

Indemnisation des pisciculteurs victimes des cormorans
(Conseil d'Etat, 30 juill. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres* - Requête n° 215957)



Laurent Fonbaustier, Professeur de droit public à l'Université de Rennes 1

(...)

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 suit de là qu'en estimant que la loi du 10 juillet 1976 excluait tout droit à réparation pour les personnes auxquelles ses conséquences causeraient un préjudice et en rejetant, pour ce motif, les demandes d'indemnité formées à l'encontre de l'Etat par des exploitants de pisciculture qui invoquaient les dommages causés à ces élevages par la prolifération des grands cormorans dont la destruction avait été interdite en application de cette loi, la Cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit ; que sont arrêtés par suite être annulés ;


Observations

Comment concilier le maintien des équilibres écologiques, et en particulier la protection d'espèces sauvages, avec la survie de certaines activités économiques pour lesquelles elles représentent une grave menace ? Telle est, en filigrane, la délicate question à laquelle fut récemment confronté le Conseil d'Etat. La jurisprudence administrative avait déjà eu affaire, en droit de la responsabilité notamment, à plusieurs figures du bestiaire : les loups, les castors (CE, req. n° 106645, 4 mars 1991, *Sabatier* et req. n° 106646, *Bente*), les flamants roses (CE, req. n° 157353, 21 janv. 1998, *Ministre de l'environnement c/ M. Plan*, RFDA 1998, p. 568, obs. P. Bon  ; D. 2000, Somm. p. 255, obs. P. Bon et D. de Béchillon ) ou les grues cendrées (CE, req. n° 115727, 29 juill. 1994, *Le Beuf*), autant d'animaux dont l'existence est effectivement susceptible de constituer une gêne pour les exploitants agricoles et pour certains éleveurs. La Haute juridiction était ici en présence du grand cormoran (*Phalacrocorax carbo sinensis*), un animal récemment devenu, si l'on ose écrire, la « bête noire » des pisciculteurs. Leur colère de moins en moins sourde s'est à plusieurs reprises portée devant le prétoire. Elle donne lieu ici à un arrêt dont la portée pourrait fort bien dépasser le cadre étroit de la protection de la faune avicole et de l'indemnisation d'une catégorie socio-professionnelle qui fait généralement peu parler d'elle.


Depuis le célèbre arrêt de principe en date du 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* (Lebon p. 25), le Conseil d'Etat admet assez largement, bien que sous conditions, que puisse être engagée la responsabilité de la puissance publique en raison des lois qu'elle adopte. Cristallisant la jurisprudence antérieure, la décision reconnaissait en effet qu'un préjudice causé par des dispositions législatives pouvait donner droit à réparation, même dans le silence de la loi. Précisée ultérieurement, cette solution est néanmoins encadrée par deux impératifs traditionnels : il importe, d'une part, que le fardeau pesant sur

les intéressés en raison de la loi soit d'une gravité particulière et d'une nature spéciale, et, d'autre part, que le législateur n'ait pas souhaité faire supporter la charge inhérente au préjudice par les victimes de la loi (sur ces aspects du problème, on se reportera aux observations sous l'arrêt précité, GAJA, n° 56, Dalloz, 12^e éd., 1999, p. 325-328). Progressivement d'ailleurs, le Conseil d'Etat a généralisé ce nouveau principe, acceptant de l'appliquer aux règlements légalement édictés (CE, sect., 27 janv. 1961, *Vannier*, Lebon p. 60, concl. Kahn) ainsi qu'aux conventions internationales régulièrement incorporées dans l'ordre juridique interne (CE, ass., 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radioélectrique*, Lebon p. 257), deux catégories de normes dont on devine l'importance en droit de l'environnement.

En matière environnementale justement, la prééminence de l'intérêt général est bien souvent entendue fermement par les juridictions administratives. Elles admettent par contrecoup rarement la responsabilité de l'Etat du fait des lois *lato sensu*. L'idée qu'elle puisse être engagée pour des préjudices engendrés par des législations environnementales n'a en effet été que difficilement retenue par la jurisprudence administrative. L'intérêt général supérieur de protection de la nature semble s'y opposer. Même si les juges du fond, cours administratives d'appel en tête, ont contribué à une évolution, il semble que la conciliation entre la protection de la nature (et l'intérêt général s'y attachant) et la responsabilité de l'Etat, soit encore très circonscrite (V. F. Goliard, *Législation environnementale et responsabilité de l'Etat*, Rev. jur. env. 1998, n° 2, p. 187-198). Bien souvent, le Conseil d'Etat estime que les normes environnementales en cause excluent toute indemnisation et laissent leurs conséquences dommageables à la charge des victimes (V. ainsi, par ex., CE, req. n° 04644, 13 oct. 1978, *Perthuis*). En 1998, le Conseil avait d'ailleurs réaffirmé ce principe à raison de l'édition de mesures de protection des flamants roses. Adoptées dans l'intérêt général par le législateur, elles avaient selon lui implicitement exclu que la puissance publique prenne en charge les préjudices subis par les exploitants agricoles du fait des dégâts occasionnés par les volatiles (CE, 21 janv. 1998, *Ministre de l'environnement c/ M. Plan*, préc.). Les victimes de « servitudes environnementales » (J.-M. Gilardeau, RD rur. 1998, p. 74) avaient perdu une bataille, mais d'autres fronts leur permettaient d'être plus optimistes.

Par un jugement retentissant, le Tribunal administratif de Nantes avait admis, voici quelques années, la responsabilité pour faute de l'Etat français en raison de la carence des services de l'environnement à assurer la régulation des populations de grands cormorans (TA Nantes, 18 févr. 1997, *Association des marais des Olonnes c/Ministre de l'environnement*, Rev. jur. env. 1997, p. 95, note J.-F. Struillou ; D. 1998, Jur. p. 403, note R. Romi ). Le fait de se placer sur le terrain de la faute permettait à la juridiction administrative de rappeler un important principe, le droit des exploitants au fonctionnement normal du service public de l'environnement, et d'insister sur l'obligation étatique en matière de gestion de la faune protégée.

Dans l'affaire, voisine mais différente, qui nous occupe, les requérants avaient soulevé, à l'appui du pourvoi dirigé contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, le moyen selon lequel, en n'usant pas de la possibilité de prendre, dans le respect de la directive n° 79/409/CEE modifiée du 2 avril 1979, des mesures dérogatoires appropriées pour limiter le nombre de grands cormorans, l'Etat aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité. Il est vrai qu'à l'origine, la loi de 1976 interdisait la destruction de certaines espèces menacées, dont le grand cormoran faisait partie. Mais les dispositions nationales ont été assouplies, avec le retrait du grand cormoran de l'annexe B de la directive « oiseaux ». Si bien que depuis quelques années, la possibilité d'une responsabilité de l'Etat pour faute est en la matière difficilement envisageable. Par des arrêtés renouvelés chaque année, sur la base de comptages faisant généralement foi, les ministres de l'environnement reconnaissent en effet la possibilité de tirs de régulations encadrés au niveau départemental, reposant sur la fixation de quotas concernant les cormorans dits surdensitaires. Révisés annuellement à la hausse (pour l'instant), ces quotas ont ainsi permis la destruction de près de 16 000 oiseaux aux abords des piscicultures pour la campagne 2002-2003. Ces mesures réglementaires, compatibles avec la directive « oiseaux », la convention de Berne du 19 septembre 1979 et la loi du 10 juillet 1976, visent l'objectif d'équilibre biologique. Elles prennent en considération la nécessité de préserver les populations des grands cormorans tout en protégeant la faune

aquatique (et les intérêts attachés à certaines activités). Ces dispositions ponctuelles, dont la légalité a été reconnue par le Conseil d'Etat (CE, 17 mai 1999, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, req. n° 187416, inédit), ont permis une amélioration relative de la situation, par un rééquilibrage des intérêts qui n'a cependant pas empêché que de lourds dommages soient causés à de nombreuses exploitations piscicoles. Elles rendaient néanmoins incertaine l'issue des actions engagées sur le terrain d'une responsabilité pour faute. D'autant qu'en ce domaine, ce qui compte n'est pas tant le résultat que la diligence de l'administration. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la mise en place d'un procédé contraceptif contre la prolifération des pigeons dans une commune prouvait l'absence de faute des autorités municipales dans l'édiction de mesures appropriées (CE, 4 déc. 1995, *Delavallade*, LPA, 15 mai 1995, note M. Paillet ; D. 1996, IR p. 31 )

Occasionnellement, des indemnités sont accordées aux victimes de normes de protection de la faune, par voie amiable (ce fut le cas pour le lynx ou l'ours) ou législative (pour les dégâts commis par le gros gibier. V. S. Bories, *La responsabilité des ACCA : de la destruction des nuisibles à la gestion cynégétique ou vers une responsabilité objective*, RD rur. 1995, p. 23). Mais en l'absence d'un système particulier d'indemnisation des victimes de la prolifération (et indirectement, de la protection) du grand cormoran, et face à l'inexistence d'une faute de la part de l'administration, l'utilisation de la responsabilité de la puissance publique du fait des lois était donc particulièrement pertinente. Le Conseil, de manière préventive, a néanmoins précisé le champ d'application de cette nouvelle jurisprudence. Il relève en effet, dans son arrêt du 30 juillet 2003, que la responsabilité de l'Etat du fait de la loi du 10 juillet 1976 ne peut être engagée que relativement à des dommages causés à des activités qui, sans être à proprement parler contraires à l'ordre public environnemental, ne sont pas de nature à porter atteinte à l'objectif même de la loi (qui vise en l'espèce la protection des animaux). Ce revirement laisse ainsi intacte une jurisprudence vieille de presque vingt ans, et qui avait refusé le principe d'une responsabilité du fait de la loi de 1976 au profit des taxidermistes (CE, 14 déc. 1984, *Rouillon*, Lebon p. 423), estimant que cette dernière avait interdit, dans certains cas, la naturalisation d'animaux, afin de préserver les espèces animales non domestiques. En revanche, une analyse sourcilieuse aboutirait à poser la question de la compatibilité de l'activité de certains pisciculteurs avec l'objectif de la loi de 1976. Sans remettre en cause l'importance de ces entreprises dans la gestion de la faune aquatique, force est de reconnaître que l'introduction intempestive d'espèces exogènes produites en enclos piscicoles dans certains cours d'eau est susceptible de conduire (on le sait par exemple pour la truite fario) à un affaiblissement génétique (à une « pollution génétique », va-t-on parfois jusqu'à dire) des souches autochtones. Une telle remarque ne conduit cependant pas à admettre que les piscicultures seraient de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que s'est assigné le législateur de 1976, et ne remet pas en question la réalité des préjudices subis par certaines exploitations piscicoles.

Le Conseil d'Etat casse donc l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes et renvoie le jugement de l'affaire au fond à la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Le principe de la responsabilité sans faute de l'Etat étant posé, cette dernière sera confrontée à deux difficultés classiques.

L'évaluation et les caractères du préjudice tout d'abord. La question reste posée du caractère anormal et spécial de celui que subissent les pisciculteurs. Sur la première des conditions imposées par la jurisprudence, nul doute (mais tout sera affaire d'espèce) que leur dommage puisse être qualifié d'anormalement grave (le manque à gagner de certains exploitants se chiffre en effet en milliers d'euros). Quant au caractère spécial du préjudice, il pourrait être sujet à discussion. S'agissant de la responsabilité fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques, la spécialité impose un champ restreint de personnes concernées. Profitant ici aux pisciculteurs, le principe de la responsabilité de l'Etat aurait en réalité vocation à bénéficier à une plus large palette d'activités et de personnes, directement liées à la protection du milieu aquatique. Il est en effet admis que les conséquences de la prolifération du grand cormoran sur les populations de poissons sauvages, notamment dans les têtes de bassin ou dans certains lacs peu profonds, sont loin d'être négligeables et ruinent en partie les efforts des Associations agréées de pêche et de pisciculture, quand elles ne portent pas atteinte, c'est plus anecdotique, aux intérêts des pêcheurs. C'est ce que montrent des études

rigoureuses (menées par exemple sur l'ombre dans le Haut-Rhin et sur l'Ain, la truite fario dans le gave de Pau, ou le Smolt sauvage en Irlande). A l'impact de la prédation en tant que telle s'ajoute d'ailleurs celui, indirect mais sensible, lié aux blessures infligées aux poissons, condamnés à la maladie (problématique pour les pisciculteurs et les propriétaires d'étangs) ou à une mort prochaine. Que dire alors des effets de la prolifération du grand cormoran sur l'ensemble de la filière halieutique (accentuation de la baisse du nombre des pêcheurs, manque à gagner des activités économiques liées à la pêche, etc.) ? Ils sont également certains, bien que difficilement quantifiables. Le grand cormoran n'est de surcroît pas le seul souci des pisciculteurs et des responsables d'AAPPMA ou de Fédérations départementales : on entend déjà parler, ici ou là, des dommages causés par le héron, autre volatile en expansion et faisant l'objet d'une protection particulière...

La seconde difficulté, plus complexe encore à régler, tourne autour du lien de causalité existant entre le préjudice et la norme nationale en question. Peut-on considérer que les dégâts constatés sont réellement et intégralement liés à l'augmentation d'une population animale, elle-même contrecoup incertain de la norme la favorisant ? (F. Goliard, *Législation environnementale et responsabilité de l'Etat, op. cit.*). Dans le cas du grand cormoran, la prolifération de l'espèce s'est accompagnée d'un déplacement des populations qui a bien d'autres causes que sa protection juridique (multiplication des étangs à l'intérieur des terres, raréfaction de la nourriture le long des zones côtières, etc.). Par ailleurs, le législateur français peut-il être tenu pour seul responsable quand d'autres Etats, notamment ceux d'Europe du Nord, dans lesquels nichent et se reproduisent ces oiseaux, adoptent également des mesures de protection ? A la dimension désormais internationale de la responsabilité (qui impose d'ailleurs à moyen terme des mesures communautaires) s'ajoute la responsabilité individuelle des victimes. Certaines juridictions considèrent en effet que les dispositions incriminées n'interdisent pas aux requérants, pour minimiser leur préjudice, de se prémunir contre les déprédations causées par les animaux en cause (CE, 29 juill. 1994, *Le Beuf*, préc.). Deux questions que les juges du fond auront inmanquablement à résoudre.

Sans aucun doute, la solution retenue par le Conseil d'Etat, attendue par certains et bienvenue dans son principe, rencontrera d'épineuses difficultés dans sa mise en oeuvre. Au moins a-t-elle le mérite d'attirer l'attention sur un aspect encore largement inexploité de la solidarité nationale en matière environnementale. Elle reflète en effet un souci marqué d'intégrer les problématiques écologiques dans les préoccupations collectives, tout en évitant que les conséquences néfastes de certaines mesures d'intérêt général écologique (ici, la protection de la faune sauvage) ne restent à la charge des particuliers ou d'activités sectorielles. Il conviendra néanmoins de prendre garde à ne pas ouvrir trop largement les portes de la responsabilité de l'Etat du fait des lois environnementales, car le vent qui soufflerait alors serait susceptible de fragiliser les politiques publiques dans un domaine qui nécessite, bien autant que d'autres, volonté et fermeté dans l'action et qui craint le mercantilisme. Il reste donc plus que jamais nécessaire de réfléchir, de manière à la fois globale et particulière, à des mécanismes conventionnels ou assurantiels d'indemnisation des victimes d'une législation protectrice de l'environnement.

L. F.

Mots clés :

ENVIRONNEMENT * Equilibres biologiques * Objectifs de la loi * Pisciculteurs * Préjudice causé par la loi * Responsabilité du fait des lois