

TC

Aff 3932

Mme V. c/ Communauté de communes du Val-de-Loire

Rapp. Y. Maunaud

Séance du 9 décembre 2013

La question qui vous a été renvoyée par la cour administrative d'appel de Lyon porte sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une action en responsabilité formée par un usager d'une déchetterie contre la personne publique qui l'exploite.

Alors que, le 9 juin 2008, elle déposait des gravats dans la déchetterie située dans la commune de Digouin, dans le département de Saône-et-Loire, **Mme V.** a été victime d'une chute dans une benne qui lui a occasionné un traumatisme crânien et des contusions sur le visage. Le 28 mai 2009, elle a assigné la communauté de communes du Val-de-Loire qui exploite la déchetterie, afin qu'elle l'indemnise des préjudices subis (pour une somme de 11 000 euros). Mais par un jugement en date du 23 mai 2011, le tribunal de grande instance de Macon a déclaré la juridiction judiciaire incompétente pour connaître de cette demande au motif que l'accident résultait du fonctionnement d'un ouvrage public, à savoir la benne de la déchetterie. **Mme V.** a alors saisi le juge administratif. Alors que le tribunal administratif de Dijon avait rejeté sa demande, la cour administrative d'appel de Lyon, par un arrêt en date du 4 juillet 2013, a analysé l'action de **Mme V.** comme celle d'un usager mettant en cause la responsabilité d'un service public industriel et commercial et en a déduit qu'elle ne relevait que de la compétence de la juridiction judiciaire. Cette dernière ayant toutefois décliné sa compétence par une décision devenue définitive, la cour administrative d'appel vous a régulièrement renvoyé cette question de compétence pour prévenir un conflit négatif en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Si **Mme V.** est regardée, lors de son accident, comme un usager du service public d'enlèvement des ordures ménagères, il n'y a aucune difficulté à suivre le raisonnement de la cour administrative d'appel de Lyon. En effet, depuis que la loi de finances pour 1975 a autorisé son financement par une redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu, la nature de ce service public dépend de son mode de financement :

-c'est un service public industriel et commercial s'il est financé par la redevance mentionnée aujourd'hui à l'article L 2333-76 du code général des collectivités territoriales, qu'il soit géré en régie ou par voie de concession : vous pouvez voir en ce sens l'avis de la section du contentieux du Conseil d'Etat du 10 avril 1992 Sarl Hofmiller, 132539, au recueil p. 159, ou, par exemple, votre décision du 16 octobre 2006 Société Camping Les Grosses Pierres, 3533, au recueil p. 637.

-c'est un service public administratif s'il est financé par une taxe (voir votre décision du 28 mai 1979 Syndicat d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, 02120, aux tables p. 658) ou par un prélèvement non proportionnel au service rendu (voir votre décision du 13 février 1984 Commune de Pointe-à-Pitre, 02309, aux tables p. 523).

En l'espèce, le conseil de la communauté de communes du Val de Loire a décidé l'institution d'une telle redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères. Ce service public avait donc un caractère industriel et commercial.

Conformément au principe posé par votre décision du 22 janvier 1921 Société commerciale de l'Ouest africain, dite bac d'Eloka, au recueil p. 91 et aux « grands arrêts de la jurisprudence administrative » n° 36, seule la juridiction judiciaire est compétente pour connaître des actions engagées par les usagers d'un tel service en réparation des conséquences dommageables de son exploitation, y compris si le dommage résulte d'un ouvrage public : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 5 décembre 1983 Niddam c/ SNCF, 02307, au recueil p. 541.

L'hésitation vient de ce que, lors de son accident, **Mme V.** était en train d'utiliser la déchetterie exploitée par la communauté de communes du Val-de-Loire. **Vous est ainsi posée la question de savoir si un tel établissement peut être regardé comme inclus dans le service public d'enlèvement des ordures ménagères financé par la redevance de l'article L 2333-76 du code général des collectivités territoriales.**

L'article L 2224-13 du code général des collectivités territoriales donne compétence aux communes et établissements publics de coopération intercommunale pour assurer « l'élimination des déchets des ménages ». Il prévoit que « Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport,

de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions ». L'article L 2333-76 autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L 2224-13 à « instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu ».

En l'espèce, il ressort du règlement intérieur de la déchetterie qu'elle est ouverte aux particuliers pour y déposer leurs déchets, à l'exclusion des ordures ménagères. Après un stockage provisoire, ces déchets sont soit valorisés dans des filières adaptées, soit éliminés dans des installations autorisées à les recevoir. Par ailleurs, le règlement intérieur mentionne, à son article 4, que les déchets ménagers des particuliers sont acceptés gratuitement, les déchets des artisans et commerçants étant soumis à une redevance au-delà d'un mètre cube et sauf pour certains types de déchets déposés gratuitement. On ne dispose pas au dossier de la délibération instituant cette redevance.

Deux raisons conduisent à ne pas intégrer la déchetterie dans le service public d'enlèvement des ordures ménagères :

-la première tient à la nature des prestations en cause puisque la déchetterie assure le dépôt et le traitement des déchets et non leur ramassage proprement dit. Or, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 28 juin 1996 Sarl d'exploitation des établissements Bailly, 141561, aux tables p. 755, a défini l'enlèvement des ordures ménagères comme s'entendant de leur ramassage et de leur élimination, avec ou sans traitement, et non de cette seule élimination. Il en a déduit que la redevance mise à la charge d'exploitants de terrains de camping qui assurent eux-mêmes le ramassage des ordures ménagères qu'ils déposent à la décharge contrôlée ne peut être assimilée à une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. La chambre commerciale de la Cour de cassation a adopté la même position : vous pouvez voir son arrêt du 3 octobre 2006, au Bulletin 2006 IV n° 198. Le Conseil d'Etat a aussi jugé, dans sa décision du 13 décembre 1996 Commune de Chaux-la-Lotière, 157090, qu'un syndicat à vocation multiple interdépartemental dont la mission se limitait au ramassage des ordures ménagères ne pouvait légalement étendre ses attributions à la gestion d'une déchetterie. Dans sa décision du 12 mai 2003 Association Dediccas, 249935, aux tables p. 679, il a jugé que l'exploitation d'une déchetterie pouvait être confiée à un établissement public de coopération intercommunale même s'il n'était compétent qu'en matière de traitement des déchets et non pour leur ramassage.

-la seconde raison tient au mode de financement de la déchetterie lorsque, comme en l'espèce, son utilisation est totalement gratuite pour les particuliers et, pour les commerçants et artisans, il y a une redevance spécifique. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères ne concerne que la collecte des ordures et est calculée en fonction de la quantité ramassée à domicile sans prendre en compte les dépôts en déchetterie.

Cette logique conduit à regarder la déchetterie comme un service public administratif.

Nous avons toutefois hésité à vous proposer cette solution à raison du doute que nous avons sur la pertinence de la distinction de la prestation de ramassage de celle de dépôt des déchets :

-tout d'abord, si le service rendu n'est évidemment pas le même, il a toutefois le même objectif de débarrasser les ménages de leurs déchets. L'article L 2224-13 du code général des collectivités territoriales vise ainsi « l'élimination des déchets des ménages » sans distinguer les moyens employés.

-ensuite, dans certaines communes, les déchets des ménages, non pris en charge au titre des ordures ménagères, peuvent néanmoins bénéficier d'un enlèvement à domicile soit à la demande des usagers, comme à Paris, soit à dates fixes. On aurait pu envisager une approche globale du service public d'enlèvement des ordures ménagères rassemblant au sein du même service public l'enlèvement et le traitement de tous les déchets des ménages, qu'ils fassent l'objet d'un ramassage à domicile ou d'un dépôt en déchetterie, et qu'ils relèvent des ordures ménagères ou pas. Mais il nous semble que cette approche se heurte au mode financement distinct de l'enlèvement des ordures ménagères à domicile et du dépôt des déchets en déchetterie lorsque ce dernier est, comme en l'espèce, gratuit.

Nous vous proposons donc de juger que la déchetterie où a eu lieu l'accident de Mme V. avait la nature d'un service public administratif.

Par ces motifs, nous concluons à la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige opposant Mme V. à la communauté de communes du Val-de-Loire.