

N° 339669

**Etablissement Public Voies  
Navigables de France**

8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 22 février 2012

Lecture du 24 avril 2012

## CONCLUSIONS

### M. Laurent OLLEON, rapporteur public

Voies navigables de France (VNF), établissement public industriel et commercial créé en 1990 pour succéder à l'Office national de la navigation, est notamment chargé de la gestion et de l'exploitation du domaine public fluvial. A ce titre, il perçoit des recettes de trois types : les péages acquittés par les transporteurs de marchandises et de voyageurs, les taxes liées aux ouvrages hydrauliques et les redevances d'occupation domaniale.

La société Eurobarges effectue des transports de marchandises par voie fluviale. A ce titre, elle acquitte le péage prévu par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-797 du 20 août 1991, dont le montant est déterminé par le conseil d'administration de VNF, conformément aux dispositions du III de l'article 124 de la loi du 29 décembre 1990 de finances pour 1991 et de l'article 5 du décret du 20 août 1991.

Le 16 janvier 2004, VNF a émis à l'encontre de la société Eurobarges un titre exécutoire d'un montant de 18.401 euros, correspondant à des transports de marchandises effectués entre le 10 janvier et le 3 décembre 2003. Le 26 août 2004, l'établissement a émis un second titre exécutoire, d'un montant de 9.281 euros, pour des transports réalisés entre le 7 janvier et le 4 août 2004.

La société a contesté ces deux titres devant le tribunal administratif de Melun, qui, par deux jugements du 28 décembre 2007, les a annulés au motif que les délibérations tarifaires adoptées par le conseil d'administration de VNF et fondant ces états exécutoires n'avaient pas fait l'objet d'une publicité suffisante, de sorte qu'ils étaient inopposables à la société Eurobarges.

VNF a fait appel de ces jugements devant la cour administrative d'appel de Paris qui, après avoir joint les requêtes, les a rejetées par un arrêt du 18 mars 2010. C'est cet arrêt que VNF vous demande d'annuler.

La cour a jugé que la délibération de caractère réglementaire du conseil d'administration de VNF, fixant les tarifs de péage, devait faire l'objet, pour être opposable aux usagers, d'une publication qui doit revêtir « *au moins la forme d'une insertion dans le recueil des actes administratifs des préfectures des départements concernés par la mesure* », et que VNF, malgré le

caractère exécutoire de plein droit de ses délibérations, n'était pas dispensée de cette publication. La cour a ensuite jugé que l'éventuel affichage des délibérations dans les locaux, annoncée par l'insertion d'un avis dans le bulletin officiel de VNF, ne pouvait pallier l'absence d'insertion dans les recueils appropriés, et que les documents produits n'étaient pas suffisants pour établir que la décision de choisir comme mode de publication des délibérations en cause la voie électronique aurait elle-même fait l'objet d'une publicité suffisante pour être opposables aux usagers du domaine public fluvial.

Ces motifs sont contestés sous l'angle de l'erreur de droit, et ce moyen est fondé. En effet, par plusieurs décisions VNF du 30 juillet 2010, vous avez jugé que la délibération par laquelle le conseil d'administration de VNF fixe les tarifs applicables à l'utilisation du domaine public fluvial pour le transport de passagers a un caractère réglementaire. Vous en avez déduit que cette délibération n'est opposable aux usagers que si elle a fait l'objet d'une mesure de publicité suffisante. En revanche, vous avez considéré qu'en jugeant que la délibération relative aux tarifs prise par VNF ne pouvait être opposée aux usagers du domaine public fluvial qu'à la condition que sa publication ait revêtu au moins la forme d'une insertion dans le recueil des actes administratifs des préfectures des départements concernés par la mesure, insertion qui n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire, la cour administrative d'appel de Paris avait commis une erreur de droit. Evidemment, à la date à laquelle elle a statué dans la présente affaire, la cour ignorait cette jurisprudence. Il est donc logique qu'elle ait commis la même erreur, qui expose son arrêt à la censure.

Réglant l'affaire au fond, vous jugerez, en vertu de ce que nous venons de vous dire, que c'est à tort que le tribunal administratif de Melun s'est fondé, pour annuler les deux titres exécutoires, sur le motif que l'éventuel affichage des délibérations du conseil d'administration de VNF dans les locaux de l'établissement n'avait pu pallier leur absence de publication au recueil des actes administratifs des préfectures. Vous devrez alors examiner les autres moyens soulevés, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

L'avis d'affichage des délibérations fixant les tarifs dans le hall du siège social de VNF, annoncé par le bulletin officiel qui avait une édition internet, suffit-il ? Est produite au dossier une copie du bulletin officiel qui, semble-t-il, figurait bien en ligne, sur le site internet de VNF.

Devant vous, la société Eurobarges conteste l'existence, les conditions et la durée de l'affichage, en soutenant que VNF ne justifie pas avoir procédé à l'affichage des délibérations, que les bulletins ne font pas mention des conditions de l'affichage et de sa durée et que l'affichage dans les locaux de VNF était insusceptible de garantir à l'ensemble des usagers du domaine public fluvial une information suffisamment accessible.

Si l'existence, la date, la durée de la publication ou de l'affichage sont contestées, la preuve de celles-ci incombe à l'administration (Cass. crim., 16 juill. 1937 : S. 1939, 1, p. 156 ; CE 12 nov. 1955, G..., p. 538 ; CE 24 nov. 1965, min. Constr. c/ Synd. propriétaires d'Aspretto, p. 640).

La preuve de l'affichage peut-elle résulter de ce qu'elle est annoncée par le Bulletin officiel ? Votre jurisprudence est orientée dans le sens d'une réponse positive. Vous avez ainsi jugé, à propos de l'affichage en mairie d'un permis de construire, que la mention au registre chronologique

des actes de publication et de notification des arrêtés du maire apporte normalement la preuve de l'exécution de cette formalité et que, si le registre n'est pas tenu, ni la déclaration certifiée du maire, ni la mention sur un autre registre ne présentent de garanties équivalentes (CE 28 juillet 2000, n° 198318, Commune de Port-Vendres, p. 360).

Les conditions de l'affichage sont-elles attestées par le Bulletin officiel ? Il semble à nouveau que oui, puisque le lieu est indiqué et que le hall paraît de nature à assurer la visibilité de l'information.

La publication d'un avis d'affichage des délibérations du conseil d'administration de VNF suffit-elle ? C'est sur ce point que le bât blesse. En effet, l'avis est ainsi rédigé : « *Il est porté à la connaissance du public les délibérations adoptées par le conseil d'administration de VNF dans sa séance du 26 mars 2003. Cet avis fait l'objet d'un affichage dans le hall du siège social de l'établissement* ». Suit l'énumération d'un certain nombre de délibérations. Tout à la fin, il est indiqué que « *les délibérations peuvent être consultées au secrétariat général de l'établissement* ».

On voit donc qu'en définitive, les bulletins officiels d'avril 2003 et avril 2004 contiennent seulement des avis d'affichage des délibérations litigieuses, sans les reproduire, ni indiquer, à tout le moins, l'assiette des péages. Dans ces conditions, ils peuvent difficilement être regardés comme assurant une publicité suffisante des décisions considérées. Si VNF produit devant vous les délibérations en cause, il n'établit pas que ces délibérations auraient elles-mêmes fait l'objet d'une publication ou d'un affichage, soit dans le bulletin officiel publié sur le site internet de l'établissement, soit, ce qui aurait constitué une autre possibilité, au siège de l'établissement et chez ses représentants locaux, pour assurer une publicité suffisante, compte tenu de l'étendue du réseau fluvial géré. Par conséquent, les états exécutoires adressés à la société Eurobarges ont été établis sur le fondement d'actes réglementaires qui n'ont pas été rendus opposables aux usagers. Il y a donc lieu d'en confirmer l'annulation, au prix d'une substitution de motifs.

Si VNF gagne en cassation, il perd au fond, ce qui fait obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions que l'établissement présente au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Vous pourrez en revanche mettre à la charge de VNF, au profit de la société Eurobarges, une somme de 3 000 euros à ce titre.

Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt du 18 mars 2010 de la cour administrative d'appel de Paris ;
- au rejet des requêtes soumis à cette cour par VNF et du surplus des conclusions de son pourvoi ;
- à ce que soit mise à la charge de VNF, au profit de la société Eurobarges, une somme de 3 000 euros par application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.