

A - Sur la légalité externe

Le préfet de la Côte d'Or, aux termes d'une argumentation juridique hardie qui n'est pas exempte de contradiction, défend le point de vue selon lequel sa nouvelle décision poursuivant simplement quelques aménagements rédactionnels de pure forme de la réglementation préexistante, ne justifierait aucune autre formalité procédurale que la saisine pour avis du conseil départemental d'hygiène de son département. Ce raisonnement nous paraît totalement erronée, en droit comme en fait.

D'une part, en droit, les prescriptions administratives susceptibles d'être édictées dans le cadre d'un arrêté préfectoral de protection de captage ont nécessairement une portée générale, dans le cadre de chacun des périmètres géographiques définis en conséquence. Il s'agit là à l'évidence de dispositions de nature réglementaire, n'en déplaise au préfet de Côte d'Or, qui ne justifie d'ailleurs pas son point de vue en considérant que la partie de l'arrêté interpréfectoral de 1981 « *concernant l'établissement des périmètres de protection (n'est pas) un acte réglementaire* ». Il est pourtant manifeste qu'un tel arrêté préfectoral est créateur de droit non seulement pour la collectivité pétitionnaire, mais aussi et surtout pour tous les propriétaires et usagers du foncier sur les périmètres géographiques qu'il réglemente.

Toujours en droit, la seule compétence liée du préfet de Côte d'Or en l'espèce était de s'assurer de l'achèvement de la procédure administrative tout juste engagée en 1981, alors que la loi rend depuis lors obligatoire la protection de tous les captages potentiellement vulnérables (article L. 1321-2 du code de la santé publique, tel que réformé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992), et non de la reprendre partiellement pour répondre à une sollicitation conjoncturelle du syndicat gestionnaire.

Encore en droit, le décret d'application définissant la procédure réglementaire d'établissement de la réglementation protectrice de captage affectée à l'eau potable ne définit nullement une procédure simplifiée de révision de cette réglementation. A défaut de telle précision, le préfet est tenu de conduire la procédure de révision dans le cadre de la seule procédure réglementaire applicable, et non dans le cadre d'une procédure administrative qu'il aménage lui-même à dessein selon l'espèce.

D'autre part, en fait, le nouvel arrêté interpréfectoral complémentaire du 24 juillet 2002, non seulement modifie les limites géographiques des périmètres (comblant une lacune antérieure), mais encore modifie substantiellement la réglementation applicable. Car entre l'implantation d'un camping et la réalisation d'un village de vacances, c'est une toute autre occupation des sols qui se dessine. En l'espèce, le préfet de Côte d'Or pourra difficilement nier le fait que sa « modeste » révision réglementaire n'a d'autre objet ni d'autre effet que d'ouvrir indirectement à l'urbanisation une zone naturelle très peu aménagée, située en zone rapprochée d'un captage d'alimentation en eau potable (sans qu'il soit besoin de spécifier que la majeure partie du projet soit implanté en périmètre éloigné, dès lors qu'il est notoire qu'en l'espèce, le découpage géographique des périmètres ne correspond plus aux risques sanitaires actuels).

Dans ces conditions, chacun des vices de procédures précitées s'avère substantiel et de nature à justifier l'annulation de la décision contestée

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N 0 021707 et 021724/PM

- Association « Eau et Rivières de Bourgogne »
 - Comité de défense du site de CHAMBOUX
 - Mme DREYFUS
 - M. GALLAND
 - M. BOUDIER
 - M. RAILLARD
- c/
- Préfet du département de la Côte-d'Or,
 - - Préfet du département de la Nièvre
 - Syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON

(2 ème chambre),

M. BOISSY
Rapporteur

M. DELESPIERRE
Commissaire du gouvernement

Audience du 29 avril 2003
Lecture du 20 mai 2003

VU l'), enregistrés au greffe du Tribunal le 23 septembre 2002, sous le n° 021707, la requête, les 21 janvier et 11 février 2003, les mémoires complémentaires, présentés par le comité de défense du site de CHAMBOUX dont le siège est au lieudit "Lavault" à SAINT-MARTIN-DE-LA-MER (Côte-d'Or), ainsi que Mme DREYFUS, M. GALLAND, M. BOUDIER et M. RAILLARD membres du comité agissant en leur qualité d'habitants à proximité du site ou de contribuables communaux ; les requérants demandent l'annulation de l'arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002 abrogeant l'arrêté interpréfectoral du 14 avril 1989 et modifiant celui du 16 juillet 1981 portant déclaration d'utilité publique des travaux de construction du barrage de CHAMBOUX, de la dérivation des eaux du Temin, des acquisitions de terrains, de la protection des périmètres de protection du captage et de tous travaux annexes ;

VU, enregistré le 17 octobre 2002, les observations présentées par le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX, concluant au rejet de la requête;

VU, enregistré le 10 janvier 2003, le mémoire présenté par le préfet du département de la Côte-d'Or, opposant, à titre principal, une fin de non-recevoir et, à titre subsidiaire, concluant au rejet de la requête;

VU, enregistré le 27 janvier 2003, le mémoire en défense présenté par le préfet du département de la Nièvre, s'en rapportant au mémoire du préfet du département de la Côte-d'Or et concluant au rejet de la requête ;

VU 2°), enregistrés au greffe du Tribunal le 23 septembre 2002, sous le n° 021724, la requête, le 17 octobre 2002, et les 18 et 23 avril 2003, les mémoires complémentaires, présentés par l'association pour la protection des écosystèmes aquatiques devenue « Eau et Rivières de Bourgogne », dont le siège est 1, Rue des Bouffrais au lieudit "Presle" à CUSSY-LES-FORGES (Yonne) représentée par M. PROUST, son président en exercice ; l'association pour la protection des écosystèmes aquatiques demande au Tribunal l'annulation de l'arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002 abrogeant l'arrêté interpréfectoral du 14 avril 1989 et modifiant celui du 16 juillet 1981 portant déclaration d'utilité publique des travaux de construction du barrage de CHAMBOUX, de la dérivation des eaux du Temin, des acquisitions de terrains, de la protection des périmètres de protection du captage et de tous travaux annexes ; elle sollicite également le versement d'une somme de 500 suros au titre des préjudices moraux et financiers dus à l'élaboration de ses mémoires ainsi que la condamnation de l'Etat à lui verser une somme de 800 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

VU, enregistré le 17 octobre 2002, les observations présentées par le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX, opposant, à titre principal, une fin de non-recevoir et, à titre subsidiaire, concluant au rejet de la requête ;

VU, enregistré le 10 janvier 2003, le mémoire en défense présenté par le préfet du département de la Côte-d'Or, opposant, à titre principal, une fin de non-recevoir et, à titre subsidiaire, concluant au rejet de la requête;

VU, enregistré le 27 janvier 2003, le mémoire en défense présenté par le préfet du département de la Nièvre, s'en rapportant au mémoire du préfet du département de la Côte-d'Or et concluant au rejet de la requête ;

VU la décision attaquée et les autres pièces des dossiers ;

VU le code de la santé publique;

VU le code de l'environnement;

expropriation pour cause d'utilité publique ;

VU le décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles ;

VU la circulaire du 24 juillet 1990 relative à la mise en place des périmètres de protection des points de prélèvements d'eau destinée à la consommation humaine ;

VU le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 avril 2003

le rapport de M. BOISSY, conseiller,
les observations de M. BOILLIN, "représentant le préfet du département de la Côte-d'Or;
les observations de Mme DREYFUS, M. RAILLARD et Mme GALLAND représentants le comité de défense du site de CHAMBOUX ;
les observations de M. PROUST, représentant l'association pour la protection des écosystèmes aquatiques ;
les observations de M. POILLOT, représentant le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX ;
et les conclusions de M. DELESPIERRE, commissaire du gouvernement;

CONSIDÉRANT que les requêtes susvisées n° 021707 et n° 021724 présentées par l'association pour la protection des écosystèmes aquatiques et de défense de leurs riverains, le comité de défense du site de CHAMBOUX, Mme DREYFUS, M. GALLAND, M. BOUDIER et M. RAILLARD contestent un même arrêté et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement;

CONSIDÉRANT que saisi d'une demande présentée par le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX le 14 février 2002 suite à une délibération du comité syndical en date du 14 décembre 2001 demandant une modification du règlement des périmètres de protection du captage du barrage de CHAMBOUX, les préfets des départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre ont, par arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002, abrogé l'arrêté interpréfectoral du 14 avril 1989 et modifié l'arrêté du 16 juillet 1981 portant déclaration d'utilité publique des travaux de construction du barrage de CHAMBOUX en tant qu'il contenait des dispositions concernant l'établissement ainsi que les prescriptions applicables aux périmètres de protection de ce captage ; que les associations et les personnes physiques requérantes demandent l'annulation du nouvel arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002 ;

Sur la recevabilité des requêtes

CONSIDÉRANT, en premier lieu, que les préfets des départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre soulèvent pour chacune des requêtes le défaut d'intérêt à agir de leurs auteurs contre (arrêté attaqué ;

CONSIDÉRANT que le comité de défense du site de CHAMBOUX et des usagers du réservoir d'eau potable du lac de CHAMBOUX a pour vocation, conformément à ses statuts, "la préservation du site, de l'écosystème et de l'environnement de CHAMBOUX et de ses alentours" ; que, compte tenu de cet objet social et de (objectif des dispositions de l'acte attaqué, qui visent principalement à permettre l'installation de résidences de tourisme dans le périmètre de protection du captage d'eau du lac de CHAMBOUX, le comité de défense du site de CHAMBOUX et des usagers du réservoir d'eau potable du lac de CHAMBOUX justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué ; qu'ainsi, sa demande est recevable ;

CONSIDÉRANT qu'en vertu de ses statuts, l'association « Eau et Rivières de Bourgogne », qui exerce ses activités dans les quatre départements composant la Bourgogne a pour vocation de défendre les intérêts des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, en particulier des consommateurs, ainsi que de protéger la faune et la flore de ces espaces en participant à la lutte contre la pollution directe et indirecte de l'eau ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutiennent les préfets défendeurs, l'objet social et le ressort territorial consacrés par les statuts de l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » donnent à celle-ci un intérêt suffisant pour agir contre l'arrêté interpréfectoral contesté qui concerne la modification de prescriptions applicables à des périmètres de protection d'un captage destiné à alimenter en eau potable des foyers situés dans les départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre ;

CONSIDÉRANT que Mme DREYFUS, MM. GALLAND, BOUDIER et RAILLARD, membres du comité de défense du site de CHAMBOUX, se sont joints à titre individuel, en qualité de contribuable communal ou d'habitants à proximité du site, aux conclusions présentées par leur comité dans la requête n°021707 ; qu'eu égard aux seules qualités dont ils se prévalent, ils ne justifient pas d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation d'un arrêté concernant spécifiquement la modification des prescriptions applicables à des périmètres de protection d'un captage d'eau potable ; que, dès lors, leurs demandes sont irrecevables pour défaut d'intérêt et de qualité pour agir ;

CONSIDÉRANT, en deuxième lieu, que le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX soutient qu'aucune pièce jointe au dossier ne permet de s'assurer de la validité du recours introduit par l'association pour la protection des écosystèmes aquatiques en l'absence d'extrait complet de la délibération de l'assemblée générale extraordinaire en date du 22 septembre 2002 ; que le syndicat doit être regardé comme ayant entendu soulever le défaut d'habilitation, par l'assemblée générale, du président pour ester en justice ; que, toutefois, la seule production d'un extrait d'une délibération en date du 22 septembre 2002 d'assemblée générale extraordinaire décidant d'ester en justice à l'encontre de l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 2002 est suffisante; que, dès lors, la fin de non-recevoir opposée par syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX ne peut qu'être écartée;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué

Sur le défaut d'enquête publique et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes

CONSIDÉRANT qu'il ressort des dispositions des articles L. 11-1 et suivants ainsi que R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique que les déclarations d'utilité publique sont soumises à enquête publique préalable ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique: "En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes activités et tous dépôts ou installations de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les activités, installations et dépôts ci-dessus mentionnés."; que l'article 9 du décret du 20 décembre 2001 susvisé précise que : "Les limites du périmètre de protection immédiat sont établies afin d'interdire toute introduction directe de substances polluantes dans l'eau prélevée et d'empêcher la dégradation des ouvrages. / Les terrains compris dans ce périmètre sont clôturés, sauf dérogation prévue dans l'acte déclaratif d'utilité publique, et sont régulièrement entretenus. Toutes activités, installations et dépôts y sont interdits, en dehors de ceux qui sont explicitement autorisés dans l'acte déclaratif d'utilité publique. / A l'intérieur du périmètre de protection rapprochée, sont interdits les activités, installations et dépôts susceptibles d'entraîner une pollution de nature à rendre l'eau impropre à la consommation humaine. Les autres activités, installations et dépôts peuvent faire l'objet de prescriptions et sont soumis à une surveillance particulière, prévues dans l'acte déclaratif d'utilité publique. Chaque fois qu'il est nécessaire, le même acte précise que les limites du périmètre de protection rapprochée seront matérialisées et signalées. / A l'intérieur du périmètre de protection éloignée peuvent être réglementés les activités, installations et dépôts qui, compte tenu de la nature des terrains, présentent un danger de pollution pour les eaux prélevées ou transportées, du fait de la nature et de la quantité de produits polluants liés à ces activités, installations et dépôts ou de l'étendue des surfaces que ceux-ci occupent...";

CONSIDÉRANT que les associations requérantes demandent l'annulation de l'arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002 en tant qu'il modifie les prescriptions applicables aux périmètres de protection du captage de CHAMBOUX ; qu'elles relèvent, notamment, que l'arrêté contesté modifie l'arrêté du 16 juillet 1981 portant déclaration d'utilité publique des travaux de construction du barrage et de la protection des périmètres de protection du captage, suite à une procédure simplifiée consistant en l'émission de deux avis de services de l'Etat et à une consultation du comité départemental d'hygiène du département de la Côte-d'Or ; qu'ainsi, la modification litigieuse est intervenue, contrairement à la règle de parallélisme des formes, sans que la procédure de consultation et d'enquête publique ayant présidée à l'édition de l'arrêté initial du 16 juillet 1981 ne soit reprise ;

CONSIDÉRANT qu'il ressort des pièces du dossier que les modifications opérées par l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 2002 consistent, aux termes mêmes de son article 2, en l'abrogation et au remplacement des dispositions des articles 6 (détermination des périmètres de protection), 8 (réglementation du périmètre de protection immédiat), 9 (réglementation du périmètre de protection rapproché) et 11 (mesures de protection de la retenue) de l'arrêté initial de 1981 ; qu'elles ont notamment pour but de permettre l'installation sur le périmètre de protection rapprochée de résidences de tourisme ainsi que des équipements et des aménagements qui y sont liés (constructions à usage de commerce,

équipements liés aux activités sportives et de loisirs et les voies de circulation et de sécurité annexes à ces résidences) ; que, dès lors, contrairement à ce que soutiennent les défendeurs, les modifications opérées par l'arrêté litigieux ne sont pas limitées à des compléments apportés à l'arrêté initial et modifient l'économie général des mesures de protection du captage ; qu'ainsi, même à supposer que l'arrêté du 16 juillet 1981 portant déclaration d'utilité publique des travaux de construction du barrage de CHAMBOUX et des périmètres de protection du captage n'ait pas de caractère réglementaire en tant qu'il règlemente les activités, installations et dépôts sur les périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée du captage, l'importance des modifications apportées à l'arrêté initial justifiait à elle seule le respect de la règle de parallélisme des formes ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 2002 est entaché d'illégalité ;

CONSIDÉRANT toutefois qu'il appartient au Tribunal de se prononcer sur l'exception soulevée en défense par les préfets des départements de la Nièvre et de la Côte-d'Or qui, si elle était fondée, serait de nature à entraîner le maintien de l'arrêté attaqué ;

CONSIDÉRANT que les défenseurs soutiennent que les carences dues aux imprécisions dont souffrait (arrêté initial concernant la protection des périmètres entourant le captage de CHAMBOUX plaçaient les représentants de l'Etat en situation de compétence liée pour opérer la modification litigieuse; qu'ainsi, les moyens tirés par les associations requérantes du non respect de la procédure d'édiction de l'arrêté modificatif sont, en tout état de cause, inopérants ;

CONSIDÉRANT qu'il ressort des pièces du dossier que les modifications opérées ont été effectuées par les préfets des départements de la Nièvre et de la Côte-d'Or à la demande du syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX afin de permettre la réalisation d'un projet de 300 résidences de tourisme et d'un complexe aqualudique de 25 hectares établis pour partie sur le périmètre de protection rapprochée du captage; qu'en l'espèce, aucune des dispositions précitées du code de la santé publique ou du décret du 20 décembre 2001 encadrant l'édiction de mesures de protection des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine ne précise qu'une demande de modification des périmètres existants, formulée par l'organisme gestionnaire pour favoriser la réalisation d'un projet immobilier, lie le représentant de l'Etat quant aux modifications à opérer sur la portée des prescriptions destinées à favoriser la protection dudit captage; qu'ainsi, à supposer, comme ils le prétendent devant le Tribunal, que les préfets des départements de la Nièvre et de la Côte-d'Or se soient crus en situation de compétence liée pour modifier les dispositions applicables aux périmètres de protection du captage de CHAMBOUX conformément à la demande dont les avait saisi le syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX, ils se sont mépris sur l'étendue de leur compétence en prenant une décision pour laquelle ils n'étaient pas en situation de compétence liée; que, par suite, cet argument ne peut qu'être écarté ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que le moyen soulevé en défense n'étant pas de nature à entrainer le maintien de l'arrêté attaqué, lequel est entaché d'un vice de procédure, il y a lieu d'en prononcer l'annulation

Sur les conclusions tendant au versement d'une somme de 500 euros Présentées par l'association « Eau et Rivières de Bourgogne »

CONSIDÉRANT que l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » demande le versement d'une somme de 500 euros au titre des préjudices moraux et financiers occasionnés par la rédaction de ses mémoires; qu'en égard à l'objet même de l'association, le seul fait d'avoir à engager une action en justice ne saurait lui causer un préjudice indemnisable ;

Sur les conclusions présentées par l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation." ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'État (ministre de l'écologie et du développement durable) à payer à l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » une somme de 50 euros au-titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE:

Article 1er : La requête est rejetée comme irrecevable en tant qu'elle est présentée par Mme DREYFUS, M. GALLAND, M. BOUDIER et M. RAILLARD ;

Article 9 : L'arrêté interpréfectoral en date du 24 juillet 2002 est annulé.

Article 3 : L'État (ministre de l'écologie et du développement durable) versera la somme de 50 euros à l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » au titre de l'article L. 761-1 du code, de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de l'association « Eau et Rivières de Bourgogne » est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Eau et Rivières de Bourgogne », au comité de défense du site de CHAMBOUX, à Mme DREYFUS, à M. GALLAND, à M. BOUDIER, à M. RAILLARD, au ministre de l'écologie et du développement durable et au syndicat mixte du barrage de CHAMBOUX ; en outre, copie en sera délivrée au préfet du département de la Côte-d'Or et au préfet du département de la Nièvre.