

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE DIJON

N° 2100316

---

Mme P.

---

M. A  
Rapporteur

---

M. B  
Rapporteur public

---

Audience du 7 décembre 2021  
Décision du 14 décembre 2021

---

135-03-02  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 février et 6 septembre 2021, Mme A. P., représentée par la société civile professionnelle Audard et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 15 décembre 2020 par laquelle le conseil départemental de la Côte-d'Or a pris acte du point d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie départementale de l'eau, a créé une autorisation de programme d'une durée de cinq ans, pour un montant total de 5 250 000 euros, destinée au financement des études de maîtrise d'œuvre pour la mobilisation de deux ressources d'intérêt départemental et a inscrit 1 000 000 euros en crédits de paiement au titre de l'année 2021 ;

2°) de mettre à la charge du département de la Côte-d'Or la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée fait grief, dès lors qu'elle a pour objet la création d'une autorisation de programme et de crédits de paiement ;
- le département est incompétent pour intervenir dans le domaine de l'eau, dès lors que, d'une part, le département ne dispose plus de la clause de compétence générale et, d'autre part, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont compétents dans cette matière ;
- le droit à l'information des élus n'a pas été respecté ;
- à supposer même que le département puisse intervenir dans le domaine de l'eau, il ne peut le faire au titre de la solidarité territoriale que sur demande des autres acteurs ;

- le conseil départemental a commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la délibération est prématurée, en l'absence de toute étude sur l'évaluation des besoins en eau et qu'aucune concertation n'a été menée avec les acteurs compétents en la matière ;
- la délibération litigieuse est illégale par la voie de l'exception, dès lors que les délibérations des 25 novembre 2019 et 24 juin 2020 sont également entachées d'incompétence du département.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 avril 2021, le département de la Côte-d'Or, représenté par la société d'exercice libéral par actions simplifiée Fiducial legal by Lamy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de Mme P. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable, dès lors que, constituant une décision confirmative de la délibération du conseil départemental du 25 novembre 2019, elle ne fait pas grief ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée le 3 août 2021 au préfet de la Côte-d'Or et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui n'ont pas produit d'observations.

Les parties ont été informées par une lettre du 23 juillet 2021 que cette affaire était susceptible, à compter du 6 septembre 2021, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La clôture de l'instruction a été fixée au 29 septembre 2021 par ordonnance du même jour.

Un mémoire et des pièces ont été présentés le 4 novembre 2021 pour le département de la Côte-d'Or, en réponse aux questions posées par le tribunal, et ont été communiqués en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Un mémoire en réponse, qui a également été communiqué en application des mêmes dispositions, a été présenté le 19 novembre 2021 pour Mme P.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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. A,
- les conclusions de M. B, rapporteur public,

- et les observations de Me X, représentant Mme P., et de Me Y, représentant le département de la Côte-d'Or.

Une note en délibéré, présentée pour le département de la Côte d'Or, a été enregistrée le 7 décembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Mme A. P. est conseillère départementale de la Côte-d'Or. Par une délibération en date du 25 novembre 2019, le conseil départemental de la Côte-d'Or a adopté une « stratégie départementale de l'eau » pour la période 2019-2024. Par une nouvelle délibération, en date du 15 décembre 2020, le conseil départemental de la Côte-d'Or a pris acte du point d'étape fait par son président sur la mise en œuvre de la stratégie départementale de l'eau, a créé une autorisation de programme d'une durée de cinq ans, pour un montant total de 5 250 000 euros, destinée au financement des études de maîtrise d'œuvre pour la mobilisation de deux ressources en eau, qualifiées d'intérêt départemental, le barrage-réservoir de Grosbois-en-Montagne et la boucle des Maillys, et a inscrit au budget de la collectivité des crédits de paiement d'un montant d'un million d'euros pour cette autorisation de programme, au titre de l'année 2021. Par la présente requête, Mme P. demande au tribunal d'annuler la délibération du 15 décembre 2020 du conseil départemental de la Côte-d'Or.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par le département de la Côte-d'Or :

2. Une délibération par laquelle l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale décide d'inscrire une dépense à son budget a le caractère de décision faisant grief.

3. Si le département fait valoir que la décision attaquée constitue une décision confirmative ne pouvant faire l'objet d'un recours en annulation, dès lors que les membres de l'assemblée délibérante avaient déjà accepté le principe de la mise en œuvre de la stratégie départementale de l'eau et son montant prévisionnel, par une délibération du 25 novembre 2019, il ressort des pièces du dossier que la délibération du 15 décembre 2020, qui décide de la création d'une autorisation de programme d'une durée de cinq années et d'un montant total de 5 250 000 euros, est une décision budgétaire revêtant le caractère d'une décision faisant grief. Il en est de même de la décision, telle celle en litige, par laquelle le conseil départemental décide de l'inscription à son budget de l'année 2021, de crédits de paiement d'un montant d'un million d'euros. Ainsi, le département de la Côte-d'Or n'est pas fondé à opposer le caractère confirmatif de la décision attaquée, dès lors que la délibération du 25 novembre 2019 n'avait pour objet que de prendre acte de la stratégie départementale de l'eau pour la période 2019-2024. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir opposée en défense par le département de la Côte-d'Or doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. La requérante soutient que le département de la Côte-d'Or était incompétent pour intervenir dans le domaine de l'eau, dès lors que, d'une part, le département ne dispose plus de la clause de compétence générale et, d'autre part, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont compétents dans cette matière.

5. D'une part, il ressort des termes mêmes de la délibération en litige que le département de la Côte-d'Or a entendu intervenir dans la politique publique de gestion de la ressource en eau au titre de sa compétence en matière de solidarité des territoires.

6. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que l'autorisation de programme que prévoit la délibération litigieuse a pour objet le financement de deux marchés de maîtrise d'œuvre. Le premier de ces marchés tend à la définition d'un schéma directeur d'alimentation en eau potable d'un ensemble de communes de l'Auxois et du bassin de l'Ouche par la ressource constituée par le barrage-réservoir de Grosbois-en-Montagne dans la Côte-d'Or et à la description technique et économique des travaux nécessaires notamment à la réalisation d'un ouvrage de prise d'eau et d'une unité de traitement. Le second de ces marchés a pour objet un projet de même nature, s'agissant de la réserve en eau que constitue la « boucle des Maillys », soit un ensemble de parcelles, situées à l'ouest d'une boucle de la Saône, sur le territoire de la commune des Maillys dans la Côte-d'Or, acquises pour la plupart par le département.

7. En premier lieu, aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales : *« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. / Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes 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. (...) »*. Aux termes de l'article L. 3211-1 de ce code, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : *« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. / Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. / Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »*.

8. Aux termes du III de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales : *« Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : / (...) 3° La solidarité des territoires. (...) »*. Aux termes du V du même article : *« Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice des compétences mentionnées aux II à IV sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1. »*. Aux termes du I de l'article L. 1111-10 de ce code : *« Le département peut, à leur demande, contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital. / Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut aussi contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisées par les associations syndicales autorisées ou constituées d'office ou par leurs unions. »*. Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article L. 3232-1-1 dudit code : *« Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou*

*des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. ».*

9. Il résulte des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République que le législateur a supprimé la « clause de compétence générale » antérieurement dévolue aux départements. Si certaines dispositions du code général des collectivités territoriales prévoient que les départements peuvent notamment participer à la coordination, au financement ou à la réalisation technique de projets relevant de domaines de compétences qui ne leur ont pas été dévolus par la loi, notamment pour des raisons de solidarité territoriale, cette intervention reste subordonnée au respect des conditions prévues par ces dispositions.

10. En l'espèce, alors que, comme cela vient d'être dit, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a supprimé la clause dite « de compétence générale » des départements, le département ne saurait fonder sa compétence pour prendre la délibération en litige ni sur les dispositions précitées des articles L. 1111-2 et L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que ce sont les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui disposent de la compétence, à titre obligatoire, en matière de distribution publique de l'eau potable, d'élaboration du schéma de distribution d'eau potable et d'aménagement de bassin hydrographique, ni sur celles de l'article L. 1111-9 en l'absence de toute définition des modalités d'intervention du département en conférence territoriale de l'action publique. Le département ne saurait davantage fonder sa compétence sur les dispositions de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, en l'absence de toute demande d'intervention du département par l'une des collectivités ou sociétés que ces dispositions énumèrent et dès lors que le département est le maître d'ouvrage des opérations envisagées. Pour les mêmes motifs, le département ne peut pas davantage fonder sa compétence sur les dispositions précitées de l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'aucune convention n'a été signée à fin de mise à disposition par le département de son assistance technique. Par suite, aucune des dispositions qui précèdent n'était de nature à fonder la compétence du département pour adopter la délibération attaquée.

11. En deuxième lieu, aux termes du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : / (...) 3° L'approvisionnement en eau ; (...) / 10° (...) l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants (...) / 12° L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique. (...) ».* Aux termes du premier alinéa de l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime : « *Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les*

*catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence : ».* Aux termes, enfin, du troisième alinéa de l'article L. 151-37 du même code : *« Le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux ainsi que, s'il y a lieu, l'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations nécessaires à leur réalisation sont prononcés par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. (...) ».*

12. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées des articles L. 211-7 du code de l'environnement et L. 151-36 et L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime qu'elles donnent compétence au département pour réaliser des études préalables à des travaux ou des études de définition de travaux en matière d'approvisionnement d'eau ou d'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants à cette même fin, à la condition d'obtenir, dans les conditions qu'elles prévoient, du préfet ou du ministre compétent, une décision reconnaissant le caractère d'intérêt général ou d'urgence desdites études ou travaux.

13. Il ne ressort au contraire d'aucune pièce du dossier que le département aurait sollicité ou obtenu une décision reconnaissant le caractère d'intérêt général ou d'urgence des études envisagées dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre relatif au réservoir-barrage de Grosbois, décrit au point 6 du présent jugement. Dans ces conditions, et alors que la délibération litigieuse, qui prend acte d'un point d'étape et prévoit une unique autorisation de programme et des crédits de paiement globalisés pour les deux opérations, est indivisible, le conseil départemental de la Côte-d'Or ne tenait pas davantage des dispositions précitées du code de l'environnement, compétence pour adopter la délibération litigieuse.

14. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2123-1 du code général de la propriété des personnes publiques : *« Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent ou font gérer leur domaine public, dans les conditions fixées par les lois et les règlements en vigueur. ».* Aux termes de l'article L. 2221-1 du même code : *« Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables. ».*

15. A supposer même que le marché de maîtrise d'œuvre relatif à la boucle des Maillys soit susceptible de se rattacher à la gestion par le département de la Côte-d'Or de son domaine public ou privé, dès lors que tout ou partie du périmètre de l'étude correspond à des terrains acquis par le département, il ressort des pièces du dossier que le réservoir de Grosbois n'appartient pas au département de la Côte-d'Or, de sorte que le département de la Côte-d'Or ne tenait, en tout état de cause, pas davantage des dispositions précitées du code général de la propriété des personnes publiques, compétence pour édicter la délibération litigieuse.

16. Dès lors, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, il résulte de tout ce qui précède que Mme P. est fondée à demander l'annulation de la délibération du 15 décembre 2020 par laquelle le conseil départemental de la Côte-d'Or a pris acte du point d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie départementale de l'eau, a créé une autorisation de programme d'une durée de cinq ans, pour un montant total de 5 250 000 euros, destinée au financement des études de maîtrise d'œuvre pour la mobilisation de deux ressources en eau d'intérêt départemental et a inscrit une somme d'un million d'euros en crédits de paiement au titre de l'année 2021.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département de la Côte-d'Or la somme demandée par Mme P. au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Ces mêmes dispositions font par ailleurs obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme P., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le département de la Côte-d'Or demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 15 décembre 2020 par laquelle le conseil départemental de la Côte-d'Or a pris acte du point d'étape sur la mise en œuvre de la stratégie départementale de l'eau, a créé une autorisation de programme d'une durée de cinq ans, pour un montant total de 5 250 000 euros, destinée au financement des études de maîtrise d'œuvre pour la mobilisation de deux ressources d'intérêt départemental et a inscrit une somme d'un million d'euros en crédits de paiement au titre de l'année 2021, est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme P. est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme A. P. et au département de la Côte-d'Or.

Copie en sera adressée au préfet de la Côte-d'Or et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. D, président,  
M. A, premier conseiller,  
Mme C, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

A

D

La greffière,

Z

La République mande et ordonne au préfet de la Côte-d'Or, chacun en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition,  
Le greffier,