

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

N° 13NT01737

----

Ministre de l'écologie, du développement durable  
et de l'énergie

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. Durup de Baleine  
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Nantes

\_\_\_\_\_  
Mme Grenier  
Rapporteur public

(5ème chambre)

\_\_\_\_\_  
Audience du 5 décembre 2014  
Lecture du 23 décembre 2014

\_\_\_\_\_  
C

Vu le recours et le mémoire complémentaire, enregistrés le 14 juin 2013 et le 22 juillet 2013, présentés par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1004000 du 12 avril 2013 par lequel le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à payer au département des Côtes d'Armor la somme de 7 046 517 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 28 juin 2010 et de leur capitalisation, en réparation des préjudices subis du fait de fautes commises par l'Etat dans la transposition de directives et dans l'application de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

2°) de rejeter la demande présentée par le département des Côtes d'Armor ;

3°) subsidiairement, de réformer le jugement attaqué en excluant du montant du préjudice indemnisé les dépenses exposées par le département au titre des études et structures d'intervention ;

il soutient que :

- le jugement est irrégulier, dès lors que le tribunal l'a insuffisamment motivé, tant en ce qui concerne la faute que le lien de causalité ;

- le jugement a commis une erreur de droit, dès lors que les décisions de justice auxquelles il se réfère n'ont que l'autorité relative de la chose jugée et que le département des Côtes d'Armor n'était pas partie aux instances dans lesquelles sont intervenues ces décisions ;

- en se fondant exclusivement sur ces décisions pour engager la responsabilité de l'Etat, le tribunal a donc commis une erreur de droit ;

- le tribunal a commis une erreur de fait en estimant que l'Etat n'a rien fait entre 1972 et 2010, alors qu'il a financé des études réalisées par l'IFREMER, l'INRA et l'ISPTM et que, dès 2002, le programme régional et interdépartemental Prolittoral de lutte contre les marées vertes a associé la région, les départements et l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;

- les dépenses, chiffrées à 1 516 100,12 euros, exposées par le département au titre des études et structures d'intervention, n'étaient pas utiles à la détermination du préjudice et, en outre, n'étaient pas davantage utiles à la détermination des causes de la pollution du littoral des Côtes d'Armor par les masses d'algues vertes, ni au choix des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre cette pollution, dès lors que, compte tenu des causes indiquées dans le rapport de l'IFREMER, le département n'ignorait pas qu'il ne pouvait, en tout état de cause, agir seul et préventivement sur celles-ci, alors qu'était par ailleurs mis en œuvre le programme Prolittoral, pour lequel l'Etat a apporté un financement par l'intermédiaire de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;

- les personnes morales de droit public ne pouvant être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas, il appartenait au tribunal de soulever d'office un moyen tiré de l'absence de caractère direct de ce poste de préjudice ou, à tout le moins, de l'écarter ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2014, présenté pour le département des Côtes d'Armor, représenté par le président du conseil général en exercice, par Me Bois, avocat, qui demande à la cour :

1°) de rejeter le recours du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

2°) par la voie de l'appel incident, de réformer l'article 1<sup>er</sup> du jugement attaqué et de porter l'indemnité mise à la charge de l'Etat à la somme de 10 635 789,72 euros, majorée des intérêts au taux légal à compter du 28 juin 2010, eux-mêmes capitalisés ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

il fait valoir que :

- le jugement n'est entaché d'aucune des irrégularités dont lui fait grief le ministre ;

- en particulier, il est suffisamment motivé ;

- les premiers juges n'ont pas commis d'erreur de droit, dès lors qu'ils ne sont aucunement estimés liés par l'autorité de la chose jugée des jugements et arrêts auxquels ils font référence et ne se sont pas davantage fondés sur ces jugements et arrêts ;

- le principe de la responsabilité de l'Etat est certain et a été déjà été admis à plusieurs reprises ;

- elle résulte de carences dans la transposition de directives communautaires et dans la mise en œuvre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ;

- le lien de causalité entre ces fautes et les préjudices invoqués est établi et certain ;

- les premiers juges n'ont pas commis d'erreur de fait ;

- en effet, la circonstance que l'Etat revendique avoir pris en charge un certain nombre d'études sur ce thème est sans incidence, dès lors que les justificatifs de ces interventions, de leur objet et de leur coût ne sont pas produits, que les organismes cités ont une vocation nationale et ne sont pas limités à la problématique des algues vertes, bretonne et costarmoricaine ;

- la situation des Côtes d'Armor revêt une spécificité et une gravité particulière ;

- les actions dont fait état le ministre ne sont pas susceptibles d'avoir joué un rôle sur l'existence de la faute de l'Etat comme sur le lien de causalité entre cette faute et la prolifération des algues vertes ;

- les dépenses exposées par le département ont été rendues nécessaires par les fautes commises par l'Etat et les actions dont fait état le ministre n'y changent rien ;

- les dépenses d'études et de structures d'intervention étaient utiles à la détermination des causes de la pollution du littoral par les algues vertes ;

- le département a, en réalité, assuré un rôle de chef de file dans la recherche des causes et des remèdes à la prolifération des algues vertes ;

- le jugement doit être réformé en ce qui concerne l'indemnisation des participations à des actions préventives ;

- en se fondant sur le seul intitulé des justificatifs présentés, les premiers juges ont commis une première erreur d'appréciation ;

- en outre, le département a sollicité l'indemnisation des aides aux porteurs de projets et des subventions versées aux collectivités, syndicats de traitement, particuliers ou agriculteurs au titre majoritairement des actions préventives et, sur ce point, a produit les justificatifs de sa créance pour les années 1999 à 2009, créance d'un montant de 1 018 592 euros ;

- le jugement doit également être réformé en ce qui concerne le rejet des prétentions indemnitaires au titre de l'atteinte à l'image ;

- le jugement est, sur ce point, entaché d'une contrariété de motifs ;

- en exigeant la production de pièces justifiant du coût qu'il faudrait exposer pour remédier à cette atteinte à l'image, alors que les éléments produits permettaient d'accorder l'indemnité sollicitée, le tribunal a commis une erreur de fait ;

- le préjudice résultant d'une atteinte à l'image et à la notoriété présente en tout état de cause un caractère indemnisable ;

- il y a lieu de tenir compte des conséquences économiques et sanitaires et de l'atteinte à l'image de toute une collectivité en résultant ;

- le département a engagé des dépenses importantes pour promouvoir les Côtes d'Armor du point de vue naturel, nautique et touristique et il engage chaque année à cet effet un crédit de 200 000 euros, outre les actions de Côtes d'Armor Tourisme, essentiellement financé par le département ;

- la prolifération des algues vertes a eu une incidence immédiate sur la fréquentation touristique en Côtes d'Armor et a perturbé la mise en place d'une nouvelle stratégie de développement touristique des Côtes d'Armor ;

- le département a dû exposer des frais de communication plus onéreux pour enrayer le déficit d'images lié au phénomène des algues vertes et cette « campagne de compensation » a eu un coût important ;

- l'indemnisation sollicitée a pour objet la mise en place d'une stratégie pluriannuelle pour accentuer un effort de communication nationale ;

- l'effort net supplémentaire rendu nécessaire est de 500 000 euros par an, soit 2 000 000 euros sur quatre ans ;

- s'agissant d'un préjudice futur, c'est à tort que les premiers juges ont conditionné le versement d'une indemnité à la production de justificatifs ;

Vu l'ordonnance du 22 octobre 2014 fixant la clôture de l'instruction au 10 novembre 2014 ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 novembre 2014, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui conclut aux mêmes fins que son recours, par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 ;

Vu la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 ;

Vu la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code civil ;

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 l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 4 septembre 2014 dans l'affaire C-237/12 ;

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 5 décembre 2014 :

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

- les conclusions de Mme Grenier, rapporteur public ;

- et les observations de Me le Dantec, substituant Me Bois, avocat du département des Côtes d'Armor ;

1. Considérant que, par le jugement attaqué du 12 avril 2013, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à payer au département des Côtes d'Armor la somme de 7 046 517 euros, majorée des intérêts légaux à compter du 28 juin 2010, eux-mêmes capitalisés, en réparation du préjudice subi par cette collectivité territoriale du fait d'une faute commise par l'Etat, à l'origine de la pollution de certaines parties du littoral costarmoricain par des masses d'algues vertes ; que le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relève appel de ce jugement et demande à la cour de rejeter la demande du département des Côtes d'Armor ou, subsidiairement, de ramener le montant de cette indemnité à 5 530 416, 88 euros ; que, par la voie de l'appel incident, le département demande à la cour de réformer le jugement en portant ladite indemnité à la somme de 10 635 789,72 euros ;

#### Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés* » ; qu'une décision juridictionnelle ne peut être motivée par simple référence à une autre décision rendue par la même juridiction, dans un autre litige, même lorsque les parties sont identiques ; qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque cette décision a été rendue par une autre juridiction, dans un autre litige dont les parties n'étaient pas identiques ; qu'en se bornant à estimer, tout d'abord, que « comme l'ont jugé le tribunal, puis la cour administrative d'appel de Nantes le 1<sup>er</sup> décembre 2009, l'Etat a commis une faute en raison, d'une part, des insuffisances et retard dans la transposition des directives n° 75/440 du 16 juin 1975 et 91/676 du 12 décembre 1991, d'autre part, de sa carence dans l'application aux exploitations agricoles d'élevages de la réglementation des installations classées » et, ensuite, que « cette faute, qui a permis des apports excessifs de nitrates d'origine agricole dans les cours d'eau, est de nature à engager la responsabilité de l'Etat dès lors que, comme les mêmes juridictions l'ont retenu, il existe un lien direct et certain de cause à effet entre ces carences fautives de l'Etat et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes du littoral des Côtes d'Armor », le tribunal administratif, qui s'est en réalité borné à se référer à d'autres décisions juridictionnelles rendues dans d'autres litiges, n'a, eu égard en outre à l'argumentation dont il était saisi en défense par le préfet des Côtes d'Armor, pas suffisamment motivé le jugement attaqué, dont le

ministre est, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen tiré de l'irrégularité du jugement, fondé à soutenir qu'il doit être annulé en raison d'une méconnaissance de l'article L. 9 du code de justice administrative ;

3. Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par le département des Côtes d'Armor devant le tribunal administratif de Rennes ;

Sur la responsabilité de l'Etat :

En ce qui concerne le fondement de la responsabilité :

4. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que par un arrêt du 8 mars 2001 rendu dans l'affaire C-266/99, la Cour de justice des communautés européennes a condamné la France pour manquement aux obligations lui incombant au regard de l'article 4 de la directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire dans les Etats membres, au motif qu'elle n'avait pas pris les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles destinées à la production alimentaire soit conforme aux exigences de cette directive fixant notamment un taux de nitrates inférieur à 50 mg/l, après avoir constaté que « les mesures adoptées à cette fin par les autorités françaises concernant la Bretagne n'ont été prises que tardivement », que « ces mesures sont à la fois trop générales et trop ponctuelles pour qu'un effet sur la pollution des eaux puisse être attendu » et que « le programme national de maîtrise des pollutions agricoles (...) qui a été négocié entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement et les organismes de représentation agricole (...) ne concerne qu'une partie relativement faible des exploitations agricoles bretonnes » ; que par un avis motivé du 2 avril 2003, et un avis motivé complémentaire du 13 juillet 2005, la Commission des communautés européennes a enjoint aux autorités françaises de prendre les mesures propres à assurer l'exécution de l'arrêt du 8 mars 2001 précité concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau pour la consommation humaine en Bretagne, lesquelles n'ont été prises qu'en juin 2007, après que la Commission a annoncé son intention de saisir de nouveau la Cour de justice des communautés européennes ; que, dans ces avis motivés, la Commission a relevé que « ni la quantité d'azote organique à épandre, ni l'utilisation des engrais chimiques azotés en Bretagne n'ont diminué significativement ces dernières années », que « (...) les actions mentionnées (...) au titre du plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, et pour la reconquête de la qualité de l'eau, sont marginales ou encore au stade de la déclaration d'intention », que « (...) des mesures qui pourraient s'apparenter à un plan de gestion consistent seulement en une liste de titres, de mesures vagues, sans calendrier ni budget, telles que le programme « Bretagne Eau Pure » ou le « Programme National de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) », et a souligné « le caractère partiel, cloisonné et insuffisant des mesures prises par la France pour tenter de renverser la tendance quant à l'enrichissement en azote agricole des eaux en Bretagne » ;

5. Considérant que par un nouvel avis motivé du 28 octobre 2011, la Commission a enjoint à la France, dans un délai de deux mois, de renforcer les mesures de lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates, en précisant que le cadre législatif en vigueur en France et les programmes d'actions mis en œuvre, qui ne suffisent pas pour lutter efficacement contre cette pollution, ne répondent pas aux exigences de la directive du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, dont la date limite de transposition était fixée au 19 décembre 1993 ; que la Commission a décidé, le 27 février 2012, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement à l'encontre de la France en raison du non respect de cette directive ; qu'à la suite de cette action et

par un arrêt du 13 juin 2013 rendu dans l'affaire C-193/12, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé qu'en ayant omis de désigner en tant que zones vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives et/ou par un phénomène d'eutrophisation, la République française avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, ainsi que de l'annexe I de celle-ci ;

6. Considérant, en outre, que, saisi d'un recours en manquement introduit le 16 mai 2012 par la Commission européenne contre la France, la Cour de justice de l'Union européenne, par un arrêt rendu le 4 septembre 2014 dans l'affaire C-237/12, a décidé qu'en n'ayant pas adopté des mesures nécessaires aux fins d'assurer la mise en œuvre complète et correcte de l'ensemble des exigences mises à sa charge par l'article 5, paragraphe 4, de la directive du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, lu en combinaison avec les annexes II, A, points 1 à 3 et 5, ainsi que III, paragraphes 1, points 1 à 3, et 2, de cette directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive, en tant que la réglementation nationale adoptée en vue d'assurer la mise en œuvre de celle-ci, telle que cette réglementation résultait alors pour l'essentiel d'un arrêté du 6 mars 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole, méconnaissait les exigences de cette directive en ce qui concerne dix-huit objets énumérés au point 161 comme au dispositif de cet arrêt ;

7. Considérant, en second lieu, qu'il résulte également de l'instruction, comme l'a d'ailleurs relevé la Cour des comptes à l'occasion d'un rapport adopté le 7 février 2002, relatif à « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne », que les politiques publiques menées par l'Etat, au cours des années 1994-2000, n'ont pas respecté les principes définis par le législateur pour préserver la ressource en eau des pollutions diffuses d'origine agricole, et que l'inapplication par l'Etat de la législation nationale sur les installations classées 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 souterraines par l'activité agricole ; que, dans son rapport du 7 août 2009 adressé au premier ministre, le préfet des Côtes-d'Armor, reprenant sur ce point une étude de l'Institut national de recherche agronomique datant du mois de mars 2009, a précisé 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 que « les progrès mesurables sur les milieux aquatiques marquent le pas ou n'évoluent que très lentement (...) » 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, le 5 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 ;

8. Considérant qu'il résulte des points 4 à 7 du présent arrêt 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, dont partie est antérieure à la date limite de transposition, le 19 décembre 1993, de la directive du 12 décembre 1991, sont

constitutives d'une faute de nature à engager sa responsabilité et ce, alors même que le préfet et le ministre font valoir que la délimitation des cantons en excédent structurel a débuté en 1994, que les premiers programmes d'action contre la pollution par les nitrates d'origine agricole remontent au mois de décembre 1997, qu'un plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agro-alimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne a été signé le 4 février 2002, que le programme régional et interdépartemental de lutte contre les marées vertes, dit Prolittoral, a donné lieu à la signature d'une « charte d'engagement » au mois de décembre 2002, qu'il existe un programme national de maîtrise des pollutions d'origine agricole, qu'un plan gouvernemental de lutte contre les algues vertes a été présenté le 5 février 2010, que des moyens financiers ont été mis en place pour inciter les agriculteurs à changer leurs pratiques agricoles et que des recherches et des études, au moins partiellement financées par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat, ont été réalisées par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, le Centre national pour l'exploitation des océans, l'Institut national de recherche agronomique et l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes ; que ces carences fautives ouvrent droit à réparation au profit du département des Côtes d'Armor à la condition qu'elles soient à l'origine d'un préjudice direct et certain personnellement subi par cette collectivité territoriale ;

En ce qui concerne le lien de causalité :

9. 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, dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles, n'aurait pas revêtu jusqu'en 2009, terme de la période de responsabilité dont se prévaut le département des Côtes d'Armor, une ampleur aussi prononcée si les directives du 16 juin 1975 et du 12 décembre 1991 avaient été intégralement transposées dans les délais qu'elles prescrivait et si la mise en œuvre de la police de l'eau et de celle des installations classées pour la protection de l'environnement n'avaient pas été affectées des carences et insuffisances mentionnées au point 7 ci-dessus et ce, alors même que d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie des côtes comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau, ont pu favoriser l'apparition de ce phénomène ; que, dès lors, doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct de causalité entre la faute imputable à l'Etat et le dommage que constitue la pollution de certaines des côtes costarmoricaïnes par les masses d'algues vertes ; que le même lien de causalité existe entre cette faute et les dépenses engagées, notamment par les collectivités publiques, pour restaurer la qualité des eaux et du littoral, dès lors que ces dépenses ne trouvent leur origine et leur degré d'importance que dans ladite faute à l'origine de cette pollution ;

10. Considérant, en second lieu, que l'article L. 110-2 du code de l'environnement dispose que « (...) / Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. / Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences » ; qu'il résulte de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales que le département règle par ses délibérations les affaires de sa compétence et concourt « avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. (...) » ; que, sous les réserves résultant des articles L. 1111-3 et L. 1111-4 du même code, l'article L. 1111-2 permet au département d'intervenir au soutien financier des collectivités qui, dans l'exercice de leur compétences de police administrative générale, ne peuvent faire face aux coûts de la lutte contre les algues vertes et de prendre lui-même des mesures de nature à contribuer à la restauration de la qualité du littoral,



afin notamment de préserver l'économie locale ; qu'en outre, l'article L. 3233-1 de ce code prévoit que « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* » ; qu'il résulte ainsi de l'instruction qu'à partir de 1973, le département des Côtes d'Armor a été amené à subventionner les communes en raison de leur difficulté à faire face aux dépenses induites par les marées vertes comme le rapporteur du conseil général l'évoquait, préalablement à l'adoption d'un vœu, lors de la séance du 26 novembre 1973 : « *Outre que les communes ne disposent pas du matériel nécessaire pour nettoyer les grèves, le coût de cette opération (opérations qu'il faut parfois faire continuellement pendant des semaines) est tellement élevé que des petites communes sont dans l'impossibilité absolue de faire face à la dépense et que des communes plus grandes devant l'importance du sacrifice financier, sont, elles aussi, contraintes de renoncer totalement ou partiellement, à combattre la marée verte. Celle-ci fait un tort immense au tourisme. Seul le département est en mesure de mettre en œuvre les moyens techniques nécessaires et de faire face à la dépense* » ; que le département, qui a renouvelé chaque année cette intervention, a ensuite fixé sa participation au taux de 80% des dépenses de ramassage et de transport des algues, alors que le préfet des Côtes-d'Armor incitait les communes à un ramassage fréquent des algues ; qu'il a également pris l'initiative et la charge de commander des études afin de comprendre le phénomène et mener des actions curatives, afin de préserver le milieu et la ressource économique issue notamment du tourisme ; que l'intervention du département des Côtes d'Armor doit ainsi être regardée comme rendue nécessaire au regard de l'étendue et de l'importance des marées vertes et de leur implications, notamment économiques ; que le préfet et le ministre ne peuvent utilement invoquer, alors que l'action du département requérant se fonde sur la responsabilité pour faute de l'Etat, l'absence de principe de compensation intégrale des charges des communes ; que, compte tenu de la faute commise par l'Etat, le département des Côtes d'Armor est, dès lors, fondé à demander, en dépit du fait qu'il concourt avec l'Etat et les communes dans les compétences qu'il exerce, à être indemnisé de la totalité des sommes par lui exposées et qui seraient directement liées à la lutte contre les algues vertes ;

En ce qui concerne le préjudice :

11. Considérant que, dans le dernier état de ses écritures, le département des Côtes d'Armor chiffre le préjudice dont il demande réparation à 10 635 789,72 euros, correspondant aux sommes exposées jusqu'en 2009, et se décomposant en 5 143 007 euros au titre de l'aide financière apportée aux communes pour le ramassage, l'enlèvement et le traitement des algues vertes, 1 516 100,12 euros au titre de la prise en charge d'études et de structures d'intervention, 1 976 682,60 euros au titre de ses participations à des actions préventives et 2 000 000 euros au titre de l'atteinte à l'image du département ;

S'agissant de l'aide financière apportée aux communes pour le ramassage, l'enlèvement et le traitement des algues vertes :

12. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le département justifie à partir de 1987 de la réalité des sommes versées ainsi que de leur répartition entre les communes bénéficiaires, pour un montant, non contesté, de 5 143 007 euros ; qu'il y a lieu, quant à ce chef de préjudice, de faire droit à ses prétentions ;

S'agissant de la prise en charge d'études et de structures d'intervention :

13. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'entre 1975 et, au mois de février 2010, l'adoption d'un plan gouvernemental de lutte contre les algues vertes, le département des Côtes

du Nord et, à partir de 1990, des Côtes d'Armor a prêté son financement à de nombreuses actions tendant à déterminer les causes de la pollution par des masses d'algues vertes de certaines parties du littoral costarmoricain, les conséquences, en particulier écologiques, de la prolifération d'ulves, ainsi que les moyens de limiter ou mettre fin à ce phénomène ; qu'à ce titre, le département a apporté des financements notamment à l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes, au Centre national pour l'exploitation des océans, à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), au centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA), au Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts, à la chambre d'agriculture des Côtes d'Armor et au bureau d'études SETUR, outre plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale, telle la commune de Binic ou la communauté d'agglomération de Lannion ; qu'au même titre, le département a apporté son concours financier à la mise en œuvre, entre 2002 et 2009, du programme régional et interdépartemental de lutte contre les marées vertes, dit Prolittoral ; que la circonstance que l'Etat a lui-même apporté son financement à certaines de ces actions, ou à d'autres poursuivant des fins similaires, n'est pas propre à établir que les dépenses engagées par le département des Côtes d'Armor n'auraient pas été utiles, le préfet et le ministre, qui ne contestent pas que cette collectivité territoriale a pu légalement engager ces diverses dépenses, n'établissant pas en quoi les financements de l'Etat, dont le département, pour sa part, ne conteste pas qu'ils ont été utiles, impliqueraient ou induiraient l'inutilité des financements départementaux ; qu'à cet égard, si le ministre se prévaut d'un rapport remis en décembre 2010 par l'IFREMER et relatif au rôle historique de cet établissement public dans l'étude des marées vertes, ce document n'est, toutefois, pas de nature à établir l'inutilité des dépenses engagées par le département des Côtes d'Armor, mais relève au contraire que les travaux menés par d'autres organismes scientifiques ont abouti aux mêmes conclusions que ceux de l'IFREMER et que ce dernier s'est notamment appuyé sur les travaux de ces autres organismes, et notamment ceux du CEVA qui, entre 1988 et 1990, a réalisé deux études au financement desquelles l'IFREMER a lui-même contribué ; qu'il ressort également de ce rapport que l'IFREMER s'est appuyé sur les travaux réalisés dès 1977 par l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes ; qu'ainsi, le département des Côtes d'Armor établit suffisamment l'utilité des dépenses qu'il a exposées et dont il résulte de l'instruction qu'elles n'auraient pas été engagées en l'absence du constat de la prolifération de masses d'algues vertes en certains points de ce littoral ; que, dès lors, il est fondé, à ce titre, à demander la condamnation de l'Etat à lui payer une somme de 1 516 100, 12 euros, montant suffisamment justifié par les pièces produites et non utilement contredit par le préfet ou le ministre ;

S'agissant de la participation du département à des actions préventives :

14. Considérant qu'à ce titre, le département des Côtes d'Armor demande, tout d'abord, l'indemnisation des dépenses qu'il a exposées pour financer des opérations concernant les bassins versants du Gouet, du Haut Gouessant, de l'Ic, de la Noé Sèche et de l'Urne ; qu'il ressort des pièces produites par le département que, parmi les diverses opérations concernant ces cinq bassins versants qu'il a financées, seules peuvent être regardées comme ayant un lien direct avec la faute imputable à l'Etat celles qui, visant à agir directement sur les pratiques de fertilisation des exploitants agricoles en réduisant les apports excédentaires en azote par la mise en place d'une pratique plus raisonnée de l'épandage des fertilisants organiques et un suivi plus rigoureux en ce domaine, avaient pour objet même des réductions des pollutions d'origine agricole et constituaient, en fait, des programmes d'actions volontaires en vue de la protection des eaux contre leur pollution par les nitrates d'origine agricole ; que le montant de ces dépenses s'élève à 387 410 euros ;

15. Considérant qu'au même titre, le département des Côtes d'Armor demande, ensuite, l'indemnisation des dépenses qu'il a exposées pour financer ou contribuer au financement d'actions ou programmes purement « préventifs » mis en œuvre par des « porteurs de projets », des collectivités territoriales, des syndicats de traitement des eaux, des agriculteurs ou d'autres particuliers ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que ces dépenses, qui ne sauraient se confondre avec celles mentionnées aux points 12 et 13 du présent arrêt et dont comme dit ci-dessus le département est fondé à prétendre à l'indemnisation, poursuivaient des objectifs plus généraux d'éducation, de communication, d'aménagement et gestion de l'espace rural et de coordination générale en matière agricole, sans avoir pour objet spécifique la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole ainsi que, en particulier, la prolifération des algues vertes sur certaines parties du littoral ; qu'ainsi, en l'absence de lien direct entre la faute imputable à l'Etat et les dépenses dont s'agit, ce département n'est pas fondé à en demander l'indemnisation ;

S'agissant de la réparation d'une atteinte à l'image :

16. Considérant qu'un préjudice, serait-il immatériel, ne saurait ouvrir droit à réparation qu'à la condition de présenter tant un caractère certain qu'un caractère personnel à celui qui en demande l'indemnisation, ce dernier serait-il une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;

17. Considérant que la prolifération récurrente, depuis de nombreuses années, de masses importantes d'algues vertes dans certaines parties du littoral costarmoricain, a pu nuire à l'image, à la réputation et à l'attractivité de cette partie du territoire national auprès du public, et ainsi se répercuter sur l'économie touristique, sans toutefois que soient établies la réalité et l'ampleur de cette répercussion ; que, cependant, il ne résulte pas de l'instruction qu'il en serait résulté un préjudice propre à la collectivité territoriale que constitue le département des Côtes d'Armor et ce, quand bien même la loi prévoit que le conseil général règle par ses délibérations « les affaires du département » ; qu'en particulier, aucune des pièces produites ne permet d'estimer qu'un public quelconque aurait, à tort, imputé la prolifération des ulves à l'action ou à l'inaction de cette personne publique et la réalité d'une perte de notoriété de cette collectivité territoriale n'est pas établie ; qu'en outre, si le département des Côtes d'Armor estime qu'il lui faudrait dépenser 500 000 euros par an pendant 4 ans au titre de dépenses de communication à l'effet de remédier à l'atteinte qui aurait été, selon lui, portée à l'image et à la réputation des Côtes d'Armor, les campagnes de promotion qu'il lui serait loisible de mener ou non à cet effet sont seulement envisagées, de sorte que ces dépenses ne présentent qu'un caractère éventuel ; qu'il en résulte que le préjudice dont cette collectivité demande ainsi réparation à hauteur de 2 000 000 euros ne présente pas un caractère certain ; qu'il ne saurait, sur ce point, être fait droit à ses prétentions ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le département des Côtes d'Armor est fondé à demander la condamnation de l'Etat à lui payer en réparation de l'ensemble des préjudices invoquées la somme de 7 046 517,12 euros ;

En ce qui concerne les intérêts et leur capitalisation :

19. Considérant que la somme de 7 046 517,12 euros doit porter intérêts au taux légal à compter du 28 juin 2010, date de réception de la demande indemnitaire préalable présentée par le département des Côtes d'Armor ; que la capitalisation des intérêts a été sollicitée dans cette demande et, ainsi, a pris effet le 28 juin 2011, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière ;

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

20. 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 le département des Côtes d'Armor demande à ce titre ;

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Rennes du 12 avril 2013 est annulé.

Article 2 : L'Etat est condamné à payer au département des Côtes d'Armor la somme de 7 046 517,12 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 28 juin 2010. Les intérêts échus le 28 juin 2011 seront capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts à compter de cette date, puis à chaque échéance annuelle à compter de la même date.

Article 3 : L'Etat versera au département des Côtes d'Armor la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions présentées par le département des Côtes d'Armor est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au département des Côtes d'Armor.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2014, à laquelle siégeaient :

- M. Francfort, président,
- Mme Piltant, premier conseiller,
- M. Durup de Baleine, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 23 décembre 2014.

Le rapporteur,

Le président,

A. DURUP de BALEINE

J. FRANCFORT

Le greffier,

F. PERSEHAYE

La République mande et ordonne au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 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.