

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR

Monsieur Jean-Luc TOULY, conseiller régional Ile de France
Agissant en son nom personnel et en sa qualité de représentant du
Comité de bassin Seine-Normandie au Comité National de l'Eau
17 rue de l'Abattoir - 93120 WISSOUS

Ayant pour avocat

La SELARL HUGLO LEPAGE & Associés Conseil
Maître Corinne LEPAGE
40, rue de Monceau – 75 008 PARIS
Tel. : 01.56.59.29.59 Fax. : 01.56.59.29.39

CONTRE

La délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 du
Comité national de l'eau, dont le siège est 246 boulevard Saint
Germain – 75005 PARIS (production n° 1)

Le requérant défère à la censure du Tribunal administratif de céans la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 par laquelle le Comité national de l'eau a proposé des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales.

RAPPEL DES FAITS

Le Comité national de l'eau a été créé par l'article 15 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Cet organisme rassemble en son sein plusieurs collèges représentant les usagers, les associations, les collectivités territoriales, les représentants de l'Etat, des personnes compétentes ainsi que les présidents des comités de bassin.

Les compétences du Comité national de l'eau sont par ailleurs clairement définies par le législateur. Aux termes de l'article L.213-1 du code de l'environnement, le Comité nationale de l'eau a en effet pour mission :

« 1° De donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassin ;

2° De donner son avis sur tous les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ;

3° De donner son avis sur les projets de décret concernant la protection des peuplements piscicoles ;

4° De donner, sur proposition d'un comité consultatif constitué en son sein, son avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement. »

Or, lors de sa dernière assemblée plénière en date du 18 décembre 2013, le Comité national de l'eau a connu de graves dysfonctionnements qui se sont traduits par l'adoption de plusieurs délibérations dont, notamment, la délibération n° 2013-06 portant « *adoption des conclusions du groupe de travail au sein du Comité national de l'eau chargé de proposer des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales* » (**Production n° 1**).

Sur la convocation en date du 4 décembre 2013 adressée aux membres de l'assemblée plénière, il était simplement indiqué que l'ordre du jour porterait sur les points suivants :

« 1. Approbation du compte rendu de la séance du 10 octobre 2013 ;

2. Projets de textes relatifs à la prise en compte des substances dangereuses pour l'environnement dans la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique ;

3. *Comptes rendus des réunions des commissions et des groupes de travail ;*

4. *Présentation des chantiers de simplification ;*

5. *Présentation de la partir du projet de loi-cadre sur la biodiversité relative à l'Agence française pour la biodiversité ;*

6. *Points divers » (Production n° 2)*

Or, la veille de l'assemblée plénière, les membres votants ont reçu plusieurs **rappports dont celui du groupe de travail « Gouvernance des instances de bassin » lequel** ne vise, rien moins, qu'à demander la modification de l'organisation, du fonctionnement interne et, en définitive, des compétences du Comité national de l'eau !

Plus encore, c'est la veille de l'assemblée plénière, soit quelques heures à peine avant le commencement de ses travaux et des votes, que les membres de cette assemblée se sont vus remettre remettre un rapport de 50 pages (Production n° 3) élaborés par un « *groupe de travail ad hoc* » - dont l'existence n'est d'ailleurs prévu ni par la loi ni par les statuts du Comité national de l'eau – destinée à éclairer les membres votants sur l'objet et la portée de la délibération n°2013-06.

En d'autres termes, les membres votants de l'assemblée vont disposer de quelques heures à peine pour découvrir, lire et comprendre un rapport de 50 pages supposé éclairer un vote intervenant le jour même **et qui n'est pas inscrit à l'ordre du jour de ce CNE du 18 décembre !**

Curieusement encore, cette délibération vise, non seulement, à réformer l'organisation interne du Comité national de l'eau mais, plus encore et fort opportunément, à favoriser et à renforcer la présence en son sein de représentants des intérêts professionnels de l'agriculture, de la pêche, **de l'industrie** ou bien encore du tourisme.

Cette délibération, tant du point de vue de son objet que de la procédure à l'issue de laquelle elle a été adoptée, souffre de graves irrégularités que Monsieur TOULY (**conseiller régional Ile de France**), en sa qualité membre de l'assemblée plénière du Comité national de l'eau et de représentant du Comité de bassin Seine-Normandie au Conseil National de l'Eau, entend contester devant le tribunal de céans.

C'est la décision contestée.

II. DISCUSSION

La délibération querellée sera annulée tant pour des motifs de légalité externe que des motifs de légalité interne.

A TITRE LIMINAIRE, SUR LA RECEVABILITE DU PRESENT RECOURS :

Sur l'intérêt à agir de Monsieur TOULY :

S'il était nécessaire de le démontrer, Monsieur TOULY justifie bien d'un intérêt à agir pour contester la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 par laquelle le Comité national de l'eau a proposé des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales.

En effet, il est de jurisprudence constante qu'un membre d'un organe délibérant justifie d'un intérêt à agir pour contester les délibérations adoptées par ce même organe délibérant (voir par exemple **CE, 3 juin 2009, n° 319101/319642 ; voir encore CE, 30 octobre 1998, n° 149662 ; CE, 29 juin 1994, n° 120000**).

En l'espèce, tel est bien le cas.

En effet, Monsieur TOULY, en sa qualité de conseiller régional d'Ile de France, est membre du Comité national de l'eau et siège au sein de l'assemblée plénière de ce comité. Il siège en outre au sein du collège « Collectivités territoriales » du Comité national de l'eau. Monsieur TOULY est encore membre du comité de bassin Seine-Normandie.

C'est à ces différents titres encore que Monsieur TOULY a par ailleurs reçu une convocation du Comité national de l'eau en date du **5 décembre 2013** pour participer à la réunion plénière du comité. **Trois mails, contenant des pièces jointes correspondant à des documents complémentaires, seront envoyés par Régine Pinard du secrétariat du CNE aux membres du CNE le 17 décembre entre 11h et 17h**

Par conséquent, en sa qualité de représentant du Comité de bassin Seine-Normandie au **Comité** National de l'Eau et membre votant de l'assemblée plénière de ce même comité, Monsieur TOULY justifie bien d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 par laquelle le Comité national de l'eau a proposé des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales

2.1. Sur l'illégalité externe de la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013

2.1.1.- Sur l'illégalité externe de la délibération pour vice de procédure

Le requérant entend, à ce titre, souligner le défaut d'information préalable auxquels les membres de l'organe délibérant du Comité Nationale de l'Eau ont droit en vue de débattre et, le cas échéant, voter les délibérations proposées, et ce de manière éclairée.

En effet, il est une règle constante selon laquelle les membres des organismes consultatifs doivent recevoir, préalablement à la convocation de l'organisme, l'ordre du jour ainsi que l'ensemble des documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites.

Il en est ainsi, par exemple, des réunions des commissions consultatives de l'environnement dont les membres doivent recevoir cinq jours au moins avant la réunion la convocation écrite accompagnée des éléments d'information suffisant pour leur permettre de délibérer de manière éclairée.

Cette règle vaut également pour les organismes non consultatifs.

Il en est ainsi des conseillers municipaux qui ont le droit d'être informés par la communication de tous les documents nécessaires à l'appréciation d'un projet qu'ils ont vocation à examiner (CE, 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt c/. Mallet et autres*, n° 68743, rec. p. 608).

La jurisprudence indique également que cette information doit se faire en temps utile afin que les conseillers municipaux **puissent disposer d'un temps de réflexion suffisant avant de délibérer** (CAA Douai, 11 mai 2000, *Commune de Sangatte*, req. n° 96DA02550).

Or, en l'espèce, la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 a bien été adoptée au terme d'une procédure irrégulière.

En effet, il convient de souligner que la convocation adressée par le Comité national de l'eau à ses membres pour la tenue de l'assemblée plénière du 18 décembre 2013 souffre de plusieurs irrégularités.

Ainsi, l'ordre du jour ne fait aucunement mention de l'adoption d'une ou de plusieurs délibérations. Il indique encore moins qu'une délibération ayant vocation à formuler des recommandations et des demandes visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales (**Production n° 2**).

En outre, il est seulement indiqué sur la convocation du **4 décembre 2013 reçue par mail du 5 décembre 2013** que l'ordre du jour portera sur les points suivants :

- « 1. *Approbation du compte rendu de la séance du 10 octobre 2013 ;*
2. *Projets de textes relatifs à la prise en compte des substances dangereuses pour l'environnement dans la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique ;*
3. *Comptes rendus des réunions des commissions et des groupes de travail ;*
4. *Présentation des chantiers de simplification ;*
5. *Présentation de la partir du projet de loi-cadre sur la biodiversité relative à l'Agence française pour la biodiversité ;*
6. *Points divers »*

A aucun moment il n'est fait mention de ce qu'une ou plusieurs délibérations auront vocation à être débattues puis soumis au vote de l'assemblée plénière.

Il n'est pas plus indiqué que la question de l'amélioration de la gouvernance des instances de bassin et locales sera abordée.

Enfin et surtout :

- le projet de délibération n° 2013-06 **n'a été présentée** aux membres du Comité national de l'eau **qu'en séance le 18 décembre 2013 et à l'écran, sans document papier**, ce qui constitue une grave irrégularité de nature, d'une part, à empêcher les membres de l'assemblée plénière d'être pleinement éclairés sur l'objet des travaux et de leurs votes et, d'autre part, à entacher l'adoption de ladite délibération d'un vice de procédure ;
- **un rapport de 50 pages qui aurait, précisément, permis aux membres de l'assemblée plénière du Comité national de l'eau d'être éclairés sur le contenu et la portée de cette délibération n° 2013-06 a été remis le jour même du vote (Production n° 3) et transmis par mail la veille en milieu de journée !**

Faute, par conséquent, d'avoir été adoptée au terme d'une procédure régulière, la délibération querellée est donc entachée d'illégalité.

Pour cette raison déjà, le Tribunal administratif de céans ne pourra donc qu'annuler la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013.

2.1.2.- Sur l'illégalité externe de la délibération tirée de son défaut de base légale

Le requérant entend, à ce titre, souligner que la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 est dépourvue de toute base légale.

En effet, il convient de rappeler que le Comité national de l'eau comprend un comité consultatif et plusieurs comités permanents.

Précisément, l'article D. 213-7 du Code de l'environnement dispose que :

« Le comité consultatif et les comités permanents sont présidés par le président du Comité national de l'eau ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par l'un des vice-présidents désigné par le président.

Le comité consultatif et les comités permanents sont convoqués par le président du Comité national de l'eau. Ils peuvent désigner des rapporteurs choisis parmi leurs membres ou des personnalités extérieures. Ils peuvent s'adjoindre la présence d'experts qui participent aux délibérations avec voix consultative.

Le président du comité consultatif ou permanent transmet la proposition d'avis aux membres du Comité national de l'eau pour discussion lors d'une prochaine séance. »

Le Comité national de l'eau comprend ainsi :

- le comité consultatif composé d'un président et de vingt-deux membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'environnement (**article D. 213-8 alinéa 1^{er} du Code de l'environnement**) ;
- le comité permanent de la pêche (**article D. 213-9 alinéa 1^{er} du Code de l'environnement**) ;
- et le comité permanent des usagers du système d'information sur l'eau (**article D. 213-9 alinéa 1^{er} du Code de l'environnement**).

Ni les textes ni les statuts du Comité national de l'eau ne prévoient que cet organisme comprenne en son sein d'autres composantes ayant un pouvoir décisionnel.

En l'espèce, la délibération querellée a pour objet d'adopter les conclusions d'« *un groupe de travail ad hoc créé en son sein afin de proposer des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales* ».

Or, l'existence de ce « groupe de travail ad hoc » n'est prévue ni par le Code de l'environnement ni par les statuts du Comité national de l'eau (Production n° 3).

Dès lors, ce groupe de travail et les travaux qu'il a produit ne reposent sur aucune base légale et n'ont aucune existence ni portée juridique.

Par conséquent, la délibération querellée a pour objet d'adopter les conclusions d'un rapport remis par un « groupe de travail » irrégulièrement constitué et qui ne possède, en vérité, aucune existence légale !

Cette irrégularité vicie donc l'objet même de la délibération laquelle est donc dépourvue de toute base légale.

Pour cette raison encore, la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 devra être annulée par le tribunal administratif de céans.

2.1.3.- Sur l'illégalité externe de la délibération tirée de son défaut de motivation

Il n'est pas inutile de rappeler que la motivation d'un acte administratif consiste pour l'auteur de cet acte **à exposer les raisons de fait ou de droit qui l'ont déterminé à édicter l'acte en question et qui sont donc à l'origine de la décision.**

Il convient encore de rappeler que la loi du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public oblige l'Administration à motiver ses décisions.

L'article 3 de la loi de 1979 requiert que la motivation d'une telle décision comporte :

« L'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. »

Ainsi que le rappelle la doctrine la plus éminente :

*« L'auteur de la décision est tenu d'exposer de façon complète et précise les raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est prise. » (R. Chapus, **DAG-II, 12^e édition, n° 1318**).*

Comme le souligne encore fort opportunément la doctrine, *« une motivation désinvolte ou stéréotypée peut entacher l'acte d'illégalité » (Morand Deviller J., **Droit administratif, Montchrestien, 2011, p. 333**).*

En effet, il est essentiel pour le juge administratif de disposer des motifs qui ont pu inspirer la décision de l'administration afin d'en contrôler la légalité. Une simple description d'une situation de fait ne peut donc être considérée comme une motivation telle que l'entend le Conseil d'Etat.

La jurisprudence exige que la motivation ne se réduise pas à l'énoncé de considérations abstraites, mais qu'elle soit circonstanciée, et qu'elle précise notamment les éléments de fait à l'origine de la décision. A défaut, la décision non régulièrement motivée est annulée.

Le Conseil d'Etat interprète d'ailleurs cette exigence de manière très stricte (**voir notamment CE, 24 juillet 1981, *Belasri*, AJDA 1981, p. 473 ; CE, 1^{er} juillet 1981, *Besnault*, AJDA 1981, p. 474**).

Or, en l'espèce, le Comité national de l'eau a insuffisamment motivé sa délibération.

En effet, sa seule lecture ne permet pas de saisir les motifs de fait ou de droit qui ont déterminé sa décision. Ainsi, à plusieurs reprises, le Comité national de l'eau se contente de formuler des recommandations ou des demandes sans que l'on ne saisisse à aucun moment les raisons de fait ou de droit qui les justifient.

Concernant les principes de fonctionnement des instances de bassin, le Comité national de l'eau indique, sans plus de précisions, qu'il « *APPROUVE les principes fédérateurs de fonctionnement des instances de bassin annexés* » (**Production n° 1**).

De même, le Comité national de l'eau « *DEMANDE la création de 3 sous-collèges au sein du collège des usagers (un sous-collège d'« usagers non professionnels » (association de défense des consommateurs, associations environnementales, représentants des activités nautiques), et deux sous-collèges d'usagers professionnels : « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » et « industrie et artisanat »), les personnalités qualifiées et les représentants des CESER (socio-économiques) formant une quatrième composante du collège des usagers non affectée à ces sous-collèges* » (**Production n° 1**).

De même encore, il « *DEMANDE de conserver les équilibres existants, différenciés par bassin, entre les 2 sous-collèges professionnels en veillant à ce que les professionnels aquacoles (s'entendant au sens européen : conchylicole et piscicole) aient au moins un représentant dans chaque bassin sauf situation particulière qui conduirait à constater une très faible présence de ces activités sur le bassin* » (**Production n° 1**).

L'on ne comprend pas plus les raisons de fait et de droit qui peuvent conduire le Comité national de l'eau à demander « *à ce que les désignations par l'AMF de représentants des communes et intercommunalités soient orientées par arrêté, en complément des critères existants organisés par strates de population vers des représentants exerçant des responsabilités dans des structures en charge spécifiquement de la gestion de l'eau* » (**Production n° 1**).

A aucun moment, les motifs contenus dans la délibération ne permettent donc de comprendre la justification de ces demandes, lesquelles ne concernent rien que le fonctionnement et la gouvernance interne du Comité national de l'eau.

Par conséquent, la délibération est insuffisamment motivée et elle encourt donc à nouveau l'annulation

2.2.- Sur l'illégalité interne de la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 tirée de l'erreur de droit doublée d'un détournement de pouvoir

Le tribunal de céans ne pourra également que constater que la délibération querellée est entachée d'un détournement de pouvoir doublé d'une erreur de droit.

En effet, la délibération n° 2013-06 ne revient rien moins qu'à proposer de modifier la gouvernance des instances de bassin et locales ce qui ne relève absolument pas des compétences du Comité national de l'eau telles que définies par le législateur.

A ce titre, il convient de rappeler au tribunal de céans que les compétences du Comité national de l'eau sont prévues par l'article L. 213-1 du Code de l'environnement au terme duquel :

« Le Comité national de l'eau a pour mission :

1° De donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassin ;

2° De donner son avis sur tous les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ;

3° De donner son avis sur les projets de décret concernant la protection des peuplements piscicoles ;

4° De donner, sur proposition d'un comité consultatif constitué en son sein, son avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement »

Il découle donc de cette disposition que le Comité national de l'eau ne dispose d'aucune compétence pour réviser, voire seulement proposer de réformer, la composition des collèges des comités de bassin.

Cette compétence relève exclusivement du domaine de la loi.

Or, en l'espèce, la délibération querellée propose purement et simplement de modifier l'organisation, le fonctionnement interne et, *in fine*, du Comité national de l'eau.

Le Comité national de l'eau outrepassé ainsi ses compétences lorsqu'il demande :

- « la création de 3 sous-collèges au sein du collège des usagers (un sous-collège d'« usagers non professionnels » (association de défense des consommateurs, associations environnementales, représentants des activités nautiques), **et deux sous-collèges d'usagers professionnels : « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme »** et « industrie et artisanat »), les personnalités qualifiées et les représentants des CESER (socio-économiques) formant une quatrième composante du collège des usagers non affectée à ces sous-collèges »
- « **de revoir l'arrêté de composition** des comités de bassin et d'y réserver, dans chaque bassin, 1/3 des sièges des 3 sous-collèges au sous-collège « non professionnel », en réalisant bassin par bassin une mise au point fine des affectations des membres aux collèges » » ;
- Plus encore « **d'améliorer les modes de désignation des représentants professionnels « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme »** au comité de bassin. En particulier, l'arrêté devrait préciser que les chambres régionales d'agriculture désignent dans chaque bassin des représentants des principales agricultures présentes sur le bassin, à la fois quant aux filières et aux pratiques, dont un agriculteur engagé dans une démarche de certification d'agriculture biologique ou certifié « haute valeur environnementale de niveau 3 » dite HVE » (**Production n° 1**)

Or, ces demandes formulées par le Comité national de l'eau ne relèvent pas de ses compétences telles qu'elles sont énumérées par l'article L. 213-1 du Code de l'environnement. D'ailleurs, et pour tout dire, la demande du Comité national de l'eau visant à voir améliorer, sans plus d'explications ni justifications, « **les modes de désignation des représentants professionnels « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme »** » ne manque pas de laisser perplexe tant elle sert, en vérité, les intérêts exclusifs de quelques groupes d'intérêts.

Il ressort donc clairement, tant de l'objet que du contenu de la délibération n° 2013-06, que cette décision est entachée d'un détournement de pouvoir doublée d'une erreur de droit.

Dès lors, le Tribunal administratif de céans ne pourra donc qu'annuler la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 par laquelle le Comité national de l'eau a proposé des orientations visant à améliorer la gouvernance des instances de bassin et locales.

II.3 Sur les frais irrépétibles

Compte tenu de ce qui précède, il serait particulièrement inéquitable de laisser à la charge de Monsieur TOULY les frais qu'il a dû engager pour assurer la défense de ses intérêts.

C'est donc à juste titre que le Comité national de l'eau sera condamné à verser à Monsieur TOULY la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

**PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES À PRODUIRE, DÉDUIRE OU SUPPLÉER,
AU BESOIN MÊME D'OFFICE**

L'exposant conclue qu'il plaise au Tribunal administratif de céans de :

- **ANNULER** la délibération n° 2013-06 en date du 18 décembre 2013 du Comité national de l'eau.
- **CONDAMNER** le Comité national de l'eau à verser la somme de 2 500 euros au requérant au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à PARIS, le 14 février 2014
SELARL HUGLO LEPAGE & Associés, Conseil
Corinne LEPAGE

BORDEREAU DE PRODUCTION
(INVENTAIRE DÉTAILLÉ)

- Production n°1 Délibération n° 2013-06 du Comité national de l'eau en date du 18 décembre 2013
- Production n°2 Convocation du Comité national de l'eau en date du 4 décembre 2013
- Production n°3 Rapport et propositions du groupe de travail « Gouvernance des instances de bassin »

Fait à PARIS, le 14 février 2014
SELARL HUGLO LEPAGE & Associés, Conseil
Corinne LEPAGE