

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

N° 21NC01145

FEDERATION DEPARTEMENTALE POUR LA
PECHE ET LA PROTECTION DU MILIEU
AQUATIQUE DE HAUTE-SAONE

M. Christophe Wurtz
Président

M. Stéphane Barteaux
Rapporteur

M. Swann Marchal
Rapporteur public

Audience du 26 septembre 2023
Décision du 17 octobre 2023

C+

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nancy,
(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône a demandé au tribunal administratif de Besançon de condamner l'association foncière de remembrement de Mersuay à lui verser la somme de 52 200 euros en réparation des dommages causés au ruisseau « Noue-de-la-Marcelle ».

Par un jugement n° 1900886 du 25 février 2021, le tribunal administratif de Besançon a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 21 avril et 17 décembre 2021, la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône, représentée par Me Bertholde, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Besançon du 25 février 2021 ;

2°) de condamner l'association foncière de remembrement de Mersuay à lui verser la somme de 52 200 euros en réparation des dommages causés au ruisseau « Noue-de-la-Marcelle » ;

3°) de mettre à la charge de l'association foncière de remembrement de Mersuay la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est fondée à solliciter, eu égard à ses statuts et aux actions qu'elle mène en Haute-Saône, la réparation d'un préjudice économique en application des articles L. 142-1 et L. 434-4 du code de l'environnement et des articles 1246 et 1248 du code civil ;

- l'association foncière de remembrement de Mersuay a été reconnue coupable d'avoir exécuté, sans autorisation, des travaux nuisibles au milieu aquatique et ayant entraîné la destruction de frayères ;

- le préjudice économique et l'atteinte à son objet social, calculé en tenant compte de la valeur d'un milieu aquatique, pondérée par la surface altérée, l'intensité des dommages et leur réversibilité, est évalué à 48 500 euros ;

- les travaux ont porté une atteinte grave au milieu aquatique, à son état ainsi qu'à sa qualité et sa fonction écologique ;

- elle a également subi un préjudice financier de 3 700 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2021, l'association foncière de remembrement de Mersuay, représentée par Me Dravigny, demande à la cour :

1°) à titre principal, de rejeter la requête de la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône et, subsidiairement, de limiter le montant de l'indemnisation mise à sa charge à la somme de 3 810 euros ;

2°) de condamner la société Laurent Nicolas TP à la garantir de toutes condamnations prononcées à son encontre ;

3°) de mettre à la charge de la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône n'établit pas le caractère personnel, direct et certain du préjudice écologique dont elle demande réparation ;

- les dispositions de l'article 1247 du code civil ne s'appliquent pas aux personnes publiques ;

- en admettant même l'application de l'article 1247 du code civil, l'action s'inscrit dans le cadre des règles de la responsabilité administrative ; elle n'a commis aucune faute, les travaux ayant été exécutés par la société Nicolas Laurent, tenue à une obligation d'information et de conseil ;

- les travaux ont dû être exécutés en raison du déversement dans le cours d'eau par la commune de Menou des eaux usées qui provoquent une accumulation de débris et affectent les parcelles voisines du cours d'eau ;

- l'atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement n'est pas démontré ;
- l'article 1249 du code civil prévoit en priorité une réparation en nature ;
- l'indemnisation au titre du préjudice écologique est surestimée.

Par un courrier du 7 septembre 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que les conclusions présentées en appel tendant à l'indemnisation du préjudice écologique, en application des articles 1246 et suivants du code civil, reposent sur un fondement juridique distinct de celui de la responsabilité de droit commun invoqué en première instance et constituent ainsi des conclusions nouvelles qui, faute de relever d'un régime de responsabilité d'ordre public, sont irrecevables.

Par un mémoire, enregistré le 14 septembre 2023, la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône, représentée par Me Bertholde, a présenté ses observations sur le moyen relevé d'office.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code civil ;
- 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. Barteaux,
- et les conclusions de M. Marchal, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Le 2 octobre 2014, à la suite d'un signalement par la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), auquel a succédé l'Office français de la biodiversité, a constaté que la société Nicolas Laurent avait réalisé, à la demande de l'association foncière de remembrement de Mersuay, des travaux dans le ruisseau de la « Noue-de-la-Marcelle », situé sur le territoire de la Commune de Mersuay, ayant entraîné une modification du lit du cours d'eau et détruit des zones de frayères à brochets en méconnaissance de la déclaration de travaux pour laquelle un récépissé lui avait été délivré le 22 avril 2013, et qui sont pénalement réprimés par les articles L. 173-1 et L. 432-3 du code de l'environnement. Par un jugement du 25 février 2021, dont la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône fait appel, le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'association foncière de remembrement de Mersuay à lui verser une somme de 52 200 euros en réparation, d'une part, du préjudice écologique et de l'atteinte portée à son objet statutaire et, d'autre part, de ses préjudices matériels et financiers.

Sur la recevabilité des conclusions à fin d'indemnisation du préjudice écologique :

2. Aux termes de l'article 1246 du code civil : « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». Aux termes de l'article 1247 du même code : « *Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant*

en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». L'article 1248 de ce code dispose que : « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement* ». Aux termes de l'article 1249 dudit code : « *La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. / En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Etat. / L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre I^{er} du code de l'environnement* ». Aux termes de l'article 1250 du même code : « *En cas d'astreinte, celle-ci est liquidée par le juge au profit du demandeur, qui l'affecte à la réparation de l'environnement ou, si le demandeur ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, au profit de l'Etat, qui l'affecte à cette même fin. / Le juge se réserve le pouvoir de la liquider* ». Et, selon l'article 1252 de ce code : « *Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ». Enfin, aux termes de l'article 2226-1 du même code : « *L'action en responsabilité tendant à la réparation du préjudice écologique réparable en application du chapitre III du sous-titre II du titre III du présent livre se prescrit par dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice écologique* ».

3. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'afin de permettre la réparation des atteintes causées à l'environnement tant par les personnes privées que publiques, le législateur a prévu une action contre le responsable de ces dommages qui peut être engagée par toute personne justifiant d'une qualité et d'un intérêt à agir. Cette action, qui a pour objet la réparation d'atteintes aux écosystèmes ou aux bénéfices que les êtres humains retirent collectivement de l'environnement, ne peut servir à obtenir la réparation de préjudices propres au requérant. Le juge saisi de cette action, qui doit être exercée dans le délai particulier de prescription de dix ans, doit privilégier la réparation en nature et, en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation seulement, accorder des dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement. Le législateur a ainsi entendu créer une action spécifique, distincte du droit commun de la responsabilité.

4. En l'espèce, la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône sollicite l'indemnisation du préjudice écologique en invoquant, pour la première fois en appel, au soutien de telles conclusions les articles 1246 et suivants du code civil. Si, comme elle l'a fait valoir dans ses observations en réponse au moyen d'ordre public, la requérante avait demandé devant les premiers juges la réparation d'un préjudice qualifié d'écologique, il ressort clairement de ses écritures de première instance, notamment de ses développements sur la prescription, qu'elle avait entendu se fonder sur le droit commun de la responsabilité et obtenir la réparation de son propre préjudice à ce titre. Dans ces conditions, les conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice écologique sur le fondement des articles 1246 et suivants du code civil reposent sur une cause juridique distincte de celle invoquée devant le tribunal et qui, n'étant pas d'ordre public, ne peut pas être soulevée pour la première fois en appel. Par suite, ces conclusions, qui sont nouvelles en appel, sont irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation des préjudices personnels :

En ce qui concerne la responsabilité de l'association foncière de remembrement de Mersuay :

5. Aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *Sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants* ». Aux termes de l'article L. 173-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *I. - Est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait, sans l'autorisation, l'enregistrement, l'agrément, l'homologation ou la certification mentionnés aux articles L. 214-3, L. 512-1, L. 512-7, L. 555-9, L. 571-2, L. 571-6 et L. 712-1 exigé pour un acte, une activité, une opération, une installation ou un ouvrage, de : 1° Commettre cet acte ou exercer cette activité ; / 2° Conduire ou effectuer cette opération ; / 3° Exploiter cette installation ou cet ouvrage ; / 4° Mettre en place ou participer à la mise en place d'une telle installation ou d'un tel ouvrage* ». Aux termes de l'article L. 432-3 du même code : « *Le fait de détruire les frayères ou les zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole est puni de 20 000 euros d'amende, à moins qu'il ne résulte d'une autorisation ou d'une déclaration dont les prescriptions ont été respectées ou de travaux d'urgence exécutés en vue de prévenir un danger grave et imminent* ».

6. Il résulte de l'instruction que, le 12 mars 2013, l'association foncière de remembrement de Mersuay a déposé, en application de l'article L. 214-1 du code de l'environnement, un dossier de déclaration pour la réalisation de travaux d'entretien et d'enlèvement d'embâcles sur le cours d'eau dénommé « Noue-de-la-Marcelle », pour lequel un récépissé lui a été délivré le 22 avril suivant. Le 25 septembre 2014, les services de la direction départementale des territoires ont constaté, dans un rapport en manquement administratif, que l'association avait outrepassé la déclaration de travaux en procédant à un curage portant sur tout le linéaire du cours d'eau, à l'exception de 100 mètres, à un reprofilage d'une partie du cours d'eau situé en amont d'un pont, et en déposant les vases et sédiments sur le lit majeur, en zone humide et en zone inondable avec comblement des noues existantes dans un site Natura 2000. Les services de l'ONEMA ont constaté, le 2 octobre suivant, l'importance de ces travaux effectués sans autorisation et ayant entraîné la modification en profondeur et en largeur du lit du ruisseau sur environ 650 mètres ainsi que la destruction de zones de frayères à broquets. Ils ont alors adressé au procureur de la République de Vesoul un procès-verbal de synthèse relevant les infractions pénales afférentes à ces travaux. Par un jugement du 19 octobre 2017, devenu définitif à la suite de sa confirmation par un arrêt de la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Besançon du 14 décembre 2018, dont les constatations matérielles s'imposent au juge administratif, le tribunal correctionnel de Vesoul a considéré que les faits consistant à avoir réalisé sans autorisation des travaux nuisibles au milieu aquatique et détruit une frayère étaient caractérisés et engageaient la responsabilité pénale de l'association foncière de remembrement de Mersuay qui a été condamnée à une amende de 10 000 euros, dont 6 000 euros assortis du sursis. Ces faits sont constitutifs d'une faute de nature à engager la responsabilité de leur auteur.

7. Si l'association foncière de remembrement de Mersuay soutient que cette faute ne lui est pas imputable dès lors que les travaux ont été effectués par une entreprise privée, il résulte de l'instruction, notamment des procès-verbaux d'audition et des constatations du juge pénal, que le vice-président de l'association a réalisé, lui-même, une partie des travaux en amont du

pont enjambant le cours d'eau. De plus, les dirigeants de l'association foncière de remembrement avaient, préalablement aux travaux litigieux, rencontré des représentants de la direction départementale des territoires qui leur avaient expressément précisé que les travaux devaient se limiter à l'enlèvement d'embâcles à des endroits du cours d'eau qui étaient matérialisés sur une carte de l'IGN. Or le vice-président de l'association, chargé du suivi des travaux, a reconnu avoir oublié qu'ils devaient porter sur une fraction seulement du linéaire du cours d'eau. Quant au président de l'association, il a indiqué avoir constaté, dès le 20 septembre 2014, soit le premier jour des travaux, que ces derniers excédaient, par leur ampleur, ce qui avait été convenu avec l'administration, sans pour autant avoir réagi. Enfin, il est constant que la société de droit privé, qui n'a pas eu connaissance de la déclaration de travaux effectuée par l'association, est intervenue sous le contrôle et les directives du vice-président.

8. Dans ces conditions, l'association foncière de remembrement n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité.

En ce qui concerne les préjudices :

9. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)* ». Ces dispositions ne dispensent pas l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une faute de démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant, pour elle, de cette faute.

10. Tout d'abord, si la requérante sollicite l'allocation d'une somme de 2 700 euros correspondant à des sorties par des bénévoles sur le site impacté par les travaux de curage en octobre 2014 et mars 2015 et à la rédaction d'un rapport d'évaluation du préjudice écologique, elle n'établit pas avoir supporté directement ces coûts. Dès lors, elle n'est pas fondée à en demander l'indemnisation.

11. Ensuite, la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône n'apporte aucun justificatif permettant d'étayer le préjudice financier qu'elle allègue avoir subi à concurrence de 1 000 euros tenant au manque à gagner dans la vente de cartes de pêche et aux mesures prises pour attirer les pêcheurs dans le secteur du ruisseau de la « Noue-de-la-Marcelle ». Par suite, ce chef de préjudice doit également être rejeté.

12. Enfin, en faisant valoir qu'elle a subi un préjudice écologique résultant de l'atteinte à son objet statutaire, la requérante doit être regardée comme invoquant un préjudice moral lié à l'atteinte, par les travaux litigieux, à son objet statutaire. Il résulte de l'instruction que la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône œuvre depuis de nombreuses années en faveur de la protection des milieux aquatiques et du développement durable de la pêche sur le territoire de Haute-Saône. La faute commise par l'association foncière de remembrement a réduit les effets de ses actions et a porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Dans ces conditions, il y a lieu de mettre à la charge de l'association défenderesse la somme de 2 000 euros en réparation du préjudice moral subi par la requérante.

Sur l'appel en garantie contre la société Nicolas Laurent :

13. L'association foncière de remembrement soutient que la société Nicolas Laurent TP, qui a réalisé les travaux de curage, a manqué à son obligation d'information et de conseil et doit en conséquence la garantir de toute condamnation. Toutefois,

il résulte de l'instruction que cette société a procédé aux travaux de curage sous le contrôle du vice-président de l'association, lequel a de surcroît effectué lui-même une partie des travaux en litige ainsi qu'il a été exposé au point 7. De plus, il est constant que les deux dirigeants de l'association foncière de remembrement avaient été informés, sur place, par les services de la direction départementale des territoires de l'ampleur limitée que devaient avoir les travaux. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à demander la garantie de la société Nicolas Laurent TP qui n'a, dans les circonstances de l'espèce, commis aucune faute.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Besançon a rejeté sa demande indemnitaire.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association foncière de remembrement de Mersuay demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'association foncière de remembrement de Mersuay une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Besançon est annulé.

Article 2 : L'association foncière de remembrement de Mersuay est condamnée à verser à la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône la somme de 2 000 euros en réparation de son préjudice moral.

Article 3 : L'association foncière de remembrement de Mersuay versera à la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône, à l'association foncière de remembrement de Mersuay et à la société Nicolas Laurent TP.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Wurtz, président,
- Mme Bauer, présidente-assesseuse,
- M. Barteaux, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 octobre 2023

Le rapporteur,

Le président,

Signé : S. BARTEAUX

Signé : Ch. WURTZ

Le greffier,

Signé : F. LORRAIN

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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,
Le greffier :

F. LORRAIN