

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 12NT02416

M. Vincent P.

M. Durup de Baleine
Rapporteur

Mme Grenier
Rapporteur public

Audience du 1^{er} juillet 2014
Lecture du 21 juillet 2014

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(5^{ème} chambre)

Vu la requête, enregistrée le 23 août 2012, présentée pour M. Vincent P., par Me Lepage, avocat au barreau de Paris, qui demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1000175 du 29 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 31 609 euros, majorée des intérêts, en réparation du préjudice qu'il a subi du fait de la mort de son cheval ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 31 609 euros, majorée des intérêts à compter de la réception de la demande préalable ;

3°) de prononcer la capitalisation des intérêts ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

il soutient que :

- le 28 juillet 2009, lui et son cheval sont tombés dans une vasière pleine d'algues en décomposition sur la plage de Saint-Michel-en-Grève ;

- le cheval a perdu connaissance et il est mort peu après un arrêt respiratoire ;

- l'examen et l'autopsie du cheval concluent à la possibilité d'une intoxication du cheval par un gaz émis par les algues en putréfaction, sans doute de l'hydrogène sulfuré ;

- à titre principal, est engagée la responsabilité pour faute de l'Etat ;

- l'Etat a tout d'abord fait preuve de carences dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement et de l'eau et, en outre, n'a que tardivement transposé la directive 91/676/CEE ;

- l'Etat a également commis une faute lourde, dès lors que le préfet ne s'est pas substituée au maire défaillant dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale et que l'existence de vasières sur cette plage était parfaitement connue tant de la commune que des services de l'Etat et qu'était de même connu le caractère aggravant de la présence d'algues vertes au débouché du Roscoat ;

- subsidiairement, la responsabilité sans faute de l'Etat est engagée ;

- elle l'est tout d'abord pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, à supposer que soit admise une abstention régulière de prendre les mesures qui s'imposaient ;

- elle l'est ensuite pour risque, le fait de l'Etat ayant placé la victime dans une situation dangereuse ;

- elle l'est également du fait des lois, en raison du défaut de transposition par la loi des directives du 16 juin 1975 et du 12 décembre 1991 ;

- le préjudice matériel subi par M. P. est établi et s'élève à 21 609 euros ;

- son préjudice moral doit être évalué à la somme de 10 000 euros ;

- l'analyse par les premiers juges du lien de causalité est erroné ;

- en effet, en l'état des connaissances scientifiques en matières d'algues vertes et d'hydrogène sulfuré, il peut être tenu pour certains que le cheval est mort par suite d'une intoxication par de l'hydrogène sulfuré dégagé par la putréfaction des algues et il est établi que le sulfure d'hydrogène peut avoir des effets mortels à des concentrations importantes ;

- l'embouchure du Roscoat présente des facteurs aggravants de cette putréfaction, du fait de la présence d'eau douce et du caractère meuble du sol, facteurs aggravants connus de l'administration au moins depuis le mois de mai 2007 ;

- le recours par le jugement à la théorie de l'équivalence des conditions est erronée, dès lors, d'une part, que ce n'est pas l'enlèvement dans la vasière qui a causé la mort du cheval, mais bien la présence d'algues en putréfaction et le dégagement d'un gaz toxique en résultant, d'autre part, qu'il n'y a pas d'autres causes possibles à la mort de cet animal et, enfin, qu'il est établi qu'à défaut de l'inhalation de ce gaz, le cheval aurait pu être sauvé ;

- aucune faute de la victime n'est de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité, dès lors que l'interdiction générale prévue dans l'arrêté municipal ne s'appliquait pas le mardi 28 juillet 2009, que la circulation à pied des chevaux est seulement interdite sur la portion du CD 786 traversant la commune de 8 h à 20 h, qu'il n'a monté son cheval qu'à marée basse, sur la portion de la plage autorisée pour cela et que, lorsque l'accident est survenu, il n'était pas en évolution, mais à pied, tenant son cheval par la bride, comme les témoignages et certificats médicaux l'établissent ;

- au surplus, la preuve de la signalisation sur les lieux n'est pas rapportée ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 4 juillet 2013, présenté pour M. P., qui conclut aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance du 2 septembre 2013 fixant la clôture de l'instruction au 2 octobre 2013 ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 octobre 2013, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui conclut au rejet de la requête ;

il fait valoir que :

- il se réfère tout d'abord aux observations présentées par le préfet devant les premiers juges ;

- aucune carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police de nature à justifier la mise en œuvre par le préfet du pouvoir de substitution qu'il tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales n'est avérée ;

- le lien de causalité n'est nullement établie et le requérant a commis une imprudence qui est directement à l'origine de l'enlèvement de son cheval ;

- c'est bien la chute du cheval et son immobilisation dans un trou de vase qui est à l'origine directe du décès et il n'est pas prouvé que ce dernier aurait été causé par l'inhalation d'hydrogène sulfuré, alors d'ailleurs qu'une vase produit naturellement, algues vertes ou non, du sulfure d'hydrogène et de l'anhydride sulfureux ;

- le préjudice causé n'est, en tout état de cause, que partiellement établi ;

- le requérant ne peut demander une indemnité pour « frais de conseil et de défense » alors qu'il demande par ailleurs le bénéfice de l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2013 décidant la réouverture de l'instruction ;

Vu les mémoires, enregistrés le 28 novembre 2013 et le 3 juin 2014, présentés pour M. P., qui conclut aux mêmes fins que sa requête, par les mêmes moyens ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 1^{er} juillet 2014, présentée pour M. P. ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire dans les Etats membres ;

Vu la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu l'arrêt rendu par la Cour de justice des communautés européennes le 8 mars 2001, dans l'affaire C-266/99 ;

Vu l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 13 juin 2013, dans l'affaire C-193/12 ;

Vu 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 du 1^{er} juillet 2014 :

- le rapport de M. Durup de Baleine, premier conseiller ;

- les conclusions de Mme Grenier, rapporteur public ;

- et les observations de Me Lepage, avocat de M. P. ;

1. Considérant que, le 28 juillet 2009 vers 16 h 00, M. P., accompagné de son cheval, a emprunté une portion de la plage de la commune de Saint-Michel-en-Grève (Côtes d'Armor) longeant la route départementale n° 786 ; que l'intéressé et son cheval se sont alors brusquement enfoncés dans un trou de vase d'une profondeur d'environ 1,50 mètre, situé à une distance de quelques mètres de l'embouchure du Roscoat, fleuve côtier dont le débouché dans la Manche sépare cette commune de celle de Tréduder, à l'Ouest ; que M. P. a perdu momentanément connaissance avant d'être secouru ; que son cheval est mort ; que, par une décision du 18 novembre 2009, le préfet des Côtes d'Armor a rejeté la demande présentée par M. P., tendant à ce que l'Etat répare les conséquences dommageables de l'accident ainsi survenu ; que M. P. relève appel du jugement du 29 juin 2012 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice subi évalué à la somme en principal de 31 609 euros ;

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne les fondements de la responsabilité de l'Etat :

2. Considérant, en premier lieu, qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'existence de la vasière, dans laquelle M. P. et son cheval sont tombés, aurait, compte tenu des conditions dans lesquelles de telles cavités sont, sur une plage et à proximité immédiate de l'embouchure d'un fleuve côtier, susceptibles d'apparaître comme de disparaître de façon rapide et inopinée, été permanente ou au moins d'une ancienneté telle qu'elle aurait pu être connue de la commune au point, d'une part, d'obliger le maire à la signaler et, d'autre part, de faire obligation au préfet, lui-même prévenu d'un tel danger et après mise en demeure sans résultat à l'autorité municipale défaillante, de se substituer à cette dernière ; qu'ainsi, l'absence de mise en œuvre par le préfet des Côtes d'Armor des pouvoirs de substitution qu'il tient des dispositions du 1° de

l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ne révèle pas, dans les circonstances de l'espèce, l'existence d'une faute lourde de l'Etat ;

3. Considérant, en second lieu qu'il est constant que les pollutions d'origine agricole des eaux superficielles et souterraines en Bretagne constituent la cause principale de la prolifération des ulves sur le littoral breton, notamment la plage de la commune de Saint-Michel-en-Grève ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'ainsi, en particulier, que le juge communautaire l'a jugé par ses arrêts du 8 mars 2001 et du 13 juin 2013 visés ci-dessus, la République française a méconnu les obligations lui incombant en vertu des directives susvisées du 16 juin 1975 et du 12 décembre 1991, pour ne pas avoir pris les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire soit conforme aux exigences de la première de ces directives, et pour avoir omis, en violation de la seconde, de désigner en tant que zones vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives ou un phénomène d'eutrophisation ; que, comme la Commission l'a estimé dans des avis motivés des 2 avril 2003, 13 juillet 2005 et 26 octobre 2011, les autorités françaises n'ont que tardivement et très partiellement pris les mesures propres à assurer une exécution effective de l'arrêt rendu le 8 mars 2001 ;

5. Considérant, en outre, qu'il résulte également de l'instruction, d'une part, que les politiques publiques menées par l'Etat au cours des années 1994 à 2000 n'ont pas respecté les principes définis par le législateur pour préserver la ressource en eau des pollutions diffuses d'origine agricole et, d'autre part, que l'inapplication de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, de même que la régularisation massive, sans fondement légal, des exploitations agricoles existantes et l'insuffisance des contrôles ont eu pour conséquence la dégradation continue des cours d'eau et des nappes aquifères par l'activité agricole ; que, dans un rapport du 7 août 2009, le préfet des Côtes d'Armor a constaté que les politiques menées ont « permis au mieux de stabiliser les taux de nitrates présents dans les rivières, sans obtenir de résultats visibles de diminution du phénomène des marées vertes » ; que la mission interministérielle chargée de proposer un plan de lutte contre les algues vertes a constaté en 2010 la faiblesse et la lenteur des progrès mesurables sur les milieux aquatiques et a conclu à la nécessité de « repenser les politiques publiques antérieurement mises en place » et de mettre en œuvre des méthodes d'actions nouvelles, lesquelles se sont traduites par l'adoption, en février 2010, d'un plan de lutte contre les algues vertes en vue d'améliorer la gestion des algues et d'en prévenir la prolifération en réduisant les flux de nitrates arrivant à l'exutoire des bassins versants, pour la période 2010-2015 ;

6. Considérant, ainsi, que les carences de l'Etat dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole sont établies ; que ces carences sont constitutives d'une faute de nature à engager sa responsabilité ; que la circonstance invoquée par le ministre que l'Etat a mis en place, depuis 2003, des programmes successifs d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre les nitrates d'origine agricole, dont les résultats, ainsi qu'il a été dit plus haut, ne sont pas démontrés et dont il n'est pas contesté qu'ils ne seront pas en mesure, en tout état de cause, compte tenu de la nature et de l'ampleur des pollutions existantes liées aux carences décrites ci-dessus, d'améliorer la situation avant de nombreuses années, n'est pas de nature à atténuer cette responsabilité ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui est dit aux points 4 à 6 que M. P. est fondé à soutenir, comme il le fait à titre principal, que la responsabilité de l'Etat est engagée pour faute ;

En ce qui concerne le lien de causalité :

8. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'en dépit de son caractère de pollution diffuse, le phénomène de prolifération des ulves, en particulier sur la plage de la commune de Saint-Michel-en-Grève, dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives, n'aurait pas revêtu l'ampleur qu'il présentait si l'Etat n'avait pas commis les manquements exposés aux points 4 à 6 ci-dessus et ce, à supposer même que d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie des côtes, aient pu favoriser l'apparition et le développement de ce phénomène ; que, dès lors, doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre ces manquements et, à cette époque et sur cette plage, le dommage constitué par la prolifération d'algues vertes ; qu'en outre, il est établi que la décomposition de masses importantes d'ulves, telles celles présentes sur la plage de Saint-Michel-en-Grève notamment le 28 juillet 2009, est à l'origine d'émissions d'ammoniac ainsi que de sulfure d'hydrogène et que, à des concentrations importantes, l'inhalation du sulfure d'hydrogène, qui est un gaz très toxique, peut avoir des effets mortels ;

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte également de l'instruction, notamment des procès-verbaux de gendarmerie dressés les 4 août et 9 septembre 2009, produits devant la cour, que la vasière d'une profondeur d'environ 1,50 m dans lequel M. P. et son cheval sont tombés était notamment formée d'un amas d'algues vertes en décomposition et fermentation anaérobie ainsi que recouverte d'une croûte superficielle recouvrant cet amas d'ulves et en masquant la vue ; qu'il ressort tant de ces procès-verbaux que du rapport de l'autopsie du cheval effectuée le 30 juillet 2009, qu'après la chute, la mort de l'animal est survenue quasi-instantanément ; que le rapport de cette autopsie établit que le cheval, qui s'était enfoncé dans la vase jusqu'à l'encolure, ne montrait aucune trace de traumatisme et que sa mort n'est pas non plus survenue par noyade ; qu'ainsi, la seule immobilisation momentanée du cheval jusqu'à l'encolure dans la vase ne pouvait provoquer sa mort, alors que le secours de personnes du voisinage ainsi que d'une personne alors occupée à ramasser des algues vertes sur la plage au moyen d'un engin est intervenu très rapidement ; que, de même, il n'est pas établi que le cheval n'aurait pu être dégagé sans subir des lésions qui auraient mis en péril sa survie dès lors qu'en dépit du dégagement de cet animal au moyen d'un engin de chantier, le cadavre ne comportait pas de trace d'un traumatisme ; que, dans ces conditions, la seule chute de l'animal dans une cavité molle d'une telle profondeur ne saurait être regardée comme constituant la cause directe de sa mort ;

10. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort en particulier du certificat médical descriptif initial du médecin du service d'accueil et d'urgence du centre hospitalier de Lannion du 29 juillet 2009, du rapport de l'autopsie du cheval ainsi que des faits relatés dans le procès-verbal de gendarmerie du 9 septembre 2009 que la cause la plus vraisemblable de la mort de cet animal est une congestion pulmonaire et qu'une telle congestion, intense, aiguë et généralisée, évoque de manière probable un phénomène d'intoxication par inhalation d'un gaz toxique ; que les analyses ensuite effectuées le 7 août 2009 ont établi la présence dans les poumons du cheval d'hydrogène sulfuré à une concentration de 1,07 mg/kg, compatible avec une intoxication mortelle d'un tel animal ; que des prélèvements effectués peu après par l'Institut national de l'environnement et des risques, notamment sur les lieux mêmes de l'accident, ont révélé des concentrations d'hydrogène sulfuré susceptibles de provoquer une intoxication mortelle ; qu'il est également établi que le percement de la croûte superficielle recouvrant une vasière d'ulves en putréfaction peut entraîner le dégagement brutal d'une poche de gaz propre à provoquer de façon soudaine une intoxication massive ; que, dès lors, l'ensemble de ces éléments ainsi qu'une étude publiée en 2013 dans une revue médicale et relative à l'intoxication au sulfure d'hydrogène sur des plages

costarmoricaïnes, permettent de tenir pour établi que la mort du cheval de M. P. est survenue en raison d'une intoxication provoquée par de l'hydrogène sulfuré dégagé par la décomposition d'un amas important d'algues vertes ; que, dès lors, il existe un lien direct de causalité entre les fautes commises par l'Etat et la mort de cet animal ;

En ce qui concerne les causes exonératoires de responsabilité :

11. Considérant, en premier lieu, que, par l'article 11 d'un arrêté du 18 juin 2001, le maire de Saint-Michel-en-Grève avait, pour la période allant du 15 juin au 15 septembre de chaque année, autorisé l'évolution des chevaux de 8 h à 20 h sur la partie de la plage régulièrement recouverte par les flots, mais interdit de telles évolutions sur le reste de la plage, en particulier une bande d'une largeur de 200 mètres longeant la route départementale n° 786 ; que le même article interdisait la « circulation à pied » des chevaux de 8 h à 20 h sur la portion de cette route départementale traversant la commune ; qu'enfin, cet arrêté n'autorisait l'accès à la plage de Saint-Michel-en-Grève que par la descente située à la partie sud du parking du Roscoat ou par la cale située au bas de la voie romaine ;

12. Considérant que cet arrêté du 18 juin 2001 faisait l'objet, lors de l'accident survenu le 28 juillet 2009, d'une signalisation au moyen de panneaux apposés sur les lieux des accès piétonniers à la plage de Saint-Michel-en-Grève ; que cette publicité était de nature à assurer l'opposabilité de cette réglementation à l'égard des usagers de la plage, notamment les cavaliers ; que, toutefois, il résulte de l'instruction, notamment des procès-verbaux de gendarmerie, qu'au moment de l'accident, si M. P. se trouvait dans la bande de 200 mètres longeant la route départementale n° 786, il ne s'y livrait pas, en selle, à des évolutions avec sa monture, mais circulait à pied en tenant son cheval par la bride ; qu'il tentait, avec l'animal, de traverser le ruisseau du Roscoat, pour rejoindre ainsi la plage de la commune voisine de Tréduder ; que, ce faisant, M. P. n'a pas méconnu les prescriptions de l'arrêté municipal du 18 juin 2001 dans des conditions de nature à faire obstacle à ce qu'il puisse prétendre à toute réparation des conséquences dommageables de l'accident dont il a été victime ;

13. Considérant, toutefois et en second lieu, qu'en s'engageant avec son cheval pour traverser l'embouchure du ruisseau du Roscoat, en un lieu où le sol était particulièrement meuble, alors que M. P. pouvait cheminer vers Tréduder en empruntant une autre partie de la plage de Saint-Michel-en-Grève, l'intéressé a fait preuve d'une particulière imprudence ; qu'il a ignoré l'avertissement, dont il est établi qu'il était apposé sur un panneau implanté au niveau d'une rampe d'accès à cette plage à une cinquantaine de mètres du lieu de l'accident, informant les usagers des effets sur la santé susceptibles de résulter de la décomposition des algues et leur recommandant de ne pas s'approcher des zones d'échouage, de ramassage et de stockage des algues en décomposition ; qu'en outre, l'intéressé, qui exerçait au demeurant la profession de vétérinaire, se livrait régulièrement à l'équitation sur cette plage et, ainsi, connaissait les lieux ; que, dès lors, il ne pouvait ignorer l'existence, dans la partie de la plage où est survenu l'accident, d'un tel risque ; que cette faute de l'intéressé est de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat ; qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble des circonstances de l'espèce en laissant à la charge de M. P. les deux tiers des conséquences dommageables de l'accident dont il a été victime ;

En ce qui concerne le préjudice indemnisable :

14. Considérant, en premier lieu, d'une part, qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'incapacité totale de travail pendant dix-neuf jours qui a été reconnue à M. P. aurait eu pour cause une intoxication provoquée par l'hydrogène sulfuré et, d'autre part, que la perte de divers

matériels dont fait état le requérant, tels qu'un téléphone portable et la sellerie du cheval, a seulement eu pour cause la chute dans la vasière, mais non le dégagement d'un gaz toxique par les ulves en décomposition ni, par suite, la mort de cet animal ; qu'en outre, si le requérant demande l'indemnisation du temps, qu'il évalue à 200 heures, consacré en pure perte à son cheval, le préjudice dont il se prévaut sur ce point n'est pas en lien de causalité avec les fautes imputables à l'administration ; qu'enfin, le préjudice relatif aux frais de conseil et de défense dont fait état M. P. doit être regardé comme intégralement réparé par la somme que le présent arrêt lui alloue au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

15. Considérant, en second lieu, qu'il sera fait une exacte appréciation des chefs de préjudice correspondant à la valeur du cheval, évaluée entre 3 500 et 4 000 euros, aux frais divers supportés et justifiés par M. P. en raison de la mort de ce cheval et au préjudice moral subi par l'intéressé du fait de la perte de cet animal en les évaluant à la somme de 6 600 euros, tous intérêts compris au jour du présent arrêt ;

En ce qui concerne le préjudice à indemniser :

16. Considérant que, compte tenu du partage de responsabilité fixé au point 13 ci-dessus, il y a lieu de condamner l'Etat à verser à M. P. la somme de 2 200 euros ;

17. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. P. est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros que M. P. demande à ce titre ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du tribunal administratif de Rennes du 29 juin 2012 est annulé.

Article 2 : L'Etat est condamné à payer à M. P. la somme de 2 200 euros.

Article 3 : L'Etat versera à M. P. une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. Vincent P. et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.