

AJDA 2004 p. 1941

La responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques du fait de la loi du 10 juillet 1976

Clotilde Deffigier, Maître de conférences en droit public à l'université de Limoges OMIJ

L'essentiel

L'Etat législateur engage sa responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques causée par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Les dommages concernés doivent affecter des activités qui ne portent pas atteinte à l'objet de la loi et être anormaux. Le préjudice indemnisé est anormal et spécial, dès lors que les victimes n'avaient pas connaissance du risque encouru ; il est imputable entièrement à l'Etat en l'absence de causes exonératoires.

Curieuse destinée que celle de l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 janvier 1938 *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette* (Lebon p. 25 ; S. 1938, 3, p. 25, concl. Roujou). Avec seulement deux applications positives (CE 21 janvier 1944, *Caucheteaux et Desmont*, Lebon p. 22 et CE 25 janvier 1964, *Bovero*, Lebon p. 53), on pouvait se demander si cette jurisprudence n'avait pas été, pendant soixante-cinq ans, qu'un « leurre du contentieux » (v. obs. P. Bon sous CE 21 janvier 1998, *Ministre de l'Environnement c/ M. Plan*, Lebon p. 19 ; RFDA 1998, p. 565, note P. Bon). Mais la responsabilité sans faute de l'Etat législateur connaît une nouvelle prospérité à la faveur du revirement jurisprudentiel opéré par le Conseil d'Etat dans la décision du 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre (ADARC)* (à paraître au Lebon ; AJDA 2003, p. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2004, p. 144 et s., concl. F. Lamy, notes P. Bon et D. Pouyaud ; D. 2003, Jur. p. 2527, note C. Guillard ; JCP 2003, n° 1896, note C. Broyelle).

Le Conseil d'Etat rompt ainsi avec les refus d'indemnisation de dommages causés aux cultures par les animaux protégés au titre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature (CE 29 juillet 1994, *Le Boeuf*, Lebon tables p. 1052 ; CE 21 janvier 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Plan*, Lebon p. 19 ; RFDA 1998, p. 565, note P. Bon, préc. ; CE 15 janvier 1999, *Ministre de l'Environnement c/ Benoît*, req. n° 188180 ; CAA Lyon 16 février 1989, *Bente*, Lebon tables p. 798 et 899 ; JCP 1990, II, n° 21521, note J. de Malafosse). En l'espèce, il s'agissait des dommages causés aux pisciculteurs par l'appétit des grands cormorans. Si le Conseil d'Etat admit le principe de l'indemnisation, il ne suivit pas son commissaire du gouvernement, Francis Lamy, qui proposait de régler l'affaire au fond. Elle fut donc renvoyée devant la cour administrative d'appel de Bordeaux qui, par l'arrêt du 26 février 2004, réalise la première application de ce revirement jurisprudentiel.

Rappelons brièvement les données de l'affaire. L'article 3 de la loi, codifié à l'article L. 411-1 du code de l'environnement, permet la protection d'espèces animales non domestiques et interdit leur destruction, mutilation, enlèvement, capture, naturalisation, vente ou achat comme leur perturbation intentionnelle. En vertu de l'article L. 411-2 du même code et de l'article R. 211-1 du code rural, le pouvoir réglementaire détermine la liste des espèces protégées, la durée et l'étendue géographique de la protection. Des dérogations sont néanmoins permises, par l'article 9 de la directive n° 79-409 du 2 avril 1979 et par la convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, pour prévenir les dommages importants causés notamment aux pêcheries. Un arrêté interministériel du 17 avril 1981 a placé le grand cormoran sous un régime de

protection absolue sur tout le territoire national, permettant le développement de l'espèce. A tel point que sa concentration ayant causé de graves dégâts aux exploitations piscicoles, des destructions furent autorisées par l'arrêté du 2 novembre 1992. Elles ne furent cependant effectives qu'en 1996, alors qu'en 2002, un quart de la population était supprimée. Des actions en responsabilité n'ont pas manqué d'être menées contre l'Etat, par des pisciculteurs et notamment par l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre (ADARC), qu'elles soient fondées sur la faute, du fait de la carence du pouvoir réglementaire, ou sur une rupture d'égalité devant les charges publiques, causée par la loi de 1976.

Par un jugement du 29 avril 1997, le tribunal administratif d'Orléans a admis la faute de l'Etat, mais il ne l'a condamné qu'au tiers des préjudices subis, faute pour les requérants d'établir qu'ils avaient sollicité l'autorisation de procéder à des destructions (v., également, TA Nantes 18 février 1997, *Association des marais des Olonnes c/ Ministre de l'Environnement*, D. 1998, Jur. p. 403, note R. Romi  ; Petites Affiches 13 mars 1998, p. 16, note C. Jarlier-Clément et J.-N. Clément ; Rev. jur. env. 1998, p. 95, note J.-F. Struillou). La cour administrative d'appel de Nantes annule ce jugement. Suivant un raisonnement classique, elle rejette l'existence d'une responsabilité sans faute du fait de la loi, mais aussi celle d'une responsabilité pour faute (CAA Nantes 3 novembre 1999, *M. Pommereau*, req. n° 97NT01869, D. 2000, Jur. p. 437, note R. Hostiou ). C'est cette décision que le Conseil d'Etat casse pour erreur de droit et qui lui donne l'occasion d'affirmer qu'en la matière s'applique un régime de responsabilité sans faute.

Saisie sur renvoi, la cour administrative d'appel de Bordeaux engage la responsabilité de l'Etat sur le terrain de la responsabilité sans faute, en reprenant à son compte le considérant de principe du Conseil d'Etat. Elle condamne, en conséquence, l'Etat à verser 1 490 340 €, assortis des intérêts, aux quatre requérants. La juridiction d'appel consacre la spécificité de la responsabilité du fait des lois et précise les conditions toujours restrictives de sa mise en oeuvre. L'engagement de responsabilité est ainsi subordonné à la volonté du législateur, appréciée au travers de nouveaux caractères des dommages susceptibles d'ouvrir un droit à réparation et à la présence exigeante des caractères traditionnels du préjudice indemnisé.

L'objet de la loi détermine de nouveaux caractères réducteurs du dommage

La cour administrative d'appel de Bordeaux rend effectif le retour à une lecture plus conforme de la jurisprudence *La Fleurette*. Le Conseil d'Etat y consacrait la possibilité d'une indemnisation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat législateur au nom de l'intérêt général, sauf dispositions de la loi et travaux préparatoires contraires ou circonstances particulières. Toutefois, la jurisprudence ultérieure, en se fondant sur l'objectif de la loi ou sur un intérêt général prééminent, avait retenu une logique inverse : en cas de silence de la loi, le législateur était présumé avoir voulu écarter toute indemnisation, en raison de l'objectif d'intérêt général poursuivi (CE 24 octobre 1984, *Société Claude publicité*, Lebon p. 338 ; CE 8 avril 1994, *SA Etablissements Charbonneaux-Brabant*, Lebon p. 187 ). Suivant le Conseil d'Etat, la cour renoue avec le raisonnement mené dans l'affaire *Plan* par la cour administrative d'appel de Lyon le 1^{er} février 1994 (Lebon tables p. 1053 et 1174 ; Rev. jur. env. 1994, p. 263, concl. D. Richer). Malgré l'évolution, l'appréciation de la volonté du législateur et de l'objet de la loi commande la prise en compte du dommage en l'affectant de critères réducteurs.

La caractérisation du dommage

La notion de présomption excluant l'indemnisation, qui était déduite directement de l'objet de la loi, est abandonnée. Lui sont substitués des critères tenant au dommage et qui sont déterminés en fonction de l'objet de la loi. La cour isole, dans un premier temps, les hypothèses où la responsabilité est explicitement, ou au regard des travaux préparatoires, exclue par le législateur. Elles sont nécessairement limitées par le respect des règles conventionnelles et constitutionnelles, le Conseil constitutionnel imposant d'ailleurs au législateur une indemnisation en cas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (Cons. const. 10 janvier 2001, *Adaptation du droit communautaire dans le droit des transports*, JO p. 855).

La cour estime, dans un second temps, que seuls peuvent être indemnisés les dommages « anormaux » causés à des activités « autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de la loi », ce qui est le cas des activités piscicoles. L'objectif de préservation des espèces animales en péril est étranger aux dommages qu'elles peuvent causer. En revanche, les dommages normaux résultant de l'atteinte à des activités que la loi a pour objet de gêner, restreindre ou limiter, en vue de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt général, sont exclus de l'indemnisation. Ainsi en va-t-il de l'atteinte portée à l'activité des taxidermistes, affectée par nature par l'objectif de la loi de 1976 (CE 14 décembre 1984, *Rouillon*, Lebon p. 3 ; Rev. adm. 1985, note B. Pacteau). C'est le cas dans d'autres domaines, par exemple, des dommages subis par des dépositaires du service des alcools dont les activités ont été modifiées par la loi du 11 juillet 1985 rationalisant le marché des alcools et contribuant à la santé publique (CE 8 avril 1994, *SA Etablissements Charbonneaux-Brabant*, Lebon p. 187) ou encore de ceux causés par l'interdiction des machines à sous par la loi du 12 juillet 1983 en vue de protéger la jeunesse et la sécurité publique (CE 11 juillet 1990, *Société Stambouli Frères*, Lebon p. 214).

Le juge n'apprécie plus l'objectif de la loi *in abstracto*, mais *in concreto* au regard de critères matériels concernant le dommage : nature de l'activité qu'il affecte, en quelque sorte par ricochet, et caractère anormal. L'anormalité est ici moins l'exigence d'un degré minimal de gravité, qu'une prise en compte du caractère involontaire du dommage, qui excède les inconvénients normaux au regard de l'objet de la loi ; ce critère intervient donc en complément de celui qui concerne la nature de l'activité affectée par le dommage.

La jurisprudence ultérieure devra préciser les critères applicables aux dommages : doivent-ils concerner des activités totalement extérieures, étrangères, simplement détachables de l'objectif législatif ou compatibles avec lui ? Ainsi ne manquera-t-elle pas de restreindre ou d'élargir les hypothèses de responsabilités. Elle devra aussi définir la notion d'anormalité du dommage et la distinguer ou non de celle d'anormalité du préjudice. L'appréciation souveraine du juge s'exercera à la fois sur la nature de l'activité affectée et sur l'objet de la loi, qui s'étend à ses objectifs.

Il faut bien reconnaître que les dommages résultant directement de la loi, tout en affectant des activités ne portant pas atteinte à l'objectif de la loi, risquent d'être assez limités. La portée de cette jurisprudence pourrait se cantonner au domaine de la protection des espèces animales menacées par la loi de 1976, lynx, ours, castor, flamant rose, ou loup dont un abattage très encadré vient d'être autorisé par l'arrêt interministériel du 12 août 2004. Elle semble difficilement applicable en cas de législation économique ou touchant la santé et la sécurité publiques. Même dans les affaires *La Fleurette*, *Caucheteux-Desmots* et *Bovero*, les dommages ne présenteraient pas forcément les caractères désormais requis, les activités en cause pouvant porter directement atteinte à l'objectif fixé par les lois. En revanche, pourrait être concerné le domaine de la protection de l'environnement, où les dommages causés ne sont pas forcément voulus par le législateur. Enfin se pose la question d'une éventuelle transposition de cette analyse à la responsabilité du fait des traités internationaux, qui répond à des conditions d'engagement similaires (CE 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*, Lebon p. 257).

Si l'arrêt de la cour ne dissipe pas les incertitudes sur l'appréciation des critères d'analyse du dommage, il éclaire le raisonnement en se fondant sur le principe de rupture d'égalité devant les charges publiques.

L'unification du fondement

Si le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *ADARC*, n'a qu'implicitement invoqué le fondement sur lequel est admise une responsabilité du fait des lois, la cour administrative d'appel de Bordeaux mentionne explicitement à deux reprises, le principe de rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le juge administratif s'y est référé de manière constante pour fonder la responsabilité sans

faute de l'Etat législateur et sa propre compétence. Le Conseil constitutionnel choisit de s'appuyer, pour sa part, sur le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant les charges publiques (Cons. const. 4 juillet 1989, *Modalités d'application des privatisations*, D. 1990, Jur. p. 209, note F. Luchaire ). Conformément au principe retenu par le juge administratif, certains courants jurisprudentiels et doctrinaux ont privilégié les conditions afférentes au préjudice constitutif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, en délaissant les considérations tenant à la volonté du législateur (C. Broyelle, *La responsabilité de l'Etat du fait des lois*, LGDJ 2003, p. 102 et 147).

En recourant à cette référence, la cour singularise avant tout ce régime de responsabilité sans faute par les caractères du préjudice, et les nouveaux critères concernant le dommage confortent cette analyse. Elle souligne également, à travers ce fondement, l'unité et la lisibilité des régimes de responsabilité sans faute. Comme le remarque Francis Lamy, dans ses conclusions sur l'arrêt *ADARC*, c'est le souci d'égalité des citoyens devant les charges publiques et d'équité sociale qui motive l'analyse et qui permet de faire accepter ces mesures de protection par les populations particulièrement exposées.

Pour autant, la spécificité du régime de la responsabilité sans faute du fait des lois, tenant à la condition prioritaire, ou tout du moins préalable, de l'objectif de la loi, n'est pas négligée. Cela conduit à relativiser l'assouplissement de jurisprudence. Deux types de considération sont ainsi juxtaposées dans la réparation, l'analyse de la spécificité du dommage au regard des objectifs de la loi et la présence des caractères traditionnels du préjudice.

Le juge apprécie avec exigence les caractères traditionnels du préjudice

Afin que la responsabilité du fait des lois soit définitivement retenue, le préjudice subi doit être direct, anormalement grave et spécial. Si l'analyse du lien de causalité par la cour administrative d'appel de Bordeaux peut apparaître quelque peu extensive, l'appréciation des caractères d'anormalité et de spécialité du préjudice demeure restrictive.

La loi, seul facteur déterminant du préjudice

La législation incriminée est la cause directe du préjudice. La cour prend soin de souligner que la prolifération du grand cormoran est un phénomène nouveau, dû à la protection dont bénéficie cette espèce et à l'absence de mesures de limitation prises par les pouvoirs publics. Elle vérifie ainsi que « la surpopulation » est « la cause unique du préjudice subi par les exploitants de pisciculture ». En revanche, le préjudice invoqué du fait de la baisse de fermage concernant des étangs n'est pas dans un rapport de causalité directe avec la protection prévue par la loi. Il trouve son origine dans la révision des contrats de bail. Pour que l'indemnisation soit possible, la législation de 1976 ne doit pas avoir pour objet de réduire ou de limiter l'activité des pisciculteurs, et le lien de causalité n'est donc pas évident du fait même du caractère involontaire du dommage. Devant la cour administrative d'appel de Lyon, dans l'affaire *Plan*, le commissaire du gouvernement mettait en évidence l'ancienneté de la présence des flamants roses et d'autres facteurs, tel l'assèchement des régions de migration, pour conduire le juge à ne retenir qu'une responsabilité partielle du législateur (préc. p. 264). Dans l'arrêt commenté, on peut noter une appréciation plus extensive du lien de causalité. Elle se rattache directement à la théorie de la causalité adéquate puisque le juge retient le fait de nature à provoquer le dommage selon le cours normal des choses.

En outre, aucune cause exonératoire ne vient atténuer la responsabilité de l'Etat. La faute des victimes n'est pas admise, contrairement à la solution retenue par le tribunal administratif d'Orléans. On ne peut en effet leur reprocher de ne pas avoir sollicité des autorisations de destruction subordonnées à l'intervention d'un arrêté ministériel qui n'a pas été pris pendant la période et pour la zone concernées, de même que des autorisations de tir à fin d'effarouchement, inefficaces. La jurisprudence estime que, lorsque la victime dispose de moyens pour prévenir les dommages et qu'elle n'en fait pas usage, par insouciance ou manque de vigilance, le préjudice subi n'est pas la conséquence directe de la loi, mais la conséquence de son inertie. Encore faut-il que ces moyens soient efficaces pour empêcher la survenance des dommages (affaire *Le Boeuf*, préc.). Le requérant doit donc établir qu'il a fait

usage de toutes les mesures de dissuasion ou qu'elles se sont révélées inutiles, ce qui peut impliquer des appréciations techniques délicates et limiter sensiblement la portée des recours.

La cour écarte également toute imputation du préjudice à la Communauté européenne, évoquée néanmoins par Francis Lamy. En effet, ne pouvait-on pas considérer que la prolifération du grand cormoran était imputable à la directive du 2 avril 1979, qui faisait bénéficier cette espèce d'une protection maximale jusqu'à sa modification par une directive du 29 juillet 1997 ? Cependant la responsabilité de la Communauté ne pourrait être substituée à celle de l'Etat que si la directive ne laissait aucune marge d'appréciation aux Etats membres dans la transposition (v., sur le refus de contrôler une loi reprenant une directive, Cons. const. 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, n° 2004-496 DC, AJDA 2004, p. 1216, notes J. Arrighi de Casanova, M. Gautier et F. Melleray, M. Verpeaux; P. Cassia  ; RFDA 2004, p. 651, note B. Genevois ). En cas contraire, un partage de responsabilité peut être admis (CJCE 14 juillet 1967, *Kampff-Meyer et autres c/ Commission*, Rec. p. 317). Les modes de réparation pourraient alors être repensés, particulièrement dans les domaines régis par le droit communautaire, comme celui de l'environnement. En l'espèce, la directive de 1979 laissait aux Etats la possibilité de déroger aux principales mesures de protection. De surcroît un éventuel partage de responsabilité aurait conduit à de potentielles divergences de jurisprudence. Il aurait pu inciter les victimes à se retourner contre la Communauté européenne devant la Cour, sans grande chance de succès, la validité de la directive n'étant pas contestée et une norme nationale s'interposant entre les dommages et la directive.

Un préjudice anormalement grave et spécial en l'absence de connaissance du risque encouru Selon le considérant de principe de l'arrêt *ADARC*, repris par la cour, le préjudice subi par les exploitants doit être indemnisé « lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ». Pour qu'il y ait rupture d'égalité devant les charges publiques, le préjudice doit toucher un nombre limité de victimes, le plus souvent une seule personne. Cette condition de spécialité est indissociable de l'anormalité, qu'elle vient renforcer. Elle est, aussi, particulièrement exigeante, les lois étant en principe de portée générale et impersonnelle. En l'espèce, le préjudice ne concerne que les pisciculteurs exerçant leur activité dans les zones marécageuses à forte prolifération de cormorans, le nombre d'exploitations concernées est donc suffisamment limité pour que le préjudice soit spécial. Le Conseil d'Etat accepte même de considérer qu'un groupe particulier au sein d'une catégorie puisse être spécialement atteint (CE 6 novembre 1985, *Compagnie Touraine Air transport*, Lebon p. 312 ; AJDA 1986, p. 84, chron. Hubac et Azibert), alors qu'une catégorie entière ne le serait pas.

Cependant seuls sont indemnisés les préjudices subis de 1988 à 1995, et non ceux concernant les années 1996 à 2000. La cour estime, en rejetant l'analyse de Francis Lamy, qu'ils ne concernent pas la prise en compte de l'aggravation d'un préjudice existant mais l'indemnisation d'un préjudice différent de celui à l'origine de la demande. Elle en conclut qu'il s'agit d'une demande nouvelle irrecevable en appel.

Le préjudice doit également excéder les inconvénients normaux de la vie en société, en raison principalement de sa gravité, critère essentiel de l'anormalité, ou de sa durée. La cour retient ici l'importance financière du préjudice. L'expert désigné par le tribunal administratif d'Orléans estimait entre 1 000 à 1 200 F la perte moyenne par hectare et par saison, causée par un seul oiseau. En outre, le juge peut considérer que le préjudice ne doit pas engendrer un avantage qui pourrait compenser la perte subie et remettre en cause son anormalité (CE 24 juillet 1931, *Commune de Vic-Fezenzac*, Lebon p. 860).

L'analyse est encore plus exigeante en ce que la cour prend en compte la situation des victimes pour apprécier cette anormalité : les pisciculteurs « ne peuvent être regardés comme s'étant volontairement exposés à un risque connu, en s'engageant à la date à laquelle ils l'ont fait dans une activité de pisciculture ». Une telle connaissance du risque encouru pourrait permettre de rejeter la demande au fond, sauf risque faible conduisant à une indemnisation partielle du préjudice. En effet, « le préjudice résultant d'une situation à laquelle la victime

s'est sciemment exposée ne lui ouvre pas droit à réparation » (CE 10 juillet 1996, *Meunier*, Lebon p. 289, concl. J.-H. Stahl ; RD publ. 1997, p. 246 ; CE 10 décembre 1967, *Chambellan*, Lebon p. 521 : installation d'un aviculteur à proximité d'un chantier dont il savait qu'il allait être remis en activité). Une jurisprudence constante, en matière de responsabilité sans faute, considère ainsi qu'il existe des aléas prévisibles qui ne peuvent, une fois le dommage survenu, justifier la réparation par la puissance publique (I. Mariani-Benigni, L'« exception de risque accepté » dans le contentieux administratif de la responsabilité, RD publ. 1997, p. 841). La connaissance du risque est appréciée à la date de commencement de l'activité. Vraisemblablement, les préjudices subis par les nouveaux exploitants installés après l'arrêté du 2 novembre 1992, atténuant la protection des oiseaux, ne seront pas indemnisés, d'autant plus que s'impose aux professionnels une obligation de prudence renforcée.

Les conditions de mise en oeuvre de la responsabilité sans faute du fait des lois demeurent drastiques ; elles soulignent son caractère exceptionnel et le fait que la mission du juge administratif est « d'appliquer la loi, non de la compléter ou de la réformer », selon l'expression de Barthélémy (Notes [...] sur la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison du préjudice causé à une catégorie de citoyens par une réforme législative, RD publ. 1907, p. 97). Seul le législateur pourrait consacrer de manière plus large le principe de la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables que la législation peut entraîner. Cela a déjà été proposé lors de la discussion de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, précisément en matière d'espèces animales protégées, pour être finalement, mais peut-être pas définitivement, rejeté.

En pratique

- La victime d'un dommage causé par des animaux protégés au titre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature peut engager la responsabilité sans faute de l'Etat du fait de la loi.
- Mais l'indemnisation doit être demandée pour des dommages anormaux, c'est-à-dire qui excèdent les inconvénients normaux au regard de l'objet de la loi.
- De plus, l'activité ayant subi ces dommages ne doit pas être restreinte, limitée ou interdite par la loi elle-même pour la réalisation de son objectif d'intérêt général.
- Enfin, le préjudice invoqué doit être la conséquence directe des mesures imposées par la législation. Il doit également être anormal et spécial.
- Cependant le droit à réparation de la victime pourra être exclu si celle-ci n'a pas fait usage des moyens efficaces mis à sa disposition pour éviter ces atteintes à son activité.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Egalité devant les charges publiques * Responsabilité du fait de la loi * Loi du 10 juillet 1976 * Dommage anormal
RESPONSABILITE * Réparation * Evaluation * Préjudice anormal et spécial
RESPONSABILITE * Cause exonératoire de responsabilité * Fait de la victime * Connaissance du risque encouru
CHASSE * Protection de la nature