

La responsabilité du fait des lois pour les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées

Conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*, AJDA 2003, p. 1815, chron. Donnat et Casas

Francis Lamy, Maître des requêtes au Conseil d'Etat ; Commissaire du Gouvernement

Les espèces animales dites « protégées », c'est-à-dire celles que la réglementation interdit de tuer, capturer, vendre, transporter ou détenir, sont de l'ordre de plusieurs centaines. Cette protection comporte un coût car certaines d'entre elles causent des dommages importants, pour l'essentiel à des activités pastorales ou agricoles, comme c'est le cas du loup ou du flamand rose. Ces animaux étant *res nullius*, n'ayant pas de propriétaire, les victimes ne peuvent mettre en cause la responsabilité civile de personne.

Dans quelle mesure l'Etat peut-il être tenu de réparer ces dommages ?

La loi ne le prévoit pas, le projet de loi constitutionnel relatif à la charte de l'environnement pas davantage ; quant à votre jurisprudence elle l'a jusqu'à présent exclu. La présente affaire qui concerne des dégâts causés par des grands cormorans pourrait vous conduire à renverser cette jurisprudence, à fixer les conditions et les modalités de la réparation de ces dommages. La solution vaudrait pour toutes les espèces protégées.

Le *Phalacrocorax carbo sinensis*, plus connu sous le nom de grand cormoran, est un oiseau non domestique migrateur et d'instinct grégaire qui se déplace à la mauvaise saison vers la France en direction des bassins de la Loire, de l'Allier, de la Saône, du Rhône et du Rhin.

Sous l'empire de l'arrêté interministériel du 17 avril 1981 qui fixe la liste des oiseaux protégés le grand cormoran a bénéficié pendant plus de dix ans d'un régime de protection absolue, c'est-à-dire interdisant sur tout le territoire et en tout temps sa destruction, sa capture, sa mutilation, sa naturalisation, son transport et sa vente. Cet arrêté avait été pris en application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général ». L'arrêté soumettait donc le grand cormoran aux règles protectrices de l'article 3 de la loi qui interdit toute destruction des spécimens, d'oeufs ou de nids « Lorsque [...] les nécessités de la préservation du patrimoine biologique naturel justifient la conservation d'espèces animales non domestiques... ».

A la suite de ces mesures la population des grands cormorans a considérablement augmenté : de quelques centaines d'individus en 1980, elle serait passée à 15 000 en 1983 et 24 000 en 1990, dont 4 500 dans la seule région Centre, et à 85 000 en 2002. Cette prolifération a fait du tort aux pisciculteurs : les grands cormorans sont gros consommateurs de poissons et les étangs et marais d'élevage leur offrent des réserves abondantes et faciles d'accès.

Cette situation a amené le ministre de l'Environnement à atténuer ce régime protecteur. Ce fut l'objet de l'arrêté du 2 novembre 1992.

L'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres et plusieurs exploitants ont cherché à obtenir réparation de leurs préjudices.

Dans son rapport, d'octobre 1995, l'expert désigné par le Tribunal administratif d'Orléans confirmait l'existence de prédateurs et il chiffrait à 1 000-1 200 F la perte moyenne par

hectare et par saison causée par un seul oiseau. Le tribunal a ensuite reconnu partiellement la responsabilité de l'Etat. Le 3 novembre 1999, sur recours du ministre de l'Environnement, la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement et rejeté toutes les demandes d'indemnités.

Le tribunal administratif s'était placé à la fois sur le terrain de la faute et sur celui de l'égalité devant les charges publiques tout comme le fera la cour mais qui, s'agissant de cette seconde cause juridique, répondra que « Eu égard à l'objet en vue duquel les dispositions législatives précitées et les divers textes pris pour leur application ont été édictées, dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences que ces textes ont pu comporter, notamment pour les exploitations exposées aux dégâts occasionnés par les grands cormorans ; que les intéressés ne sont dès lors pas fondés à demander une indemnisation à ce titre ».

Les requérants critiquent cette motivation : elle serait insuffisante en la forme.

Ce premier moyen du pourvoi ne peut qu'être rejeté car la cour a très fidèlement repris la rédaction de votre décision *Ministre de l'Environnement c/ Plan* du 21 janvier 1998 (Lebon p. 19)  ; cette Revue 1998, p. 565, note P. Bon , rendue à propos des dommages causés aux rizières par des flamants roses, qui sont aussi des espèces protégées.

Initialement, le pourvoi ne contestait pas l'arrêt en tant qu'il confirme cette jurisprudence. Toutefois le secrétariat de la sixième sous-section a communiqué aux parties le moyen d'ordre public tiré de ce que la responsabilité sans faute de l'Etat, du fait des dégâts causés par des espèces protégées par la loi de 1976 et ses textes d'application, serait susceptible d'être engagée.

Evidemment vous n'êtes pas liés par cette qualification de moyen d'ordre public.

Selon une jurisprudence constante la responsabilité sans faute est d'ordre public devant le juge du fond (par exemple *Commune de Barjols*, 20 déc. 1974), dès lors que cette responsabilité ressort des pièces du dossier.

Mais qu'en est-il devant le juge de cassation ? La question se pose car, pour reprendre l'expression imagée du professeur Chapus, une déperdition d'énergie affecte les moyens d'ordre public devant la juridiction de cassation.

Votre décision *Kress* du 30 juillet 1997 (Lebon p. 308 ) paraît l'avoir implicitement mais nécessairement admis. En tout état de cause, à la suite de la communication du moyen, l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre s'en prévaut (ADARC), et si elle l'a fait après l'expiration du délai du pourvoi, il est constant que les requérants avaient soulevé à temps d'autres moyens se rattachant à la légalité interne de l'arrêt, d'autres erreurs de droit (Sect., 20 févr. 1953, *Société Intercopie*, Lebon p. 88). Vous êtes donc régulièrement saisis de la question de savoir si la Cour n'a pas commis d'erreur de droit en excluant la responsabilité de l'Etat du fait de la loi de 1976 et de ses textes d'application.

Ce faisant, a-t-elle commis une erreur de droit ?

Autrement dit, y a-t-il lieu d'abandonner votre jurisprudence sur les dommages causés par des animaux appartenant à des espèces protégées ?

De bonnes raisons existent et les obstacles qui viennent à l'esprit ne paraissent pas insurmontables.

Cette jurisprudence résulte de plusieurs décisions : 4 mars 1991, *Bente* et, du même jour, *Sabatier*, à propos de dommages causés par des castors, 29 juillet 1994, *Le Beuf* (Lebon, tables, p. 1052 ) pour des dommages causés par des grues cendrées à des cultures de petits pois, 21 janvier 1998 *Ministre de l'Environnement c/ Plan*, précitée pour des dommages causés aux rizières par les flamants roses, rendue à nos conclusions conformes, et enfin, pour

des mêmes dommages *Ministre de l'Environnement c/ Benoît*, 15 janvier 1999.

Leur motivation est la suivante. Elles citent d'abord la loi du 10 juillet 1976, précisément son article 3 selon lequel sont interdits « Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique national justifient la conservation d'espèces animales non domestiques [...] la destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation d'animaux de ces espèces », puis le décret de 1977 pris pour son application et l'arrêté ministériel protégeant les flamants roses sur cette base.

Ensuite vous en avez tiré la conséquence « Qu'eu égard à l'objet en vue duquel les dispositions législatives précitées et les divers textes pris pour leur application ont été édictées, dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences que ces textes peuvent comporter, notamment pour les cultures exposées au dégâts occasionnés par les flamants roses ».

La rédaction reprend celle de votre décision *Rouillon* du 14 décembre 1984, aux conclusions du président Stirn, jugeant - à propos de la loi de 1976, et des textes restreignant l'activité de taxidermiste - que le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences préjudiciables de cette réglementation.

L'objet même de la loi était de restreindre une activité susceptible de nuire à la préservation d'espèces dont la conservation était justifiée dans un but scientifique et pour des raisons de protection du patrimoine animal national.

Aussi votre décision *Rouillon* s'inscrit-elle dans la lignée de la jurisprudence issue de la célèbre décision d'Assemblée du 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »* (M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd., 2003, n° 53, p. 323 ; V. aussi Ass., *Caucheteux et Desmots* 21 janv. 1944) - jurisprudence selon laquelle, dans le silence de la loi, le législateur doit être regardé comme ayant entendu exclure tout droit à indemnisation dans le cas de lois visant la réalisation de certains intérêts généraux dits prééminents tels la santé publique, les économies d'énergie, l'équilibre du commerce extérieur (V. par exemple 24 oct. 1984, *Société Claude Publicité*, Lebon p. 338 et les nombreux autres exemples cités dans le commentaire de la décision *La Fleurette* préc.). La protection de la nature en fait partie.

Que le législateur soit présumé avoir exclu l'indemnisation des préjudices résultant de l'atteinte à des activités que la loi a pour objet de gêner, de restreindre ou de limiter, ce en vue de poursuivre la réalisation de ces objectifs, ne nous paraît pas devoir être remis en cause aujourd'hui, car le coût qui en résulterait pour l'Etat risquerait fort de restreindre de façon excessive la nécessaire liberté d'intervention du législateur dans ces domaines.

En revanche, en dehors de cette hypothèse, les ruptures d'égalité devant les charges publiques causées par la loi doivent pouvoir donner lieu à indemnisation en cas de dommage anormal, c'est-à-dire grave et spécial.

L'objet d'intérêt général de l'article 3 de la loi de 1976 est de préserver les espèces animales risquant de disparaître, les dommages qu'elles causent sont étrangers à cet objet, ils en sont seulement une conséquence. Il constitue bien en revanche une charge imposée à certains administrés dans l'intérêt général.

Une première raison de ne pas confirmer la décision *Plan* est donc de mieux s'en tenir aux principes dégagés par la jurisprudence *La Fleurette*, principes dont elle s'est quelque peu écartée, transposant trop rapidement la solution parfaitement justifiée de la décision *Rouillon*.

Vous y serez d'autant plus encouragés que l'administration a pris l'habitude d'indemniser spontanément les dégâts causés aux activités agricoles par certaines espèces protégées : le loup, le lynx, l'ours. Sa générosité se limite toutefois aux dommages imputables aux bêtes les plus féroces.

Faute de texte, sur quel fondement pourraient reposer ces indemnités, si ce n'est sur l'égalité devant les charges publiques ?

L'indemnité en cas de dommages anormaux causés par des espèces protégées est enfin non seulement une question d'égalité des citoyens devant les charges publiques, mais aussi plus largement d'équité sociale, en même temps qu'un moyen de bien faire accepter ces mesures de protection de la faune sauvage par les populations particulièrement exposées à leurs nuisances dans certaines parties du territoire.

Y a-t-il des obstacles à l'inversion de la solution issue de la jurisprudence *Plan* ?

Nous en avons identifiés deux, mais ils nous paraissent pouvoir être surmontés sans trop de difficultés.

Le premier obstacle qui vient à l'esprit est le coût financier. Certes il ne sera pas négligeable, mais l'exigence tenant à l'anormalité du préjudice - ce qui implique qu'il soit à la fois grave et spécial - fixe une limite, et les espèces protégées concernées sont identifiées et peu nombreuses. Outre le loup, le lynx, et l'ours, il n'y a aujourd'hui guère que le castor, le flamand rose, la grue cendrée et le grand cormoran qui causent des dégâts importants à des exploitations agricoles. Ajoutons que la loi permet à l'administration de maîtriser l'évolution des populations d'espèces protégées, et de contrôler par là l'étendue des dommages: en 2002, l'administration a autorisé la destruction de 25 000 grands cormorans, sur une population totale de 85 000. Les dégâts en cause aujourd'hui paraissent correspondre à des années où leur population était en forte expansion.

Un deuxième obstacle à l'inflexion de votre jurisprudence pourrait-il résulter d'un débat qui eut lieu à l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ? En 1976, rien n'avait été dit au sujet de l'indemnité éventuelle des conséquences dommageables des mesures de protection de l'environnement. C'est au cours de la séance du 6 décembre 1994 à l'Assemblée nationale qu'un amendement adopté en Commission des lois sur ce sujet a été présenté. En sus du principe de précaution, du principe « pollueur-payeur » et d'autres principes qui seront retenus par le législateur, son auteur proposait de consacrer « le principe de la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables que la législation relative à la protection de l'environnement, notamment en matière d'espèces animales protégées, est susceptible de causer aux personnes et aux biens ». Cet amendement a été rejeté à la demande du Gouvernement.

Quelles conséquences faut-il tirer de cette épisode ?

Faut-il en déduire que le législateur a entendu exclure la réparation de ces préjudices ? Nous ne vous le proposerons pas pour deux raisons :

- d'abord parce qu'il n'y a pas lieu - nous semble-t-il - de tirer de conséquences juridiques particulières de débats parlementaires qui sont postérieurs à la loi dont l'application est en cause devant vous ; ce serait la cause de bien des incertitudes et la source d'une grande insécurité juridique ;

- ensuite, le fait d'écarter le principe d'une responsabilité générale de l'Etat - affirmée de façon très large comme le faisait l'amendement - n'implique pas forcément que la responsabilité particulière pour dommage anormal et spécial doive l'être aussi.

Si vous nous suivez, vous annulerez l'arrêt attaqué pour erreur de droit : contrairement à ce qu'à jugé la Cour la loi de 1976 n'exclut pas la réparation des dommages anormaux causés à des exploitations agricoles par des espèces protégées au titre de ses dispositions et des textes pris pour son application. Cela vous conduira alors, pour la première fois depuis 1944, ou depuis 1963 si l'on se réfère aux dommages causés par une ordonnance (25 janv. 1963, *Ministre de l'Intérieur c/ Bovero*) à indemniser des préjudices causés par la loi et à démontrer

ainsi que la jurisprudence *La Fleurette* n'était pas devenue une « coquille vide ».

En application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative vous pourrez statuer sur les appels dont était saisie la cour.

Un premier moyen était tiré de la régularité du jugement du Tribunal administratif d'Orléans qui serait insuffisamment motivé en ce qu'il exonère l'Etat des deux tiers de sa responsabilité pour les années 1992 à 1995. Le moyen n'est pas fondé car le tribunal administratif en a donné les raisons : il a opposé aux requérants le fait de ne pas avoir demandé d'autorisations individuelles pour procéder à des tirs d'effarouchement.

Au fond, il reste à examiner deux questions intéressantes.

La première doit l'être d'office : une collectivité publique ne peut être condamnée à des sommes qu'elle ne doit pas (Sect., 19 mars 1971, *Mergui*). Il faut donc s'interroger sur le point de savoir si la prolifération du grand cormoran n'est pas en réalité imputable à la réglementation communautaire plutôt qu'à la loi française, précisément à la directive européenne du 2 avril 1979, celle-là même qui a été à l'origine des importantes restrictions des périodes de chasse aux oiseaux d'eaux et aux oiseaux migrateurs de ces dernières années. Dès l'expiration de sa période de transposition, soit antérieurement à l'arrêté interministériel du 17 avril 1981, et jusqu'en 1997, le grand cormoran bénéficiait de la protection maximale reconnue par la directive puisqu'il figurait à son annexe I. Or, tandis que vous avez étendu le régime de la responsabilité de l'Etat du fait des lois à la responsabilité du fait des conventions internationales (Ass., 30 mars 1966, *Compagnie générale d'énergie radioélectrique*), vous avez rejeté une demande d'indemnité fondée sur l'irrégularité d'un règlement communautaire au motif que le dommage susceptible d'en découler serait imputable non à l'Etat français mais à la Communauté européenne, selon les règles de procédure et de fond du traité (5 nov. 1971, *Société Le Comptoir agricole du pays bas-normand*, Lebon, tables, p. 941).

Quelles sont-elles ? Le recours en responsabilité est ouvert devant la Cour de justice des Communautés européennes à toute personne en vertu des articles 235 et 288 des traités. Les conditions d'engagement de la responsabilité de la Communauté à raison de sa réglementation paraissent cependant très restrictives. La Cour de justice des Communautés européennes a affirmé à plusieurs reprises que la perspective d'actions en dommages et intérêts ne doit pas entraver l'exercice de la fonction législative de la Communauté, ce qui serait effectivement inopportun. Mais elle en a déduit que cette responsabilité est susceptible d'être engagée si l'institution concernée a méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (5 mars 1996, *Brasserie Le Pêcheur Factortame*, C 46/93 et C 48/93), encore qu'une responsabilité sans faute paraisse ne pas être exclue (29 sept. 1987, 81/86, *De Boer Buizen c/ Conseil et Commission*, Rec. p. 3677). Au regard de l'imputabilité de dommages éventuels, on ne peut mettre les directives communautaires sur le même plan que les règlements communautaires. Dans l'affaire de 1971, *Comptoir agricole du pays bas-normand* c'est un règlement communautaire qui était en cause. S'agissant des directives européennes, la responsabilité de la Communauté ne pourrait se substituer à celle des Etats que dans l'hypothèse où la règle à l'origine du préjudice résulterait entièrement d'une directive n'accordant aucune marge d'appréciation aux Etats, comme cela arrive d'ailleurs trop souvent. Dans le cas de directives leur laissant un minimum de latitude, la Cour de justice paraît admettre un partage de responsabilités (CJCE, 14 juill. 1967, 5/66, *Kampffmeyer et autres c/ Commission*, Rec. p. 317).

Sans qu'il soit besoin d'interroger la Cour de justice des Communautés européennes sur ce point, nous ne vous proposerons pas de vous engager dans la voie d'un partage de responsabilités. La présente affaire ne s'y prête pas. D'abord si la directive du 2 avril 1979, jusqu'en 1997, comportait bien le grand cormoran sur la liste de son annexe I, son article 9 offrait aux Etats une possibilité de dérogation aux principales mesures de protection « s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante [...] pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux [et aussi] pour la protection de la flore et de la faune ». Si cet oiseau a été l'objet d'une protection absolue entre 1981 et 1992,

cela est donc dû à l'Etat, et si des assouplissements ont été apportés par l'arrêté du 2 novembre 1992, on ne peut pas dire que la directive empêchait d'utiliser davantage ces assouplissements ou de les étendre. On ne peut pas dire non plus, au vu du dossier, même si l'on s'en doute, que la prolifération des grands cormorans se produit en large partie dans des zones nidicoles qui sont dans des pays d'Europe du Nord où la législation française, à la différence de la directive européenne, n'a aucun effet. D'autre part, si vous décidiez aujourd'hui d'exonérer l'Etat d'une part de sa responsabilité au motif que la prolifération du grand cormoran dans la région du Centre ne lui est pas exclusivement imputable, invitant par là les victimes à se retourner contre la Communauté européenne devant la Cour de justice des Communautés européennes, il y a fort à parier qu'elles n'auraient pas gain de cause, et le risque de déni de justice et de décisions contradictoires serait élevé : la Cour européenne ne manquerait pas d'opposer l'existence d'une réglementation nationale s'interposant entre les dommages et la directive et on ne voit pas non plus ce qui permettrait de contester la validité de la directive. Dans une logique de « guichet unique », pour employer une expression familière et, en tout état de cause, parce que les préjudices litigieux apparaissent dans ce dossier comme la conséquence normale de la législation française, vous tiendrez l'Etat pour la collectivité exclusivement responsable. Ajoutons que rien n'interdirait aux autorités nationales de demander à la Communauté européenne le remboursement d'une partie des condamnations puis, en cas de refus, de saisir le juge communautaire.

Venons-en maintenant à ce qui est débattu par les parties.

Le tribunal administratif avait admis la responsabilité de l'Etat d'abord sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques, puis à partir de l'arrêté du 2 novembre 1992 pour faute de l'Etat.

Pour les années 1988, 1989, 1990 et 1991 le tribunal administratif a toutefois opposé la prescription quadriennale.

Pour les années 1992 à 1995, il a constaté la carence de l'Etat dans la maîtrise de la prolifération des grands cormorans, mais il ne l'a condamné qu'à la réparation du tiers des dommages, faute pour les requérants d'avoir sollicité des autorisations individuelles de destruction des cormorans.

Vous affirmerez d'abord que les dégâts causés par les cormorans, espèce protégée en vertu et suivant les modalités de la loi de 1976 et de ses mesures d'application, sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de dommage anormal.

Contrairement à ce que soutient le ministre, il ressort de l'instruction et plus particulièrement du rapport de l'expert désigné par le tribunal administratif que les dégâts causés aux exploitations piscicoles des requérants ont bien été provoqués par des grands cormorans et que c'est le régime de protection dont ils ont bénéficié qui est à l'origine de leur prolifération. Nous verrons dans un instant s'il y a lieu de tirer des conséquences de l'atténuation de cette protection à partir de l'arrêté du 2 novembre 1992.

Vous admettrez ensuite sans difficulté, eu égard à la concentration géographique des populations des grands cormorans et au nombre limité d'exploitations concernées, que le préjudice a un caractère spécial. Quant à sa gravité elle est attestée par la réalité des pertes causées par ces prédateurs.

Nous l'avons dit le tribunal administratif avait opposé la prescription quadriennale pour les dommages subis entre 1988 et 1991. Mais il ressort du dossier que MM. Pommereau, Delagrangé, Mercadie, M<sup>me</sup> Ponroy, le GFA de la Patte du Loup et le SCEP du Grand Cernéant avaient formé dès 1992 des recours gracieux auprès du ministre pour le remboursement de leur préjudice à compter de l'année 1988.

Aussi sont-ils fondés à demander l'annulation du jugement du 29 avril 1997 du Tribunal administratif d'Orléans en tant qu'il a rejeté leurs conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice subi pour les années 1988, 1989, 1990 et 1991 au motif que leur créance

correspondant à cette période était prescrite.

Maintenant faut-il faire une distinction entre les dommages antérieurs à l'arrêté du 2 novembre 1992 pour lesquels la seule responsabilité sans faute de l'Etat est invoquée, et ceux de la période postérieure pour lesquels les deux régimes de responsabilité sont développés?

Comment se combinent les deux types de responsabilités ? Un ordre d'examen s'impose-t-il au juge ? L'une est-elle subsidiaire ?

Vous n'avez jamais fixé de hiérarchie entre les deux et nous ne pensons pas qu'il faille tirer des conséquences de principe du caractère d'ordre public de la responsabilité sans faute ou de ce que les conditions de l'indemnisation sont plus avantageuses si une faute de l'administration est établie. Comme le souligne le président Rougevin-Baville dans son article sur la responsabilité dans l'*Encyclopédie Dalloz* ou encore le président Odent (fasc. 4 de son Cours, p. 1330), elles ont un fondement commun : l'égalité devant les charges publiques. On pourrait ajouter qu'il donne toute son originalité au droit de la responsabilité de la puissance publique. La recherche de la faute n'est sûrement pas un but en soi dans la responsabilité administrative, celle-ci vise seulement à indemniser. En définitive le choix entre les deux fondements possibles de la responsabilité est une question de dossier et d'ailleurs la plupart du temps l'un s'y prêtera mieux que l'autre, comme dans cette affaire. Certes, à partir de novembre 1992, le ministre chargé de l'Environnement est autorisé à fixer les modalités de destruction de grands cormorans en cas de nécessité et son instruction du 6 juin 1994 précisera que les préfets devront lui adresser leurs demandes, après quoi ils pourront accorder des permissions individuelles de destruction à des particuliers. Aussi les requérants soutiennent-ils que l'administration a commis une faute en étant trop restrictive. Qu'en est-il ? Il est vrai que c'est à partir de 1996 seulement que des campagnes de tirs ont commencé et qu'en 2002 le ministre autorisera la destruction de 24 000 oiseaux sur un effectif de 85 000, ce qui tendrait à accréditer l'existence d'une certaine surpopulation.

Mais pour autant, y a-t-il eu abstention fautive ?

Il faut souligner que deux objectifs contradictoires inspirent la réglementation : protéger l'existence d'une espèce menacée de disparition au début des années quatre-vingt et limiter les dégâts qu'elles peuvent causer, conformément à ce que permet la directive communautaire, le premier objectif prévalant d'ailleurs sur le second. Dans la mise en oeuvre de ces objectifs il faut reconnaître une marge d'appréciation importante à l'administration. C'est dire qu'il est bien difficile d'affirmer, pour se limiter aux années en cause dans ce contentieux, qu'entre la fin de l'année 1992 et l'année 2000, il aurait fallu détruire davantage de grands cormorans. A l'époque, leur population était en forte augmentation, mais avait-elle suffisamment dépassé le niveau en deçà duquel sa conservation restait menacée ? Aucun élément ne le prouve, les dommages n'en sont pas à eux seuls un indice suffisant. En tout cas, si carence de l'administration il y a eu, elle n'était pas caractérisée au point que l'on puisse y déceler une faute de l'Etat

Dans les circonstances de l'affaire, vous ferez une juste appréciation des préjudices subis au titre des années 1988 à 1995 en les évaluant : à 936 000 F (142 692,28 €) pour M. Pomereau ; 7 618 000 F (1 161 356,61 €) pour la SCEP Grand Cernéant ; 3 68 0000 (56 101,24 €) pour M. Delagrangé ; 1 304 000 F (198 793,52 €) pour M. Mercadie ; 28 034 F (4 273,76 €) pour M<sup>me</sup> Ponroy ; 45 500 F GFA (6 936,43 €) pour la Patte du Loup.

Le fait que les intéressés n'aient pas demandé des autorisations de tirs d'effarouchement, procédé qui apparaît peu efficace, ne peut être retenu à leur charge pour exonérer l'Etat d'une part de sa responsabilité.

Enfin si pour sa part l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre allègue avoir dû engager des frais pour la défense des pisciculteurs, elle ne les justifie pas.

Vous accorderez les intérêts à compter du 27 mai 1992 et les intérêts des intérêts à compter de la première demande soit le 17 juin 1999.

Nous n'en avons pas tout à fait terminé car dans un mémoire enregistré le 7 février 2001, les requérants ont augmenté leurs prétentions indemnitaires. Ils ont demandé à être indemnisés aussi pour les pertes subies de 1996 à 2000.

Ces conclusions posent plusieurs questions.

D'abord, pouvez-vous en connaître alors qu'elles ont été présentées pour la première fois dans un mémoire en cassation ? Cela nous paraît certain : lorsque vous cassez un arrêt et statuez sur l'appel, les requérants ne doivent pas être placés dans une situation moins favorable que si vous décidiez de renvoyer l'affaire à la Cour. Devant celle-ci, la procédure reprendrait son cours et ce qu'il pourraient soulever devant elle ils doivent pouvoir le soulever devant vous (*Epoux Bigot*, 10 avr. 1991, RJF 6/91 n° 867 p. 500 ; Sect., 22 févr. 2002, *Association du Trieux*). Il y a une limite toutefois : le respect du principe du contradictoire. Dans une décision *Giorgi* du 9 juin 2000 à paraître au *Recueil*, vous aviez renvoyé l'affaire à la Cour car le moyen nouveau n'avait pas été discuté.

A partir du moment où vous cassez l'arrêt et vous muez en juge du fond, il faut examiner ces conclusions au regard des règles qui gouvernent la recevabilité de l'appel. Est-ce une demande nouvelle ?

En matière de responsabilité, il ne peut être soumis au juge d'appel de demande d'indemnité qui porte sur des préjudices autres que ceux invoqués en première instance ou, sous réserve du caractère d'ordre public de la responsabilité sans faute, qui reposeraient sur une autre cause juridique, ou encore qui auraient été causés par un autre fait. Enfin, le montant de l'indemnité réclamée ne peut être augmenté. Sur ce dernier point - le montant de l'indemnité -, la cristallisation du débat contentieux au stade de la demande de première instance comporte des tempéraments.

Le plus récent a été apporté par la Section du contentieux dans une décision *Département de l'Isère* du 8 juillet 1998 (AJDA 1998, p. 848, chron. Raynaud et Fombeur  ) : des conclusions indemnitaires d'un montant supérieur à celui demandé en première instance peuvent être formées en appel lorsque l'étendue réelle des conséquences dommageables du fait ayant donné lieu à la demande initiale n'est connue qu'après le premier jugement. En réalité le changement affecte non le préjudice mais la connaissance du préjudice. Dans notre affaire, c'est l'étendue du préjudice qui est modifiée par le mémoire du 7 février 2001.

La demande nous paraît cependant recevable au regard d'un tempérament jurisprudentiel plus ancien. Vous admettez la possibilité d'une majoration de la demande d'indemnité en appel lorsqu'il y a, postérieurement au jugement du tribunal administratif, une aggravation du préjudice. C'est le cas par exemple des pertes de loyers provoquées par un retard ou un refus de concours de la force publique en vue de l'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion (Ass., 10 févr. 1961, *Ministre de l'Intérieur c/ Consorts Chauche*). C'est le cas aussi des dommages causés par l'existence ou le fonctionnement d'ouvrages publics (17 févr. 1978, *Commune de Saint-Nicolas d'Aliermont*, Lebon p. 93 à propos d'une station d'épuration). Dans ces deux affaires, la demande d'indemnité avait été augmentée en appel pour prendre en compte des préjudices subis au titre d'années postérieures au jugement de première instance. Nous sommes d'avis que le préjudice des pisciculteurs de la région Centre a la même caractéristique : il est continu, c'est pourquoi il s'aggrave avec le temps. Pour le reste, le dommage est bien le même - les prélèvements de poissons - et le fait de l'Etat qui est à son origine est identique : la réglementation qui protège les grands cormorans. Il y a une différence par rapport aux deux exemples à l'instant cités - la plus grande variabilité du préjudice d'une année à l'autre -, mais c'est une donnée de pur fait qui ne nous paraît pas devoir entraîner de conséquences quelconques en termes de recevabilité.

Deuxième question : quel sort réserver à ces demandes ? Elles sont chiffrées et les dommages sont certains. Mais les argumentations sont presque inexistantes et l'expertise qui est au dossier n'est d'aucun secours car elle porte seulement sur des années antérieures. Bref l'état du dossier ne vous permettrait pas de vous prononcer aujourd'hui en pleine

connaissance de cause. Nous vous suggérons par conséquent de renvoyer à la Cour administrative d'appel de Nantes le jugement des conclusions qui portent sur les années 1996 à 2000.

Si vous nous avez suivis, vous condamnerez l'Etat à verser à l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, MM. Pommereau, Delagrangé, Bodard, Mercadie, M<sup>me</sup> Ponroy et la SCEP du Cernéant 1524,4 € chacun en application de l'article L. 721-1, et rejetterez la même demande formée par l'Etat.

Par ces motifs, nous concluons : à l'annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes en date du 3 novembre 1999 ; à ce que les sommes que l'Etat a été condamné par le jugement du tribunal administratif à verser aux demandeurs de première instance soient portées à : 936 000 F (142 692,28 €) pour M. Pommereau ; 7 618 000 F (1 161 356,61 €) pour la SCEP Grand Cernéant ; 3 680 000 (56 101,24 €) pour M. Delagrangé ; 1 304 000 F (198 793,52 €) pour M. Mercadie ; 28 034 F (4 273,76 €) pour M<sup>me</sup> Ponroy ; 45 500 F GFA (6 936,43 €) pour la Patte du Loup ; au versement des intérêts à compter du 27 mai 1992, puis les intérêts des intérêts à compter du 17 juin 1999 ; à la réformation du jugement du tribunal administratif en ce qu'il a de contraire à votre décision ; au renvoi des conclusions tendant à l'indemnisation des préjudices pour les années 1996 à 2000 devant la Cour administrative d'appel de Nantes ; à la condamnation de l'Etat en l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative aux sommes indiquées à l'instant ; au rejet du surplus des conclusions de la requête présentée par l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres.

#### Annexe

Conseil d'Etat, Section, 30 juillet 2003

*Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres*

Requête par laquelle l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 3 novembre 1999 par lequel la Cour administrative d'appel de Nantes 1° a annulé le jugement du 29 avril 1997 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans avait 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<sup>me</sup> Ponroy, MM. Mercadie, Hennequart, Delagrangé et Pommereau, 2° rejeté l'ensemble des demandes indemnitaires présentées devant le Tribunal administratif d'Orléans, ainsi que les conclusions d'appel de M. Pommereau, de M. Delagrangé et de la SCEP du Grand Cernéant ;

Vu les autres pièces du dossier ; Vu le Traité instituant la Communauté européenne ; Vu la directive n° 79/409/CEE, du Conseil, du 2 avril 1979 ; Vu le code de l'environnement ; Vu le code rural ; Vu la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ; Vu le décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 ; Vu l'arrêté du 17 avril 1981 fixant les listes des espèces protégées sur l'ensemble du territoire français, modifié notamment par l'arrêté du 2 novembre 1992 ; Vu la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ; Vu le code de justice administrative ;

Considérant qu'à l'appui de leur pourvoi dirigé contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, les requérants avaient invoqué dans le délai de recours deux moyens tirés, respectivement, de ce que l'arrêt était insuffisamment motivé et de ce qu'en n'usant pas de la possibilité de prendre, dans le respect de la directive n° 79/409/CEE du 2 avril 1979, des mesures dérogatoires appropriées pour limiter le nombre de grands cormorans, l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ; qu'après l'expiration du délai de recours, ils ont invoqué un moyen tiré de ce que, même en l'absence de faute, la responsabilité de l'Etat était, contrairement à ce qu'avait estimé la cour administrative d'appel, susceptible d'être engagée du fait de la loi du 10 juillet 1976 ; que ce moyen se rattache, tout comme celui tiré d'une faute de l'Etat, à la contestation du bien-fondé de l'arrêt et est ainsi fondé sur la même cause juridique ; qu'il est par suite recevable ;

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 : 1° la destruction ou l'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 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 son arrêt doit par suite être annulé ;

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

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner l'Etat à payer à l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, à la SCEP du Grand Cernéant, à MM. Pommereau, Delagrangé, Bodard, Mercadie et à M<sup>me</sup> Ponroy une somme totale de 3 000 € au titre des frais exposés par eux en appel et en cassation et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, ces mêmes dispositions font obstacle à ce que l'Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre, la SCEP du Grand Cernéant, MM. Pommereau, Delagrangé, Bodard, Mercadie et M<sup>me</sup> Ponroy, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, soient condamnés à payer à l'Etat la somme que celui-ci demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; ...  
[annulation]

(M<sup>me</sup> Legras, rapporteur ; M. Lamy, commissaire du gouvernement ; SCP Monod, Colin, avocat).

**Mots clés :**

RESPONSABILITE \* Responsabilité du fait des lois \* Environnement \* Espèce protégée \* Dégât aux cultures

NATURE ET ENVIRONNEMENT \* Protection de la faune et de la flore \* Espèce protégée \* Dégât aux cultures \* Responsabilité

PROCEDURE CONTENTIEUSE \* Cassation \* Erreur de droit \* Pouvoir du juge \* Moyen d'ordre public


RFDA © Editions Dalloz 2012