

N° 422577

EARL Plaine de Vaucouleurs

3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambre réunies

Séance du 28 juin 2019

Lecture du 11 juillet 2019

## CONCLUSIONS

**M. Laurent Cytermann, rapporteur public**

Si l'affaire qui vient d'être appelée présente des enjeux financiers fort modestes, elle soulève des questions difficiles, parce qu'elle met aux prises deux principes d'égale valeur dans la hiérarchie des normes, le principe général du droit de non-rétroactivité des actes administratifs et le principe selon lequel tout usager ayant bénéficié d'un service est tenu de payer la redevance qui en est la contrepartie, dans une configuration où il n'est pas aisé de les concilier.

L'EARL Plaine de Vaucouleurs a été destinataire de quatre titres exécutoires relatifs à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) émis par la communauté d'agglomération Rochefort Océan pour les années 2012 à 2015, pour des montants d'un peu moins de 60 euros par an. La communauté lui ayant adressé le 13 avril 2016 des lettres de relance, l'EARL l'a fait citer devant la juridiction de proximité de Rochefort afin d'obtenir l'annulation des titres exécutoires, le juge judiciaire étant compétent en la matière (cf. sur ce point Sect., Avis, 10 avril 1992, *SARL Hofmiller*, n° 132539, Rec.). Par un jugement du 12 avril 2017, la juridiction de proximité a ordonné le renvoi préjudiciel au tribunal administratif de Poitiers de la question de la légalité des délibérations par lesquelles la CA a fixé les tarifs de la REOM pour les années 2012 à 2015 et sursis à statuer jusqu'à ce que le juge administratif se soit définitivement prononcé. Par un jugement du 12 juillet 2018, rendu en formation élargie<sup>1</sup> et mentionné au recueil Lebon, le tribunal administratif de Poitiers a jugé que l'exception d'illégalité n'était pas fondée. L'EARL se pourvoit en cassation contre ce jugement.

Le tribunal administratif de Poitiers a répondu à deux questions expressément soulevées par le jugement de renvoi, d'une part celle de savoir si le caractère rétroactif des délibérations en cause les rendait illégales, d'autre part celle de savoir si la redevance a bien été calculée conformément aux dispositions de l'article L. 2333-74 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en fonction du service rendu. Le pourvoi soulève deux moyens correspondant à ces deux questions.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire une formation présidée par le président du tribunal, et comprenant, en outre, le président de la chambre à laquelle est affecté le rapporteur, les autres vice-présidents du tribunal choisis, s'il y a lieu, dans l'ordre du tableau, dans la limite de trois, d'un magistrat assesseur de la chambre à laquelle est affecté le rapporteur, choisi dans l'ordre du tableau, ainsi que le rapporteur (article R. 222-20 du CJA).

1. Le premier moyen du pourvoi, qui concentre l'essentiel des difficultés, est tiré de ce que le tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que le caractère rétroactif des délibérations litigieuses ne les entachait pas d'illégalité.

La communauté d'agglomération a pris chaque année une délibération portant sur l'ensemble de l'année civile, mais ne l'a adoptée qu'en cours d'année, les délibérations ayant été adoptées le 19 janvier 2012, le 21 février 2013, le 16 janvier 2014 et le 2 avril 2015. Le tribunal a jugé que « *ces délibérations qui prennent effet à compter de dates antérieures à celles de leur entrée en vigueur, ont une portée rétroactive* » mais qu'ayant « *pour seul objet de fixer, pour chacune des années considérées, le tarif d'une redevance déjà instituée par une délibération du conseil communautaire, elles ne sont pas entachées d'une rétroactivité illégale* ».

Il faut pour examiner ce moyen vous dire quelques mots sur le cadre juridique de la REOM et sur les conséquences que votre jurisprudence attache à l'illégalité d'une décision fixant le tarif d'une redevance pour service rendu. Il existe trois modes de financement de l'enlèvement des ordures ménagères, entre lesquels la commune ou l'EPCI compétent peuvent choisir librement : la prise en charge par le budget général ; l'instauration d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), en application de l'article 1520 du code général des impôts, la TEOM étant un impôt ayant la même assiette que la taxe foncière mais dont le produit est exclusivement destiné à financer le service de collecte et de traitement des déchets ménagers, et qui doit en conséquence ne pas être manifestement disproportionné par rapport au coût de ce service (cf. en dernier lieu sur ce point 25 juin 2018, *SA Auchan France*, n° 414056, Tab.) ; enfin, l'instauration de la REOM, en application de l'article L. 2333-76 du CGCT. Aux termes de cet article, la REOM est « *calculée en fonction du service rendu* ». La création de la REOM est exclusive des deux autres modes de financement : d'une part, l'article L. 2333-79 dispose expressément que l'institution de la REOM entraîne la suppression de la TEOM ; d'autre part, l'institution de la REOM entraînant la qualification de service public industriel et commercial (SPIC) pour le service d'enlèvement des ordures ménagères (avis *SARL Hofmiller* précité), l'article L. 2224-2 interdit la prise en charge par le budget général des dépenses des SPIC, sauf dans des cas limitativement énumérés. Face à l'enjeu de la limitation des déchets, la REOM présente l'avantage théorique d'être en rapport avec le volume de déchets produits ; toutefois, son mode de calcul n'est pas nécessairement incitatif, car il peut se fonder sur le volume de déchets produits en moyenne par chaque type de redevable (par exemple en fonction du nombre de membres du foyer), et non sur le volume de déchets effectivement produits individuellement par chaque redevable. Le choix de la REOM demeure nettement minoritaire : selon un rapport du Sénat<sup>2</sup>, en 2012, 68 % des communes ou EPCI avaient recours à la TEOM, 29 % à la REOM et 3 % au budget général. La REOM est plus utilisée en milieu rural sans y être pour autant prépondérante.

La REOM appartient à la catégorie juridique des redevances pour service rendu. Vous avez développé une abondante jurisprudence sur les conséquences à tirer de l'illégalité d'une décision fixant le tarif d'une telle redevance. Son fil directeur est que les impératifs de continuité du service public et de paiement par chaque usager d'une redevance en contrepartie du service dont il a effectivement bénéficié imposent la substitution d'un tarif à celui qui a été annulé. Lorsqu'une décision tarifaire a été annulée à la suite d'un recours pour excès de pouvoir, deux hypothèses se présentent : soit l'annulation a pour effet de faire revivre l'acte

<sup>2</sup> *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le bilan et les perspectives d'évolution de la REOM et de la TEOM*, par MM. J. Germain et P. Jarlier, janvier 2014, n° 323.

immédiatement antérieur à l'acte annulé, et c'est alors cet acte qui doit être appliqué pour la période couverte par l'annulation (Sect., 6 octobre 1972, *Ville de Bourges c/ Dame P...*, n° 80837, Rec.) ; soit, lorsque cela n'est pas possible parce que l'acte antérieur a épuisé ses effets, l'administration peut et doit reprendre une nouvelle décision fixant rétroactivement le tarif pour la période en cause (cf. notamment, 9 avril 2004, *M. E...*, n° 252888, Inédit ; 19 mars 2010, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) et Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM)*, n° 305047, Tab. ; 10 juillet 2012, *SA GDF Suez et association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)*, n° 353356, Rec.).

Les décisions tarifaires sont souvent contestées par la voie de l'exception d'illégalité, notamment à l'occasion de contentieux individuels relevant de la compétence du juge judiciaire. La transposition de la jurisprudence sur les conséquences de l'annulation à la suite d'un recours pour excès de pouvoir à des décisions déclarant leur illégalité soulevait deux difficultés : d'une part, selon la jurisprudence *B...* (Ass., 18 janvier 1980, n° 14397, Rec.), la déclaration d'illégalité, à la différence de l'annulation, n'a pour effet ni de faire disparaître l'acte déclaré illégal de l'ordonnancement juridique ni de faire revivre l'acte précédemment applicable ; d'autre part, il n'était pas évident que l'administration puisse reprendre rétroactivement pour la période couverte par la déclaration d'illégalité une décision qui ne concernerait pas l'ensemble des usagers, mais seulement ceux ayant excipé de l'illégalité. Votre section a tranché ces deux difficultés par une décision *Mme A... et autres* (Sect., 28 avril 2014, n° 357090, Rec.). Vous avez, d'une part, réaffirmé la jurisprudence *B...* et, d'autre part, jugé que « *la collectivité publique peut légalement, pour régulariser les situations nées de ces litiges, adopter une délibération fixant de manière rétroactive, dans le respect des motifs constituant le support nécessaire du jugement déclarant la délibération illégale, le tarif devant être appliqué, pour les périodes de consommation litigieuses, aux usagers ayant bénéficié du service et contesté, par la voie contentieuse, les montants de redevance mis à leur charge en raison de l'illégalité des délibérations fixant le montant de la redevance* ». Comme en témoignent les conclusions de Marie-Astrid de Barmon, vous avez entendu faire primer l'exigence de paiement d'une redevance par les usagers ayant bénéficié du service : « *En l'espèce, le service de distribution d'eau a été effectivement rendu aux usagers requérants. La redevance étant le prix de cette consommation, il paraît anormal que la déclaration d'illégalité des clauses tarifaires réglementaires paralyse la rétribution du service par ses bénéficiaires (...)* ».

L'affaire dont vous êtes saisis se présente dans une configuration en partie analogue à celle de l'affaire *A...* Elle part d'un litige individuel devant le juge judiciaire sur les titres exécutoires, à l'occasion duquel l'utilisateur excipe de l'illégalité de la décision tarifaire. La différence est que dans l'affaire *A...*, la décision contestée faisait suite à une première déclaration d'illégalité par le juge administratif et entendait régulariser rétroactivement la fixation de la redevance pour les usagers et la période couverts par cette déclaration. Dans la présente affaire, il n'y a pas eu de première déclaration d'illégalité. Ce sont les délibérations ayant fixé initialement le tarif qui sont rétroactives.

La différence est de taille. La décision *A...* s'inscrit dans une jurisprudence constante faisant de l'exécution des décisions de justice l'une des hypothèses dans lesquelles il peut être dérogé au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, jurisprudence illustrée notamment par la décision *Rodière* (26 décembre 1925, Rec. 1065) sur la reconstitution de carrière du fonctionnaire irrégulièrement évincé. Parce que l'annulation contentieuse est rétroactive, elle impose parfois à l'administration, pour que les conséquences en soient tirées, de prendre des

décisions qui sont elles-mêmes rétroactives. Mais en l'espèce, il n'existait nulle décision juridictionnelle d'annulation ou de déclaration d'illégalité à exécuter.

C'est pourquoi de prime abord, la cassation paraît s'imposer. La non-rétroactivité des actes administratifs est un principe général du droit (Ass., 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, Rec. 289, au GAJA), qui est le pendant de l'article 2 du code civil selon lequel la loi « ne dispose que pour l'avenir » et « n'a point d'effet rétroactif ». Ce principe s'applique aux décisions tarifaires et c'est d'ailleurs au sujet d'un arrêté fixant le prix de vente de l'électricité que la décision *Société du journal « L'Aurore »* a été rendue : l'arrêté attaqué majorait le prix de vente de l'électricité pour les consommations figurant dans le premier relevé postérieur à sa date de publication, alors que ce relevé comprenait des consommations antérieures à cette date. Depuis lors, plusieurs de vos décisions ont censuré des délibérations tarifaires pour des motifs analogues (18 mars 1988, *Commune de Poggio-Mezzana*, n° 67695, Tab. ; 11 juin 1993, *Commune de Rai*, n° 112810, Tab. ; 19 avril 2000, *Commune de la Bresse*, n° 157920, Inédit). Il faut souligner que plusieurs des délibérations censurées intervenaient, comme en l'espèce, en cours d'exercice et n'avaient de portée rétroactive que pour une période comprise dans la même année civile. Il n'existe donc pas en matière de redevances pour service rendu de « petite rétroactivité » comme il en existe en matière fiscale.

Le jugement du tribunal administratif de Poitiers se heurte donc à une jurisprudence constante. Deux décisions de votre 3<sup>e</sup> chambre jugeant seule ont d'ailleurs déjà annulé des jugements ayant retenu une position identique pour d'autres décisions en matière de REOM (27 septembre 2010, *M. C... et autres*, n° 311003, Inédit, annulant déjà un jugement rendu par le tribunal administratif de Poitiers ; 6 mai 2011, *Commune de Villeneuve de la Raho*, n° 339270, Inédit).

Toutefois, la lecture des conclusions du rapporteur public devant le tribunal montre que la juridiction a entendu tirer les conséquences de votre décision *Mme A...*, qui est postérieure aux précédents que nous venons de citer, et plus précisément surmonter une aporie qui résulte de l'application de cette jurisprudence lorsque le motif d'illégalité de la délibération tient à sa rétroactivité.

En effet, si l'on applique le considérant de principe de cette décision, la rétroactivité dont est entachée la délibération devrait conduire à sa déclaration d'illégalité. La collectivité pourrait alors, pour régulariser les situations nées de ces litiges, adopter une délibération fixant de manière rétroactive les tarifs devant être appliqués pour les périodes litigieuses aux usagers ayant excipé de l'illégalité. Mais ceci impliquerait une double contradiction, à la fois pratique et juridique. Sur le plan pratique, l'on verrait la collectivité, après que sa délibération eut été déclarée illégale car rétroactive, reprendre une nouvelle délibération fixant rétroactivement le même tarif pour la même période. Gageons que la compréhension de l'utilité de la justice administrative par les justiciables n'en sortirait pas grandie. Sur le plan juridique, une telle délibération ne respecterait pas les motifs qui sont le support nécessaire du jugement déclarant la première délibération illégale, alors que votre jurisprudence *A...* l'exige : alors que la première délibération a été déclarée illégale pour sa rétroactivité, la seconde réitérerait à l'identique celle-ci.

On constate ici qu'il existe une incompatibilité entre la rétroactivité et l'idée même de régularisation. Lorsque l'illégalité tient à un vice de procédure (comme c'était le cas dans l'affaire *A...*), l'administration peut reprendre la même décision après une procédure régulière. Lorsqu'elle porte sur le fond, par exemple sur les modalités de calcul de la redevance, la

nouvelle décision comporte un tarif différent et l'utilisateur bénéficie le cas échéant du différentiel dans le cadre du litige individuel. Même l'incompétence de l'auteur de l'acte peut être corrigée par l'adoption de la même décision par l'autorité compétente. La régularisation ne conduit donc jamais à la réitération complète de la même décision tant sur le fond que sur le plan procédural. Mais lorsque le vice tient à la rétroactivité, la régularisation conduirait à une telle réitération, qui est contraire à l'autorité de la chose jugée. En réalité, si la rétroactivité présente cette spécificité, c'est parce que rien ne permet de revenir sur l'écoulement du temps<sup>3</sup>. Lorsque l'administration laisse passer le temps qui lui est imparti pour prendre une décision, elle perd sa compétence *ratione temporis* et ne peut la retrouver. Si un tarif n'a pas été fixé à temps pour une période donnée, il ne pourra jamais l'être sauf à abandonner l'exigence de non-rétroactivité.

Curieusement, alors que vous avez développé une jurisprudence abondante sur la rétroactivité illégale des décisions tarifaires et sur les conséquences à tirer de l'illégalité d'une décision tarifaire, nous n'avons identifié aucun précédent qui se situe au croisement des deux problématiques. Jamais vos décisions censurant la rétroactivité d'une décision tarifaire n'ont abordé les questions soulevées par leur exécution.

Le tribunal administratif de Poitiers a donc cherché à sortir de cette contradiction. Ne pouvant appliquer la lettre de la jurisprudence *A...*, il en a fait prévaloir ce qui lui semblait être son esprit, c'est-à-dire la primauté de l'exigence de paiement d'un tarif par l'utilisateur. Le tribunal a opéré une forme de raccourci : puisque l'administration pourrait selon la jurisprudence *A...* reprendre après la déclaration d'illégalité une décision fixant le même tarif de manière rétroactive, c'est donc qu'en réalité, la rétroactivité n'est pas illégale. Cette solution présente le mérite de la cohérence.

Nous ne vous proposons cependant pas de la confirmer. En effet, une telle évolution conduirait inévitablement à mettre à bas l'exigence de non-rétroactivité en matière de redevances. Dire que la rétroactivité est légale, c'est dire qu'il est loisible aux collectivités publiques d'adopter des décisions tarifaires rétroactives. Et si le tribunal a entendu cantonner sa solution aux décisions adoptées en cours d'année, nous ne voyons pas comment ce cantonnement pourrait tenir. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la rétroactivité d'une délibération intervenant avec trois ans de retard devrait être admise, en vertu de l'effet combiné de l'exigence de paiement d'un tarif et de l'impossibilité de régulariser le vice lié à la rétroactivité. En pratique, les collectivités territoriales et leurs groupements seraient sans doute incités à tirer parti de ces possibilités de prendre plus tard leur décision, puisque cela leur permettrait de fixer le niveau du tarif en fonction de données déjà connues au cours de l'année d'exécution au lieu de simples prévisions.

Le fait que le principe général de non-rétroactivité ait justement été dégagé en cette matière par la décision *Société du journal « L'Aurore »* peut déjà faire hésiter à vous engager dans cette voie. Mais ce n'est pas seulement par dévotion envers les *Grands arrêts de la justice administrative* que nous estimons devoir maintenir l'exigence de non-rétroactivité : c'est parce qu'elle nous paraît tout à fait justifiée. De même que le client entrant dans un commerce a le droit de connaître le prix d'une marchandise avant de l'acheter, l'utilisateur d'un service public industriel et commercial a le droit de savoir son tarif avant de l'utiliser. Alors que vous n'avez cessé d'affirmer depuis quinze ans l'exigence de sécurité juridique, il serait paradoxal que vous affaiblissiez aujourd'hui l'une de ses manifestations les plus anciennes dans votre

---

<sup>3</sup> C'est pour cette même raison qu'en procédure contentieuse, la tardiveté d'un recours ne peut être régularisée.

jurisprudence. De plus, il n'existe aucune difficulté pratique insurmontable empêchant les collectivités publiques de fixer le tarif des redevances avant le début de la période d'exécution ou « année n » : elles le font au vu des éléments dont elles disposent à cette date, c'est-à-dire notamment le compte administratif de « l'année n – 2 » et les données dont elles disposent sur l'exécution au cours de « l'année n – 1 ». Le ministère de l'intérieur a à plusieurs reprises affirmé cette exigence, dans une circulaire du 10 novembre 2000 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages et dans une réponse à une question écrite le 13 octobre 2016<sup>4</sup>. L'Assemblée des maires de France donne des indications similaires dans un guide relatif au financement du service des déchets ménagers.

La nouvelle exception au principe de non-rétroactivité qui découlerait d'une confirmation du jugement attaqué ne nous paraît se rattacher à aucune des exceptions aujourd'hui admises. Elle ne peut se réclamer de la décision *Mme A...*, qui s'inscrit dans la jurisprudence sur l'exécution des décisions juridictionnelles et dont les auteurs de la chronique autorisée<sup>5</sup> indiquaient qu'elle était « *prudemment circonscrite* ». Elle n'est pas nécessaire à l'application de la loi. Elle ne peut non plus prendre appui sur la jurisprudence relative aux campagnes agricoles, qui se justifie selon la formule consacrée par « *les conditions particulières dans lesquelles s'exercent les activités agricoles* » (cf. notamment Ass., 8 juin 1979, *Confédération générale des planteurs de betterave*, n° 04188, Rec.). Si vous admettez que ces décisions, relatives notamment aux contributions financières devant être acquittées par les agriculteurs dans le cadre d'un accord interprofessionnel, prennent effet en cours de campagne pour l'ensemble de celle-ci, c'est en raison de l'annualité propre à la production agricole, liée au cycle des saisons, et qui implique que les conditions économiques de la production soient uniformes sur la période. La même exigence ne se retrouve pas dans les activités de service qui donnent lieu aux redevances pour service rendu.

Vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit. En tant que juge de cassation en matière d'appréciation de légalité sur renvoi préjudiciel, vous pourriez envisager d'arrêter là votre office. En effet, le juge administratif ne doit répondre qu'aux questions posées par le renvoi préjudiciel (cf. par exemple Sect., 3 novembre 1997, *Société Intermarbres*, n° 165260, Rec.). Le juge de proximité de Rochefort a posé une question sur les conséquences de la rétroactivité quant à la légalité de la décision et n'a pas demandé ce qu'il en était des implications ultérieures de la déclaration d'illégalité, quant à son exécution et aux possibilités d'adoption rétroactive d'un nouveau tarif pour la période concernée. Toutefois, le tribunal administratif de Poitiers s'est efforcé d'apporter une solution à un véritable problème juridique ; si vous vous borniez à constater son erreur de droit, vous censureriez sa solution tout en laissant entier le problème qu'il s'est efforcé de résoudre. L'examen des implications du caractère illégal de la rétroactivité quant aux possibilités d'adoption d'un nouveau tarif pour la période concernée nous paraît donc nécessaire pour répondre à la question posée par le juge judiciaire ; à tout le moins, il est utile de vous en entretenir.

Une fois réaffirmé le caractère illégal de la rétroactivité, il n'existe en logique que trois réponses à cette question :

- l'administration peut reprendre le tarif dont l'illégalité pour cette période a été déclarée ;
- l'administration peut appliquer le tarif fixé par la décision antérieure à la décision déclarée illégale ;

<sup>4</sup> QE n° 21481 de M. Jean-Louis Masson, réponse publiée dans le JO Sénat du 13 octobre 2016, page 4507.

<sup>5</sup> A. Bretonneau et J. Lessi, « *I want my money back !* : redevances pour service rendu et déclaration d'illégalité », AJDA 2014 p. 1264.

- l'administration ne peut appliquer aucun tarif.

Pour dire les choses plus simplement, il faut que s'applique à la période concernée soit le tarif d'après, soit le tarif d'avant, soit aucun tarif.

Nous avons déjà indiqué pourquoi la première option, contraire au principe de non-rétroactivité, nous paraît exclue.

L'absence de tout tarif applicable présenterait certes l'avantage d'inciter les collectivités à se conformer au principe de non-rétroactivité. Mais elle irait à l'encontre de votre jurisprudence constante exigeant le paiement d'un tarif en contrepartie du service rendu, jurisprudence qui s'enracine dans les dispositions législatives des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT imposant l'équilibre en recettes et en dépenses des SPIC et interdisant leur financement par le budget communal. Il serait difficile d'admettre que la rétroactivité implique l'absence de tout tarif applicable alors que tous les autres vices permettraient d'appliquer un tarif substitué au tarif illégal. De plus, si vous alliez dans cette voie, elle ne pourrait être cantonnée à l'exception d'illégalité. Ceci impliquerait des conséquences financières importantes lorsqu'une délibération serait annulée pour rétroactivité à la suite d'un recours pour excès de pouvoir, empêchant le paiement d'une redevance par l'ensemble des usagers.

La dernière solution, consistant à appliquer le tarif fixé par la décision antérieure à la décision déclarée illégale, est la seule à concilier l'exigence de non-rétroactivité et celle de paiement d'une redevance par les usagers du service. Certes, deux difficultés se présentent. Tout d'abord, si aucune disposition du CGCT n'impose que les décisions fixant le tarif de la REOM aient un caractère annuel, tel était le cas en l'espèce, les délibérations contestées ayant été prises pour chaque année civile. A la date d'adoption de chacune des délibérations, la délibération précédente avait donc épuisé ses effets. Or votre jurisprudence retient avec constance que le tarif fixé par la décision précédente ne peut revivre lorsqu'il est devenu caduc. D'autre part, la jurisprudence *B...* s'oppose à ce qu'une exception d'illégalité ne fasse revivre l'acte antérieurement en vigueur.

Toutefois, ces difficultés ne nous paraissent pas insurmontables. Vous jugeriez qu'en vertu de l'exigence législative de paiement d'un tarif par les usagers du service, le retard de la collectivité à fixer un nouveau tarif lorsque le tarif précédent a épuisé ses effets conduit nécessairement à la prolongation de l'ancien tarif. Il ne s'agirait donc pas de faire revivre l'ancien tarif, mais de considérer qu'il n'a pas cessé de vivre jusqu'à l'adoption du nouveau et devait seul être appliqué pour la période en cause. L'ancien tarif, d'un montant souvent inférieur au tarif suivant<sup>6</sup>, se substituerait à ce dernier pour les usagers ayant excipé de la rétroactivité illégale et, le cas échéant, pour les autres usagers qui ne seraient pas forclos pour faire valoir leurs droits.

Notons qu'en matière d'impôts locaux, les dispositions de l'article 1639 A du CGI conduisent toujours à appliquer le taux de l'année précédente en cas d'illégalité. Cet article prévoit qu'à défaut de notification aux services fiscaux des taux votés annuellement par le conseil municipal avant le 15 avril, « *les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente* ». Vous en déduisez que « *lorsque la délibération du conseil municipal fixant le taux d'un impôt local pour une année a été annulée par une décision du juge de l'excès de pouvoir, et ne peut ainsi pas servir de fondement légal à une imposition établie au titre de cette année, les dispositions de cet article autorisent l'administration à demander au*

<sup>6</sup> En l'espèce, le tarif de l'unité de base pour les particuliers a été revalorisé une fois, en 2014.

*juge de l'impôt que le taux voté au titre de l'année précédente soit, dans la limite du taux initial, substitué à ce taux, à la condition que le taux voté au titre de l'année précédente soit lui-même légal* » (26 juin 1996, *SARL R... Frères*, n° 148711, Rec.). Il n'existe pas pour les redevances pour service rendu de disposition expresse analogue, mais il découle des dispositions législatives applicables aux SPIC qu'ils doivent être financés par un tarif et dans le cas où l'illégalité de la décision initiale procède de sa rétroactivité, l'application du tarif antérieur est la seule manière de satisfaire à cette exigence.

Si vous nous suivez, le vice de rétroactivité n'aura pas en matière de redevance les mêmes implications que les autres vices, mais cette différence se justifie par la spécificité de ce vice qui ne peut par nature être régularisé. Pour les autres vices, la jurisprudence *A...* permet à l'administration de reprendre rétroactivement une décision tarifaire purgée du vice initial couvrant la période concernée. Lorsque le vice tient à la rétroactivité, cette régularisation n'est pas possible mais le vide est comblé par une autre voie, la prolongation des effets du tarif antérieur. La même solution s'appliquerait d'ailleurs si la collectivité tardait à prendre une décision tarifaire après l'épuisement de la décision précédente, sans pour autant prendre ultérieurement une décision rétroactive : la prolongation des effets du tarif antérieur viendrait de même combler ce vide.

Enfin, à l'exemple de la jurisprudence *SARL R... Frères* en matière d'impôts locaux, l'application à la période concernée du tarif antérieur serait subordonnée à sa propre légalité, qui resterait contestable par la voie de l'exception.

**Pour résumer, nous vous proposons de juger qu'une décision tarifaire ne peut légalement prévoir son application à une date antérieure à son entrée en vigueur, et que ce vice ne peut être régularisé par l'intervention ultérieure d'une nouvelle décision tarifaire qui réitérerait cette rétroactivité. Cependant, eu égard à la nature et à l'objet des redevances pour service rendu, qui constituent la rémunération des prestations fournies aux usagers, la décision d'une collectivité publique fixant le tarif de la REOM doit nécessairement être regardée comme applicable jusqu'à l'intervention d'une nouvelle décision tarifaire s'y substituant. En conséquence, lorsque la collectivité arrête en cours d'année une décision tarifaire en lui donnant une portée rétroactive, cette décision est illégale dans cette mesure, et seul le tarif antérieur est applicable à la période concernée.**

Au vu de ces principes, vous accueillerez donc le premier moyen.

2. Le second moyen, qui a trait à l'illégalité des critères retenus par les délibérations tarifaires, vous retiendra bien moins longtemps. L'EARL n'est pas assujettie à la REOM en raison des déchets générés par son activité agricole, qui sont en dehors du champ d'application de la REOM, mais au titre de sa gestion administrative et au motif que le siège social de la société est au domicile de son gérant, assujetti en tant que particulier. Il ressort en effet des délibérations contestées que les activités de siège social sont pondérées à hauteur d'un coefficient spécifique de 0,4. L'EARL s'est plainte de la différence de traitement ainsi introduite entre les exploitations agricoles dont le siège social se situe au domicile du gérant, d'une part, et celles dont le siège social n'est pas à ce domicile ou qui sont exploitées par une personne physique, d'autre part, qui ne sont pas soumises à la REOM. Cette différence ne serait pas justifiée car dans toutes ces configurations, la gestion administrative de l'exploitation agricole générerait la même quantité de déchets.

Le tribunal administratif a admis que l'exonération de ces deux catégories d'exploitants agricoles méconnaissait l'article L. 2333-76 du CGCT selon lequel la redevance doit être fixée en fonction de l'importance du service rendu à chaque catégorie d'usagers. Il a toutefois considéré qu'il « ne ressort pas des pièces du dossier qu'eu égard à la proportion que représentent les usagers bénéficiant irrégulièrement de ces mesures d'exonération, ces dernières auraient pour effet de majorer de manière significative le tarif appliqué aux autres catégories d'usagers » et que « dans ces conditions, les délibérations attaquées ne fixent pas, pour les autres catégories d'usagers, des tarifs qui ne sont pas établis en fonction du service qui leur est rendu ».

Le tribunal s'est inscrit dans votre jurisprudence *Communauté de communes Chartreuse Guiers* (25 juin 2003, n° 240411, Rec.), selon laquelle l'exonération illégale d'une catégorie d'usagers n'entache d'illégalité l'ensemble de la délibération que si eu égard à la proportion des usagers exonérés, l'exonération a pour effet de majorer le tarif appliqué aux autres catégories. L'EARL n'ignore pas cette jurisprudence mais soutient devant vous que le tribunal a commis une erreur de droit dans la charge de la preuve. Vous écarterez ce moyen, le tribunal ayant fait application à juste titre d'un régime de preuve objective, manifesté par la locution « il ne ressort pas des pièces du dossier ». La critique se concentre sur la formulation négative, alors que le tribunal aurait dû rechercher positivement s'il ressortait des pièces du dossier que les mesures d'exonération n'avaient pas pour effet de majorer le tarif appliqué aux autres catégories. Mais les deux formulations sont équivalentes sur le plan logique. Au demeurant, le tribunal n'ayant retenu l'existence que de quatre exploitants agricoles indûment exonérés, sur une communauté d'agglomération qui compte plus de 60 000 habitants, la solution n'était pas douteuse.

3. N'ayant fait droit qu'au premier moyen, relatif à la première question, vous n'annulez le jugement qu'en tant qu'il a répondu à cette première question (cf. pour un exemple d'annulation partielle, en ce qui concerne seulement certaines questions, d'un jugement rendu sur renvoi préjudiciel, 30 décembre 2009, *M. L... et commune de Sene*, n° 323069, Tab.<sup>7</sup>) et vous réglez l'affaire dans cette mesure.

Vous constaterez la rétroactivité illégale des délibérations contestées et devrez déterminer si celle-ci les entache d'illégalité dans leur ensemble ou seulement en ce qui concerne la période d'application rétroactive. Votre jurisprudence est établie : dans un tel cas de figure, vous n'annulez la décision qu'en tant qu'elle s'appliquait de manière rétroactive (cf. par exemple la décision *Commune de la Bresse* précitée) sauf si le tarif présente un caractère de forfait annuel (cf. la décision *Commune de Poggio-Mezzana* précitée et les conclusions de la présidente Yannick Moreau). En l'espèce, nous ne voyons aucune difficulté pour cantonner la déclaration d'illégalité à la période de rétroactivité<sup>8</sup>. En effet, le tarif est calculé à partir d'unités de base (par exemple, en 2012, 25,54 € HT pour la collecte et 84,51 € HT pour le traitement pour un particulier) et est fonction du nombre de collectes hebdomadaires effectuées dans chaque commune. En cas de présence du redevable pour une partie de l'année seulement, la redevance est calculée au *pro rata temporis*. Le calcul du tarif intègre donc une dimension temporelle et dès lors, il n'y a pas de difficulté à appliquer une proratisation en fonction de la période de rétroactivité illégale.

<sup>7</sup> Rendu alors que le Conseil d'Etat statuait en la matière comme juge d'appel, mais la logique est transposable à la cassation.

<sup>8</sup> Et ce bien que dans les précédents *C...* et *Commune de Villeneuve de Raho*, le Conseil d'Etat ait déclaré les délibérations illégales dans leur totalité, ce qui peut se justifier par des considérations d'espèce.

**PCMNC :**

- à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Poitiers en tant qu'il s'est prononcé sur la rétroactivité des délibérations ;
- à ce que les délibérations en cause soient déclarées illégales pour les périodes antérieures à leur entrée en vigueur ;
- au rejet du surplus des conclusions présentées par l'EARL Plaine de Vaucouleurs ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de la communauté d'agglomération le versement à l'EARL d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;
- au rejet des conclusions présentées à ce titre par la communauté d'agglomération.