

Mme GESLAN-DEMARET, président  
M. Thierry TEULIERE, rapporteur  
Mme TORELLI, rapporteur public  
MARC;MARC;MARC, avocats

Lecture du mardi 19 juillet 2022

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

Procédures contentieuses antérieures :

La commune de Toulouse a demandé au tribunal administratif de Toulouse, par sa requête n°1701907, d'annuler la décision du 23 mars 2017 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a refusé de constater son retrait du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du Touch à compter du 1er janvier 2017 ainsi que la décision implicite de rejet de sa demande, d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de réexaminer sa demande tendant à ce qu'il constate son retrait du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du Touch au 1er janvier 2017 et 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.

Toulouse Métropole a demandé au tribunal administratif de Toulouse, par sa requête n°1701908, d'annuler la décision du 23 mars 2017 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a refusé de prendre un arrêté reconnaissant l'exercice anticipé par la métropole de la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " à compter du 1er janvier 2017 et de constater le retrait à cette même date des communes membres de la métropole des syndicats intervenant en matière de " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ", ainsi que la décision implicite de rejet de sa demande, d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de réexaminer ses demandes tendant à ce qu'il adopte un arrêté reconnaissant l'exercice anticipé par la métropole de la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " à compter du 1er janvier 2017 et constate le retrait à cette même date des communes membres de la métropole des syndicats intervenant en matière de " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ", dans un délai de trois semaines à compter du jugement à intervenir, et 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.

Par un jugement n°1701907 et 1701908 du 20 décembre 2019, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Procédures devant la cour :

I. Par une requête, enregistrée le 18 février 2020, et des mémoires, enregistrés les 13 octobre et 16 novembre 2021, ce dernier n'ayant pas été communiqué, sous le n°20BX00601 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux puis le 11 avril 2022 sous le n°20TL20601 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, Toulouse Métropole, représentée par le cabinet Goutal, Alibert et associés, agissant par Me Goutal, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 20 décembre 2019 ;

2°) d'annuler la décision du 23 mars 2017 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a refusé de prendre un arrêté reconnaissant l'exercice anticipé par la métropole de la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " à compter du 1er janvier 2017 et de constater le retrait à cette même date des communes membres de la métropole des syndicats intervenant en matière de " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de réexaminer ses demandes relatives à l'exécution de la délibération du conseil métropolitain en date du 6 octobre 2016, dans un délai maximum de trois semaines à compter de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier, en ce qu'il ne comporte pas la signature des magistrats et tant qu'il n'est pas démontré que ces mentions obligatoires prescrites par l'article R. 741-7 du code de justice administrative figurent sur la minute ;  
- le jugement est mal fondé ; seule la métropole avait compétence pour décider d'activer la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " au 1er janvier 2017 et y était parfaitement autorisée par la loi ; le tribunal a commis une erreur de droit en estimant qu'elle ne pouvait mettre en oeuvre par anticipation cette compétence sans que l'ensemble de ses communes membres n'ait préalablement délibéré pour exercer cette compétence  
- le jugement est mal fondé ; le tribunal a commis une erreur de droit en considérant que si la métropole s'était dotée de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations au 1er janvier 2017, la conséquence en serait non pas le retrait de ses communes membres des syndicats concernés mais la substitution de la métropole à ses communes membres au sein de ces derniers ; le tribunal a fait application des dispositions du IV ter de l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales qui n'étaient pas encore en vigueur à la date du 1er janvier 2017.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 juin 2020 et 18 octobre 2021, le syndicat du bassin Hers Girou, représenté par Me Marc, conclut au rejet de la requête et à ce que soient mis à la charge de Toulouse Métropole les dépens ainsi le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2021, le syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch, représenté par Me Marc, conclut au rejet de la requête et à ce que soient mis à la charge de Toulouse Métropole les dépens ainsi le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par ordonnance du 21 octobre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 novembre 2021.

II. Par une requête, enregistrée le 18 février 2020, et des mémoires, enregistrés les 13 octobre et 16 novembre 2021, ce dernier n'ayant pas été communiqué, sous le n°20BX00602 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux puis le 11 avril 2022 sous le n°20TL20602 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la commune de Toulouse, représentée par le cabinet Goutal, Alibert et associés, agissant par Me Goutal, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 20 décembre 2019 ;

2°) d'annuler la décision du 23 mars 2017 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a refusé de constater son retrait du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du Touch au 1er janvier 2017 ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de réexaminer ses demandes tendant à ce qu'il constate son retrait du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du Touch au 1er janvier 2017 ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier, en ce qu'il ne comporte pas la signature des magistrats et tant qu'il n'est pas démontré que ces mentions obligatoires prescrites par l'article R. 741-7 du code de justice administrative figurent sur la minute ;  
- le jugement est mal fondé ; seule la métropole avait compétence pour décider d'activer la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " au 1er janvier 2017 et y était parfaitement autorisée par la loi ; le tribunal a commis une erreur de droit en estimant qu'elle ne pouvait mettre en oeuvre par anticipation cette compétence sans que l'ensemble de ses communes membres n'ait préalablement délibéré pour exercer cette compétence ;  
- le jugement est mal fondé ; le tribunal a commis une erreur de droit en considérant que si la métropole s'était dotée de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations au 1er janvier 2017, la conséquence en serait non pas le retrait de ses communes membres des syndicats concernés mais la substitution de la métropole à ses communes membres au sein de ces derniers ; le tribunal a fait application des dispositions du IV ter de l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales qui n'étaient pas encore en vigueur à la date du 1er janvier 2017.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 juin 2020 et 18 octobre 2021, le syndicat du bassin Hers Girou, représenté par Me Marc, conclut au rejet de la requête et à ce que soient mis à la charge de la commune de Toulouse les dépens ainsi le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2021, le syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch, représenté

par Me Marc, conclut au rejet de la requête à ce que soient mis à la charge de la commune de Toulouse les dépens ainsi le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 octobre 2021, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par ordonnance du 25 octobre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 novembre 2021.

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement des requêtes de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 ;
- 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. Thierry Teulière, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Aveline, représentant Toulouse Métropole et la commune de Toulouse, les observations de Me Marc, représentant le syndicat du bassin Hers Girou et le syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch et les observations de Mme A..., représentant l'Etat.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 6 octobre 2016, le conseil de Toulouse Métropole a décidé, d'une part, de mettre en oeuvre par anticipation l'application de l'article 56 II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, relatif à la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ", à compter du 1er janvier 2017, et d'autre part, de demander au préfet de la Haute-Garonne de tirer toutes les conséquences de cette mise en oeuvre anticipée, notamment en vertu de l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors en vigueur, c'est-à-dire sans mise en oeuvre par anticipation du I de l'article 63 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. A la suite d'échanges avec les services préfectoraux, le président de Toulouse Métropole a, par une lettre du 9 février 2017, demandé au préfet de la Haute-Garonne d'adopter un arrêté prononçant l'exercice anticipé par la métropole de la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " depuis le 1er janvier 2017, et, par voie de conséquence, de constater la dissolution du syndicat de la vallée de l'Aussonnelle à cette même date, du fait de la substitution de plein droit de la métropole à ce syndicat, ainsi que le retrait des communes membres de la métropole des autres syndicats intervenant sur son territoire en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, soit du syndicat du bassin Hers-Girou, du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la vallée du Touch et de ses affluents (dénommé depuis juillet 2019 syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch), du syndicat intercommunal à vocation multiple de la Saudrune et du syndicat intercommunal du Courbet. Par une lettre du même jour, le maire de Toulouse a demandé au préfet de la Haute-Garonne de constater le retrait de la commune du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la vallée du Touch et de ses affluents. Par deux décisions du 23 mars 2017, le préfet de la Haute-Garonne a rejeté les demandes du président de Toulouse Métropole et du maire de Toulouse. Par un jugement du 20 décembre 2019, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté les requêtes de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse tendant à l'annulation des décisions du préfet du 23 mars 2017 et à ce qu'il soit enjoint à cette autorité de réexaminer leurs demandes. Par les requêtes susvisées enregistrées respectivement sous les n° 20TL20601 et 20TL20602, Toulouse Métropole et la commune de Toulouse relèvent appel de ce jugement. Ces requêtes dirigées contre le même jugement présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : " Dans les tribunaux administratifs et les cours

administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience. ". En l'espèce, il résulte de l'instruction que la minute du jugement contesté a été signée par le président de la formation de jugement, la rapporteure ainsi que la greffière d'audience. Par suite, le moyen soulevé tiré du caractère irrégulier du jugement contesté, faute de signatures de la minute, manque en fait et doit donc être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

3. Aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, dans sa version issue du II de l'article 56 de la loi susvisée du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : " 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 oeuvre 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 (...) ". Aux termes du II de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, modifié par l'article 76 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : " Les I et II de l'article 56 de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2018. / Toutefois, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, mettre en oeuvre par anticipation les mêmes I et II ". Par ailleurs, aux termes de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable dès l'entrée en vigueur, le 29 janvier 2014, de la loi susvisée du 27 janvier 2014 : " I. - La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : (...) j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; (...) ".

4. Les requérantes exposent que la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " appartenait à Toulouse Métropole depuis sa création le 1er janvier 2015, en application des dispositions de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales et des statuts de la métropole et que cette dernière pouvait seule " activer " cette compétence en application des dispositions précitées du II de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014.

5. Toutefois, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, cette compétence ne pouvait être mise en oeuvre avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2018, du nouvel article L. 211-7 du code de l'environnement, issu de l'article 56 de la loi du 27 janvier 2014, qui a défini la consistance d'une telle compétence et décidé qu'elle incombait aux communes, sauf en cas de mise en oeuvre anticipée par application du second alinéa du II de l'article 59 de la même loi. A cet égard, ce second alinéa dispose expressément que les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale peuvent mettre en oeuvre par anticipation le II de l'article 56 de la même loi. Par cette disposition et à la supposer applicable aux métropoles, le législateur, privilégiant une initiative conjointe des communes et de leurs groupements, n'a ainsi pas entendu permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de décider seuls et indépendamment de toute intervention des communes, d'exercer par anticipation la compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ", quand bien même cette compétence constitue, depuis leur création, une compétence obligatoire des métropoles en application de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de l'article 43 de la loi du 27 janvier 2014. Par suite, le préfet de la Haute-Garonne n'a pas commis d'erreur de droit en retenant, par les décisions attaquées, que la seule délibération du conseil de la métropole était insuffisante, en l'absence de délibérations de ses communes membres, pour lui permettre de prononcer une prise de compétence " gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations " anticipée et il était, pour ce seul motif, fondé à rejeter les demandes dont il était saisi.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les conséquences de la prise anticipée de la compétence, que Toulouse Métropole et la commune de Toulouse ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation des décisions du 23 mars 2017 et à ce qu'il soit enjoint à l'autorité préfectorale de réexaminer leurs demandes.

Sur les frais liés au litige :

7. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans les présentes instances, la partie perdante, les sommes que la commune de Toulouse et Toulouse Métropole demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

8. D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions du syndicat du bassin Hers-Girou et du syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch, présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En l'absence de dépens au sens des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative dans la présente instance, les conclusions présentées à ce titre par ces syndicats doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : les requêtes de Toulouse Métropole et de la commune de Toulouse sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par le syndicat du bassin Hers-Girou et le syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch au titre des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Toulouse Métropole, à la commune de Toulouse, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au syndicat du bassin Hers-Girou et au syndicat mixte Garonne Aussonnelle Louge Touch.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 5 juillet 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,

Mme Blin, présidente assesseur,

M. Teulière, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 juillet 2022.

Le rapporteur,

T. Teulière

La présidente,

A. Geslan-Demaret

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le 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 de la présente décision.

N° 20TL20601-20TL2060

---