



SOCIÉTÉ D'AVOCATS

Christian HUGLO
Docteur en droit

Corinne LEPAGE
Ancien membre
du Conseil de l'Ordre
Docteur en droit

Alexandre MOUSTARDIER
Membre du Conseil
National des Barreaux
Ancien membre
du Conseil de l'Ordre

Marie-Pierre MAÎTRE
Docteur en droit

François BRAUD

Gwendoline PAUL*

Adrien FOURMON

Julien GIRARD
Docteur en droit

Avocats associés

PARIS

81 rue de Monceau
75008 Paris - France
Tél +33 (0)1 56 59 29 59
Fax +33 (0)1 56 59 29 39
paris@huglo-lepage.com
www.huglo-lepage.com

RENNES

19 rue Hoche
35000 Rennes - France
Tél +33 (0)2 99 38 15 47
rennes@huglo-lepage.com

BRUXELLES

80 avenue de Visé
1170 Bruxelles - Belgique
Tél +32 2 649 96 66
bruxelles@huglo-lepage.com

* Avocat au Barreau de Rennes

Membre du réseau GESICA
TOQUE P321

Selarl inter-barreaux

Certifié ISO 9001 V. 2008

Monsieur Jean-Luc TOULY
5 avenue des Piliers
94210 LA VARENNE ST HILAIRE

Paris, le 24 mars 2014

AFF : TOULY C/ CNE
REF : CLJ/CLJ/MP. - Dossier n° 13022163

Dossier suivi avec Maître Jean-Christophe MENARD

Cher Jean-Luc,

Je reviens vers toi dans le cadre du dossier visé en références et te prie de bien vouloir trouver en annexe copie du mémoire du Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie.

Je t'en souhaite bonne réception et te remercie de tes éventuelles observations sur ce mémoire.

Dans cette attente,

Je te prie d'agréer, Cher Jean-Luc, l'expression de ma considération distinguée et dévouée.

Corinne LEPAGE

PJ – Celle annoncée



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Secrétariat général

Paris, le **20 MARS 2015**

Direction des affaires juridiques
Sous-direction des affaires juridiques de l'environnement
et de l'urbanisme
Bureau des affaires juridiques de l'eau et de la nature

La ministre

à

Madame le président du tribunal administratif de
Paris

Nos réf. : ETA 1432

Vos réf. : 1402295

Affaire suivie par : Mathilde Vervynck et Fuchsia Desmazières

fuchsia.DESMAZIERES@developpement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 35 92 - Fax : 01 40 81 88 70

Courriel : ajeu3.dai.sg@developpement-durable.gouv.fr

Objet : observations en défense sur la requête n°1402295 présentée pour Monsieur Jean-Luc TOULY contre la délibération n°2013-06 en date du 18 décembre 2013 du Comité national de l'eau

Par courrier du 2 avril 2014, vous m'avez communiqué la requête présentée pour Monsieur Jean-Luc TOULY tendant à l'annulation de la délibération n°2013-06 en date du 18 décembre 2013 du Comité national de l'eau.

Le requérant demande également au Tribunal la condamnation du Comité national de l'eau (CNE) à verser la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

I – RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

La deuxième feuille de route pour la transition écologique issue de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013 prévoit parmi ses « chantiers prioritaires » d'améliorer l'efficacité de la politique de l'eau, notamment en renforçant la gouvernance locale. Dans ce cadre, cette feuille de route prévoit de « Mandater un groupe de travail partenarial pour proposer des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin mais aussi locales (Commissions Locales de l'Eau notamment), applicables dès 2014 ».

Pour répondre à cet objectif, le CNE a constitué en son sein un groupe de travail « chargé de proposer des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales ».

Le 18 décembre 2013, les membres du CNE se sont réunis en formation plénière et ont, par la délibération n°2013-06, adopté les conclusions de ce groupe de travail.

Par requête enregistrée le 17 février 2014 sous le n°1402295, Monsieur TOULY demande l'annulation de cette délibération.

II – DISCUSSION

1. A titre principal, sur l'irrecevabilité de la requête :

La recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir est subordonnée au respect de plusieurs conditions, dont l'une tient au caractère *décisoire* de l'acte attaqué. C'est notamment à cette condition que l'acte pourra être regardé comme susceptible de faire grief. Cette exigence tenant au caractère *décisoire* de l'acte attaqué concerne tout recours pour excès de pouvoir, y compris celui introduit par un membre d'une assemblée délibérante contre un acte émanant de cette assemblée (voyez, pour un recours introduit contre un acte préparatoire : CE, Ass., 15 avril 1996, n°120273, *Synd. CGT des hospitaliers de Bédarieux*).

En l'espèce, la délibération attaquée se contente d'émettre des souhaits, demandes et autres recommandations¹. Elle ne peut donc être regardée comme comportant un caractère *décisoire* et n'est, dès lors, pas susceptible de recours pour excès de pouvoir (voyez, pour une délibération comportant un vœu, pour laquelle le Conseil d'État a précisé qu'elle ne pouvait être déférée au juge de l'excès de pouvoir même en raison de ses prétendus vices propres : CE, 29 décembre 1997, n°157623, *SARL Enlem* ; pour une délibération comportant des propositions : CE, 25 septembre 1995, n°162898 et n°162970, *Féd. Syndicale unitaire enseignement, éducation, recherche et a.* ; ou encore pour une délibération comportant des prises de position : CE, 16 mai 2011, n°319619, *commune de Wittelsheim*).

La requête de M. TOULY devra donc être rejetée comme irrecevable.

2. A titre subsidiaire, sur le bien-fondé de la requête :

2.1. Sur la légalité externe

2.1.1. Sur le moyen tiré de l'irrégularité procédurale :

M. TOULY soutient que la délibération contestée est entachée d'un triple vice de procédure, caractérisé, d'abord, par le fait que l'ordre du jour de la convocation du 4 décembre 2013 adressée par le CNE à ses membres en prévision de la réunion du 18 décembre 2013 ne mentionne pas explicitement l'examen d'une délibération « *ayant vocation à formuler des recommandations et des demandes visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales* », ensuite, par le fait que le projet de délibération n'a été présenté aux membres du CNE que lors de la séance, enfin, par celui que le rapport présentant les conclusions du groupe de travail « *gouvernance des instances de bassin* » leur aurait été transmis tardivement.

- Concernant, d'abord, l'irrégularité alléguée tenant à l'absence de mention suffisamment précise dans l'ordre du jour, de l'objet de la délibération :

La procédure de consultation du comité national de l'eau est régie, en partie, par les articles D. 213-1 et suivants du code de l'environnement.

¹ Voyez, à titre d'illustrations : « *Le Comité national de l'eau, (...) : SOUHAITE que le Comité national de l'eau soit ressaisi dans les mêmes conditions pour faire des propositions si de nouvelles évolutions législatives interviennent dans ce domaine ; (...) RECOMMANDE aux préfets coordonnateurs de bassin de veiller, auprès des interlocuteurs qu'ils sollicitent pour des désignations dans les instances de bassin, à une répartition la plus équilibrée possible entre les hommes et les femmes ; (...).* »

L'article D. 213-6 prévoit à cet effet que : « **I.-Le Comité national de l'eau se réunit au moins une fois par an en formation plénière sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour. Il adopte son règlement intérieur. / Il est saisi par le ministre chargé de l'environnement des questions pour lesquelles sa consultation est rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire. / Des rapporteurs peuvent être désignés par le ministre chargé de l'environnement sur proposition du président du comité. Ils sont chargés de l'étude et de la présentation des affaires inscrites à l'ordre du jour. Ils sont choisis soit parmi ses membres, soit à l'extérieur du comité. / Lorsque le Comité national de l'eau examine, en application du deuxième alinéa de l'article R. 213-12-5, les projets relatifs aux orientations de la politique de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, au programme pluriannuel d'activité et d'intervention et au rapport annuel, le président du Comité national de l'eau invite les représentants du personnel siégeant au conseil d'administration de l'office. / II.-Le Comité national de l'eau peut constituer des groupes de travail auxquels peuvent être associés des personnalités extérieures** ».

Ces dispositions ne dérogent pas à celles du décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif qui s'appliquent, en principe, aux commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'État et des établissements publics administratifs de l'État² qui sont, conformément à l'article 16, applicables au comité national de l'eau, institué par la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Toutefois, les dispositions du décret du 8 juin 2006 organisent plus précisément les modalités de la consultation en prévoyant, d'une part, à l'article 5, que la convocation adressée par le président de la commission « *peut être envoyée par tous moyens, y compris par télécopie ou par courrier électronique* » et qu'il « *en est de même des pièces ou documents nécessaires à la préparation de la réunion ou établis à l'issue de celle-ci* ».

D'autre part, l'article 9 du décret précise que : « *Sauf urgence, les membres des commissions reçoivent, cinq jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et, le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites* ».

Il n'est pas contesté que la convocation a été adressée, accompagnée de l'ordre du jour, aux membres du comité dans un délai suffisant avant la tenue de la réunion.

En revanche, le requérant estime que l'ordre du jour était incomplet faute de mentionner explicitement l'examen d'une délibération « *ayant vocation à formuler des recommandations et des demandes visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales* ».

Une telle précision n'est exigée par aucun des textes précités et le Tribunal relèvera que la convocation (dont une copie est jointe à la requête) mentionne, en son point n°3, que la réunion portera sur : « (...) *les comptes rendus des réunions de commissions et des groupes de travail* » dont celui du « *groupe de travail sur la gouvernance de la politique de l'eau* ».

Or, en tant qu'elle formule des recommandations et vœux visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et des instances locales, la délibération s'inscrit dans le cadre de l'examen des comptes rendus des commissions et groupes de travail, notamment celui relatif à la gouvernance de la politique de l'eau. L'ordre du jour joint à la convocation faisait donc état de ce sujet, examiné au cours de la séance et sur lequel il a pu, ainsi, être valablement délibéré et ce, sans qu'il puisse être exigé la mention expresse de la délibération à intervenir, dont l'objet est précisément de rendre compte de l'examen de ces comptes rendus par le comité, notamment en formulant des propositions.

² L'article D. 213-1 prévoit que le comité national de l'eau est placé auprès du ministre chargé de l'environnement.

- Concernant, ensuite, l'irrégularité alléguée tenant à l'absence de transmission, en amont de la séance, du projet de délibération et à la transmission tardive du rapport remis par le groupe de travail « gouvernance des instances de bassin » :

L'article D. 213-6 n'impose pas la communication aux membres du comité, préalablement à la séance, du projet de délibération : est en effet seulement imposée la communication de l'ordre du jour en amont de la séance.

Cette transmission du projet de délibération n'est pas plus imposée par l'article 9, précité, du décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif dans la mesure où le projet de délibération ne peut être regardé comme un document nécessaire à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour.

À supposer même que tel fut le cas, alors que M. TOULY indique lui-même que le projet de délibération a été présenté aux membres du CNE lors de la séance, sa non-transmission en amont n'a pas été susceptible, en l'espèce, de priver les membres du comité de la possibilité d'émettre leur avis en toute connaissance de cause. Dès lors, l'irrégularité de procédure, à la supposer avérée, ne pourra entraîner l'illégalité de la délibération (CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n°335033).

De même, alors qu'il est constant que le rapport remis par le groupe de travail « gouvernance des instances de bassin » a été transmis aux membres du comité, par voie électronique, la veille de la séance, dans l'après-midi, leur offrant ainsi la possibilité d'en prendre utilement connaissance avant qu'il en soit discuté, l'irrégularité invoquée ne pourra être retenue.

Le double moyen tiré de l'irrégularité procédurale sera donc écarté.

2.1.2. Sur le moyen tiré de l'insuffisance de motivation :

Ce moyen devra être écarté comme inopérant dans la mesure où, d'une part, la délibération attaquée, qui ne constitue pas une décision individuelle, n'entre dans aucune des catégories de décisions visées par la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public et où, d'autre part, il ne résulte d'aucune autre disposition l'obligation de motiver ce type de « décisions ».

2.2. Sur la légalité interne

Monsieur TOULY estime d'abord que la délibération litigieuse aurait pour objet l'adoption de conclusions d'un groupe de travail irrégulièrement constitué (son existence ne reposant sur aucune base légale) et serait ainsi entachée d'un défaut de base légale.

Dans la mesure où la possibilité pour le comité national de l'eau de constituer des groupes de travail est expressément prévue à l'article D. 213-6, II du code de l'environnement, ce moyen devra être écarté comme manquant en fait.

M. TOULY estime ensuite qu'en délibérant sur la gouvernance des instances de bassin et locales, le comité aurait excédé les missions qui lui sont conférées par la loi et ainsi commis une erreur de droit et un détournement de pouvoir.

L'article L.213-1 du code de l'environnement dispose que le CNE a notamment pour mission « 1° De donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassin et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassin ».

M. TOULY n'est donc pas fondé à soutenir qu'en délibérant sur ce sujet, notamment en proposant des orientations visant, selon lui, à améliorer la gouvernance des instances de bassin, sans imposer de telles réformes, le comité aurait excédé le champ des missions qui lui sont conférées par la loi. Aucune erreur de droit ne saurait donc être retenue.

Enfin, le moyen tiré du détournement de pouvoir entachant la délibération, non établi, sera écarté.

III - CONCLUSION

Par ces motifs, je conclus à ce qu'il plaise au Tribunal de bien vouloir rejeter, dans son ensemble, la requête présentée par Monsieur TOULY.

Pour la ministre et par délégation.
L'adjoint au sous-directeur des affaires juridiques
de l'environnement et de l'urbanisme

Bernard HUBERT