

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'ORLEANS**

SC

N^{OS} 1503677 et 1504183

SAS ABAS

Mme Camille Mathou
Rapporteur

Mme Hélène Le Toullec
Rapporteur public

Audience du 20 juin 2017
Lecture du 4 juillet 2017

27-05-01-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Orléans
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête (I) enregistrée sous le n°1503677, le 9 novembre 2015 et des mémoires, enregistrés respectivement le 19 avril 2016 et le 23 décembre 2016, la société ABAS, agissant par son président en exercice, représentée par Me Rebillard, avocat, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de déclarer nul et non avenu « le cahier des charges type pour une étude de sol et de filières d'assainissement non collectif », dans ses versions successives ;

2°) d'annuler la délibération n°2014-53 du 30 octobre 2014 de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c 1, ensemble la décision en date du 9 septembre 2015 par laquelle le directeur général de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne a refusé de faire droit à sa demande d'abrogation, ensemble la décision en date du 20 octobre 2015 par laquelle le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a rejeté sa demande d'abrogation ;

3°) de condamner l'Agence de l'eau Loire-Bretagne à lui verser la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est fondée sur un acte entaché d'inexistence juridique, le cahier des charges type, qui revêt le caractère d'un acte réglementaire et est entaché d'incompétence dès lors qu'il n'a été ni débattu, ni approuvé par le conseil d'administration, en méconnaissance de l'article R. 213-39 du code de l'environnement, qu'il n'a pas fait l'objet d'une mesure de publication, n'a pas été signé par la présidence du conseil d'administration ;

- dès lors que le cahier des charges n'a pas été approuvé ni publié, la délibération elle-même, en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c1 et qu'elle renvoie à ce cahier des charges, doit être considérée comme ne produisant pas d'effet juridique ;

- la décision de rejet du recours gracieux datée du 9 septembre 2015 est entachée d'incompétence ;

- la délibération méconnaît l'arrêté ministériel du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 (demande biochimique en oxygène), qui ne privilégie aucun type d'installations plutôt qu'un autre ;

- la délibération et le cahier des charges type méconnaissent le règlement UE n°305/2011 du 9 mars 2011 et le principe de libre circulation des marchandises bénéficiant d'un marquage CE, et notamment son article 8, dès lors qu'elles ont pour conséquence d'entraver la libre circulation et la libre commercialisation des dispositifs agréés, qui bénéficient d'un marquage CE ;

- les délibérations et le cahier des charges type faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ;

- la décision du 9 septembre 2015 et celle du 20 octobre 2015 refusant d'abroger la délibération du 30 octobre 2014 et le cahier des charges type sont entachées d'erreur de droit et méconnaît l'article 16-1 de la loi n°2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 janvier 2016, le 1^{er} juin 2016 et le 17 janvier 2017, l'Agence de l'eau Loire-Bretagne conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société ABAS la somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société ABAS ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 19 janvier 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 3 février 2017.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que les délibérations attaquées ne sont pas des actes faisant grief et que la requête est irrecevable.

Par un mémoire enregistré le 19 mai 2017, la société ABAS a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Par des mémoires enregistrés le 23 mai 2017 et le 9 juin 2017, l'Agence de l'eau a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que la délibération attaquée est entachée d'incompétence.

Par un mémoire enregistré le 14 juin 2017, l'Agence de l'eau a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Par un mémoire enregistré le 15 juin 2017, la société ABAS a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Par une requête (II) enregistrée sous le n°1504183, le 21 décembre 2015, et des mémoires enregistrés respectivement le 19 avril 2016 et le 23 décembre 2016, la société ABAS, agissant par son président en exercice, représentée par Me Rebillard, avocat, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de déclarer nul et non avenu « le cahier des charges type pour une étude de sol et de filières d'assainissement non collectif », dans ses versions successives ;

2°) d'annuler la délibération n° 2015-285 du 29 octobre 2015 de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c 1 ;

3°) de condamner l'Agence de l'eau Loire-Bretagne à lui verser la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est fondée sur un acte entaché d'inexistence juridique, le cahier des charges type, qui revêt le caractère d'un acte réglementaire et est entaché d'incompétence dès lors qu'il n'a été ni débattu, ni approuvé par le conseil d'administration, en méconnaissance de l'article R. 213-39 du code de l'environnement, qu'il n'a pas fait l'objet d'une mesure de publication, n'a pas été signé par la présidence du conseil d'administration ;

- dès lors que le cahier des charges n'a pas été approuvé ni publié, la délibération elle-même, en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c1 et qu'elle renvoie à ce cahier des charges, doit être considérée comme ne produisant pas d'effet juridique ;

- la délibération méconnaît l'arrêté ministériel du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 (demande biochimique en oxygène), qui ne privilégie aucun type d'installations plutôt qu'un autre ;

- la délibération et le cahier des charges type méconnaissent le règlement UE n°305/2011 du 9 mars 2011 et le principe de libre circulation des marchandises bénéficiant d'un marquage CE, et notamment son article 8, dès lors qu'elles ont pour conséquence d'entraver la libre circulation et la libre commercialisation des dispositifs agréés, qui bénéficient d'un marquage CE ;

- la délibération et le cahier des charges type faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 février 2016, le 1^{er} juin 2016 et le 17 janvier 2017, l'A

gence de l'eau Loire-Bretagne conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société ABAS la somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la société ABAS ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 19 janvier 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 3 février 2017.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que les délibérations attaquées ne sont pas des actes faisant grief et que la requête est irrecevable ;

Par un mémoire enregistré le 19 mai 2017, la société ABAS a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Par des mémoires enregistrés le 23 mai 2017 et le 9 juin 2017, l'Agence de l'eau a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que la délibération attaquée est entachée d'incompétence.

Par un mémoire enregistré le 14 juin 2017, l'Agence de l'eau a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Par un mémoire enregistré le 15 juin 2017, la société ABAS a présenté des observations sur le moyen susceptible d'être relevé d'office.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 ;
- 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 Mme Mathou, rapporteur,
- les conclusions de Mme Le Toullec, rapporteur public,
- et les observations de Me Rebillard, avocat, représentant la société ABAS, et de Mme Jullien et de M. Rousset, représentant l'Agence de l'eau Loire-Bretagne.

1. Considérant que, par une délibération du 30 octobre 2014, le conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne a modifié la délibération n°2012-182 du 20 septembre 2012 portant approbation des modalités d'attribution des aides et coûts plafonds pour le 10^{ème} programme, et a adopté une nouvelle rédaction de ses fiches actions ; que parmi ces fiches actions figurait la fiche action 1_2 c1, relative aux études, contrôles et réhabilitation de l'assainissement non collectif ; que, par lettre du 8 juillet 2015, la société ABAS a demandé à l'Agence de l'eau d'abroger certaines dispositions du cahier des charges type ainsi que la délibération du 30 octobre 2014 en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c1 ; que le directeur général de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne lui a opposé un refus, par courrier du 9 septembre 2015 ; que, par courrier du 20 octobre 2015, le ministre de l'environnement a rejeté la demande d'abrogation des dispositions susvisées formulée par la société ABAS ; que, par délibération du 29 octobre 2015, le conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne a modifié les 50 fiches actions jointes en annexes de la délibération du 20 septembre 2012 et a supprimé certaines fiches-actions ; que la société ABAS demande au tribunal d'annuler la délibération du 30 octobre 2014 en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c1, d'annuler le « cahier des charges type pour une étude du sol et de filières d'assainissement

non collectif », d'annuler la délibération du 29 octobre 2015 en tant qu'elle modifie les modalités d'attribution des aides définies dans la fiche d'actions 1_2 c1, ensemble les décisions de rejet de son recours gracieux et de son recours hiérarchique ;

Sur la jonction :

2. Considérant que les requête n°1503677 et 1504183 émanent d'un même requérant, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

Sur la recevabilité de la requête :

3. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable : « *Dans chaque bassin ou groupement de bassins visé à l'article L. 212-1, une agence de l'eau, établissement public de l'Etat à caractère administratif, met en œuvre les schémas visés aux articles L. 212-1 et L. 212-3, en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.* » ; qu'aux termes de l'article L. 213-9-1 dans sa version applicable : « *Pour l'exercice des missions définies à l'article L. 213-8-1, le programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement : « *I.-Dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, l'agence de l'eau apporte directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques.(...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 213-32 : « *I.-Pour l'exercice de ses missions définies aux articles L. 213-8-1 et L. 213-9-2 : /1° L'agence peut attribuer des subventions, des primes de résultat et consentir des avances remboursables aux personnes publiques ou privées, dans la mesure où les études, recherches, travaux ou ouvrages exécutés par ces personnes et leur exploitation entrent dans le cadre de ses attributions. (...)* » ; qu'aux termes de l'article R. 213-39 : « *Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement. Il délibère notamment sur : 2° Les programmes généraux d'activité, et notamment les programmes pluriannuels d'intervention prévus à l'article L. 213-9-1 ; (...)*7° *Les conditions générales d'attribution des subventions et des concours financiers aux personnes publiques et privées ;* »

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 2 de l'arrêté susvisé du 7 septembre 2009: « *Les installations d'assainissement non collectif doivent être conçues, réalisées, réhabilitées et entretenues conformément aux principes généraux définis aux chapitres I^{er} et IV du présent arrêté. /Les éléments techniques et le dimensionnement des installations doivent être adaptés aux flux de pollution à traiter.* » ; qu'aux termes de l'article 6 dudit arrêté, relatif aux installations avec traitement par le sol en place ou par un massif reconstitué : « *L'installation comprend : / - un dispositif de prétraitement réalisé in situ ou préfabriqué ; / - un dispositif de traitement utilisant le pouvoir épurateur du sol. (...)* Les eaux usées domestiques sont traitées par le sol en place au niveau de la parcelle de l'immeuble, au plus près de leur production, selon les règles de l'art, lorsque les conditions suivantes sont réunies (...); *Peuvent également être installés les dispositifs de traitement utilisant un massif reconstitué(...)* » ; qu'aux termes de l'article 7 du même arrêté : « *Les eaux usées domestiques peuvent être également traitées par des installations composées de dispositifs agréés par les ministères en charge de*

l'écologie et de la santé, à l'issue d'une procédure d'évaluation de l'efficacité et des risques que les installations peuvent engendrer directement ou indirectement sur la santé et l'environnement, selon des modalités décrites à l'article 8. / Cette évaluation doit démontrer que les conditions de mise en œuvre de ces dispositifs de traitement, telles que préconisées par le fabricant, permettent de garantir que les installations dans lesquelles ils sont intégrés respectent :- les principes généraux visés aux articles 2 à 4 et les prescriptions techniques visées à l'article 5 ; - les concentrations maximales suivantes en sortie de traitement, calculées sur un échantillon moyen journalier : 30 mg/l en matières en suspension (MES) et 35 mg/l pour la DBO5. Les modalités d'interprétation des résultats d'essais sont précisées en annexes 2 et 3. / La liste des dispositifs de traitement agréés et les fiches techniques correspondantes sont publiées au Journal officiel de la République française par avis conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de la santé en vue de l'information du consommateur et des opérateurs économiques. » ;

5. Considérant que le conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne est chargé, en vertu des dispositions des articles L. 213-9-1 et R. 213-39 du code de l'environnement précitées, de déterminer par voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, les catégories de travaux bénéficiant, à titre prioritaire, des subventions accordées par l'agence, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation ; qu'en revanche, les textes précités ne confèrent pas à cet établissement public un pouvoir réglementaire pour fixer les conditions d'attributions des aides qu'il peut allouer ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'Agence de l'eau Loire-Bretagne a mis en place, dans le cadre de sa politique d'aides à l'amélioration de l'assainissement non collectif, des aides à la réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif existant et présentant un risque sanitaire ou environnemental ; que dans ce cadre, l'agence a fait évoluer ses conditions d'éligibilité ; que la délibération du 30 octobre 2014 a validé la nouvelle rédaction de la fiche d'actions 1_2 c1 relative aux études, contrôles et réhabilitation de l'assainissement non collectif ; que cette fiche action, intitulée « Etudes, contrôles et réhabilitation de l'assainissement non collectif, prévoit, dans ces conditions d'éligibilité aux aides : « Pour les études de sol et de filières d'assainissement non collectif : Elles doivent être réalisées conformément au cahier des charges type de l'agence. / Pour les travaux de réhabilitation : l'étude de sol et de filière qui fixe le cadre des travaux doit avoir été réalisée conformément au cahier des charges type de l'agence » ; que selon le cahier des charges type, dans son chapitre « Conception de l'avant-projet de réhabilitation ou d'installation neuve » : « Après détermination de l'aptitude du sol au traitement et à l'infiltration de la parcelle, le prestataire proposera le dispositif d'assainissement non collectif le plus adapté aux contraintes préalablement citées et répondant à la réglementation en vigueur. / Conformément à l'article 6 de l'arrêté du 9 septembre 2009 (...) il devra étudier la possibilité d'installer un « traitement par le sol en place ou par un massif reconstitué ». Le prestataire rédigera en ce sens les éléments de l'avant-projet (...) puis établira une proposition technique de travaux (...). / Si cette solution n'est pas envisageable, il devra le justifier en indiquant précisément les raisons techniques. Il devra alors proposer deux ou trois autres dispositifs de traitement en application de l'article 7 de l'arrêté du 9 septembre 2009 (...). Pour chaque dispositif de traitement, le prestataire rédigera les éléments de l'avant-propos (...) puis établira une proposition technique de travaux (...). A partir de ces éléments à indiquer dans le rapport d'étude, il appartiendra au propriétaire d'effectuer le choix final de dispositif de traitement retenu, et par conséquent au prestataire de finaliser le projet en indiquant le dispositif de traitement choisi. » ; que la délibération du 29 octobre 2015 n'a pas modifié la rédaction de la fiche action litigieuse ni du cahier des charges type ; que la société requérante doit être regardée comme ayant entendu demander l'annulation de cette dernière délibération en tant qu'elle confirme la rédaction de la fiche action litigieuse et du cahier des charges ;

7. Considérant que les conditions d'octroi des aides sus-décrites imposent la réalisation d'une étude qui doit nécessairement et, dans un premier temps, exclusivement, porter sur la possibilité d'installer un dispositif traditionnel, soit un traitement par le sol en place ou par un massif reconstitué, conformément à l'article 6 de l'arrêté du 7 septembre 2009 ; que la possibilité de mettre en place un dispositif d'assainissement non collectif agréé, prévu par l'article 7 de l'arrêté du 7 septembre 2009, ne peut être envisagée qu'à titre subsidiaire et si l'installation d'une filière traditionnelle s'avère non réalisable ; que si le cahier des charges indique qu'il appartient au propriétaire d'effectuer le « choix final de dispositif de traitement retenu », il s'agit d'un choix contraint, le propriétaire ne pouvant s'éloigner des solutions étudiées dans l'étude, qui ne portera que sur les filières traditionnelles dès lors qu'elles sont réalisables ; que le mécanisme ainsi mis en place a pour objet et pour effet d'exclure toute possibilité de subventionner un dispositif d'assainissement non collectif agréé lorsque l'installation d'une filière traditionnelle est envisageable ; que ces lignes directrices ne permettent donc pas qu'il soit dérogé aux principes qu'elles définissent, notamment dans l'appréciation des situations particulières des demandeurs ; que, de part leur caractère impératif, elles édictent une règle nouvelle, en excluant, par principe, les filières agréées dans le cas où les filières traditionnelles sont envisageables, alors que l'arrêté susvisé du 9 septembre 2009 ne fait aucune distinction de la sorte entre les deux filières ; que ces lignes directrices revêtent le caractère d'un acte réglementaire que l'Agence de l'eau Loire-Bretagne n'était pas compétente pour édicter ; qu'elles sont entachées d'incompétence et par suite, illégales ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, d'annuler la délibération du 30 octobre 2014 en tant qu'elle adopte la fiche action 1_2 c1 et le cahier des charges qui en est indissociable, d'annuler la délibération du 29 octobre 2015 en tant qu'elle confirme la rédaction de la fiche action 1_2 c1 et du cahier des charges qui en est indissociable, ensemble la décision du 9 septembre 2015 du directeur général de l'Agence de l'eau refusant de faire droit au recours gracieux de la société, et la décision du 20 octobre 2015 du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie refusant de faire droit à son recours hiérarchique ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces dispositions, de mettre à la charge de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par la société ABAS et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle, en revanche, à ce qu'il soit mis à la charge de la société ABAS, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés par l'Agence de l'eau et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne du 30 octobre 2014 est annulée en tant qu'elle adopte la fiche action 1_2 c1 et le cahier des charges qui en est indissociable, ensemble la décision du 9 septembre 2015 du directeur général de l'Agence de l'eau refusant de faire droit au recours gracieux de la société, et la décision du 20 octobre 2015 du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie refusant de faire droit à son recours hiérarchique.

Article 2 : La délibération de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne du 29 octobre 2015 est annulée en tant qu'elle confirme la rédaction de la fiche action 1_2 c1 et du cahier des charges qui en est indissociable.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société ABAS, à l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2017 à laquelle siégeaient :

Mme Borot, présidente,
Mme Sadrin, premier conseiller,
Mme Mathou, premier conseiller.

Lu en audience publique le 4 juillet 2017.

Le rapporteur,

La présidente,

Camille MATHOU

Ghislaine BOROT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire, en ce qui le concerne et 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 du présent jugement.