

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 22LY00305

**MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE
ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES**
c/ M. X.

Mme Vanessa Rémy-Néris
Rapporteure

Mme Bénédicte Lordonné
Rapporteure publique

Audience du 29 octobre 2024
Décision du 13 novembre 2024

60-01-02-01-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. X. a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler les décisions du préfet de l'Isère des 8 janvier et 2 mai 2019, ainsi que celle rejetant sa réclamation préalable du 18 septembre 2019, portant refus de l'indemniser pour la disparition de 186 ovins sur le fondement de la circulaire du 27 juillet 2011 relative à l'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques et en conséquence d'ordonner que lui soit versée la somme de 22 740 euros, outre une indemnité de 5 000 euros en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi.

Par un jugement n° 1904343 du 22 novembre 2021, le tribunal administratif de Grenoble a, dans un article 1^{er}, condamné l'Etat à verser à M. X. la somme de 15 000 euros en réparation du préjudice subi, dans un article 2, mis à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, dans un article 3, rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 31 janvier 2022, 24 mars 2022 et 23 mai 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Grenoble du 22 novembre 2021 ;
- 2°) de rejeter la demande présentée en première instance par M. X. ;
- 3°) à titre subsidiaire, de retenir une faute exonératoire de M. X. à hauteur des deux-tiers.

Il soutient que :

- il a qualité pour déposer la requête d'appel ;
- le tribunal a insuffisamment motivé sa réponse quant au lien de causalité entre la disparition des ovins et la présence du loup ;
 - M. X. ne démontre pas de lien de causalité entre la perte des 186 ovins et la présence du loup ; le tribunal a à tort estimé que ce lien de causalité n'avait pas à être démontré dans le cadre de la circulaire du 27 juillet 2011 pour des pertes exceptionnelles ;
 - les dispositions du 3^{ème} alinéa du b) du 2. du I de la circulaire du 27 juillet 2011 sont d'interprétation stricte et ne permettaient pas d'indemniser l'éleveur notamment au regard de la condition tenant aux preuves de la disparition ;
 - la faute de M. X. exonère l'Etat de sa responsabilité à hauteur des deux-tiers dès lors que ces disparitions sont intervenues sous la seule responsabilité de l'éleveur de ne pas accepter l'aide de l'Etat et de descendre son troupeau tardivement ;
 - les moyens de légalité externe et interne soulevés par M. X. à l'encontre des décisions susvisées ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 13 avril 2022 et 18 août 2023, M. X., représenté par M^e Jarre, conclut au rejet de la requête et demande, par la voie de l'appel incident, que la condamnation de l'Etat soit portée à la somme de 21 000 euros au titre de son préjudice économique et à la somme de 5 000 euros au titre de son préjudice moral, à ce qu'il soit enjoint à l'Etat d'intégrer l'effectif disparu de ses ovins dans les tableaux des victimes dressés par ses services pour l'année 2018 et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'a pas qualité pour interjeter appel du jugement attaqué ; le ministre de l'agriculture ayant seul cette qualité et n'ayant pas interjeté appel, le jugement est devenu définitif ;
- les refus d'indemnisation sont entachés d'un vice affectant le déroulement de la procédure administrative, en raison de la méconnaissance du principe du contradictoire, du manque d'impartialité de la composition du groupe de travail diligenté et d'un détournement de pouvoir ;
- le principe de la responsabilité de l'Etat doit être confirmé au regard des dispositions de la circulaire du 27 juillet 2011 ;
- il n'a commis aucune faute de nature à exonérer partiellement l'Etat de sa responsabilité.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la circulaire ministérielle du 27 juillet 2011 relative à l'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques ;
- le décret n° 2020-869 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Vanessa Rémy-Néris, première conseillère,
- et les conclusions de Mme Bénédicte Lordonné, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. X. exerce depuis 1985 une activité transhumante d'élevage d'ovins qui sont, en période estivale, en pâturage sur l'alpage de Lanchâtra, situé dans le parc national des Ecrins, sur le territoire de la commune de Saint-Christophe-en-Oisans. Entre le 5 juin 2018 et le 24 octobre 2018, son troupeau a subi 14 attaques de loups ayant occasionné la perte de 81 bêtes, pour lesquelles il a été indemnisé des préjudices subis, en application de la circulaire du 27 juillet 2011 relative à l'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques, émanant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Le 11 décembre 2018, il a déclaré auprès de services de la préfecture de l'Isère la disparition de 186 ovins supplémentaires et a présenté une demande d'indemnisation des préjudices en résultant. Par un courrier du 8 janvier 2019, le préfet a indiqué à M. X. que les éléments qu'il avait fournis n'étaient pas suffisamment probants pour établir que la disparition de ses bêtes serait imputable au loup, et l'a informé que son dossier serait prochainement examiné par un groupe de travail. Après que celui-ci s'est réuni le 21 février 2019, le préfet a, par décision du 2 mai 2019, confirmé à M. X. que sa demande d'indemnisation était rejetée. Par un courrier du 18 septembre 2019 intitulé « réclamation préalable », M. X. a réitéré ses demandes auprès du préfet de l'Isère lesquelles ont été rejetées. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Grenoble a condamné l'Etat à verser à M. X. la somme de 15 000 euros au titre des préjudices liés à ces disparitions. Par la voie de l'appel incident, M. X. relève appel de ce jugement en tant qu'il rejette le surplus des conclusions de sa demande.

Sur la recevabilité de la requête d'appel du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires :

2. Aux termes de l'article R. 431-12 du code de justice administrative relatif à la représentation des parties devant la cour administrative d'appel : « (...) *Les recours, les mémoires en défense et les mémoires en intervention présentés au nom de l'Etat sont signés par le ministre intéressé* ». Aux termes de l'article R. 811-10 du même code : « (...) *Sauf dispositions contraires, les ministres intéressés présentent devant la cour administrative d'appel*

les mémoires et observations produits au nom de l'Etat ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 811-2 dudit code : « *Sauf disposition contraire, le délai d'appel est de deux mois. Il court contre toute partie à l'instance à compter du jour où la notification a été faite à cette partie dans les conditions prévues aux articles R. 751-3 à R. 751-4-1.* ».

3. Le jugement attaqué a été notifié au ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Toutefois, en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2020-869 du 15 juillet 2020 susvisé, seul le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est en charge de la protection et de la valorisation de la nature et de la biodiversité dont relève le litige. A ce titre, la circulaire du 27 juillet 2011 relative à l'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques a été édictée par ce ministre. Par suite, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui est le « ministre intéressé » à l'affaire, au sens des dispositions citées au point précédent, a qualité pour présenter au nom de l'Etat la présente requête d'appel. En outre, il ressort des pièces du dossier de première instance que le jugement attaqué du 22 novembre 2021 a été notifié le 30 novembre 2021 via l'application Télérecours au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui en a accusé réception le 1^{er} décembre 2021. L'appel formé par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a été enregistré le 31 janvier 2022 au greffe de la cour dans le délai de deux mois prévu par l'article R. 811-2 du code de justice administrative et n'est donc pas tardif. Par suite, la fin de non-recevoir opposée sur ce point par M. X. ne peut qu'être écartée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Si le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires soutient que le tribunal a insuffisamment motivé sa réponse quant au lien de causalité entre la disparition des ovins et la présence du loup, il ressort du jugement attaqué que les premiers juges ont répondu par des motifs suffisants à cette question au point 7 de leur jugement. Par suite, le moyen soulevé doit être écarté, quel que soit le bien-fondé des motifs évoqués par le tribunal, lesquels relèvent non de la régularité du jugement mais de l'examen par la cour du litige dans le cadre de l'effet dévolutif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le principe de la responsabilité de l'Etat :

5. 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, même si les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ne le prévoient pas 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.

6. Le régime d'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques a été défini, à partir de 1993 et jusqu'en 2019, par voie de circulaires du ministre en charge de l'écologie. La circulaire du 27 juillet 2011 relative à l'indemnisation des dommages causés par le loup aux troupeaux domestiques, applicable au présent litige, fixe le barème d'indemnisation pour les animaux tués, disparus, et pour les pertes dites « indirectes ». S'agissant de l'indemnisation des animaux disparus, et afin de préciser l'utilisation du barème qu'elle fixe, la circulaire indique : « *I. Barème d'indemnisation / (...) / 2. Précisions pour l'utilisation du barème / (...) / b) Animaux disparus : Une majoration de l'indemnisation des pertes directes concernant des animaux tués ou gravement blessés est appliquée pour prendre en compte les risques de perte d'animaux lors d'une attaque. Il peut en effet s'avérer particulièrement difficile de connaître le nombre d'animaux perdus suite aux attaques de loup, dans la mesure où les animaux ne peuvent pas toujours être comptés après chaque attaque et dans la mesure où il existe quoi qu'il en soit d'autres causes de disparition des animaux. / L'indemnisation des animaux disparus est ainsi prise en charge par l'intermédiaire d'un forfait, calculé sur la base de l'indemnisation des animaux tués et attribué systématiquement, que l'éleveur ait déclaré des animaux perdus ou non. Ce forfait est de 20 % du montant de l'indemnisation des pertes directes. / Après un épisode d'attaques importantes ou en fin de saison, lorsque les conditions d'exploitation ou la topographie exposent à ce risque, le préfet de département ou la DDT/DDTM peut déroger à cette indemnisation forfaitaire des animaux disparus et prendre en compte, sur la base d'éléments probants (inventaire précis du cheptel, justification des mouvements), les pertes d'animaux manifestement exceptionnelles. Les pertes déjà indemnisées au titre du forfait ainsi que le pourcentage de celles estimées comme naturelles sont dans ce cas déduites. (...) ».*

7. Il résulte de l'instruction que la demande d'indemnisation en litige présentée par M. X. est fondée sur les dispositions précitées du 3^{ème} alinéa du b) du 2. de la circulaire du 27 juillet 2011, s'agissant de l'hypothèse particulière de pertes d'animaux manifestement exceptionnelles faisant suite à plusieurs attaques subies au cours de la saison d'estive 2018 pour lesquelles M. X. avait d'ores et déjà été indemnisé. Ainsi que l'ont jugé à bon droit les premiers juges, la mise en œuvre de ces dispositions n'implique pas que l'éleveur, déjà victime d'attaques de loups indemnisées, procède à la démonstration d'un lien de causalité entre les pertes constatées et des attaques de loup. Seules doivent être remplies les conditions visées par ces dispositions, tirées de ce que les conditions d'exploitation ou la topographie exposent à ce risque de pertes et de ce que les pertes d'animaux sont précisément établies.

8. S'agissant de ces conditions, il résulte de l'instruction et il n'est pas contesté par le ministre, que M. X. exerce son activité seul selon un mode d'exploitation dit extensif et que les espaces pâturés par son troupeau de plus de 900 ovins sont situés entre 1 600 et 3 500 mètres d'altitude au sein d'un grand vallon très encaissé. A ce titre, l'alpage, qui s'étend sur plus de 1800 hectares, présente un relief particulièrement difficile et escarpé, comportant de nombreux « microreliefs ». Il s'en suit que les conditions d'exploitation de l'activité d'élevage de M. X. ainsi que la topographie de l'alpage l'exposent à un risque de disparition d'animaux au sens des dispositions citées au point 6.

9. En outre, il résulte de l'instruction que M. X. justifie, en produisant à ce titre une attestation manuscrite du transporteur du 18 février 2019, que ce dernier a pris en charge, lors de sa montée en alpage le 4 juin 2018, 919 ovins, cette mention étant confirmée par l'attestation du 20 février 2019 du vétérinaire s'occupant du troupeau de M. X. ainsi que par la copie du cahier de pâturage pour 2018. M. X. démontre également par la production du certificat de transhumance du 29 janvier 2019 et l'attestation précitée du vétérinaire que seul un effectif de

634 ovins était présent à la descente de l'alpage le 26 octobre 2018. M. X. produit en outre l'inventaire précis du cheptel acheminé et descendu de la montagne, sur lequel figurent les numéros individuels d'identification des bêtes, et indiquant celles qui ont disparu, celles qui ont été tuées et celles qui sont redescendues. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ne conteste pas sérieusement l'ensemble des mentions figurant sur ces documents. S'il est constant que M. X. n'a déclaré la perte de 186 ovins que le 28 décembre 2018, soit plus de deux mois après la descente du troupeau, les prescriptions du c) du 1. du II de la circulaire du 27 juillet 2011 aux termes desquelles : « Une attaque ne peut être techniquement constatée que si elle a été déclarée par l'éleveur dans un délai de 72 heures à compter de la date d'attaque supposée » ne sauraient s'appliquer en l'espèce lors de la mise en œuvre de la procédure particulière applicable en cas de pertes manifestement exceptionnelles et alors notamment que ces dispositions indiquent que ces pertes peuvent survenir « en fin de saison ». Par suite, et alors que M. X. ne conteste pas le décompte opéré par les premiers juges s'agissant du nombre d'ovins disparus à prendre en compte, soit 163 ovins correspondant à 17,8 % du troupeau initial, il y a lieu de considérer que M. X. établit que ces pertes sont « manifestement exceptionnelles » au sens de la circulaire précitée.

10. Il résulte de ce qui précède que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que les conditions permettant de déroger à l'indemnisation forfaitaire des animaux disparus en cas de perte d'animaux manifestement exceptionnelles sont en l'espèce remplies.

En ce qui concerne la faute exonératoire de la victime :

11. Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires soutient tout d'abord que M. X. a commis une faute de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité tenant au fait que les autres éleveurs sont descendus de l'alpage dès le mois de septembre 2018, si bien que les attaques de loups se sont concentrées sur le troupeau de M. X. après cette date. Toutefois, il résulte de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté par le ministre, que l'intéressé n'avait pas de solution alternative avant le 26 octobre 2018 pour lui permettre de redescendre son troupeau et le faire pâturer dans un autre secteur. En outre, en raison des écritures divergentes des parties sur ce point, il n'est pas établi qu'une aide d'urgence portant sur l'achat de fourrage ait été proposée à M. X. en septembre 2018.

12. Ensuite, s'il est reproché à l'éleveur de ne pas avoir mis en place le système de protection pour lequel il avait bénéficié d'aides, il est constant que M. X. a tenté pour la saison d'estive 2018 de se doter de parcs de contention mais qu'il a été contraint d'y renoncer dès lors que les bêtes apeurées à l'occasion des attaques de loups cherchaient à sortir des filets et se coinçaient dans leurs mailles, de sorte qu'elles s'électrifiaient et finissaient par se blesser.

13. Dans ces conditions, alors que M. X. subissait pour la première fois depuis plusieurs dizaines d'années d'exercice des attaques de loups, aucune faute exonératoire de responsabilité ne peut être retenue à son encontre.

En ce qui concerne l'indemnisation des préjudices :

14. Ni le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ni M. X. ne contestent l'évaluation du préjudice économique opéré par le tribunal à hauteur de 21 000 euros. Si M. X. fait valoir que le montant de son préjudice moral doit être réévalué à la somme de 5 000 euros, il n'apporte pas en appel de nouveaux éléments permettant de regarder le montant de 1 500 euros alloué à ce titre par le tribunal comme insuffisant.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Eu égard à la nature du présent litige qui statue uniquement sur les droits à indemnisation de M. X. sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat, les conclusions présentées par M. X. à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

16. En application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par M. X. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est rejetée.

Article 2 : La somme que l'Etat a été condamnée à verser à M. X. au titre de l'indemnisation de ses préjudices pour la saison d'estive 2018 est portée à 22 500 euros.

Article 3 : Le jugement n° 1904343 du 22 novembre 2021 du tribunal administratif de Grenoble est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à M. X. une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de l'appel incident de M. X. est rejeté.