

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2100438

**SYNDICAT DU BASSIN VERSANT DE LA
VOUGE et autres**

**M. X
Rapporteur**

**M. Y
Rapporteur public**

Audience du 22 juin 2021
Lecture du 1^{er} juillet 2021

135-05-05
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Dijon

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 16 février, 25 mai et 7 juin 2021, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, le syndicat du bassin versant de la Vouge, la communauté de communes de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges, la communauté de communes de la vallée de la Tille et de l'Ignon, la communauté de communes Mirebellois et Fontenois, la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon et la communauté de communes Auxonne-Pontailier Val de Saône, représentés par la société civile professionnelle Seban & Associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 décembre 2020, par laquelle le préfet de la Côte-d'Or et le préfet de la Haute-Marne ont créé, à compter du 1^{er} janvier 2021, le syndicat mixte Tille Vouge Ouche et ont constaté la dissolution du syndicat du bassin versant de la Vouge, du syndicat du bassin de l'Ouche, du syndicat intercommunal du bassin versant de la Tille supérieure, de l'Ignon et de la Venelle, et du syndicat intercommunal d'aménagement de la Tille Aval, de la Norges et de l'Arnison ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure, dès lors qu'il n'est pas établi que les conditions de majorité requises par l'article L. 5212-27 du code générale des collectivités territoriales ont été respectées ;

- la procédure d'obtention de l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale de la Côte-d'Or est irrégulière ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une erreur de droit, dès lors qu'il pose le principe de deux compétences obligatoires en méconnaissance du principe d'exclusivité, dont la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, qui ne peut être une compétence obligatoire, dès lors qu'elle ne peut être simultanément transférée par des communautés de communes et des communes qui en sont membres ;
- les compétences à la carte ont été transférées par la décision attaquée, et non par délibérations des membres du nouveau syndicat, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté attaqué est également entaché d'une erreur de droit, dès lors que les préfets ne pouvaient modifier la nature, obligatoire ou facultative, des compétences exercées par les anciens syndicats et soumettre le nouveau syndicat au régime des syndicats à la carte ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'il prévoit l'exercice par le syndicat de compétences qui n'étaient pas exercées par les syndicats préexistants ;
- l'arrêté attaqué est encore entaché d'une erreur de droit, dès lors que la distinction entre le contenu des compétences obligatoires et des compétences à la carte exercées par le syndicat n'est pas clairement définie ;
- les préfets de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne ont commis une erreur de droit en ne faisant pas usage de leur pouvoir d'appréciation pour rejeter un projet de fusion non cohérent ;
- l'arrêté querellé est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le syndicat qu'il crée ne permet pas d'assurer la solidarité territoriale et que les statuts mettent en œuvre une gouvernance radicalement déséquilibrée de la gestion de l'eau sur le territoire.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 avril et 31 mai 2021, le préfet de la Côte-d'Or conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée le 16 février 2021 au préfet de la Haute-Marne, qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Par une intervention, enregistrée le 21 mai 2021 et un mémoire enregistré le 1^{er} juin 2021, Dijon Métropole, représentée par la société d'exercice libéral par actions simplifiée Adamas Affaires publiques, demande au tribunal de rejeter la requête n° 2100438 et de mettre à la charge du syndicat du bassin versant de la Vouge, de la communauté de communes de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges, de la communauté de communes de la vallée de la Tille et de l'ignon, de la communauté de communes Mirebellois et Fontenois, de la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon et de la communauté de communes Auxonne-Pontailier Val de Saône la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées par une lettre du 7 mai 2021 que cette affaire était susceptible, à compter du 26 mai 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 8 juin 2021 par ordonnance du même jour.

Vu :

- l'ordonnance n° 2100439 du 23 mars 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Dijon ;
- l'ordonnance n° 2101026 du 16 avril 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Dijon ;
- l'ordonnance n° 2100908 et 2100917 du 20 avril 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Dijon ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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. X,
- les conclusions de M. Y rapporteur public,
- et les observations de Me A, représentant les requérants, de M. B et de Mme C, représentant le préfet de la Côte-d'Or et de Me D, représentant Dijon Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 décembre 2020, les préfets de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne ont décidé la création, à compter du 1^{er} janvier 2021, d'un syndicat mixte fermé à la carte, dénommé syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche, par la fusion de quatre syndicats, le syndicat du bassin versant de la Vouge, le syndicat du bassin de l'Ouche, le syndicat intercommunal du bassin versant de la Tille supérieure, de l'IGNON et de la Venelle, et le syndicat intercommunal d'aménagement de la Tille Aval, de la NORGES et de l'ARNISON, et ont constaté la dissolution corrélative des quatre syndicats préexistants. Le syndicat du bassin versant de la Vouge et les cinq communautés de communes requérantes, toutes membres du syndicat mixte ainsi créé, demandent au juge de l'excès de pouvoir l'annulation de cet arrêt inter-préfectoral. Par une ordonnance du 23 mars 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Dijon a suspendu l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intervention en défense de Dijon Métropole :

2. Dijon Métropole justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêté inter-préfectoral contesté. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales :
« I. – Des syndicats de communes et des syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions fixées par le présent article. / Le projet de périmètre du nouveau syndicat envisagé peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les membres font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés (...) / III. – L'établissement public issu de la fusion constitue de droit

soit un syndicat de communes lorsqu'il résulte de la fusion exclusive de syndicats de communes, soit, dans le cas contraire, un syndicat prévu à l'article L. 5711-1 ou, selon sa composition, à l'article L. 5721-1. / Les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats. / Lorsque la fusion emporte transferts de compétences des syndicats au nouveau syndicat, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 5211-17. / Le syndicat issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, dans son périmètre, aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. (...) ».

4. Aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement : *« I.-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 : / 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; / 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; / (...) 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; / (...) 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; (...) / I bis.-Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I. A cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I. (...) ».* L'article 56 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a transféré à compter du 1^{er} janvier 2018 la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, définie par les dispositions précitées, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Aux termes enfin de l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales : *« Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public. / (...) En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de cette compétence, définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce transfert total ou partiel peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'établissement public territorial ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement. (...) ».*

5. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées qu'un syndicat mixte, créé par la fusion de plusieurs syndicats mixtes préexistants ne peut se voir transférer que des compétences détenues par au moins l'un d'entre eux. S'agissant de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, composée des quatre missions décrites aux 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, et eu égard, d'une part à la dérogation figurant au troisième alinéa de l'article L. 5211-61 du code général des

collectivités territoriales, permettant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de transférer séparément chacune de ces missions à des syndicats distincts ou d'en conserver l'exercice, et d'autre part aux principes de spécialité et d'exclusivité qui s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme permettant, à l'occasion d'une fusion de syndicats mixtes, d'étendre la compétence du syndicat mixte en résultant à l'une de ces quatre missions lorsqu'aucun des syndicats préexistants ne l'exerçait.

6. En l'espèce, l'arrêté inter-préfectoral litigieux a créé le syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche par fusion du syndicat du bassin versant de la Vouge, du syndicat intercommunal du bassin versant de la Tille supérieure, de l'Ignon et de la Venelle, du syndicat du bassin de l'Ouche et du syndicat intercommunal d'aménagement de la Tille Aval, de la Norges et de l'Arnison, à l'issue de la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales. Il est constant qu'aucun de ces quatre syndicats mixtes n'exerçait la mission prévue par le 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement définie comme « la défense contre les inondations et contre la mer ». Par suite, il résulte de ce qui vient d'être dit que les préfets de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne ne pouvaient, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales, inclure, au nombre des missions exercées par le syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche, résultant de la fusion litigieuse, une partie de celles définies par le 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, sur tout ou partie de son territoire.

7. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'arrêté du 28 décembre 2020, par lequel les préfets de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne ont créé le syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche, par fusion de quatre syndicats préexistants, doit être annulé.

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

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, la somme que Dijon Métropole demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat le versement au syndicat du bassin versant de la Vouge, à la communauté de communes de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges, à la communauté de communes de la vallée de la Tille et de l'Ignon, à la communauté de communes Mirebellois et Fontenois, à la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon et à la communauté de communes Auxonne-Pontailier Val de Saône, de la somme de 500 euros chacun au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de Dijon Métropole est admise.

Article 2 : L'arrêté du 28 décembre 2020, par lequel les préfets de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne ont créé le syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche, par fusion du syndicat du bassin versant de la Vouge, du syndicat intercommunal du bassin versant de la Tille supérieure, de

l'Ignon et de la Venelle, du syndicat du bassin de l'Ouche et du syndicat intercommunal d'aménagement de la Tille Aval, de la Norges et de l'Arnison, est annulé.

Article 3 : L'Etat versera au syndicat du bassin versant de la Vouge, à la communauté de communes de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges, à la communauté de communes de la vallée de la Tille et de l'Ignon, à la communauté de communes Mirebellois et Fontenois, à la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon et à la communauté de communes Auxonne-Pontailier Val de Saône la somme de 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat du bassin versant de la Vouge, à la communauté de communes de Gevrey-Chambertin et de Nuits-Saint-Georges, à la communauté de communes de la vallée de la Tille et de l'Ignon, à la communauté de communes Mirebellois et Fontenois, à la communauté de communes Forêts, Seine et Suzon, à la communauté de communes Auxonne-Pontailier Val de Saône, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et à Dijon Métropole.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique, au préfet de la Côte-d'Or, au préfet de la Haute-Marne, au syndicat mixte Tille, Vouge, Ouche, au syndicat intercommunal du bassin versant de la Tille supérieure, de l'Ignon et de la Venelle, au syndicat du bassin de l'Ouche et au syndicat intercommunal d'aménagement de la Tille Aval, de la Norges et de l'Arnison.

Délibéré après l'audience du 22 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Z, président,
M. X, premier conseiller,
Mme T, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} juillet 2021.

Le rapporteur,

Le président,

X

Z

Le greffier,

N

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, en ce qui la 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,