

Tribunal des conflits**N° 4012****Société Port Adhoc Leucate****Séance du 6 juillet 2015****Prévention de conflit négatif****Rapporteur : M. Schwarz****Rapporteur public : F. Desportes****Conclusions**

La communauté de communes Corbière Méditerranée, absorbée depuis par la communauté d'agglomération du Grand Narbonne, a institué en application de l'article L. 2333-78 du CGCT une redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets. Appelée à payer cette redevance en tant que gestionnaire de son port en régie, la commune de Leucate, membre de la communauté de communes, a décidé d'en répercuter le coût sur les usagers. Par une délibération du 9 décembre 2010, elle a créé "*une contribution environnementale (...) due pour tout bateau séjournant en zone portuaire*".

La SARL Port Adhoc Leucate, titulaire d'une convention d'occupation domaniale pour l'aménagement d'un port à sec accueillant quelque 210 bateaux, s'est vue ainsi réclamer en 2011 par la commune le paiement d'une somme de 6 275,20 euros au titre de cette contribution. La société a alors demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la facture correspondante mais le président de la 5^{ème} chambre de ce tribunal a décliné la compétence de la juridiction administrative. Considérant que la contribution s'analysait en une redevance pour service rendu, il a estimé que l'enlèvement des déchets dont elle assurait le financement devait être regardé comme présentant le caractère d'un service industriel et commercial et qu'en conséquence les litiges relatifs au paiement de la redevance réclamé aux usagers du service relevaient de la compétence des juridictions judiciaires.

Le tribunal d'instance de Narbonne, saisi par la société Port Adhoc Leucate, a admis la compétence de ces juridictions. Il a toutefois jugé qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier la légalité, contestée devant lui par voie d'exception, de la délibération du 9 décembre 2010 ayant instituée la redevance. Par jugement du 30 septembre 2013, il a donc saisi le tribunal administratif de cette question à titre préjudiciel.

Par jugement du 9 mars 2015, le tribunal administratif, affinant l'analyse à laquelle s'était livré initialement son président, a estimé que la contribution environnementale réclamée par la commune s'analysait, non comme une redevance instituée en application de l'article L. 2333-78 du CGCT, mais comme une composante du droit de port prévu par l'article L. 5321-1 du code des transports, entré en vigueur peu avant la délibération litigieuse et reprenant les dispositions de l'article L. 211-1 ancien du code des ports maritimes. Selon ces textes, ce droit est dû « *à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires* » dans les ports. Le tribunal en a déduit que le juge judiciaire avait compétence pour connaître de l'illégalité de la délibération l'ayant institué et vous a saisis aux fins de prévention d'un conflit négatif en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 alors en vigueur.

La réponse à la question de savoir si le juge judiciaire était compétent pour connaître de la légalité de la délibération du conseil municipal de Leucate ayant institué la contribution environnementale dépend de la qualification que vous donnerez à cette contribution.

Certes, qu'il s'agisse d'une redevance pour service rendu à l'usager instituée en application de l'article L. 2333-78 du CGCT ou d'une composante du droit de port institué en application de l'article L. 5321-1 du code des transports, le juge judiciaire est compétent pour connaître des litiges relatifs à son paiement. Dans le premier cas, vous avez déduit la compétence judiciaire du caractère industriel et commercial du service financé par une telle redevance selon un raisonnement qui a été repris en l'espèce par le président du tribunal administratif (v. not. : TC 23 nov. 1992, *Fontaine c/ MICTOM du nord de l'arrondissement de Redon*, Rec.). Dans le second, la compétence judiciaire résulte des dispositions mêmes de l'article L. 5321-3 du code des transports qui assimile les redevances composant le droit de port aux créances recouvrées par l'administration des douanes, dont le contentieux ressortit au juge judiciaire en application de l'article 357 bis du code des douanes. Aux termes de cet article : « *Les tribunaux de grande instance connaissent des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives* ».

Toutefois, en cas de contentieux portant sur le paiement d'une redevance instituée en application de l'article L. 2333-78 CGCT, la compétence judiciaire n'est pas entière. La juridiction administrative demeure en effet seule compétente pour connaître de la légalité de l'acte réglementaire l'instituant (v. (TC, 16 oct. 2006, *SA Camping les Grosses Pierres c/ Cnté de cnes de l'Île d'Oléron* n° 3545 ; TC, 18 déc. 2006, *M. Boudin c/ Cnté de cnes du Pays Thénézéén*, n° 3563 ; TC, 20 oct. 2008, *Mme Richard c/ Smirtom Saint-Amandois*, n° 3661 ; TC 17 oct. 2011, *Synd. d'exploitants agricoles du canton de Riez et de Moustiers et autres c/ Synd. intercommunal à vocation multiple du Bas-Verdon*, n° 3808 - Civ, 1ère, 14 déc. 2004, n° 03-10058 ; Civ, 1ère, 9 déc. 2009, n° 08-19216).

Au contraire, vous avez jugé qu'en application de l'article 357 bis du code des douanes, il appartenait aux tribunaux de l'ordre judiciaire, lorsque, à l'occasion d'un litige relatif au paiement d'une redevance constitutive d'un droit de port, est contestée devant eux la légalité de l'acte instituant celle-ci, de trancher cet aspect du litige. Aussi, dans le cas où le conflit est élevé devant le juge judiciaire, l'arrêté de conflit doit être annulé (v. TC 26 mai 1954, *soc. Des hauts fourneaux de la Chiers et soc. La Providence*, Rec. p. 706 ; TC 12 nov. 1984, *soc. Sogedis et a.*, Rec.).

Au cas présent, il nous semble que le tribunal administratif a fait une juste analyse de la contribution instituée par la commune de Leucate en la qualifiant de composante d'un droit de port. Précisons que selon l'article R. 211-1 du code des ports maritimes en vigueur à la date de la délibération litigieuse, auquel s'est substitué l'article R. 5321-1 du code des transports issu du décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014, ce droit comprend, notamment, pour les navires de commerce et certains navires de plaisance, « *une redevance sur les déchets d'exploitation des navires* ». Par sa délibération du 9 décembre 2010, le conseil municipal de Leucate n'a pas entendu créer une redevance pour la collecte et l'évacuation des déchets en application de l'article L. 2333-78 du CGCT mais répercuter sur

les usagers du port le coût de la redevance spéciale qui avait été créée à cet effet par l'EPCI en application de ce texte et à laquelle la régie municipale du port se trouvait assujettie. A cet effet, selon ses termes mêmes, la délibération a modifié “*la grille tarifaire du port*” de manière à assurer l'équilibre des comptes d'exploitation de la régie municipale en intégrant aux sommes dues “*pour tout bateau séjournant en zone portuaire*” une contribution environnementale dont le montant est indiqué et dont il est prévu que la collecte sera assurée par l'exploitant du port à sec pour les bateaux qui y sont stockés.

Il apparaît ainsi que, sans préjuger de sa légalité, cette contribution, qui, selon nous, ne peut avoir d'autre justification que de compenser le coût du traitement des déchets d'exploitation des navires, a bien été conçue comme une composante du droit de port prévu par l'article L. 5321-1 du code des transports.

Le juge judiciaire était donc compétent pour connaître de l'entier litige, étant précisé, mais cette circonstance est indifférente devant vous, que depuis la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 ayant modifié le code des douanes, ce juge est le tribunal de grande instance et non plus le tribunal d'instance.

La question se pose de savoir cependant quelle conséquence tirée du caractère erroné de la décision du juge judiciaire dans le cas où, comme en l'espèce, il a renvoyé au juge administratif la question préjudicielle portant sur la légalité de l'acte institutif de la redevance. Par une série d'arrêts rendus en 2003 et 2004, également saisis en prévention d'un conflit négatif, vous avez décidé d'annuler la décision du juge judiciaire et de renvoyer la cause devant lui posant le principe qu'il était “*seul compétent, dans le cadre de la plénitude de juridiction qu'il tient des dispositions de l'article 357 bis du code des douanes*” (TC 28 avr. 2003, *MM. Debeaurain et Desmurs*, n° 3352 ; TC 22 sept. 2003, *MM. Pelenc et Sabaton*, n° 3374 ; TC 26 avr. 2004, *M. Guest*, n° 3402 ; TC 26 avr. 2004, *Mme Calla*, n° 3404). Cette solution peut toutefois être discutée.

La circonstance que, dans certains cas, plénitude de compétence soit donnée au juge judiciaire pour apprécier la légalité d'un acte administratif lorsque celle-ci est contesté devant lui par voie d'exception n'affecte en rien la compétence du juge administratif pour connaître de la légalité du même acte par voie d'action. Ainsi les dispositions de l'article 111-5 du code pénal donnant compétence aux juridictions pénales pour apprécier la légalité des actes administratifs n'ont jamais fait obstacle à ce que puisse être contestée devant les juridictions administratives, par la voie du recours pour excès de pouvoir, la légalité de règlements relatifs, par exemple, aux contraventions de police. De la même façon, il ne fait pas de doute que l'article 357 bis du code des douanes n'interdit pas aux juridictions administratives, saisies selon la même voie, de connaître de la légalité de dispositions réglementaires instituant des droits de douane ou des droits assimilés comme un droit de port (v. CE 29 déc. 1993, *Soc. Saumon Pierre Chevance*, Rec. p. 380 ; CE 19 déc. 1979, *Soc. de droit anglais Hiverlloyd Ltd*, Rec. p. 474). En définitive, de telles dispositions ont moins pour objet d'exclure la compétence administrative que d'imposer la compétence judiciaire, principalement, dans un souci de célérité et de bonne administration de la justice. Il en résulte que la formule de vos arrêts selon laquelle le juge judiciaire serait « seul » compétent pour se prononcer sur la légalité de l'acte instituant un droit de port n'apparaît pas tout à fait juste. Elle est en tout cas ambiguë. Il faut comprendre en réalité que le juge judiciaire *est tenu* de se reconnaître compétent en application de l'article 357 bis du code des douanes dans le cas où

la question de la légalité de l'acte instituant un tel droit est soulevée devant lui à titre incident. En d'autres termes, la compétence du juge judiciaire n'est pas liée ici à la nature de l'acte mais à la circonstance que sa légalité est contestée devant lui et que, de sa légalité, dépend la solution du litige dont il est saisi.

De ce qu'il y a en quelque sorte compétence concurrente du juge judiciaire et du juge administratif, vous pourriez déduire que le juge administratif doit toujours retenir sa compétence lorsqu'il est saisi sur renvoi du juge judiciaire aux fins d'apprécier la validité d'un acte administratif, y compris dans le cas où le juge judiciaire aurait dû procéder lui-même à cette appréciation. La solution serait dans la ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle le juge administratif est obligé de se prononcer sur les questions préjudicielles qui lui sont renvoyées par le juge judiciaire, lequel peut toujours renoncer à sa compétence concurrente lorsqu'elle existe. Deux cas de figure sont, selon nous, à distinguer.

Il n'y a aucun doute que le juge administratif ne peut refuser de statuer au motif qu'aucun texte ne lui aurait expressément attribué compétence pour connaître de la question préjudicielle (CE 6 févr. 1956, *sieur X*, Rec. p. 55) ou n'aurait autorisé le juge judiciaire à le saisir directement (CE 27 sept. 1993, *M. Louiset*, n° 88836). De même, il ne peut décliner sa compétence au motif que les conditions générales auxquelles est subordonné le renvoi d'une question préjudicielle ne seraient pas remplies notamment parce que la question ne déterminerait pas la solution du litige porté devant le juge judiciaire (CE 17 juin 1977, *Le Beux*, n° 2010). Le professeur Chapus justifie ces solutions par la nécessité, pour le juge administratif, de respecter l'indépendance du juge judiciaire (Contentieux adm., Montchrestien, 11ème éd. n° 854). De fait on ne conçoit pas que le premier se substitue au second pour apprécier s'il est utile ou possible de poser une question préjudicielle.

La solution nous semble moins évidente dans les cas, rares, où, comme en l'espèce, une disposition législative étend la compétence du juge judiciaire en lui imposant d'apprécier la validité de l'acte administratif contesté devant lui. Nous nous trouvons alors dans un cas de figure proche de celui où, par dérogation aux règles ordinaires, la loi attribue compétence au juge judiciaire pour connaître d'une matière relevant normalement du juge administratif. Deux analyses nous paraissent possibles.

Selon la première, le juge administratif saisi à tort devrait néanmoins retenir sa compétence, comme dans le cas précédent. Plusieurs arguments très forts peuvent être avancés en faveur de cette solution, adoptée par le Conseil d'Etat, notamment, dans un cas où le juge répressif, pourtant compétent pour connaître de l'exception d'illégalité, avait saisi le juge administratif d'une question préjudicielle (v. CE 28 avr. 1961, *di Nezza et Estellon*, Rec. p. 262¹). Tout d'abord, comme nous l'avons vu, lorsque le législateur impose au juge judiciaire de statuer incidemment sur une question ne relevant pas normalement de sa compétence, son objectif est moins de retirer la connaissance d'un contentieux au juge administratif, comme c'est le cas par exemple en matière de réparation des dommages causés par un véhicule, que de permettre au juge judiciaire de juger sans retard le litige dont il est saisi à titre principal. Il n'y a donc pas de véritable obstacle à ce que le juge administratif

1 Il est vrai qu'à l'époque la compétence du juge répressif, dont le périmètre prêtait à discussion, était prétorienne. V. pour des arrêts plus anciens relatifs à l'appréciation de la légalité d'arrêtés en matière religieuse, la jurisprudence du Conseil d'Etat étant alors plus souple que celle de la Chambre criminelle (v. CE 1er août 1928, *Abbé Gautrand*, Rec., p. 981. - CE 17 mai 1933, *Abbé Florens*, Rec., p. 536)

retienne sa compétence. Par ailleurs, la solution a le mérite de la clarté et de la simplicité en évitant de distinguer selon la nature de l'erreur commise par le juge judiciaire. Dans tous les cas, il peut être avancé qu'en retenant sa compétence, sans rechercher s'il a été saisi à tort ou à raison, le juge administratif ne fait que respecter l'indépendance du juge judiciaire. Enfin, la solution est expédiente dans la mesure où elle évite, en cas de renvoi erroné, un chassé-croisé qui n'est guère dans l'intérêt du justiciable.

Il existe cependant également des arguments sérieux en faveur de l'incompétence du juge administratif. Les dispositions donnant compétence au juge judiciaire pour statuer lui-même, dans tel ou tel champ du contentieux, sur l'exception d'illégalité d'un acte administratif présentent un caractère impératif (v. Crim. 30 janv. 2008, Bull. n° 27). Il s'agit de dispositions d'ordre public fixant la compétence juridictionnelle qui ne laissent aucune marge d'appréciation à la juridiction saisie laquelle ne saurait y renoncer. Si, en méconnaissance de telles dispositions, le juge judiciaire renvoie néanmoins au juge administratif une question préjudicielle relative à la légalité d'un acte administratif, il peut apparaître nécessaire que, pour assurer le respect de la volonté du législateur, le juge administratif se déclare incompétent ou, comme en l'espèce, vous saisisse de la question de compétence. La solution est certes source de complication mais elle peut être regardée comme le seul moyen d'éviter qu'une règle impérative ne devienne, de fait, facultative. Par ailleurs, nous ne croyons pas que l'indépendance du juge judiciaire à l'égard du juge administratif soit en cause lorsqu'il s'agit de relever qu'il s'est dessaisi à tort d'un contentieux qui, objectivement, relevait de sa compétence. Ces observations sont de nature à justifier la position stricte que vous avez adoptée dans la série d'arrêts de 2003 et 2004 que nous avons citée.

En définitive, il nous semble que l'une ou l'autre solutions peut être retenue. Selon que vous souhaiterez mettre l'accent sur le caractère concurrent de la compétence du juge administratif ou sur le caractère impératif de la compétence du juge judiciaire vous retiendrez la première - fût-ce en stigmatisant l'erreur du juge judiciaire - ou la seconde. Pour notre part, nous inclinons plutôt en faveur de celle-ci essentiellement dans le souci d'assurer le respect par le juge judiciaire de la compétence qui lui est attribuée par la loi.

Nous sommes d'autant plus enclin à vous proposer cette solution que, dans les circonstances un peu particulières de l'espèce, il est difficile de considérer que le juge judiciaire aurait en quelque sorte renoncé à la compétence qu'il tient de l'article 357 bis du code des douanes. En effet, le tribunal d'instance de Narbonne n'a pas soumis au tribunal administratif de Montpellier la question de savoir si telle délibération instituant un droit de port en application de l'article L. 5321-1 du code des transports était légale, auquel cas le débat se serait présenté exactement dans les termes que nous venons d'exposer. En réalité, le tribunal d'instance a analysé la somme réclamée, non en un droit de port mais, à l'instar du président du tribunal administratif dans son ordonnance initiale, en une redevance spéciale instituée en application de l'article L. 2333-78 du CGCT. Il était donc cohérent qu'il saisisse le juge administratif de la question de la légalité de la délibération l'instituant puisqu'en ce cas aucune disposition législative ne lui donnait compétence pour en connaître. C'est le tribunal administratif de Montpellier qui, en requalifiant la somme en droit de port, a placé le litige dans le cadre de l'article L. 5321-1 du code des transports. Dans ces conditions, il n'avait à notre sens pas d'autre solution que de vous saisir en prévention d'un conflit négatif afin que vous puissiez apprécier la pertinence d'une requalification qui, modifiant le cadre du litige, avait pour conséquence d'emporter la pleine compétence du juge judiciaire. Ainsi,

même dans le cas où vous estimeriez souhaitable d'infléchir votre jurisprudence dans un sens favorable à la compétence administrative, il nous semble que, dans les circonstances de l'espèce, il y aurait lieu d'attribuer la connaissance de l'affaire au juge judiciaire.

En conséquence, nous concluons à ce que la juridiction judiciaire soit déclarée compétente pour connaître du litige opposant la SARL Port Adhoc Leucate à la commune de Leucate.