

Communauté de Communes de la vallée du Lot et du vignoble / M. Bernard L.,**Séance du 7 septembre 2015.****Conclusions du Rapporteur Public.**

Il vous est demandé, au regard de cette espèce, de déterminer la juridiction compétente pour connaître du contentieux de l'assiette et du recouvrement de la redevance spéciale destinée à financer la collecte et le traitement des déchets d'origine commerciale, artisanale ou tertiaire assimilés aux déchets ménagers, instituée par l'article L 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

*

Depuis deux délibérations communautaires des 20 octobre 2011 et 10 décembre 2012, prises en application de l'article L 2333-78 du Code général des collectivités territoriales, la communauté de communes du val de Lot et vignoble (CCVLV) assure, pour le compte de ses mandantes, la collecte et le traitement des déchets et ordures ménagères provenant des terrains de camping, résidences de tourisme, supérettes, supermarchés, commerces alimentaires et non alimentaires, points de vente agricoles et viticoles, artisans présentant un local professionnel indépendant de leur habitation, maisons de retraite, logements-foyers, maisons de santé, professions libérales, banques, postes, gendarmeries et perceptions.

Un règlement intérieur de cette redevance spéciale approuvé le 3 décembre 2013 en a fixé les conditions de tarifs et d'exonération et notamment pour celles des activités concernées qui n'ont pas conclu de contrat avec la CCVLV qui se voient appliquer une redevance forfaitaire annuelle.

C'est la situation dans laquelle s'est trouvé M. Bernard L., artisan sellier-bourrelier résidant à SAINT-VINCENT-RIVE-D'OLT, commune membre de la CCVLV, qui, assujetti à la redevance susvisée depuis le 1^{er} janvier 2013, s'est vu appliquer le tarif forfaitaire annuel de 120€ pour le recouvrement duquel un titre exécutoire a été émis le 4 septembre 2013.

Sur la foi des indications portées sur le titre qui lui était notifié, M. L. a sollicité son exonération par une requête présentée le 14 octobre 2013 au Tribunal administratif de Toulouse.

Par **une ordonnance du 16 janvier 2014**, prise hors la présence de la CCVLV non appelée au débat, Madame la Présidente de la 2^{ème} Chambre du T.A. de Toulouse a décliné la compétence des juridictions administratives au motif que: « lorsqu'une commune, un groupement de communes ou un établissement public local finance son service d'élimination des déchets ne provenant pas des ménages par la redevance mentionnée à l'article L 2333-78 du CGCT et calculée en fonction de l'importance du service rendu, ce service municipal, qu'il soit géré en régie ou par voie de délégation, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial; qu'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs à l'assiette et au recouvrement des redevances réclamées aux usagers d'un service public industriel et commercial. »

Cette ordonnance est devenue définitive.

M. L. a alors présenté sa demande tendant à l'annulation du titre exécutoire susvisé pour vice de forme, à la révision et à la minoration du forfait de 120€ et à l'allocation de dommages-intérêts, devant le Juge de proximité de CAHORS.

Par jugement rendu le 11 décembre 2014, par défaut à l'égard de la CCVLV dûment appelée en la cause, la Juridiction de proximité a débouté M. L. de sa demande d'annulation du titre exécutoire, mais, statuant au fond, a réduit à 0,68€ le montant de la redevance annuelle due et lui a alloué la somme de 115€ au titre des dommages-intérêts.

Formant opposition à cette décision le 9 janvier 2015, la CCVLV a déposé des conclusions tendant à l'incompétence des juridictions de l'ordre judiciaire, au sursis à statuer et à votre saisine pour arbitrer sur la compétence.

Pour fonder sa **décision d'incompétence du 5 mai 2015, le Tribunal d'instance de CAHORS** retient *en premier lieu* que la demande de M. L. ne se limite pas au seul montant de la redevance qui lui est réclamée par la CCVLV et «qu'il conteste[en outre] la tarification forfaitaire de ladite redevance qui émane de la délibération du Conseil communautaire du 20 octobre 2011 ayant institué la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères».

Aux yeux du Tribunal, «cette délibération présente le caractère d'un acte administratif ayant été institué par la CCVLV, établissement public de coopération intercommunale.»

«Le critère de compétence juridictionnelle dans le présent litige ne repose pas sur la nature administrative ou industrielle et commerciale du service public d'enlèvement des déchets, mais sur le fait que le demandeur conteste la régularité d'un acte administratif unilatéral, contentieux pour lequel seule la juridiction administrative est compétente.»

En second lieu, le Tribunal s'attache à vérifier sa compétence au regard de l'illégalité manifeste d'un acte administratif, compétence qui pourrait être reconnue au profit du Juge judiciaire.

Il l'écarte également en retenant que:«en l'espèce, si la tarification forfaitaire de la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères est une pratique admise, il n'existe pas de jurisprudence établie permettant de constater l'illégalité manifeste d'un acte relatif à une telle tarification forfaitaire et écartant la stricte proportionnalité de la redevance en fonction du service rendu. Le Juge judiciaire ne peut donc écarter l'application de la délibération du conseil communautaire en date du 20 octobre 2011 ayant institué la redevance spéciale ainsi que la tarification forfaitaire de celle-ci.»

«Au surplus, il est de jurisprudence constante que le Juge judiciaire est incompétent pour juger de la proportionnalité du service rendu (notamment T.A. De Besançon, 13 février 2003, n° 145-03)».

«En l'espèce la contestation par M. L., de la tarification forfaitaire se fonde notamment sur l'argument selon lequel la proportionnalité entre le montant de la redevance et le service rendu n'est pas respectée. Le Juge judiciaire n'est donc pas compétent pour statuer sur cette question.»

C'est sur ces fondements que le Tribunal d'instance décline lui aussi sa compétence mais, sursoyant à statuer, vous saisit en application de l'article 32 du décret du 27 février 2015 afin de prévenir le conflit négatif de compétence qui paraît s'ouvrir.

A l'examen, les deux requêtes successives présentées par M. L. au T.A. de Toulouse puis au Tribunal d'instance de Cahors recouvrent bien le même objectif principal qui est la «décharge totale ou partielle de la redevance de collecte et traitement des déchets ménagers mise à sa charge au titre de l'année 2013, à raison de son activité professionnelle»

Les demandes spécifiques d'annulation du titre de recouvrement et de dommages-intérêts, présentées devant les seules juridictions judiciaires, recouvrent en réalité sa volonté de rediscuter l'assiette et le montant de sa redevance dont le principe n'apparaît pas contesté. A cet égard il peut être retenu que les deux ordres juridictionnels ont connu de la même demande et sont en passe de se séparer sur un conflit négatif qu'il importe de prévenir.

*

I / L'APPLICATION DU DOUBLE CRITERE DE COMPETENCE CLASSIQUE LIE A LA NATURE DU SERVICE PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL ET A LA QUALIFICATION DE REDEVANCE DOIT-ELLE ETRE CONSIDEREE COMME INTANGIBLE?

A lire de manière claire la motivation de l'ordonnance de Madame la présidente de la 2ème Chambre du T.A. De Toulouse en page 2, ces deux critères de compétence se combinent de manière directe et «manifeste» en l'espèce:

«Il résulte des dispositions susvisées du code général des collectivités territoriales [articles L 2224-13, L 2224-14, L 2333-76, L 2333-78] que les communes, leurs groupements ou les établissements publics locaux assurant l'enlèvement des ordures, déchets et résidus qui n'ont pas institué la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour permettre le financement du service d'élimination des ordures ménagères par les usagers doivent créer une redevance spéciale afin d'assurer la collecte et le traitement des déchets autres que ceux des ménages, qui peuvent être traités dans les mêmes conditions que les déchets ménagers; que le législateur, en imposant cette redevance spéciale, destinée à assurer le financement direct du service par les usagers, a entendu permettre aux collectivités concernées de gérer ce service comme une activité industrielle et commerciale;»

Liée à la motivation précédemment reprise concernant le calcul de cette redevance en fonction de l'importance du service rendu, cette déduction permet au T.A. d'affirmer sans conteste la compétence judiciaire sur ce double fondement.

A / des aléas de la dissociation des deux critères par le T.I de Cahors:

Alors que dans un premier «jet» le Juge de proximité avait acquiescé à ce raisonnement classique et fait droit à la demande de révision de la redevance touchant M. L. au terme

d'une motivation justifiable, le Tribunal d'instance, sollicité par la CCVLV sur d'autres motifs, fait choix d'une analyse très discutable.

En deux temps le Juge d'instance «liquide» sa compétence sans parvenir à convaincre de la pertinence de sa position:

1/ le critère de compétence juridictionnelle ne repose pas, selon lui, sur la nature administrative ou industrielle et commerciale du service public mais sur le fait que le demandeur conteste la régularité d'un acte administratif: il eut été intéressant de savoir pour quelles raisons la nature du service public en cause ne retenait pas l'attention plus avant mais la motivation «s'éteint» sur ce postulat qui en réalité ouvre la voie de la seconde affirmation non moins critiquable.

2 / la contestation de la tarification forfaitaire par M. L. étant fondée sur un argument de proportionnalité entre redevance et service rendu, le Juge judiciaire ne peut en connaître: si tant est que l'on puisse acquiescer à une telle proposition, il est utile de rappeler que le Juge judiciaire peut adresser à la Juridiction administrative une question préjudicielle sur tout point paraissant relever exclusivement de sa compétence et lui permettant de régler le litige qui lui est soumis, sans crainte d'empiétement fautif sur le domaine administratif.

L'élimination mécanique des deux critères classiques ne paraît pas avoir eu de vertu particulière, si ce n'est de susciter «artificiellement» un conflit négatif.

B / D'autres pistes plus fructueuses existent-elles au profit de la compétence administrative?

Assurément le mémoire en «déclaration d'opposition» au jugement du Juge de proximité du 11 décembre 2014 ouvrait un champ de réflexion plus novateur sur le fondement du *principe de la subsidiarité de la redevance en cause qui, de ce fait, devrait suivre le principal de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, par nature purement administrative.*

L'argumentaire proposé ne manquait pas d'originalité qui insistait sur le fait que la redevance spéciale en cause ne «compensait que très partiellement le coût du service public» rendu et qu'il y avait lieu de considérer que le service «était essentiellement financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères».

Il s'appuyait à cet égard sur deux décisions des Cours administratives d'appel de Marseille (CAA Marseille, 22 avril 2014, Baumelles loisirs, req. N°12MA00424) et de Bordeaux (CAA Bordeaux 30 juin 1994, Semerniakoff, req. N° 92 BX01174) qui avaient eu à trancher de litiges de même nature et non de même objet, relatifs à la redevance de l'article 2333-77 du C.G.C.T.concernant l'enlèvement des ordures ménagères de camps de camping.

Se fondant sur la «prépondérance» du financement du service d'enlèvement des ordures ménagères par la TEOM, ces deux juridictions en déduisaient que l'entier service assuré de ce chef par les communes présentait un caractère administratif justifiant de leur compétence, dans la ligne d'un arrêt du Conseil d'Etat du 10 avril 1992, SARL Hofmiller, n° 132539, sur les conclusions de M. J. Arrighi de Casanova).

Il fournissait enfin la matière de deux réponses ministérielles des 14 juin 2011 (simple mention) et 6 août 2013 (Ministère de l'écologie) suivant laquelle «la redevance spéciale (sans précision de texte ni de nature) est un complément de financement du service public administratif financé en majorité par une taxe ou la fiscalité générale. Un contentieux à son propos relève donc des juridictions administratives».

La proposition était donc faite au Tribunal d'instance d'assimiler la redevance de l'article 2333-78 du C.G.C.T. à celle de l'article 2333-77 du CGCT, visée par les deux C.A.A. et d'en inférer la compétence administrative.

*

Le mémoire déposé devant votre Tribunal par la CCVLV reprend, en la développant, cette thèse suivant laquelle l'accessoire de la redevance de l'article 2333-78 du C.G.C.T. devrait suivre le principal de la T.E.O.M. et voir son contentieux rejoindre «l'escarcelle» des juridictions administratives.

La CCVLV reprend à son compte les divisions classiques entre taxes et redevances puis entre redevances destinées à financer des activités de service public à caractère administratif et redevances destinées à financer un SPIC avec les conséquences tirées notamment par votre Tribunal quant à la compétence judiciaire pour ces dernières (*T.C. 23 juin 2003, n°3367, Clinique de la pointe rouge c/ Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole*).

Mais elle soutient (mémoire page 11) que cette solution «ne s'impose que lorsque le financement intégral (ou principal) du service est assuré par voie de redevance, en lieu et place de la TEOM, la qualification de service public administratif (et partant la compétence de la juridiction administrative) demeurant quand une redevance n'a été instituée qu'en complément de l'impôt ou de la taxe et qu'elle ne finance que partiellement le service». (renvoi aux deux arrêts des CAA de Marseille et Bordeaux susvisés).

Et de souligner (mémoire page 13) que «les textes instituant la redevance spéciale [de l'article L 2333-78 du CGCT] en font obligatoirement un complément de la TEOM, situation de droit qui exclut son assimilation à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères - qui elle se substitue à la taxe ou à l'impôt» tout en précisant que «les communes qui n'ont pas institué la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doivent, en application de l'article 2, II, de la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, créer une redevance spéciale pour l'élimination des déchets industriels spéciaux ou ultimes (article L 2333-78 du CGCT et arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014, Ministre délégué chargé du budget / société AUCHAN).

La conclusion se veut limpide: «dès lors que ce service est essentiellement financé par la TEOM, il revêt toujours un caractère administratif, nonobstant son financement partiel par la redevance spéciale en cause».

La distinction subtile introduite désormais entre les redevances ayant un caractère principal dans le financement des services publics industriels et commerciaux et celles qui n'auraient à cet égard qu'un caractère accessoire voire subsidiaire doit-elle commander une modification de votre jurisprudence et la remise en cause d'un bloc de compétence reconnu au judiciaire pour la création d'un autre bloc de compétence à dominante administrative?

II / VICES ET VERTUS DE L'APPLICATION DE LA REGLE L'ACCESSOIRE SUIV LE PRINCIPAL EN MATIERE DE REDEVANCE SPECIALE D'ENLEVEMENT ET TRAITEMENT DES AUTRES DECHETS ASSIMILES AUX DECHETS MENAGERS.

Les avantages pressentis d'un «regroupement administratif» des contentieux de la TEOM et de la redevance spéciale de l'article L 2333-78 du CGCT peuvent s'articuler autour de deux pôles principaux:

- par leur nature même et par leur régime juridique, les collectes de ces déchets peuvent être aisément assimilées et ne connaissent légitimement que le seul Juge administratif,
- par l'objet même de la contestation qui porte notamment sur la légalité des décisions des collectivités territoriales prestataires de service de collecte, le Juge administratif apparaît encore comme le Juge naturel de ces contentieux.

A / L'assimilation matérielle et juridique des collectes de déchets en cause:

Le fondement de ce raisonnement tient à l'analyse portée sur la redevance de l'article L 2333-77 du CGCT tant par les réponses et circulaires ministérielles précitées que par les deux décisions de CAA de Bordeaux et Marseille qui ont validé cette assimilation.

A ce stade du raisonnement il n'existe pas de critique objective puisque la redevance de l'article 2333-77 du CGCT couvre bien la dépense «accessoire» des communes pour l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers en provenance des seuls terrains de camping qui n'apparaît pas, sauf le cas spécifique des communes touristiques en comportant un grand nombre, couvrir un volume majeur, dépassant les capacités usuelles du service classique d'enlèvement des OM.

L'analyse fondée sur les dispositions de l'article L 2333-78 du CGCT est cependant d'une toute autre nature.

En effet le besoin couvert au titre de cette redevance, notamment par la CCVLV, dépasse et absorbe à l'occasion les terrains de camping communaux ou privés pour atteindre à une pluralité d'activités commerciales, agricoles, viticoles, artisanales et de services publics ou privés qui ne présentent plus aucun caractère accessoire mais se présentent manifestement comme «principal».

Il est symptomatique, à cet égard, que les mémoires en défense de la CCVLV présentés devant le Tribunal d'instance comme devant votre Tribunal fassent totalement l'impasse sur les volumes traités pour ne s'attacher de manière très elliptique qu'à l'aspect du coût du service rendu.

Et c'est précisément sur cet aspect qu'il importe d'insister puisque le texte même de l'article L 2333-78 du CGCT prescrit un calcul de redevance «en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité de déchets gérés».

A tous égards cette redevance se présente donc bien comme une contrepartie d'un service public industriel et commercial et il ne peut être tiré du **montant de sa tarification**, une quelconque raison justifiant de son caractère accessoire.

Le règlement intérieur défini par la CCVLV à cette fin est repris très partiellement au mémoire déposé devant votre Tribunal mais éclaire parfaitement la «politique industrielle et commerciale» de la collectivité qui entend satisfaire les besoins en collecte de déchets de ces activités tout en «calibrant ses tarifs» afin de demeurer parfaitement attractive pour ces professionnels qui, le cas échéant, pourraient choisir d'autres lieux d'exercice pour bénéficier de tarifs plus avantageux ou d'autres modes d'élimination de leurs déchets.

Nous sommes donc manifestement dans le cadre d'une activité de service public industriel et commercial à financement variable qui ne peut en rien se confondre avec la TEOM et y être rattachée de force.

Comme le soulignait à juste titre Madame le Rapporteur Public, dans ses conclusions dans le dossier Ministre délégué du budget / société AUCHAN, (Conseil d'Etat 31 mars 2014, n° 36811, 3681233, 368124): « *la TEOM et la redevance spéciale [de l'article L 2333-78 du CGCT] ont donc un champ d'application distinct.* »

L'objectif affiché de cette redevance à large champ d'application autonome apparaît donc bien d'inciter les collectivités territoriales à procéder à une évaluation correcte et proportionnée de leurs tarifs, tout en évitant de faire reposer sur les seuls ménages la charge principale des services d'enlèvement et traitement des déchets ménagers de quelque origine qu'ils soient.

La démonstration du caractère accessoire de cette redevance apparaît donc à la fois artificielle et infondée et ne justifie donc pas de remettre en cause l'appréciation du critère de service public industriel et commercial comme critère certain de rattachement à la compétence judiciaire (T.C. 7 octobre 1996, Madame BRETON c/ Commune de Gennes, n° 02976, aux tables).

B / De l'avantage tiré d'un examen global de la légalité comme du montant de la redevance par les Juridictions administratives.

Si l'on élimine le caractère artificiellement accessoire de la redevance, demeure l'obstacle que le Tribunal d'Instance paraît avoir refusé de franchir: l'appréciation de la légalité des délibérations de collectivités territoriales et de leurs E.P.C.I. touchant à la redevance de l'article L 2333-78 du CGCT.

Une lecture attentive du jugement du Tribunal de proximité restitue bien la nature exacte du contentieux que conduisait M. L. (pages 2 et 3 du jugement) contre la décision de la CCVLV de lui imposer le forfait annuel de 120 € au titre de la redevance spéciale d'enlèvement de ses déchets professionnels.

Sa demande de nullité portait sur la partie du titre qui lui avait ouvert un recours devant la juridiction administrative. Au regard de la décision d'incompétence qui lui avait été opposée, il craignait d'être déclaré forclos devant la juridiction civile en raison du dépassement du délai de deux mois figurant au titre.....

Le Juge de proximité n'a eu aucune difficulté à juger que l'indication erronée du tribunal administratif n'avait pas fait courir le délai à son égard et n'emportait donc aucune appréciation de légalité du titre dont le «quantum» était principalement discuté.

Le débat qui s'institue à la suite de cette déduction de procédure parfaitement fondée est un pur débat de fait sur le montant de la redevance au regard du service rendu et l'argumentaire de M. L. est fondé sur des comparaisons de situations tout à fait ordinaires pour un usager de SPIC qui entend négocier un tarif propre à sa situation personnelle, dès lors que la tarification proposée par le CCVLV le permet largement. Il n'existe donc aucune contestation de la légalité de la tarification mais une simple demande d'aménagement d'une situation personnelle dans le cadre d'une tarification générale acceptée en tant que telle.

Mais en aurait-il été différemment et y aurait-il eu lieu à une appréciation de légalité de l'acte administratif individuel portant application de la redevance, ce qui n'est pas avéré en l'espèce, la juridiction judiciaire était-elle, comme l'a jugé le Tribunal d'instance, dans l'incapacité de progresser utilement sans se déclarer incompétente ?

La réponse de votre Tribunal est claire qui retient:

«que la seule circonstance qu'à l'occasion d'un litige, soit posée la question de la légalité de l'acte réglementaire par lequel l'organe délibérant de la collectivité publique a fixé le tarif de la redevance, n'a pas pour effet de donner au Juge administratif plénitude de compétence pour connaître de ce litige; qu'en présence d'une difficulté sérieuse, constitutive d'une question préjudicielle dont la résolution est nécessaire au jugement du fond, il appartient seulement au Juge judiciaire saisi de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Juge administratif ait tranché la question préjudicielle ainsi soulevée et de se prononcer ensuite sur l'ensemble des conclusions dont il est saisi.»

(T.C. 16 octobre 2006, S.A. Camping les grosses pierres c/ Communauté de communes de l'Île d'Oléron, C 3533 et T.C. 12 février 2007, Bonnin c/ Communauté de communes du Pays Thénézéen, n° 3527).

Où l'on perçoit que l'examen global par la juridiction administrative de la légalité des actes individuels comme de l'assiette et du recouvrement de la redevance spéciale de l'article L 2333-78 du CGCT ne présente pas d'avantages techniques substantiels sauf à opérer un revirement de jurisprudence aux conséquences multiples et variées, tant les limites de cette mutation sont imprévisibles.

*

A tous égards il apparaît que le Juge naturel des contentieux entre les SPIC et leurs usagers doit demeurer le Juge judiciaire.

Le recours avéré, par les collectivités territoriales, à des prestataires de droit privé, notamment pour la réalisation des collectes de déchets de tous ordres incline plutôt à faire choix du critère de la nature du service rendu (industriel et commercial) que celui de l'origine du financement, étant observé que la lecture attentive des articles L 2333-76 à L 2333-79 du CGCT laisse clairement apparaître «l'extinction programmée» de la TEOM qui mettrait un terme au débat.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:

1/ que vous déclariez la juridiction de l'ordre judiciaire compétente pour connaître du litige opposant la communauté de communes de la vallée du Lot et vignobles à M. L.,

2/ que vous déclariez nul et non avenu le jugement du Tribunal d'instance de CAHORS, la cause et les parties devant être renvoyées devant ce tribunal.