

Tribunal des conflits

N°3929

Conflit sur renvoi de la cour administrative  
d'appel de Marseille c/ société Sanicorse

Séance du 9 décembre 2013

Rapporteur : M. Edmond Honorat

Commissaire du gouvernement : Mme Anne-Marie Batut

## CONCLUSIONS

La question de compétence concerne ici une convention portant autorisation de mise en décharge publique de déchets non ménagers préalablement collectés et traités par le bénéficiaire de cette autorisation.

Dans cette affaire, une société spécialisée dans l'enlèvement, le pré-traitement et le transport de déchets issus des activités de soins, a été autorisée par une commune à peser et déposer des déchets de cette nature, une fois ceux-ci traités par l'intéressée, sur une décharge dépendant du territoire communal, moyennant le paiement d'une redevance fixée par le contrat conclu entre les parties en fonction de la quantité de déchets déchargés.

Le litige est né du refus de la société de régler les prestations de mise à la décharge publique après que la communauté d'agglomération, substituée à la commune dans les droits et obligations du contrat, eut modifié unilatéralement les tarifs de traitement des ordures ménagères et assimilées, entraînant par là même une forte augmentation de la redevance pour la société.

Après avoir obtenu l'annulation des commandements de payer émis à son encontre, la société a demandé au juge d'instance d'annuler les titres de perception qui leur servaient de fondement.

Celui-ci a décliné la compétence de la juridiction judiciaire après avoir relevé qu'une clause du contrat attribuait compétence à la juridiction administrative pour connaître des litiges relatifs à son exécution et qu'en outre, la contestation portait sur la légalité des délibérations du conseil communautaire.

Saisi à son tour par la société, le tribunal administratif a décliné la compétence de la juridiction administrative aux motifs que le contrat litigieux ne portait pas sur l'exécution d'un service public et que, ne comportant aucune clause exorbitante du droit commun, il ne pouvait être qualifié de contrat administratif.

Pour autant, il a exclu l'existence d'un conflit négatif de compétence en l'absence d'identité de litige.

Sur appel de la société, la cour administrative d'appel a confirmé l'analyse du tribunal

sur l'incompétence de la juridiction administrative, mais a constaté en revanche l'existence d'un conflit négatif et renvoyé l'affaire devant le Tribunal des conflits, en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

\* \* \* \*

La condition d'identité du litige, objet d'appréciations divergentes de la part des juridictions administratives de première instance et d'appel, ne fait aucun doute, dès lors que les juges des deux ordres de juridiction ont, l'un et l'autre, été saisis de demandes d'annulation des titres exécutoires.

La question de compétence, sur laquelle les parties s'accordent pour dire que le litige ressortit à la juridiction administrative, appelle deux séries d'observations qui tendent à leur donner raison :

#### 1 - Le contrat litigieux est un contrat administratif

De longue date (CE, 31 juillet 1912, société des granits porphyroïdes des Vosges, Rec., p. 919), il est admis qu'un contrat conclu entre une personne publique et une personne privée est administratif, dans l'ensemble de ses dispositions, s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun.

Cette expression vise notamment les clauses inégalitaires, ainsi les clauses permettant à l'administration de résilier unilatéralement le contrat en l'absence de tout manquement du cocontractant à ses obligations contractuelles (TC, 22 octobre 2001, société BNP-Paribas c/ Union des groupements d'achats publics, n° 3254, au Rec. et au Bull. n°18) ou de contrôler l'exécution du contrat (Ex. CE, 10 mai 1963, société "La prospérité fermière", Rec. p. 288 - Cass. 1<sup>ère</sup> Civ., 16 mars 1999, n°97-11.329 P - 3<sup>ème</sup> Civ., 9 mars 2005, n°03-19.385 P).

Contrairement à l'appréciation des juges administratifs, le contrat litigieux comporte bien de telles clauses :

D'une part, il prévoit (article 6), que la personne publique peut résilier la convention, sans préavis ni indemnité, pour des motifs d'ordre technique, administratif ou juridique, donc dans des conditions discrétionnaires et, surtout, en l'absence de tout manquement du cocontractant à ses obligations contractuelles.

D'autre part, il donne à l'autorité publique le pouvoir de contrôler l'exécution du contrat, notamment par le droit qui lui est réservé de refuser au cocontractant privé l'accès au service (article 2) et d'inspecter toute livraison de déchets (article 5).

Le contrat entre donc bien dans la catégorie des contrats administratifs.

#### 2 - Le service dont la société est l'utilisateur peut être considéré comme un service public administratif

+ Par une jurisprudence constante, reprise d'un avis de la section du contentieux du Conseil d'Etat (CE, 10 avril 1992, Sarl Hofmiller, n°132539, Rec. p. 159), vous jugez que lorsqu'il est financé, non pas par la recette de caractère fiscal que constitue la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, mais par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu, conformément aux dispositions de l'ancien

article L. 233-78 du code des communes, figurant désormais à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales, le service d'enlèvement et de traitement des déchets est considéré comme un service public industriel et commercial (TC, 7 octobre 1996, Mme Breton c/ commune de Gennes, n°2976 - TC, 28 septembre 1998, Roussin c/ commune de Pierre-Chatel, n°3099 - TC, 21 mai 2001, Erredir c/ commune de Manosque, n° 3249 - TC, 16 octobre 2006, SA camping Les Grosses Pierres c/ communauté de communes de l'île d'Oléron, n° 3533 - TC, 12 février 2007, Bernier c/ communauté de communes du Pays Thénézéen, n° 3526).

De façon tout aussi constante, vous décidez que "les litiges nés des rapports entre un service public industriel et commercial et ses usagers, qui sont des rapports de droit privé, relèvent de la compétence des juridictions judiciaires" (par exemple, pour un service de distribution d'eau, TC, 21 mars 2005, Mme Alberti-Scott, n°3413).

Et si, à l'occasion d'un tel litige, est posée la question de la légalité de l'acte réglementaire par lequel l'instance délibérante de la collectivité publique a instauré la redevance et en a fixé le tarif, cette circonstance ne rend pas, pour autant, le juge judiciaire incompétent. Il lui appartient simplement, s'il estime que le moyen ainsi soulevé présente une difficulté sérieuse dont la résolution s'avère indispensable à la solution du litige, de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif se soit prononcé sur la question préjudicielle qui lui aura été soumise (TC, 16 octobre 2006 et 12 février 2007, préc. - TC, 6 juin 2011, M. Jouan c/ communauté de communes de Pouancé-Combrée, n°3777 - Cass. 1<sup>ère</sup> Civ., 9 décembre 2009, no 08-19.216 P).

S'il suffisait de s'en tenir aux différents volets de cette jurisprudence et abstraction faite des observations qui précèdent sur la qualification du contrat, la compétence serait attribuée au juge judiciaire moyennant, le cas échéant, la saisine du juge administratif pour question préjudicielle puisque la contestation porte en filigrane sur la légalité des actes réglementaires que sont les délibérations du conseil de la communauté.

Cependant, une telle option s'accorderait mal avec la portée que vous avez donnée à cette jurisprudence, laquelle confrontée aux éléments de fait du litige, implique de regarder le service en cause comme un service public administratif.

+ Il ressort en effet de votre jurisprudence que les collectivités territoriales ou établissements publics locaux sont réputés gérer le service d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées comme une activité industrielle et commerciale uniquement lorsque le service est financé par la redevance prévue à l'article L. 2333-76 du CGCT.

Or, juridictions judiciaires et administratives jugent à l'unisson que l' "enlèvement des ordures ménagères", au sens de ce texte, s'entend à la fois de leur collecte et de leur élimination, ce dont il se déduit que l'article L. 2333-76 ne s'applique pas lorsque l'utilisateur effectue le transport de ses ordures par ses propres moyens (CE, 28 juin 1996, Sarl d'exploitation Bailly, n°141561, aux tables - Cass. com., 3 octobre 2006, n°04-11.661 P).

Au demeurant, les dispositions mêmes de ce texte induisent une telle interprétation puisqu'elles précisent que la collectivité publique peut instituer la redevance qu'il prévoit dès lors qu'elle assure "au moins la collecte des déchets".

Si, dans l'affaire qui vous est soumise, les déchets ne sont pas ménagers, cette circonstance est sans importance, dès lors qu'ils entrent dans la catégorie des "autres

déchets” dont, en application de l'article L. 2224-14 du CGCT, les collectivités publiques doivent assurer “la collecte et le traitement”. Elles sont alors tenues, lorsqu'elles n'ont pas institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76, de créer la redevance spéciale visée à l'article L. 2333-78, auquel cas le service est géré comme une activité industrielle et commerciale (TC, 23 juin 2003, Clinique de la Pointe Rouge, n°3367 au Bull.).

Aucun élément factuel ne permet de retenir que la collectivité publique en cause aurait institué la redevance de l'article L. 2333-78 du CGCT, obligatoire en l'absence de celle prévue à l'article L. 2333-76 et le dossier ne contient aucune précision sur les modalités de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers dans la communauté d'agglomération.

Mais en tout état de cause, la convention - à laquelle il a été unilatéralement mis fin par délibération du 17 juin 2010 - autorisait seulement la société à peser et déposer des déchets collectés et préalablement traités par ses soins, de sorte que les parties s'accordent pour dire que le service tendait uniquement à permettre la mise en décharge de ces déchets.

Vue sous cet angle, la redevance litigieuse, versée en contrepartie de l'occupation privative par la société d'une parcelle de la décharge publique, rémunérerait l'occupation du domaine public au sens des dispositions de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, lequel donne compétence à la juridiction administrative pour connaître des litiges relatifs “aux contrats comportant occupation du domaine public”, voire “au principe ou au montant de redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public”.

Enfin, s'il devait être considéré, comme l'indique la communauté d'agglomération, que la redevance versée en contrepartie du service d'utilisation de la décharge publique est destinée au seul financement de la gestion du site, ce qui induirait alors un financement partiel non exclusif de ressources fiscales complémentaires, le service prendrait incontestablement la nature d'un service public administratif.

En définitive, sous tous ses aspects, le litige apparaît relever de la compétence de la juridiction administrative.

Par ces motifs, nous concluons à ce que vous déclariez la juridiction de l'ordre administratif compétente pour connaître du litige opposant la société Sanicorse à la communauté d'agglomération du pays ajaccien.

