

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 215957

Publié au recueil Lebon

SECTION DU CONTENTIEUX

M. Labetoulle, président

Mme Claire Legras, rapporteur

M. Lamy, commissaire du gouvernement

SCP MONOD, COLIN, avocat(s)

lecture du mercredi 30 juillet 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 janvier et 31 mars 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, dont le siège social est à la direction générale de l'agriculture et de la forêt, SREA Aquaculture Cité administrative Coligny à Orléans (45042), représentée par son président en exercice domicilié en cette qualité audit siège, la SCEP DU GRAND CERNEANT, dont le siège est à Saint-Viatre (45210), M. Y..., demeurant à ..., M. A..., demeurant ..., M. Z..., demeurant à ..., Mme X..., demeurant à ... et le GFA DE LA PATTE DE LOUP, dont le siège est à Pontlevoy (41400), représenté par M. DB, domicilié audit siège ; l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE et les autres requérants 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 Mme X..., MM. Y..., B, Z... et A... 2° rejeté l'ensemble des demandes indemnitaires présentées devant le tribunal administratif d'Orléans, ainsi que les conclusions d'appel de M. A..., de M. Z... et de la SCEP DU GRAND CERNEANT ;

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 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Legras, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Monod, Colin, avocat de l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE et autres,

- les conclusions de M. Lamy, Commissaire du gouvernement ;

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 œufs 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 DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, à la SCEP DU GRAND CERNEANT, à MM. A..., Z..., B..., Y... et à Mme X... une somme totale de 3 000 euros 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 DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, la SCEP DU GRAND CERNEANT, MM. A..., Z..., B..., Y... et C... X..., 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 ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes en date du 3 novembre 1999 est annulé.

Article 2 : Le jugement de l'affaire est renvoyé à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Article 3 : L'Etat versera à l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, à la SCEP DU GRAND CERNEANT, à MM. A..., Z..., B..., Y... et à Mme X... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de l'Etat tendant à l'application de l'article L. 761-1 du

code de justice administrative et le surplus des conclusions présentées sur ce fondement par l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, la SCEP DU GRAND CERNEANT, à MM. A..., Z..., B..., Y... et C... X... sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE EN REGION CENTRE, à la SCEP DU GRAND CERNEANT, au GFA DE LA PATTE DE LOUP, à MM. A..., Z..., B..., Y..., à Mme X... et au ministre de l'écologie et du développement durable.

Abstrats : 44-01-002 NATURE ET ENVIRONNEMENT - PROTECTION DE LA NATURE - PROTECTION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE - APPLICATION DE LA LOI DU 10 JUILLET 1976 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA NATURE - DOMMAGE ANORMAL ET SPÉCIAL CAUSÉ À DES ACTIVITÉS - RESPONSABILITÉ SANS FAUTE DE L'ÉTAT - EXISTENCE [RJ1].

54-07-01-04-01-01 PROCÉDURE - POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE - QUESTIONS GÉNÉRALES - MOYENS - MOYENS D'ORDRE PUBLIC À SOULEVER D'OFFICE - ABSENCE - MOYEN DE CASSATION - MOYEN TIRÉ DE CE QUE LE JUGE DU FOND AURAIT À TORT ÉCARTÉ EXPRESSÉMENT UN MOYEN TIRÉ DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE (SOL. IMPL.) [RJ3].

54-08-02-004-03 PROCÉDURE - VOIES DE RECOURS - CASSATION - RECEVABILITÉ - RECEVABILITÉ DES MOYENS - EXISTENCE - MOYEN INVOQUÉ APRÈS L'EXPIRATION DU DÉLAI DE RECOURS MAIS FONDÉ SUR LA MÊME CAUSE JURIDIQUE, RELATIVE AU BIEN-FONDÉ DE L'ARRÊT ATTAQUÉ, QUE LES MOYENS INVOQUÉS DANS LE DÉLAI DE RECOURS [RJ2] - MOYEN TIRÉ DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE - CAS DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES LOIS.

60-01-02-01 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ - RESPONSABILITÉ SANS FAUTE - MOYEN TIRÉ DE CE QUE LE JUGE DU FOND AURAIT À TORT ÉCARTÉ EXPRESSÉMENT UN MOYEN TIRÉ DE LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE - MOYEN D'ORDRE PUBLIC EN CASSATION - ABSENCE (SOL. IMPL.) [RJ3].

60-01-02-01-01-02 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ - RESPONSABILITÉ SANS FAUTE - RESPONSABILITÉ FONDÉE SUR L'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES - RESPONSABILITÉ DU FAIT DE LA LOI - EXISTENCE - LOI DU 10 JUILLET 1976 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA NATURE [RJ1].

Résumé : 44-01-002 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. 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.

54-07-01-04-01-01 Le moyen de cassation tiré de ce que le juge du fond aurait à tort écarté expressément un moyen tiré de la responsabilité sans faute est un moyen d'erreur de droit, qui n'est pas lui-même d'ordre public.

54-08-02-004-03 A l'appui d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de cour administrative d'appel, des requérants avaient invoqué dans le délai de recours deux moyens tirés, respectivement, de ce que l'arrêt était insuffisamment motivé et de ce que la personne publique avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité. 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. 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. Il est par suite recevable.

60-01-02-01 Le moyen de cassation tiré de ce que le juge du fond aurait à tort écarté expressément un moyen tiré de la responsabilité sans faute est un moyen d'erreur de droit, qui n'est pas lui-même d'ordre public.

60-01-02-01-01-02 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. 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.

[RJ1] Cf. Assemblée, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, p. 25 ; Ab. jur. 21 janvier 1998, Ministre de l'environnement c/ Plan, p. 19 ; Rapp., 14 décembre 1984, Rouillon, p. 423 pour une activité, la taxidermie, de nature

à porter atteinte à l'objectif même de protection des oiseaux.,[RJ2] Cf. Section, 20 février 1953, Société Intercopie, p. 88.,[RJ3] Comp. 29 mars 2000, Pacha, n° 196127, T. p. 1180 ; Rappr. 15 avril 1996, Devoto, T. p. 1130.