter de la notification du jugement, par l'adoption de mesures d'application immédiate, contrôlées dans leur exécution, de limitation de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles, et par l'édiction de prescriptions particulières applicables sans délai aux installations classées pour la protection de l'environnement, propres à garantir le respect de plafonds d'apport d'azote adaptés aux capacités d'absorption des cultures, conformes aux préconisations scientifiques, et permettant une réduction effective du phénomène d'eutrophisation à l'origine du développement des algues vertes. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires relève appel de ce jugement. L'association Eau et rivière de Bretagne demande à la cour à ce qu'il soit désormais enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 7^{ème} programme d'actions régional breton et tout autre programme s'y substituant de manière à se conformer à l'injonction du jugement du 18 juillet 2023 dans un délai de quatre mois.

4. Aux termes de l'article R. 211-81-4 du code de l'environnement : « (...) III. – *Les programmes d'actions régionaux sont réexaminés et, le cas échéant, révisés tous les quatre ans au moins à l'initiative du préfet de région et dans les formes prévues par l'article R. 211-81-3. (...)* ».

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que par un arrêté du 24 mai 2024, le préfet de la région Bretagne a adopté le 7^{ème} programme d'actions régional (PAR) établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates

d'origine agricole. Ce nouveau programme, qui n'a pas été pris en exécution du jugement du 4 juin 2021, mais pour l'application du III de l'article R. 211-81-4 du code de l'environnement, a abrogé le 6^{ème} programme visé par l'injonction, lequel a ainsi cessé de recevoir application. Dans ces conditions, à la date de la présente décision, le jugement du 4 juin 2021, enjoignant au préfet de la région Bretagne de compléter ce 6^{ème} programme, n'appelle plus aucune mesure d'exécution. La demande de l'association Eau et Rivières de Bretagne présentée devant le tribunal administratif de Rennes ne peut, dès lors, qu'être rejetée.

5. Il résulte de ce qui précède que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 6^{ème} programme d'actions régional.

6. En second lieu, si l'association Eau et Rivières de Bretagne demande à la cour à ce qu'il soit désormais enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le 7^{ème} programme d'actions régional breton et tout autre programme s'y substituant, de telles conclusions relèvent d'un litige distinct qui ne se rapporte pas à l'exécution du jugement du 4 juin 2021, et dont il n'appartient pas à la cour de connaître dans le cadre de la présente instance. Il suit de là que ces conclusions de l'association Eau et Rivières de Bretagne doivent être rejetées.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que l'association Eau et Rivières de Bretagne demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2206278 du 18 juillet 2023 du tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : La demande d'exécution présentée par l'association Eau et Rivières de Bretagne devant le tribunal administratif de Rennes est rejetée.

Article 3 : Les conclusions d'appel de l'association Eau et Rivières de Bretagne sont rejetées.

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 Eau et Rivières de Bretagne.

Copie en sera adressée au préfet de la région Bretagne.

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.