

TEXTE INTÉGRAL

Association Bretagne vivante

M. Breuille Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

M. Rémy Rapporteur public

Audience du 5 mars 2020

44-007 C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 28 février 2018 et le 5 septembre 2019, l'association Bretagne Vivante - SEPNB, représentée par Me Dubreuil, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Cléder à lui verser une somme de 155 000 euros en réparation du préjudice moral subi du fait des dommages causés par la commune à la nature dans la zone humide des Palujous, entre le 23 septembre 2003 et le 6 mars 2019 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cléder une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;

- la responsabilité de la commune de Cléder est engagée ;
- les faits en cause ne sont pas prescrits ;
- la commune de Cléder a commis une faute en engageant des travaux de drainage d'une zone humide sans autorisation ;
- elle a également commis une faute en ne respectant pas deux arrêtés préfectoraux la mettant en demeure de déposer un dossier au titre de l'article R. 214-6 du code de l'environnement ;
- elle a commis une faute du fait de son inaction à mettre en oeuvre toute mesure de réhabilitation de la zone humide détruite par ses soins ;
- elle a subi un préjudice moral direct et certain, eu égard à son objet statutaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 4 juillet 2019 et le 13 septembre 2019, la commune de Cléder, représentée par Me Prieur, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête n'est pas dirigée contre la personne publique compétente ;
- à titre subsidiaire, la créance de l'association requérante est prescrite ;
- à titre infiniment subsidiaire, la responsabilité de la commune ne peut être engagée ; aucune faute ne peut être retenue à son encontre ; à supposer une faute de la commune établie, aucun préjudice n'est démontré, et notamment aucune atteinte à l'environnement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;

-la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ;

- 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. Breuille,

- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,

- et les observations de M. Ecorchard, représentant l'association Bretagne Vivante - SEPNB, et de Me Maccario, représentant la commune de Cléder.

Considérant ce qui suit :

1. En 1996, la commune de Cléder a engagé des études pour l'aménagement d'un parc animalier sur la zone des Palujous, nécessitant l'aménagement de 52 hectares de prairies, en bord de mer à Kerfissien, en partie sur des zones humides et des marais. Par une délibération du 3 mars 1997, le conseil municipal a décidé d'engager des études complémentaires au titre de la loi sur l'eau en raison de la présence de zones humides et de marais. En janvier 1999, une première phase d'aménagement a été réalisée, pour le secteur est de la zone concernée. Pour la suite du projet, en sa partie nord-ouest, la commune a sollicité une déclaration d'utilité publique (DUP) concernant les terrains qui n'ont pas pu être achetés par voie amiable. Le 25 septembre 2000, le maire de Cléder a demandé d'engager une procédure d'enquête publique à des fins d'expropriation pour réaliser le "parc animalier". Les travaux ont été réalisés à partir de 2003 et se sont terminés en 2004. Des agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ont constaté, le 23 septembre 2003, la réalisation de travaux sur un cours d'eau et une atteinte à certaines zones humides. L'association Bretagne Vivante - SEPNB a déposé plainte auprès du procureur de la République de Morlaix, le 3 juillet 2006. Le 5 mai 2008, le

procureur a informé l'association Bretagne Vivante qu'il souhaitait classer l'affaire sous condition d'une remise en état. Le dossier a finalement été classé sans suite, pour cause de prescription de l'action publique. L'association requérante a demandé au préfet du Finistère, par un courrier du 23 août 2012, de mettre en oeuvre ses pouvoirs de police prévus à l'article L. 216-1 du code de l'environnement, afin que soit ordonnée la remise en état de la zone humide du site des Palujous. Une décision implicite est née de ce refus. L'association requérante a contesté ce refus implicite par une requête devant le tribunal administratif de Rennes, enregistrée le 14 décembre 2012 sous le numéro 1205109. Par deux arrêtés des 11 février 2013 et 2 août 2013, le préfet du Finistère a mis en demeure la commune de régulariser la situation administrative des travaux d'aménagement du secteur des Palujous, et, en particulier, de déposer un dossier de demande d'autorisation conforme à l'article R. 214-6 du code de l'environnement dans un délai de douze mois à compter du 2 août 2013. L'association requérante s'est alors désistée de l'instance numéro 1205109. Par des courriers des 5 septembre 2016 et 23 novembre 2016, l'association a demandé la communication des études dont la réalisation était à la charge de la commune. La CADA a rendu un avis favorable à sa demande de documents, le 27 avril 2017. Par un courrier du 10 novembre 2017, reçu par la commune de Cléder le 13 novembre 2017, l'association Bretagne Vivante a demandé que la commune lui verse la somme de 140 800 euros en réparation du préjudice moral subi à raison des fautes commises par la commune ayant conduit à la dégradation de la zone humide et de marais des Palujous. Une décision implicite de rejet de cette demande est née le 13 janvier 2018.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne la mise en cause comme personne responsable de la commune de Cléder :

2. Aux termes de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales : "(...) III. - Le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers

alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5. (...) / L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes (...)"

3. Aux termes de l'article L. 5214-16 du même code : "(...) II - La communauté de communes peut par ailleurs exercer, en lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant des groupes suivants : (...) 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; (...)"

4. Il résulte de ces dispositions que le transfert par une commune de compétences à un établissement public de coopération intercommunale implique le transfert des biens, équipements et services nécessaires à l'exercice de ces compétences, ainsi que les droits et obligations qui leur sont attachés y compris lorsque ces obligations trouvent leur origine dans un événement antérieur au transfert.

5. Il résulte de l'instruction, d'une part, que par une délibération du 16 juin 2015, le conseil communautaire de la communauté de communes de la baie du Kernic a adopté, à l'unanimité, une proposition de modification de sa compétence "gestion des espaces naturels d'intérêt communautaire", en y intégrant le site dunaire des Palujous, sur le territoire de la commune de Cléder, et, d'autre part, que cette dernière collectivité a validé à l'unanimité le transfert à l'intercommunalité de la gestion de cette zone naturelle. Par un arrêté du 18 septembre

2015 du préfet du Finistère, les statuts de la communauté de communes de la baie du Kernic ont ainsi été modifiés en ce sens, par l'ajout à leur article 3 de la "gestion et [de l]entretien des espaces naturels suivants situés sur la commune de Cléder : ensemble des espaces dunaires et site des Palujous". Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'établissement public de coopération intercommunale "Haut Léon Communauté" s'est substitué à la communauté de communes de la baie du Kernic le 1er janvier 2017. Cependant, il n'est pas démontré par la commune de Cléder que les travaux menés en septembre 2003 relevaient de la simple gestion ou de l'entretien des espaces naturels situés sur son territoire, seule

compétence transférée dont se prévaut la commune en défense. Au contraire, les travaux engagés, qui avaient pour but la création sur une zone naturelle d'un parc animalier, constituaient, par leur objet et leur ampleur, une opération d'aménagement. Par conséquent, les études et travaux de réhabilitation que la commune aurait ensuite dû engager dans un délai raisonnable ne peuvent, de la même façon, être regardés comme se rattachant à une simple compétence de gestion et d'entretien. Or, le préjudice moral invoqué par l'association requérante résulte pour l'essentiel de la carence de la commune de Cléder à remettre rapidement en l'état le site des Palujous à compter de l'atteinte à la zone, ce qui ne pouvait résulter de simples travaux d'entretien de la part du gestionnaire du site. Ainsi, nonobstant la circonstance que l'établissement public de coopération intercommunale "Haut Léon Communauté" est désormais chargé de la remise en l'état du site, et que l'arrêté de régularisation pris par le préfet du Finistère le 6 mars 2019 lui a été adressé, il n'est pas établi que les travaux effectués en 2003, de même que la réhabilitation du site, relevaient de compétences antérieurement exercées par la commune, et ensuite transférées à une autre personne publique. Dans ces conditions, la responsabilité de la commune de Cléder peut être recherchée à raison des dommages qu'ont pu causer les décisions qu'elle a prises concernant les dunes et le site des Palujous.

En ce qui concerne l'exception de prescription quadriennale :

6. Aux termes de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 susvisée : "Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...)". L'article 3 de cette même loi dispose que : "La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement".

7. La commune estime que, les travaux ayant été terminés en juillet 2004, la prescription a nécessairement commencé à courir le 1er janvier 2005, pour être acquise le 31 décembre 2008, soit bien antérieurement à la date du 13 novembre 2017 à laquelle a été reçue la réclamation indemnitaire préalable de l'association. Cependant, le fait générateur de la créance, laquelle consiste dans le préjudice moral résultant de l'inaction de la commune pour réparer les conséquences des travaux qu'elle a effectués illégalement en 2003, se trouve, du fait de la nature même du préjudice invoqué, de caractère continu, de son origine et de son mode de calcul, dans chacune des échéances annuelles successives à l'occasion desquelles l'inaction de la commune à réparer les dommages qu'elle aurait causés le 23 septembre 2003 a été constatée, jusqu'en 2019. La créance, qui pouvait ainsi être mesurée à chaque échéance annuelle, n'est donc prescrite qu'en ce qui concerne les sommes correspondant aux échéances acquises antérieurement au 1er janvier 2013.

En ce qui concerne la faute :

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction que, le 23 septembre 2003 et le 30 septembre 2003, deux agents assermentés de l'ONCFS en mission de contrôle ont constaté, dans un procès-verbal d'infraction, la réalisation par la commune de Cléder de travaux dans le lit d'un cours d'eau sur la commune de Cléder, sans délivrance préalable de l'autorisation "loi sur l'eau" prévue pour les ouvrages visés aux rubriques 2.5.0 et 4.1.0. La circonstance que, par un arrêté du 6 mars 2019, le préfet du Finistère, prenant acte des actions de restauration et d'entretien engagées par la communauté de communes "Haut Léon Communauté", a fixé des actions de restauration complémentaires à réaliser sur le site, ainsi que des modalités de gestion de site et l'instauration d'un comité de suivi pour dresser le bilan des actions engagées, n'est pas de nature à exonérer la commune de Cléder de sa responsabilité. En mettant en oeuvre des travaux de modification du profil en long ou en travers d'un cours d'eau et d'assèchement d'une zone humide sans avoir sollicité ni obtenu les autorisations nécessaires, la commune de Cléder a commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

9. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 11 février 2013, pris sur le fondement de l'article L. 216-1-1 du code de l'environnement alors applicable, le préfet du Finistère a mis en demeure la commune de Cléder, en tant que maître d'ouvrage de l'aménagement, de fournir au pôle "police de l'eau" de la direction départements des territoires et de la mer du Finistère, dans un délai de six mois, les pièces énumérées à l'article R. 214-6 du code de l'environnement, et notamment un document indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes des travaux sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux. Par un arrêté du 2 août 2013, le préfet du Finistère a porté à un an le délai fixé. Il résulte de l'instruction qu'un rapport d'étape expressément qualifié de "provisoire" a été déposé, au mois de février 2015 seulement, par la suite complété, au mois de décembre 2015, notamment par une note complémentaire relative à l'ouvrage à marées, à la suite d'une demande en ce sens le 12 mars 2015. Il résulte également de l'instruction que le document final, dépourvu de toute qualification de "provisoire", est daté de novembre 2017 seulement. Si la commune impute ce retard au bureau d'études AT Ouest Environnement, chargé de l'élaboration du document d'incidences, cette circonstance demeure sans incidence sur la responsabilité de cette collectivité, sur laquelle pesait, en premier lieu, l'exigence de répondre dans le délai prescrit à la mise en demeure du préfet.

10. En troisième lieu, il résulte de l'instruction qu'alors même que la commune n'était plus compétente, à partir du 18 septembre 2015, pour la gestion de l'espace naturel de la zone des Palujous, en n'engageant aucune action de réhabilitation ou de remise en état de la zone humide des Palujous depuis 2003, elle a commis une faute, distincte de la réalisation illégale des travaux. Si la commune de Cléder fait valoir en défense que son inaction a justement permis à la zone de retrouver un équilibre écologique, il résulte de l'instruction que la communauté de communes "Haut Léon Communauté", désormais compétente pour la gestion du site, a bien, quant à elle, mis en oeuvre des actions de restauration et d'entretien, constatées par une visite du site effectuée le 3 juillet 2018. S'il est vrai que la plupart de ces mesures, qui ressortent notamment d'un courrier du 22 novembre 2017 de la communauté de communes, consistent à ne pas entretenir les ouvrages illégalement réalisés en 2003, en

particulier le réseau de drainage, permettant ainsi à ce réseau de se combler progressivement et au cours d'eau de reprendre progressivement le cours de son lit, certaines mesures actives ont aussi été mises en oeuvre, de nature à accélérer ce processus, consistant notamment en la fermeture de certains accès ou cheminements. Par ailleurs, deux agriculteurs, un apiculteur et trois riverains se sont engagés dans une gestion extensive des parcelles par le biais de conventions signées avec la communauté de communes. Le préfet du Finistère, dans son arrêté du 6 mars 2019, a d'ailleurs pris acte des

mesures mises en oeuvre, mais également autorisé la communauté de communes à réaliser des actions de restauration complémentaires, conformément aux plans annexés à l'arrêté, notamment la suppression de certains drainages, de certains chemins, la création de réseaux bocagers, et instauré des mesures de gestion du site, afin de prévenir toute atteinte à l'équilibre biologique du milieu, avec mise en place d'un comité de suivi. De telles mesures auraient pu et même dû être mises en oeuvre plus tôt, par la commune de Cléder, avant que la compétence de gestion du site soit transférée à la communauté de communes.

11. Il résulte de ce qui précède que la responsabilité de la commune de Cléder est engagée à raison des fautes commises, décrites aux points 8 à 10 du présent jugement.

En ce qui concerne le préjudice et le lien de causalité :

12. 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. / Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément".

13. Ces dispositions ne dispensent pas l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une illégalité fautive, d'établir le caractère direct et certain de ce préjudice résultant, pour elle, de la faute commise.

14. En premier lieu, l'association Bretagne Vivante - SEPNB invoque un préjudice moral, qu'elle évalue en fonction de la superficie des zones humides dégradées par les travaux de 2003 et de la durée de l'abstention de la commune de Cléder à proposer et mettre en oeuvre des mesures de remise en état du site. Eu égard à la nature du préjudice dont il est demandé réparation et à son mode de calcul par l'association requérante, il ne peut résulter directement que de l'abstention de la commune à remettre en état le site, et donc des fautes retenues aux points 9 et 10 du présent jugement, et non de l'illégalité des travaux de 2003 retenue au point 8 du présent jugement.

15. En second lieu, l'association Bretagne Vivante - SEPNB, association agréée pour la protection de l'environnement en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, a pour objet, notamment dans le département du Finistère, de "sauvegarder (...) la faune et la flore naturelles en même temps que les milieux dont elles dépendent (roches paysages, soles et eaux) lorsque leur conservation s'impose par suite d'un intérêt scientifique, économique ou esthétique caractérisé", et de "veiller à la protection de l'environnement en étant compétent et capable d'intervenir dans différents domaines indissociables et complémentaires de la protection de la nature (...) domaine traditionnel d'action de la SEPNB", et notamment en matière d'"impact des aménagements" et de "gestion des ressources naturelles", dont l'eau, les sols et la ressource marine.

16. Il résulte de l'instruction que, dès la réalisation des travaux d'aménagement sur la partie nord-ouest de la zone des Palujous, engagés alors qu'aucune autorisation "loi sur l'eau" n'avait été préalablement obtenue ni même sollicitée, l'association requérante a multiplié les

N° 1800966 7

démarches et les actions visant à la remise en l'état du site. Notamment, elle a, dès le 3 juillet 2006, porté plainte contre la commune auprès du procureur de la République de Morlaix qui, après avoir

initialement envisagé un classement de l'affaire sous condition d'une remise en état du site par la commune, sans que celle-ci y procède, a finalement classé cette plainte sans suite en raison de la prescription de l'action pénale. L'association requérante a également, par deux fois, en 2012 et 2017, demandé au préfet du Finistère de faire usage de ses pouvoirs de police en obligeant par des mises en demeure la collectivité responsable de régulariser la situation née de l'exécution irrégulière des travaux effectués en 2003, et elle a saisi le tribunal administratif de Rennes, par deux fois également, de requêtes contestant les décisions implicites de rejet de ce préfet, dont elle s'est finalement désistée après avoir constaté les diligences finalement effectuées par le représentant de l'Etat. Ainsi, eu égard aux nombreuses actions menées par l'association et aux efforts déployés, de manière générale pour la protection de l'environnement et des zones humides, et tout particulièrement en ce qui concerne la préservation de la zone des Palujous, l'inaction de la commune de Cléder, qui s'est toujours abstenue de mettre en oeuvre dans un délai raisonnable des mesures de réhabilitation de la zone, favorisée il est vrai par l'inertie initiale du préfet dans la mise en oeuvre de ses pouvoirs de police, a nécessairement eu pour effet d'entraver directement l'accomplissement par l'association de son objet statutaire et de porter notamment atteinte à la crédibilité de son action et aux intérêts qu'elle s'est donnée pour mission de défendre. L'association établit ainsi un préjudice moral de caractère personnel dont elle est fondée à demander l'indemnisation.

17. Il résulte cependant de ce qui a été dit au point 7 du présent jugement que le préjudice moral invoqué est partiellement prescrit, pour les échéances acquises antérieurement au 1er janvier 2013. Par ailleurs, si la commune de Cléder demeure responsable de son inaction jusqu'au transfert de compétence à la communauté de communes, cette dernière collectivité s'est substituée à elle pour la gestion et la requalification de la zone postérieurement à ce transfert. Dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par l'association Bretagne Vivante - SEPNEB et imputable à la commune de Cléder en condamnant celle-ci à lui payer une somme de 3 000 euros.

Sur les frais liés au litige :

18. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Dès lors, les conclusions présentées à ce titre par la commune de Cléder doivent être rejetées.

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Cléder la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association requérante et non compris dans les dépens.

DECIDE:

Article 1er : La commune de Cléder est condamnée à verser à l'association Bretagne Vivante SEPNB la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice moral subi.

Article 2 : La commune de Cléder versera à l'association requérante la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Cléder au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Bretagne Vivante - SEPNB et à la commune de Cléder.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2020, à laquelle siégeaient

M. Vergne, président,

Mme Thalabard, premier conseiller,

M. Breuille, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 mai 2020.

Le rapporteur, signé L. BREUILLE

Le président, signé G.-V. VERGNE

Le greffier,

signe N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au préfet du Finistère en ce qui le concerne et 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.

Composition de la juridiction :