

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

dl

N° 1701622

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

EARL La belle étoile et M. Erik Bernard

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Denis Lacassagne
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Poitiers

M. Sébastien Ellie
Rapporteur public

(2ème chambre)

Audience du 30 octobre 2018
Lecture du 15 novembre 2018

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 6 juillet 2017 et le 6 juin 2018, l'exploitation agricole à responsabilité limitée La belle étoile et M. Erik Bernard, représentés par la SELARL Acty, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de condamner l'Etat à réparer les préjudices résultant pour eux des dommages causés à leur exploitation piscicole par des espèces animales protégées en leur versant, à titre principal, les sommes respectives de 124 773 euros et 464 479 euros ou, à titre subsidiaire, 124 773 euros pour l'EARL La belle étoile et 302 052 euros pour M. Bernard ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat les frais de l'expertise ordonnée à la demande de l'EARL La belle étoile ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme totale de 10 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'expert a constaté sur l'exploitation la présence très importante de hérons et la surpopulation de cormorans, espèces protégées, l'inefficacité des autorisations de tir accordées et les dommages causés à la production piscicole ; il les a évalués à 124 773 euros pour l'EARL La belle étoile et à 464 479 euros pour M. Bernard ;

- la responsabilité de l'Etat est engagée même sans faute du fait des dommages causés par des espèces animales dont la destruction est interdite par la loi, en application du principe d'égalité devant les charges publiques ;

- le délai de prescription de la créance ne débute qu'au jour du jugement statuant sur l'existence et le montant de la créance ; en toute hypothèse, le délai a été interrompu par les courriers de M. Bernard des 22 août 2007, 23 janvier 2009, 28 février 2010 et 10 décembre 2011, par la requête en référé enregistrée le 6 août 2016 et par la demande préalable du 13 mars 2017 ; à titre subsidiaire, les préjudices à compter du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2015 s'établissent à 124 773 euros pour l'EARL La belle étoile et à 302 052 euros pour M. Bernard ;

- la responsabilité de l'Etat est également engagée du fait de l'absence de transposition de la directive 97/49 du 29 juillet 1997 retirant le grand cormoran de la liste des espèces protégées ;

- l'expert a bien pris en compte les facteurs internes et externes influençant le niveau de production des étangs des requérants.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18 janvier et 28 juin 2018, la préfète des Deux-Sèvres conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les requérants ne justifient pas l'existence d'un préjudice excédant les pertes résultant normalement des aléas de leur activité ;

- l'éventuel préjudice antérieur au 1^{er} janvier 2013 est atteint par la prescription de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

- en dépit du rapport d'expertise, l'existence d'un préjudice spécial n'est pas établie en l'absence, en premier lieu, de présentation des données propres à l'exploitation en question au regard des exploitations piscicoles comparables, en deuxième lieu, de justification du potentiel de production des étangs retenu par l'expert, en troisième lieu, d'exposé des moyens développés par les requérants pour limiter l'impact des prélèvements par l'avifaune et, enfin, de prise en compte des facteurs externes influençant la productivité, notamment les caractères propres des étangs exploités, l'influence des phénomènes climatiques, la dégradation de la qualité de l'eau par la présence d'algues ou de ragondins ;

- la méthode utilisée par l'expert pour déterminer le prélèvement des prédateurs est imprécise et arbitraire en l'absence de protocole scientifique pour le dénombrement des prédateurs et de prise en compte de l'ensemble des facteurs influençant le niveau des prélèvements ;

- aucune faute n'a été commise en omettant de retirer le grand cormoran de la liste des espèces protégées dès lors que la directive 97/49 du 29 juillet 1997 vise à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage ;

Vu :

- l'ordonnance du 14 octobre 2016 par laquelle le président du tribunal administratif de Poitiers a taxé et liquidé les frais et honoraires de l'expertise à la somme de 4 839,44 euros ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages et la directive 97/49/CE de la Commission du 29 juillet 1997 modifiant celle-ci ;

- le code de l'environnement ;

- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lacassagne,
- les conclusions de M. Ellie, rapporteur public,
- et les observations de Mme Cousineau, représentant la préfète des Deux-Sèvres.

Considérant ce qui suit :

1. M. Erik Bernard est propriétaire à Bressuire (Deux-Sèvres) de quatre étangs d'une superficie totale de 42 ha et dans lesquels il a développé, à titre personnel depuis 1982 et dans le cadre de l'EARL La belle étoile depuis le 1^{er} avril 2013, une activité de pisciculture extensive. Au fil des années, le site a attiré de nombreuses espèces d'oiseaux ichtyophages, dont notamment le grand cormoran et le héron cendré. Ayant constaté l'accroissement du nombre de ces oiseaux et l'intensification des dégâts causés à l'exploitation piscicole, l'EARL La belle étoile a obtenu du président du tribunal administratif de Poitiers la désignation d'un expert pour émettre un avis sur l'évolution potentielle de la population de quatre espèces d'oiseaux pour les cinq années à venir et évaluer les préjudices subis par l'EARL La belle étoile et M. Bernard. Après le dépôt du rapport d'expertise, ceux-ci ont saisi la préfète des Deux-Sèvres d'une demande indemnitaire, laquelle a été implicitement rejetée le 14 mai 2017. L'EARL La belle étoile et M. Bernard demandent au tribunal de condamner l'Etat à leur verser les sommes respectives de, à titre principal, 124 773 euros et 464 479 euros ou, à titre subsidiaire, 124 773 euros pour l'EARL La belle étoile et 302 052 euros pour M. Bernard, en réparation des préjudices résultant pour eux des prédatons opérées par les espèces ichtyophages protégées.

Sur la responsabilité pour faute de l'Etat :

2. Il résulte des articles 1^{er} à 5 de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages que les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage. Ces mesures comprennent notamment, pour toutes les espèces, l'interdiction de les tuer, de détruire ou d'endommager leurs nids et leurs œufs. Pour les espèces mentionnées à l'annexe I de la directive, elles comprennent en outre des mesures de conservation spéciale de leur habitat. Par dérogation à l'article 5, l'article 9 de la directive permet toutefois des abattages ou destructions, en particulier pour prévenir des dommages importants aux pêcheries. Pour la transposition de cette directive, les articles L. 411-1 et suivants et R. 411-1 du code de l'environnement interdisent la destruction des spécimens, des nids et des œufs et la dégradation des habitats des espèces animales non domestiques listées par arrêtés des ministres concernés.

3. Les requérants soutiennent que la responsabilité de l'Etat est engagée du fait de l'absence de transposition de la directive 97/49 du 29 juillet 1997 retirant le grand cormoran de la liste des espèces protégées. Toutefois, cette directive n'a pas supprimé l'interdiction de tuer les grands cormorans, de détruire ou d'endommager leurs nids et leurs œufs. Elle s'est bornée à retirer cette espèce de la liste de celles dont les habitats font l'objet d'une protection spéciale. En l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction que les dommages dont se plaignent les requérants

résultent de grands cormorans qui se sont installés après 2009 à proximité de leurs étangs du fait des mesures de protection dont l'habitat de cette espèce bénéficiait.

4. Par suite, en laissant cette espèce subsister parmi celles, listées par l'arrêté des ministres chargés de l'écologie et de la pêche du 29 octobre 2009, auxquelles s'appliquent les mesures de protection de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, l'Etat n'a pas commis de faute de nature à engager sa responsabilité à l'égard des requérants.

Sur la responsabilité sans faute de l'Etat :

5. Les requérants prétendent que la responsabilité de l'Etat est engagée à leur égard dès lors que la prolifération d'oiseaux ichtyophages, notamment le grand cormoran, le héron cendré, la grande aigrette, le grèbe huppé et le héron garde-bœuf, qui résulte des mesures de protection appliquées à ces espèces, leur a causé un préjudice anormal et spécial qui engage la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

6. Il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Ainsi, en l'absence même de dispositions des articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement le prévoyant expressément, 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.

En ce qui concerne l'engagement de la responsabilité :

7. Il résulte en premier lieu de l'instruction et notamment du rapport remis par l'expert, que, s'agissant de la grande aigrette, du grèbe huppé et du héron garde-bœuf, les effectifs constatés à proximité des étangs exploités par les requérants n'avaient pas atteint, à la date de l'expertise, le seuil au-delà duquel les prélèvements opérés par ces espèces excèdent les aléas inhérents à l'exploitation piscicole.

8. En deuxième lieu, l'expert a dénombré sur place 30 nids de grands cormorans et 82 nids de hérons cendrés, en ne retenant que ceux occupés de manière certaine. Pour évaluer le nombre d'oiseaux présents sur le site, l'expert a toutefois pondéré ce dénombrement par le nombre d'individus observés directement, ce qui l'a conduit à ramener le nombre d'adultes à 48 grands cormorans et à 52 hérons cendrés. Compte tenu de leur absence du territoire en dehors des périodes hivernale et de reproduction, il a estimé leur présence à 30 % de l'année. L'expert a, enfin, tenu compte du régime alimentaire de chacune de ces espèces pour en déduire un prélèvement de 4 617 kg de poissons par an, par les grands cormorans, et de 1 594 kg par an, pour les hérons cendrés.

9. La préfète des Deux-Sèvres conteste cette méthode et fait valoir, d'une part, que le dénombrement des oiseaux effectué par l'expert est dépourvu de fiabilité en raison du nombre limité à 5 de visites d'observation réalisées et de l'hétérogénéité des résultats de chacune d'elles. Mais ce dénombrement des individus a été utilisé pour pondérer le dénombrement des nids observés dont les résultats ne sont pas contestés. Si la préfète fait valoir, d'autre part, que l'expert n'a pas tenu compte de la variabilité du régime alimentaire en fonction de la période de

l'année et de la disponibilité de la ressource alimentaire, elle se borne à en déduire que l'approche de l'expert est arbitraire et forfaitaire sans proposer, ni en cours d'expertise ni en cours d'instance, d'évaluation alternative plus précise. Sa critique sur ce point n'est, dès lors, pas sérieuse.

10. Il résulte de ce qui précède que le prélèvement des oiseaux ichtyophages s'établit à plus de 6 200 kg par an, soit plus de 147 kg par hectare de plan d'eau et par an. Ce prélèvement doit être comparé au potentiel moyen de production piscicole évalué par l'expert entre 200 et 300 kg par hectare et par an. Dans ces circonstances, le préjudice résultant des prédatations opérées, qui ne concerne que les pisciculteurs exerçant leur activité dans les zones à forte prolifération de grands cormorans et de hérons cendrés, présente les caractères d'anormalité, de spécialité et de gravités requis, alors même que les requérants n'apportent aucun élément de comparaison entre leur exploitation et celles d'autres pisciculteurs de la région.

11. Les requérants sont donc fondés à prétendre que la responsabilité sans faute de l'Etat est engagée à leur égard.

En ce qui concerne le préjudice indemnisable :

12. En premier lieu, la préfète des Deux-Sèvres oppose aux prétentions des requérants la prescription quadriennale résultant de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. Il résulte de l'instruction que M. Bernard a adressé aux services préfectoraux, le 24 août 2007, une première demande indemnitaire fondée sur les prélèvements opérés par les oiseaux ichtyophages. Le délai de prescription a été de ce fait interrompu et recommencé à courir, conformément à l'article 2 de cette loi, le 1^{er} janvier 2008. Toutefois, les requérants n'établissent pas, par la production des accusés de réception, avoir adressé avant le 31 décembre 2011, de nouvelle demande ni que l'administration s'est, dans ce délai, prononcée sur le principe de leur créance ou son montant. Le délai de prescription n'a donc été interrompu de nouveau que par la saisine, le 6 août 2014, du juge des référés afin qu'il ordonne une expertise tendant, notamment, à l'évaluation des pertes causées par ces prédateurs. A cette date, toutes les créances antérieures au 1^{er} janvier 2010 étaient prescrites. La prescription a, en revanche, été ultérieurement interrompue par la demande indemnitaire préalable adressée à la préfète après le dépôt du rapport de l'expert, soit le 14 mars 2017. Ainsi, la préfète est seulement fondée à faire valoir que la créance des requérants antérieure au 1^{er} janvier 2010 est atteinte par la prescription quadriennale.

13. En deuxième lieu, pour chiffrer leur préjudice respectif à 124 773 euros et 464 479 euros, l'EARL La belle étoile et M. Bernard se fondent sur le rapport de l'expert qui l'a déterminé depuis le début de la tenue par l'exploitant d'une comptabilité, soit depuis 1997. L'expert a retenu la moyenne de deux évaluations différentes ; l'une, dite « approche comptable », consistant à déterminer le préjudice par soustraction des recettes réelles des ventes de poissons du montant de recettes attendues en fonction du potentiel de production ; l'autre, dite « approche par hypothèse de prélèvement », consistant à valoriser le montant des prélèvements opérés par les oiseaux, en retenant le volume de prélèvement mentionné au point 10, affecté d'un taux de croissance correspondant à un accroissement annuel de la population d'oiseaux de 2,8 %, et un prix de vente de 7 euros le kg.

14. Comme le fait valoir la préfète des Deux-Sèvres, l'approche comptable est critiquable dès lors que les données de comptabilité de l'exploitation sont très lacunaires, que l'exploitant n'a pas justifié les approvisionnements en alevins réalisés par voie d'échanges avec d'autres piscicultures et que l'expert s'est fondé sur une productivité de 160 kg par hectare et par

an, alors que M. Bernard n'a revendiqué, au cours des opérations d'expertise, qu'une productivité de 120 kg par hectare et par an.

15. En revanche, comme indiqué au point 9, les critiques dirigées par la préfète contre l'approche par hypothèse de prélèvement ne sont pas assorties des précisions suffisantes pour en remettre en cause sérieusement la pertinence. Le préjudice des requérants doit donc être déterminé sur cette base, en tenant compte, toutefois, de la part de ce préjudice qui doit être laissée à leur charge au titre de l'aléa inhérent à l'activité piscicole normale. Cette part doit être fixée, dans les circonstances de l'espèce, à 30 % du préjudice.

16. En troisième lieu, la préfète des Deux-Sèvres, qui fait valoir que les requérants n'ont pas justifié avoir pris toutes les mesures utiles pour prévenir les dommages à leur entreprise, ni que les conditions effectives de son exploitation seraient optimales, doit être regardée comme invoquant la faute de la victime ayant concouru à la survenance du dommage. Toutefois, d'une part, comme l'expert le relève dans son rapport, les tirs d'effarouchement ou de prélèvement des oiseaux ne sont pas autorisés sur les hérons cendrés et n'ont qu'une efficacité très limitée contre les grands cormorans, qui ne peuvent être tirés que sur autorisation préfectorale, à faible distance et avec d'importants moyens humains. Quant à la pose de filets flottants, elle est d'un coût prohibitif et jugée inadaptée pour les étangs de grande taille dans une étude, jointe au rapport, publiée sous l'égide des ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie. D'autre part, compte tenu du mode de détermination du préjudice adopté au point précédent, la circonstance que les conditions de l'exploitation ne seraient pas optimales, à la supposer établie, est sans incidence sur le montant du préjudice indemnisable.

17. Il résulte de tout ce qui précède que le préjudice indemnisable des requérants s'établit, pour les années 2010 à 2015 en litige, à la somme de 241 820 euros, dont 70 %, soit 169 274 euros, doivent être mis à la charge de l'Etat.

Sur les dépens :

18. Par une ordonnance du 14 octobre 2016, le président du tribunal administratif de Poitiers a taxé et liquidé les frais et honoraires de l'expertise à la somme de 4 839,44 euros. L'EARL La belle étoile est fondée à prétendre que cette somme doit être mise à la charge de l'Etat.

Sur les frais de l'instance :

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement aux requérants d'une somme globale de 1 200 euros au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DECIDE :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser à l'EARL La belle étoile et M. Bernard une somme de 169 274 euros en réparation des préjudices résultant pour eux des prélèvements opérés par les oiseaux ichtyophages sur leur exploitation de pisciculture.

Article 2 : L'Etat versera à l'EARL La belle étoile la somme de 4 839,44 euros au titre des frais et honoraires de l'expertise.

Article 3 : L'Etat versera à l'EARL La belle étoile et M. Bernard une somme globale de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'EARL La belle étoile, à M. Erik Bernard et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée à la préfète des Deux-Sèvres et à l'expert.

Délibéré après l'audience du 30 octobre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,
M. Lacassagne, premier conseiller,
Mme Wohlschlegel, premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 novembre 2018.

Le rapporteur,

signé

D. LACASSAGNE

Le président,

signé

D. LEMOINE

Le greffier,

signé

J.-M. TEXIER

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

G. FAVARD