N° 423027
Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

9e et 10e ch. réunies
Séance du 4 mars 2020
Lecture du 20 mars 2020

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

Ce pourvoi vous invite à préciser l'étendue de l'obligation qui incombe aux agences de l'eau, en vertu de l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, de publier au Journal officiel les délibérations concernant les taux des diverses redevances qu'elles perçoivent pour financer leurs missions, incluant la lutte contre la pollution et la protection des milieux aquatiques.

Les articles L. 213-10-1 et L. 213-10-2 de ce code habilitent notamment ces établissements publics administratifs à collecter une redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique qui a pour assiette la pollution annuelle rejetée par les redevables dans le milieu naturel. Le IV de ce dernier article fixe, pour chaque élément constitutif de la pollution imposable qui y est listé, un tarif maximum de la redevance et le seuil de pollution en-deçà duquel la redevance n'est pas due. Ce même IV prévoit en outre que, pour chacun de ces éléments d'assiette, à l'exception des activités d'élevage, le tarif de la redevance est fixé par unité géographique cohérente (UGC), définie en tenant compte d'une série de critères, parmi lesquels l'état des masses d'eau, les risques d'infiltration ou d'écoulement des polluants dans les masses d'eau souterraines, les prescriptions imposées au titre de la police de l'eau, et les objectifs des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Ces UGC sont déterminées par les agences de l'eau sur la base des limites communales, à partir des limites naturelles pertinentes pour la gestion des ressources en eau, précisées à l'article R. 213-48-16 du code.

Redevable de cette redevance pour pollution non domestique à raison de son activité de fabrication de papier, la société Fibre Excellence Tarascon a engagé un contentieux nourri contre l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse afin d'en obtenir la décharge. Elle a notamment contesté la redevance qui lui a été réclamée pour l'année 2012 à hauteur de 1,4 million d'euros devant le tribunal administratif de Lyon, qui, par un jugement du 2 juillet 2015, a fait droit à ses demandes en annulant le titre exécutoire correspondant émis à son encontre par le directeur de l'agence le 3 juin 2013 et sa décision du 29 juillet 2013 rejetant sa réclamation, avant de lui accorder la décharge sollicitée. La cour administrative d'appel de Lyon a confirmé cette solution par un arrêt du 26 juin 2018 contre lequel l'agence de l'eau RMC se pourvoit à présent en cassation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Deux remarques sont utiles avant d'en venir à l'examen du pourvoi.

Rappelons que vous avez tiré les conséquences de la décision n° 82-124 du 23 juin 1982 par laquelle le Conseil Constitutionnel a qualifié d'impositions de toute nature les redevances des agences financières de bassin, ancêtres des agences de l'eau, en jugeant que la contestation de ces redevances relève du plein contentieux fiscal, ce qui rend irrecevable le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision du directeur d'une telle agence statuant sur une réclamation préalable relative à la redevance, qui n'est pas un acte détachable de la procédure d'imposition (Ass., 20 décembre 1985, *SA des Etablissements Outters*, n° 31927). La cour aurait dû plus clairement requalifier la demande d'annulation du titre exécutoire en conclusions tendant à la décharge de la redevance qu'il met à la charge de la société Fibre Excellence Tarascon (*EARL Cousin*, 28 décembre 2012, n° 341979 ; *Agence de l'eau Adour-Garonne*, 21 mai 2012, n° 328460, RJF 2012 n° 887). Mais si la rédaction de l'arrêt navigue quelque peu entre plein contentieux fiscal et excès de pouvoir, cette approximation est sans incidence puisqu'elle a, au final, confirmé de manière orthodoxe la décharge de l'imposition.

En outre, dans le cadre d'un contentieux d'assiette visant la décharge d'une telle redevance, le contribuable peut utilement invoquer l'irrégularité dont serait entachée l'adoption de la délibération de l'agence financière de bassin en fixant l'assiette ou le taux, en faisant valoir que le comité de bassin n'aurait pas émis l'avis conforme préalable requis par la loi (décision *Agence de l'eau Adour-Garonne* précitée). C'est aussi un moyen critiquant la délibération, cette fois-ci faute d'avoir fait l'objet d'une mesure de publication adéquate, que le tribunal puis la cour ont accueilli dans le présent litige pour faire droit aux prétentions de la société Fibre Excellence Tarascon. Un tel moyen est tout aussi opérant : vous avez ainsi jugé dans votre décision *Voies Navigables de France* du 24 avril 2012, au Rec. (n° 339669) que, faute pour cet établissement public d'établir que les délibérations tarifaires de son conseil d'administration avaient fait l'objet d'une publicité suffisante, un usager du domaine public fluvial était fondé à demander l'annulation des états exécutoires émis à son encontre sur leur fondement.

Revenons à notre litige. Dans l'arrêt attaqué, la cour a jugé que le défaut de publication au Journal officiel des délibérations délimitant les unités géographiques cohérentes privait de base légale le titre exécutoire adressé à la société Fibre Excellence Tarascon.

L'agence de l'eau reproche à la cour d'avoir ce faisant commis une erreur de droit en jugeant que ces délibérations entraient dans le champ de celles « concernant les taux des redevances » dont le dernier alinéa de l'article L. 213-9-1 prescrit la publication au Journal officiel.

Cette formule, assez vague, ne condamne pas fermement la lecture extensive qu'en ont retenue les juges du fond : elle pourrait être lue comme englobant l'ensemble des délibérations qui participent à la détermination du taux des redevances, qui incluraient nécessairement celles précisant la définition des UGC.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Car il est vrai que, lorsque l'agence de l'eau fixe des tarifs différenciés par zone géographique, comme l'établissement requérant l'a fait pour certains éléments de l'assiette de la redevance litigieuse, par exemple les rejets d'azote ou de phosphore, le redevable doit connaître l'UGC dont il relève pour savoir concrètement quel tarif lui est applicable.

Or, si elle a bien été publiée au Journal officiel, la délibération du conseil d'administration de l'agence de l'eau RMC du 14 octobre 2010 qui fixe le taux de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique due au titre de l'année 2012 se contente d'indiquer qu'il est instauré deux zones de tarification pour quatre des éléments de son assiette, et quels sont les tarifs prévus dans chaque cas. Son article 2 informe que « *la composition des zones de redevances fixées au titre de la pollution non domestique de l'eau (...) est disponible à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et consultable sur son site internet* ». Suit le lien hypertexte vers l'adresse où elle est mise en ligne, et la promesse que « *la composition de ces zones fait l'objet d'un archivage par l'agence, année par année* ». La lecture de la délibération au Journal officiel ne suffit donc pas pour identifier le taux de redevance ; il faut la combiner avec celle du site internet de l'agence ou une petite visite sur place. La publication au Journal officiel non seulement de la grille de taux mais aussi de la liste des communes composant chaque UGC (qui était annexée à des délibérations antérieures) ne pourrait que contribuer à améliorer la lisibilité et l'accessibilité de la loi fiscale.

Cela étant dit, nous sommes d'avis, comme l'agence de l'eau RMC, que l'expression « concernant les taux » ne couvrait que les délibérations **fixant** les taux et n'exigeait pas la publication au Journal officiel des délibérations délimitant les UGC.

Nous voyons d'abord quelques arguments de texte en faveur de cette interprétation plus restrictive. Le premier est que, si le dernier alinéa de l'article L. 213-9-1 évoque les délibérations « concernant les taux des redevances », c'est seulement pour les différencier des délibérations du conseil d'administration de l'agence de l'eau relatives au programme pluriannuel d'intervention aussi mentionnées plus haut avec celles qui fixent les taux, et réserver à ces dernières l'obligation de publicité au Journal officiel. Nous observons en outre que l'article R. 23-48-16 du code se borne à prévoir que les UGC sont délimitées par délibération du conseil d'administration de l'agence, sans établir de pont avec la catégorie particulière des délibérations relatives aux taux : la délibération sur le zonage apparaît ainsi dans la construction du code comme une délibération « de droit commun » pour laquelle la publication au Journal officiel n'est pas exigée. Dernier argument textuel : l'article R. 213-48-20 fixe la date limite de publication au Journal officiel de la délibération « concernant les taux » au 31 octobre de l'année précédant celle pour laquelle les taux sont applicables. Or, il n'y a aucune raison que la même périodicité s'applique au découpage en zones, qui est fonction de caractéristiques naturelles et physiques comme l'état des masses d'eau : on peut imaginer que ce zonage perdure sur une période pluriannuelle, ce qui semble avoir été le cas en l'espèce.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous notons aussi que les redevances concernant les taux sont prises sur avis conforme du comité de bassin en vertu de l'article L. 213-9-1. La qualification de « délibération concernant les taux » pour celles fixant les UGC aurait ainsi pour effet secondaire de les soumettre à cette procédure particulière, or nous ne sommes pas certaine que les agences de l'eau aient anticipé une telle obligation. Vous avez veillé à ne pas étendre cette obligation de recueillir l'avis conforme du comité de bassin en jugeant qu'elle s'applique aux seules délibérations portant sur l'adoption ou la modification du programme pluriannuel d'intervention ou sur le taux des redevances, et que les délibérations prises dans le cadre des orientations de ces programmes qui portent sur les conditions d'attribution des subventions et concours financiers ne sont pas soumises à cette obligation (*Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse*, 9 octobre 2019, n° 421372). Nous pensons qu'il faut aussi retenir une interprétation restrictive des délibérations concernant les taux, en en excluant celles déterminant les UGC, pour éviter de les rendre irrégulières faute d'avis conforme du comité de bassin.

D'un point de vue plus fiscal, l'UGC n'est pas le taux d'une imposition ; c'est le ressort territorial d'application de ce taux, ce qui n'est pas la même chose.

Enfin, votre jurisprudence se montre assez souple sur les modalités de publication des actes réglementaires pris par les établissements publics en matière tarifaire : votre décision *VNF* précitée a ainsi censuré pour erreur de droit une cour qui avait subordonné l'opposabilité aux usagers des délibérations fixant les tarifs à une publication prenant au moins la forme d'une insertion dans le recueil des actes administratifs des préfectures des départements concernés. En l'absence de dispositions prescrivant une formalité de publicité déterminée, vous avez estimé suffisante leur mise en ligne sur le site internet de cet établissement public, dans des conditions garantissant sa fiabilité. La publication au Journal officiel demeure une référence inégalée par le degré de fiabilité qu'elle garantit, et à ce titre, irremplaçable, mais il n'existe plus qu'en version électronique, de sorte qu'il n'y a plus de réelle différence, en termes d'accessibilité, entre un texte publié au Journal officiel ou sur le site internet d'un établissement public. Ce n'était pas encore le cas à la date du litige, mais il serait tout de même anachronique d'imposer une publication au Journal officiel au-delà de ce qui est requis par l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement pour des raisons d'accessibilité, alors que les délibérations sur les taux qui y figurent renvoyaient expressément au site internet de l'agence pour la délimitation des UGC.

La cour a donc méconnu les dispositions de l'article L. 213-9-1 en jugeant qu'elles imposent la publication au Journal officiel des délibérations des agences de l'eau déterminant les UGC et son arrêt sera annulé pour ce motif. Vous pourrez accorder une somme de 3 000 euros à l'agence au titre des frais irrépétibles et rejeter les conclusions présentées au même titre par la société.

Un mot encore avant de conclure. Contrairement à ce qu'affirme la cour dans son arrêt, le renvoi au site internet de l'agence suffit, en application de la jurisprudence *VNF*, à condition bien entendu qu'une délibération en bonne et due forme ait été effectivement mise en ligne sur le site internet de l'agence de l'eau RMC, dans des conditions garantissant sa

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

fiabilité, à la date d'émission du titre exécutoire litigieux. C'est à l'agence qu'il appartient d'en apporter la preuve, si l'existence ou la date de publication est contestée (12 novembre 1955, *Gripp, Blisnik et Hachette*, au Rec. ; 24 novembre 1965, *Min. de la construction c. Syndicat propriétaires d'Aspretto*, au Rec. ; décision *VNF* précitée). Vous avez ménagé une certaine souplesse dans le mode de preuve par l'autorité administrative de la date de publication sur internet, qui ne se résume pas à un horodatage de la mise en ligne du document (voyez votre décision de Section *GDF-Suez* du 13 juillet 2016, n° 388150, moins exigeante sur ce point que ce à quoi vous invitaient les conclusions du rapporteur public). C'est à la cour de renvoi qu'il appartiendra de se prononcer sur ces questions de fait.

Par les motifs qui précèdent, nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon, à ce que la société Fibre Excellence Tarascon verse à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA, et au rejet des conclusions présentées en application de ces dispositions par la société Fibre Excellence Tarascon.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.