

N°2201835

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DU MORBIHAN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul Gasnier
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-De Gand
Rapporteuse publique

2^e chambre

Audience du 28 novembre 2024
Décision du 16 décembre 2024

27-05-05

54-01-04

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 25 mai 2022, le 31 mai 2024 et le 4 octobre 2024, le département du Morbihan, représenté par Me Rouhaud, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mars 2022 par lequel la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne a approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 et arrêté le programme pluriannuel de mesures de ce bassin ;

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

Il soutient que :

- il a intérêt à agir en ce que :

- il a déjà été maître d'ouvrage de projets soumis à la loi sur l'eau ;
- son territoire accueille la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Golfe du Morbihan et Riha d'Étel ;
- il exerce des compétences d'assistance technique en matière d'eau ;
- il est consulté dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision du SDAGE en application de l'article R. 212-6 du code de l'environnement ;

- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure en ce que la synthèse des avis et observations du public n'a pas été publiée sur le site www.eaufrance.fr en méconnaissance de l'article R. 212-6 du code de l'environnement ;

- il est entaché d'un vice de procédure en ce qu'aucune déclaration d'intention n'a été publiée en méconnaissance des articles L. 121-18 et R. 121-25 du code de l'environnement ;
- il est entaché d'un vice de procédure en ce que les modifications introduites après la mise à disposition du public, notamment celles relatives aux zones humides, à la nouvelle disposition 1A-2, à la réalisation d'analyses HMUC (hydrologie-milieux-usages-climat) préalablement à la construction de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) et au renforcement de la lutte contre l'eutrophisation, constituent des modifications substantielles qui devaient faire l'objet d'une nouvelle consultation des personnes visées à l'article R. 212-6 du code de l'environnement ;
- l'extension de la protection des zones humides aux espaces périphériques à celles-ci prévue par la disposition 8B-1 du SDAGE est entachée d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle n'est pas justifiée par la protection des zones humides et ne peut être permise par l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- la disposition 8A-1 relative à la réalisation d'inventaires des espaces périphériques aux zones humides est entachée d'erreur de droit en ce que les auteurs du SDAGE ne pouvaient imposer une formalité non prévue par les textes ;
- les orientations et dispositions imposant la réalisation d'analyses « HMUC » sont illégales en ce qu'elles instituent une formalité non prévue par le code de l'environnement ;
- les dispositions 8A-1 et 8B-1 portent atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense enregistrés le 28 mars 2024, le 4 septembre 2024 et un mémoire enregistré le 28 octobre 2024 non-communicé, la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable en ce que le département du Morbihan ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;
- les moyens soulevés par le département du Morbihan ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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. Gasnier, rapporteur,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- les observations de Me Weinkopf, substituant Me Rouhaud, représentant le département du Morbihan,
- les observations de Mme Benedetti, représentant la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne.

Une note en délibéré, présentée pour le département du Morbihan par Me Rouhaud, a été enregistrée le 2 décembre 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 18 mars 2022, la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne a approuvé le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 couvrant le territoire de ce bassin et le programme pluriannuel de mesures qui y est associé. Le département du Morbihan demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le cadre juridique du litige :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : « (...) III. – *Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1 (...) / IV. – Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent : (...) 3° Pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; (...) / IX. – Le schéma directeur détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique adoptés mentionnés à l'article L. 371-3 ou les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionnés à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées aux IV à VII. En particulier, le schéma directeur identifie les sous-bassins ou parties de sous-bassins dans lesquels une gestion coordonnée des ouvrages, notamment hydroélectriques, est nécessaire ». Aux termes de l'article L. 212-2-1 du même code : « *L'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Elle organise la participation du public à l'élaboration du programme pluriannuel de mesures selon les modalités prévues au II de l'article L. 212-2. Ce programme ainsi que sa mise à jour périodique sont soumis à l'avis du comité de bassin* ».*

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales : « *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, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. / Il contribue à la politique de sécurité sanitaire dans les conditions prévues à l'article L. 201-10-1 du code rural et de la pêche maritime. / Le président du conseil départemental est compétent pour coordonner le développement de l'habitat inclusif défini à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles, notamment en présidant la conférence prévue à l'article L. 233-3-1 du même code, et l'adaptation des logements au vieillissement de la population* ». Aux termes de l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme : « *Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des*

crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2 ». Aux termes de l'article L. 113-9 du même code : « La politique du département prévue à l'article L. 113-8 est compatible avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II du présent livre ; / 2° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues à l'article L. 112-3 ; / 2° bis Le schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 du code de l'environnement ; / 3° Les schémas de cohérence territoriale ; / 4° Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement ; / 5° Les directives territoriales d'aménagement ». Enfin aux termes de l'article R. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales : « I- L'assistance technique mise à disposition par le département consiste à aider les communes et établissements publics mentionnés à l'article R. 3232-1 à : / 1° Identifier les intervenants et compétences nécessaires à la réalisation de leurs projets ; / 2° Organiser leurs projets sur les plans juridique, administratif et financier ; / 3° Rechercher les financements publics et présenter les demandes de financement nécessaires à la réalisation de leurs projets ; / 4° Organiser sur le plan technique la conduite de leurs projets et passer les contrats publics nécessaires à cet effet. / II. - Dans le domaine de l'assainissement et de la protection des ressources en eau, l'assistance technique porte sur : / 1° La gestion patrimoniale et l'amélioration des performances des systèmes d'assainissement collectif ; / 2° L'organisation des contrôles d'installations et l'identification des travaux à réaliser en matière d'assainissement non collectif ; (...) / 5° L'instauration et la mise en œuvre des périmètres de protection des captages d'eau potable au sens de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique ; / 6° La définition des mesures de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et leur suivi ; / 7° La définition des mesures de gestion quantitative des ressources en eau potable et de gestion patrimoniale et performante des réseaux d'adduction d'eau potable. / III. - Dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, l'assistance technique porte sur : / 1° L'identification des collectivités compétentes et l'optimisation de leur organisation pour la réalisation des projets ; / 2° La définition d'actions de protection et de restauration des zones humides et d'opérations groupées d'entretien régulier des cours d'eau ; / 3° Le recensement des digues existantes, l'identification des autres ouvrages ou infrastructures susceptibles de contribuer à la prévention des inondations conformément au II de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement et à la définition de systèmes d'endiguement et d'aménagements hydrauliques, au sens des articles R. 562-13 et R. 562-18 du même code, qui sont susceptibles d'être constitués à partir de ces ouvrages et infrastructure ; / 4° La mise en cohérence entre, d'une part, les actions de prévention des inondations décidées dans le cadre de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement et, d'autre part, les autres actions concourant à la gestion des risques d'inondation conformément aux articles L. 566-2 et L. 566-8 du même code ».

4. Une personne morale de droit public ne peut se voir reconnaître la qualité de tiers recevable à contester devant le juge administratif un document de planification que dans les cas où les effets induits par les orientations ou les prescriptions de ce document sont de nature à affecter par eux-mêmes sa situation, les intérêts dont elle a la charge et les compétences que la loi lui attribue.

5. En premier lieu, il résulte des dispositions précitées que le SDAGE n'a pour effet que d'énoncer des orientations en matière de gestion de la ressource en eau. Or, ainsi qu'il résulte des dispositions citées au point 3, le département du Morbihan ne dispose d'aucune compétence propre en matière de gestion de l'eau ou plus généralement en matière de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire qui serait susceptible d'être directement affectée par les orientations du SDAGE. En outre, bien qu'il dispose d'une compétence en matière de protection et de gestion des espaces naturels sensibles, il ne ressort pas des pièces du dossier et il n'est

d'ailleurs pas allégué que le document de planification en litige serait de nature, par ses orientations, à porter une atteinte suffisamment directe à cette politique dont il résulte au demeurant de l'article L. 113-9 du code de l'urbanisme qu'elle n'a pas à être compatible avec le SDAGE. De la même manière, si le département est habilité, par l'article R. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales, à assister techniquement les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dans le domaine de l'assainissement, de la protection des ressources en eau et de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, il ne s'agit que d'une compétence d'appui au service d'autres collectivités qui, eu égard à sa nature, n'est pas de nature à révéler une atteinte directe à ses compétences propres. Il s'ensuit que l'arrêté attaqué est insusceptible de porter atteinte à l'un des intérêts dont à la charge le département du Morbihan au titre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

6. En deuxième lieu, si le département se prévaut de manière générale de sa qualité de maître d'ouvrage de projets potentiellement soumis à la police de l'eau et notamment au respect des orientations du SDAGE dans un rapport de compatibilité, une telle circonstance ne suffit pas à lui conférer un intérêt direct pour demander l'annulation de l'arrêté portant approbation d'un tel document de planification. En l'espèce, dès lors que le département requérant ne fait état d'aucun projet en cours dont il aurait la maîtrise d'ouvrage ni d'aucun ouvrage dont il serait propriétaire qui seraient susceptibles d'être affectés par les orientations du SDAGE prises dans leur ensemble, il ne justifie pas d'un intérêt à agir à ce titre.

7. En troisième lieu, bien que les orientations du SDAGE sont susceptibles d'influer sur les objectifs généraux et les dispositions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), la seule circonstance qu'un conseiller départemental siègerait au sein de la commission locale de l'eau, chargée de l'élaboration, de la révision du SAGE « Golfe du Morbihan et Riha d'Étel » n'est pas de nature à affecter directement la situation, les intérêts ou la compétence du département.

8. En dernier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la seule circonstance que le conseil départemental est consulté pour avis sur le projet de SDAGE, en application de l'article R. 212-6 du code de l'environnement, ne permet pas de lui conférer un intérêt lui donnant qualité à agir à l'encontre du schéma définitivement approuvé. Par ailleurs, le département n'établit ni n'allègue qu'il n'aurait pas été consulté en application de cette disposition, si bien que son droit à être associé à l'élaboration du SDAGE n'a pas été méconnu.

9. Dès lors, eu égard aux effets des orientations du SDAGE, aux compétences dévolues au département par la loi ainsi qu'aux intérêts dont il a la charge, et alors même que son territoire s'inscrit dans le champ territorial du SDAGE Loire-Bretagne, le département du Morbihan ne justifie pas d'un intérêt suffisamment direct lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté du 18 mars 2022 contesté. La fin de non-recevoir opposée par la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne, doit par suite être accueillie.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la requête du département du Morbihan doit être rejetée en toutes ses conclusions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du département du Morbihan est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au département du Morbihan et à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques.

Copie en sera adressée pour information à la préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète coordonnatrice du bassin Loire-Bretagne.

Délibéré après l'audience du 28 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne président,
M. Gasnier, conseiller,
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 décembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Paul GASNIER

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Marie-Josée PRÉCOPE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.