

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

Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Bordeaux

26 février 2004

n° 03BX01757

Sommaire :

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.

Texte intégral :

Vu la décision en date du 30 juillet 2003, enregistrée au greffe de la cour le 14 août 2003 par laquelle le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, après avoir annulé l'arrêt de la cour administrative d' appel de Nantes en date du 3 novembre 1999 ayant annulé le jugement du 29 avril 1997 du tribunal administratif d'Orléans, désigné la cour administrative d' appel de Bordeaux pour connaître du jugement de cette affaire ;

Vu 1°) le recours, enregistré le 4 août 1997 sous le n° 97NTOI869 au greffe de la cour de Nantes, présenté par le MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT ;

Le ministre demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement en date du 29 avril 1997 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a déclaré l'Etat responsable à hauteur du tiers des conséquences dommageables des dégâts subis par les exploitants de pisciculture en raison de la prolifération des grands cormorans et condamné l'Etat à verser une indemnité à M^{me} Ponroy, MM. Mercadie, Hennequart, DELAGRANGE et POMMEREAU ;

2°) de rejeter les demandes présentées en ce sens par les intéressés devant le tribunal administratif d'Orléans ;

Vu 2°) sous le n° 97NT01903 la requête et le mémoire ampliatif, enregistrés au greffe de la cour de Nantes les 6 août et 4 novembre 1997, présentés pour M. POMMEREAU,, par M^e Lafarge, Flecheux, Revuz ;

M. POMMEREAU demande à la cour :

1°) de réformer le jugement n° 96-1305 et 96-1426 du 29 avril 1997 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 40.000 F, qu'il estime insuffisante, en réparation des préjudices dus à la prolifération des grands cormorans ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 936 000 F assortie des intérêts de droit ;

3°) de mettre les dépens à la charge de l'Etat ;

4°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 10.000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu 3°) sous le n° 97NT01904 la requête et le mémoire ampliatif, enregistrés au greffe de la cour de Nantes les 6 août et 4 novembre 1997, présentés pour la SCEP DU GRAND CERNEANT, dont le siège est à Saint-Viatre (45210), par la S.C.P. d'avocats Lafarge, Flecheux, Revuz ;

La SCEP DU GRAND CERNEANT demande à la cour :

1°) de réformer le jugement n° 96-1305 et 96-1426 du 29 avril 1997 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 300.000 F qu'elle estime insuffisante, en réparation des préjudices dus à la prolifération des grands cormorans ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 7.168.000 F assortie des intérêts de droit ;

3°) de mettre les dépens à la charge de l'Etat ;

4°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 10.000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu 4°) sous le n° 97NT01905 la requête et le mémoire ampliatif, enregistrés au greffe de la cour de Nantes les 6 août et 4 novembre 1997, présentés pour M. DELAGRANGE, par la S.C.P. d'avocats Lafarge, Flecheux, Revuz ;

M. DELAGRANGE demande à la cour :

1°) de réformer le jugement n° 96-1305 et 96-1426 du 29 avril 1997 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a condamné l'Etat à lui verser une indemnité de 16.000 F qu'il estime insuffisante, en réparation des préjudices dus à la prolifération des grands cormorans ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 368.000 F assortie des intérêts de droit ;

4°) de mettre les dépens à la charge de l'Etat ;

4°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 10.000 F au titre de l'article L. 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi du 10 juillet 1976 ;

Vu le décret du 25 novembre 1977 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 janvier 2004 :

- le rapport de M. Desramé,

- les observations de M^e Delaporte pour la SCP Delaporte, Briard, Trichet, avocat du MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPEMENT DURABLE ;

- les observations de M^e Clement, avocat de l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, de la SCEP DU GRAND CERNEANT, de M. Mercadie, de M. POMMERAU, de M. DELAGRANGE, de M^{me} Ponroy et de la GFA de la Patte du Loup ;

- et les conclusions de M. Bec, commissaire du gouvernement ;

Considérant que le recours du MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT et les requêtes de M. POMMEREAU, de M. DELAGRANGE et de la SCEP DU GRAND CERNEANT sont dirigées contre un même jugement ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un même arrêt ;

Sur le principe de la responsabilité :

Considérant qu'en vertu des articles 3 et 4 de la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, dont les dispositions ont été successivement reprises aux articles L. 211-1 et L. 211-2 du code rural puis L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, « lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques [...] sont interdits : la destruction ou enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat [...] », que la loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions dans lesquelles sont fixées, notamment, la liste des espèces animales ainsi protégées, la durée des interdictions qui peuvent être permanentes ou temporaires et les parties du territoire où elles s'appliquent ; qu'il résulte de l'article R. 211-1 du code rural que la liste des espèces protégées est fixée par des arrêtés interministériels qui précisent, en particulier, la nature des interdictions retenues, leur durée et les parties du territoires où elles s'appliquent ;

Considérant qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités - notamment agricoles - autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné ; qu'il suit de là que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'Etat 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 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les exploitants de pisciculture qui invoquent les dommages causés à leurs élevages par la prolifération des grands cormorans dont la destruction avait été interdite en application de cette loi, sont recevables à demander à l'Etat réparation du préjudice qui leur aurait été causé par la prolifération de ces animaux sauvages sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport de l'expert désigné en référé que la prolifération du grand cormoran, qui est un phénomène nouveau dans les régions de la Brenne et de la Sologne, est due à la protection dont bénéficie cette espèce et à l'absence de mesures de limitation prises par les pouvoirs publics, comme les y autorise la directive communautaire du 2 avril 1979 et l'arrêté interministériel du 17 avril 1981 ; que cette surpopulation de cormorans est la cause unique du préjudice subi par les exploitants de pisciculture, lesquels 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 ; que ce préjudice, qui ne concerne que les pisciculteurs exerçant leur activité dans les zones marécageuses à forte prolifération de cormorans, présente, en raison de son importance, un caractère anormal et se trouve dans un lien de causalité directe avec les mesures de protections édictées par la loi ; qu'il s'ensuit que les pisciculteurs concernés sont non seulement recevables mais en l'espèce fondés à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat en raison de la rupture d'égalité devant les charges publiques ; que le ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement n'est dès lors pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a admis que la responsabilité

de l'Etat était en l'espèce engagée ;

Sur la faute commise par les pisciculteurs :

Considérant que si depuis l'intervention de l'arrêté du 2 novembre 1992 qui a modifié l'arrêté du 17 avril 1981, des autorisations de destruction, notamment des oeufs, peuvent être sollicitées auprès de l'autorité préfectorale, il résulte de l'instruction que de telles autorisations étaient subordonnées à l'intervention d'un arrêté ministériel qui n'a pas été pris pour la période concernée au profit des zones en litige ; que les préfets des départements concernés ont seulement, pendant ladite période, délivré à titre exceptionnel et aux seules fins d'effarouchement des autorisations de tir aux pisciculteurs qui en faisaient la demande ; qu'en raison de l'inefficacité d'une telle mesure, rapportée à la taille importante des étangs exploités, il ne peut être reproché aux pisciculteurs concernés de ne pas avoir sollicité d'autorisations de ce type et d'avoir ainsi commis une faute qui viendrait atténuer la responsabilité de l'Etat ; que M. Pommereau, la SCEP du Grand Cerneant, M. Delagrangé et M. Mercadieu sont dès lors fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a retenu à leur charge une part de responsabilité ;

Sur le montant du préjudice :

Considérant que les sommes demandées par les pisciculteurs devant le tribunal administratif d'Orléans concernant les préjudices qu'ils ont subi de 1988 à 1995, que les conclusions tendant à ce que soit également indemnisé leur préjudice au titre des années 1996 à 2000 ne visent pas la prise en compte de l'aggravation d'un préjudice existant mais l'indemnisation d'un préjudice distinct de celui ayant fait l'objet de la demande initiale et ayant été soumis à expertise et alors que les circonstances de fait et de droit ont changé, qu'elles constituent donc une demande nouvelle irrecevable en appel ; que si le ministre chargé de l'environnement oppose l'exception de prescription quadriennale à la créance dont se prévalent les requérants au titre des années 1988 à 1991, il résulte de l'instruction que, par une demande en date du 4 juin 1992, l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre a fait, pour le compte de ses adhérents, un recours gracieux en vue d'obtenir, dans le cas d'inaction de l'Etat, des indemnités alors évaluées à 3,5 millions de francs ; qu'à cette date l'année 1988 n'était pas encore prescrite ; qu'une telle demande renouvelée le 27 décembre 1993 a été de nature à interrompre le cours de la déchéance quadriennale, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 susvisée ; qu'ainsi c'est à tort que le tribunal administratif d'Orléans a estimé que les années 1988 à 1991 étaient atteintes par la prescription ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport de l'expert désigné en référé, dont la méthode de calcul n'apparaît pas viciée, que les pertes annuelles moyennes, qui sont de l'ordre de 1 000 F environ par hectare exploité s'établissent à 163 000 F pour M. Mercadieu, 896 000 F pour M. Hennequart (SCEP du Grand Cerneant) ; 46 000 F pour M. Delagrangé et 117 000 F pour M. Pommereau ; que sur la période de 1988 à 1995 concernée, soit huit ans, le préjudice total s'établit à alors 1 304 000 F (198 793 €) pour M. Mercadieu, 7 168 000 F (1 092 754 €) pour M. Hennequart, 368 000 F (56 101 €) pour M. Delagrangé ; 936 000 F (142 692 €) pour M. Pommereau ; que ces sommes doivent porter intérêt à compter du 1^{er} juillet 1996, date de la requête introductive d'instance ; que la capitalisation des intérêts ayant été demandée le 17 juin 1999, alors qu'il était dû au moins une année d'intérêts, les intérêts échus doivent être capitalisés à cette date et à chacune des échéances annuelles ultérieures pour produire eux-mêmes intérêts ;

Considérant que si M^{me} Pomoy et M. de Bodart qui louent des étangs à M. Hennequart ont également demandé l'indemnisation de leur préjudice du fait de la baisse des fermages payés par leurs locataires, ce préjudice, qui trouve son origine dans la révision des contrats de bail, n'est pas dans un lien de causalité directe avec l'interdiction de la destruction du grand cormoran édictée par la loi ; que leur demande indemnitaire a donc été admise à tort par les premiers juges ; que le ministre chargé de l'environnement est sur ce point fondé à demander la réformation du jugement ;

Considérant enfin que l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre (ADARC) ne justifie d'aucun préjudice qui lui soit propre ; que c'est donc à bon droit que le tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande de versement d'une somme de 50 000 F ;

Sur les conclusions tendant au remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens :

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que les conclusions de l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, de la SCEP DU GRAND CERNEANT, de MM. POMMEREAU, DELAGRANGE, de Bodard, Mercadie et de M^{me} Ponroy à ce titre doivent être rejetées ;

Décide :

Art. 1^{er} : L'Etat est condamné à payer 198 793 € à M. Mercadie, 1 092 754 € à M. Hennequart, 56 101 € à M. Delagrangé, 142 692 € à M. Pommereau.

Art. 2 : Ces sommes porteront intérêts au taux légal à compter du 1^{er} juillet 1996 et les intérêts échus le 17 juin 1999 seront capitalisés à cette date ainsi qu'à chaque échéance annuelle ultérieure pour produire eux-mêmes intérêts.

Art. 3 : Les demandes de l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, M^{me} Pomoy et M. Bodard devant le tribunal administratif d'Orléans sont rejetées.

Art. 4 : Le jugement du tribunal administratif d'Orléans en date du 29 avril 1997 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 5 : Le surplus des conclusions du MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, le surplus des conclusions des requêtes de M. POMMEREAU, la SCEP DU GRAND CERNEANT, M. DELAGRANGE, le surplus des conclusions incidentes de M. Mercadie ainsi que les conclusions des parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Demandeur : Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Défendeur : Pommereau SCEP du Grand Cerneant Delagrangé

Composition de la juridiction : M. Choisselet, prés. - M. Desramé, rapp. - M. Bec, c. du g. - M^{es} Lafarge, Flecheux, Revuz, Delaporte, Clément, av.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Egalité devant les charges publiques * Responsabilité du fait de la loi * Loi du 10 juillet 1976 * Dommage anormal * Nature de l'activité exercée

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