

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 339669

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES
NAVIGABLES DE FRANCE

Mme Maryline Saleix
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 8ème et 3ème sous-sections réunies)

M. Laurent Olléon
Rapporteur public

Sur le rapport de la 8ème sous-section
de la section du contentieux

Séance du 22 février 2012
Lecture du 24 avril 2012

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 mai et 23 août 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE, dont le siège est 175 rue Ludovic Boutleux BP 820 à Béthune (62408) ; il demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n°s 08PA01110, 08PA01111 du 18 mars 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté ses requêtes tendant à l'annulation des jugements n° 0500133 et n° 0404220 du 28 décembre 2007 par lesquels le tribunal administratif de Melun, à la demande de la société Eurobarges, a annulé deux états exécutoires émis les 16 janvier et 26 juin 2004 à l'encontre de cette société pour le recouvrement des sommes de 18 401,78 euros et de 9 281,56 euros ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses requêtes ;

3°) de mettre à la charge de la société Eurobarges la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi de finances n° 90-1168 du 29 décembre 1990 ;

Vu le décret n° 60-441 du 26 décembre 1960 ;

Vu le décret n° 91-797 du 20 août 1991 ;

Vu le décret n° 2008-1321 du 16 décembre 2008 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Maryline Saleix, chargée des fonctions de Maître des Requêtes,

- les observations de Me Balat, avocat de l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE et de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de la société Eurobarges,

- les conclusions de M. Laurent Olléon, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à Me Balat, avocat de l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE et à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de la société Eurobarges ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE a réclamé à la société Eurobarges, par deux états exécutoires émis les 16 janvier et 26 juin 2004, un péage des transports de marchandises par voie fluviale effectués au cours des années 2003 et 2004 ; que la société Eurobarges les ayant contestés devant le tribunal administratif de Melun, celui-ci en a prononcé l'annulation par deux jugements du 28 décembre 2007 ; que l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE demande l'annulation de l'arrêt du 18 mars 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté ses requêtes ;

Considérant qu'en vertu du I de l'article 124 de la loi du 29 décembre 1990 de finances pour 1991, l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE s'est vu confier l'exploitation, l'entretien, l'amélioration, l'extension des voies navigables et de leurs dépendances et la gestion du domaine de l'Etat nécessaire à l'accomplissement de ses missions ; que ces dispositions prévoient également que l'établissement public perçoit à son profit notamment des redevances et droits fixes sur les personnes publiques ou privées pour l'usage d'une partie du domaine public ; qu'aux termes du III de l'article 124 de la même loi : « Les transporteurs de marchandises ou de passagers (...) sont assujettis, dans des conditions fixées par

décret en Conseil d'Etat, à des péages perçus au profit de l'établissement public lorsqu'ils naviguent sur le domaine public qui lui est confié (...) Le montant de ces péages est fixé par l'établissement (...) » ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 20 août 1991 relatif aux recettes instituées au profit de Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 : « Pour le transport public ou privé de marchandises effectué à l'intérieur des limites du domaine confié à Voies navigables de France par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990) susvisée, le transporteur acquitte un péage pour tout parcours réalisé en utilisant le réseau fluvial. Les tarifs du péage sont fonction des caractéristiques du bateau, du trajet, de la nature des marchandises transportées, du chargement du bateau, que ce bateau relève du régime de la navigation intérieure ou de celui de la navigation maritime » ; que l'article 5 du même décret dispose : « Le montant des péages prévus aux articles 1er, 2 et 3 du présent décret est fixé par le conseil d'administration de l'établissement public (...) » ; qu'enfin, aux termes de l'article 13 du décret du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France : « Le conseil d'administration (...) / fixe le montant des péages, droits fixes et redevances d'usage du domaine confié à l'établissement (...) » ;

Considérant que la délibération par laquelle le conseil d'administration de VOIES NAVIGABLES DE FRANCE fixe les tarifs applicables à l'utilisation du domaine public fluvial pour le transport de marchandises a un caractère réglementaire ; que, dès lors, cette délibération n'est opposable aux usagers que si elle a fait l'objet d'une mesure de publicité suffisante ; qu'en jugeant que les délibérations prises les 23 mars 2003 et 26 mars 2004 relatives aux tarifs ne pouvaient être opposées aux usagers du domaine public fluvial qu'à la condition que leur publication ait revêtu « au moins la forme d'une insertion dans le recueil des actes administratifs des préfectures des départements concernés par la mesure », alors que cette insertion n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire, la cour a commis une erreur de droit ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, VOIES NAVIGABLES DE FRANCE est fondé, pour ce motif, à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu pour le Conseil d'Etat de faire application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'ainsi qu'il vient d'être dit, en l'absence de tout texte législatif ou réglementaire, il ne pouvait être fait obligation à VOIES NAVIGABLES DE FRANCE de publier les délibérations de son conseil d'administration relatives aux conditions tarifaires au recueil des actes administratifs ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler les états exécutoires litigieux, sur le motif que leur éventuel affichage dans les locaux de l'établissement n'avait pas pu pallier le défaut d'une telle publication ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les moyens invoqués par la société Eurobarges à l'appui des conclusions de ses demandes devant le tribunal administratif ;

Considérant qu'en l'absence de dispositions prescrivant une formalité de publicité déterminée, les délibérations ayant un caractère réglementaire d'un établissement public sont opposables aux tiers à compter de la date de leur publication au bulletin officiel de cet établissement ou de celle de leur mise en ligne, dans des conditions garantissant sa fiabilité, sur le site internet de cette personne publique ; que toutefois, compte tenu de l'objet des

délibérations et des personnes qu'elles peuvent concerner, d'autres modalités sont susceptibles d'assurer une publicité suffisante ;

Considérant que, antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 16 décembre 2008, relatif à Voies navigables de France, au transport fluvial et au domaine public fluvial, cet établissement public devait publier les délibérations de son conseil d'administration relatives à ses tarifs, soit dans son bulletin officiel ou, dans des conditions garantissant sa fiabilité, sur son site internet, soit, eu égard à l'objet de ces délibérations et aux usagers qu'elles visent, et compte tenu de l'étendue du réseau fluvial qu'il gère, les afficher non seulement à son siège mais aussi chez ses représentants locaux ; que si VOIES NAVIGABLES DE FRANCE produit ses bulletins officiels d'avril 2003 et d'avril 2004, ces documents ne contiennent pas les délibérations qui fixent les tarifs mais seulement les avis d'affichage de ces délibérations dans le hall de son siège à compter des 1er juillet 2003 et 1er juillet 2004 ; que l'envoi à la société, à le supposer établi, d'une brochure présentant le barème des tarifs n'est pas de nature à constituer une mesure de publicité suffisante ; que, par suite, dès lors que l'établissement public ne prouve pas que les délibérations elles-mêmes ont fait l'objet d'une publication ou d'un affichage dans les conditions précisées plus haut, les états exécutoires adressés à la société Eurobarges ont été établis sur le fondement d'actes réglementaires qui, faute de publicité suffisante, n'ont pas été rendus opposables aux usagers ; que, par suite, VOIES NAVIGABLES DE FRANCE n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif les a annulés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requêtes de VOIES NAVIGABLES DE FRANCE doivent être rejetées ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de VOIES NAVIGABLES DE FRANCE la somme de 3 000 euros à verser à la société Eurobarges sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société Eurobarges qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt du 18 mars 2010 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 2 : Les requêtes de l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE et le surplus des conclusions du pourvoi sont rejetés.

Article 3 : L'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE versera à la société Eurobarges une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'ETABLISSEMENT PUBLIC VOIES NAVIGABLES DE FRANCE, à la société Eurobarges et au Premier ministre, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Délibéré dans la séance du 22 février 2012 où siégeaient : M. Christian Vigouroux, Président adjoint de la Section du Contentieux, Président ; M. Alain Ménéménis, M. Gilles Bachelier, Présidents de sous-section ; Mme Marie-Hélène Mitjavile, Mme Caroline Martin, M. Jean Courtial, M. Stéphane Gervasoni, M. Philippe Josse, Conseillers d'Etat et Mme Maryline Saleix, chargée des fonctions de Maître des Requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 24 avril 2012.

Le Président :
Signé : M. Christian Vigouroux

Le rapporteur :
Signé : Mme Maryline Saleix

Le secrétaire :
Signé : M. Jean-Louis Lipski

La République mande et ordonne au Premier ministre, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire