N° 387546

**Communauté d'agglomération
du pays de Saint-Malo**

3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies

Séance du 24 février 2016

Lecture du 17 mars 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Vous savez que les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de collecte des ordures ménagères peuvent financer ce service en décidant d'instituer, soit la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) prévue par l'article 1520 du code général des impôts (CGI), soit la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) prévue par l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales (CGCT) – ces deux prélèvements étant exclusifs l'un de l'autre. Pour financer la collecte des déchets qui, sans être des ordures ménagères, c'est-à-dire des déchets produits par les particuliers, peuvent être traités sans sujétions techniques particulières, les communes qui n'ont pas institué la REOM doivent instituer une redevance spéciale, en application des dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT. Il s'agit, par ce biais, de financer l'enlèvement des déchets produits par les entreprises que rien ne distingue de ceux produits par les ménages, et que l'on désigne le plus souvent par le terme de « déchets assimilés » à des ordures ménagères¹.

Par une délibération du 27 mai 2010, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo a décidé d'instaurer, à compter du 1^{er} janvier 2011, la redevance spéciale. Cette délibération distingue deux catégories de redevables : d'une part, les professionnels qui bénéficient du service de collecte des déchets en porte-à-porte, d'autre part, ceux situés dans des zones spécifiques ne bénéficiant pas de ce service, pour lesquels il a été prévu qu'interviendrait une seconde délibération.

Pour la première catégorie de redevables, bénéficiant du service de collecte porte-à-porte, le tarif de la redevance spéciale est établi, classiquement, selon un prix au litre variant en fonction du volume et de la nature des déchets produits.

La situation de l'autre catégorie de redevables a été réglée par une seconde délibération, prise le 18 novembre 2010. Ces redevables se trouvent dans des zones dont la configuration ne

¹ L'article 57 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a modifié, à compter du 1^{er} janvier 2016, les articles 1520 du CGI et L. 2333-78 du CGCT, pour permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de financer par la TEOM les dépenses afférentes à la gestion des déchets assimilés à des ordures ménagères. Cette réforme marque un recul dans l'application du principe « pollueur-payeur ».

permet pas de les faire bénéficier d'un service de collecte en porte-à-porte, et dans lesquelles des emplacements dédiés au regroupement et au stockage temporaire de bacs individuels ne peuvent pas non plus être mis en place, de sorte qu'ils sont contraints d'aller déposer leurs déchets dans des points d'apport collectifs. Sont notamment concernés par cette « redevance spéciale zone spécifique » les professionnels installés à l'intérieur des remparts de Saint-Malo. Le mode de tarification retenu est aussi simple que possible : la délibération institue un tarif annuel forfaitaire et unique de 500 euros.

Trois sociétés qui exploitent des hôtels dans la vieille ville de Saint-Malo ont contesté la « redevance spéciale zone spécifique » mise à leur charge au titre de l'année 2012. Cette contestation, portée comme il se doit devant le juge judiciaire, a donné lieu à une décision du tribunal d'instance de Saint-Malo, par laquelle celui-ci a sursis à statuer, en invitant les sociétés requérantes à saisir la juridiction administrative de la question préjudicielle de la légalité de la délibération du 18 novembre 2010². Ce qu'elles ont fait en se tournant vers le tribunal administratif de Rennes. Celui-ci a jugé que la délibération en question était entachée d'illégalité. La communauté d'agglomération fait appel de son jugement.

Vous êtes bien compétent pour connaître en appel de cette requête – le jugement du tribunal administratif est en effet intervenu avant le 1^{er} avril 2015, de sorte que ne s'y appliquent pas les nouvelles dispositions des articles R. 771-2-2 et R. 811-1 du code de justice administrative, issues du décret du 27 février 2015³.

Les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT prévoient que la redevance spéciale « est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets gérés ». Elles précisent que la redevance « peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour la gestion de petites quantités de déchets ».

Par le jugement attaqué, qui est remarquablement motivé, le tribunal administratif a jugé que la délibération du 18 novembre 2010 ne pouvait déroger au principe, applicable à toutes les redevances et rappelé par les dispositions de l'article L. 2333-78, selon lequel la redevance doit être proportionnelle à l'importance du service rendu. Il a relevé que cette délibération prévoyait un tarif unique et forfaitaire applicable à tous les professionnels installés en « zone spécifique », sans aucune mesure ou estimation préalable des quantités de déchets réellement produites, ce qui revenait à méconnaître ce principe et ces dispositions législatives.

Selon la communauté d'agglomération, en jugeant que la délibération du 18 novembre 2010 méconnaissait les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT et le principe d'égalité devant le service public, le tribunal administratif a commis une erreur de droit, une erreur de qualification juridique des faits et une erreur d'appréciation.

Nous croyons que vous ne pourrez qu'écarter cette argumentation.

² C'est en fait une délibération postérieure, du 15 décembre 2011, reconduisant le tarif de la « redevance spéciale zone spécifique » pour l'année 2012 qui s'appliquait aux litiges. Mais le juge administratif est tenu de répondre aux questions qui lui sont posées par le juge judiciaire, telles qu'elles lui sont posées (voir par exemple CE 17 juin 1977, Sieur L... B..., n° 02010, inédite au Recueil).

³ Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles.

Comme l'a rappelé le tribunal administratif, il est de jurisprudence constante que les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers (CE 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux et ville de Saint-Etienne, n° 156176 et 156509, au Recueil ; CE 10 avril 2002, GISTI, n° 227746, aux tables du Recueil ; CE assemblée, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229, au Recueil ; CE 31 juillet 2009, Ville de Grenoble et société Gaz Electricité de Grenoble, n° 296964 et 297318, aux tables du Recueil). Les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT, applicables à la « redevance spéciale », reprennent la teneur de cette jurisprudence.

En l'espèce, la délibération litigieuse a créé un tarif unique et forfaitaire de la redevance spéciale, applicable à tous les professionnels installés dans les « zones spécifiques » qu'elle désigne, sans aucune distinction selon les quantités de déchets réellement produites par ces professionnels. Autrement dit, si l'on envisage l'ensemble du dispositif tarifaire, la communauté d'agglomération a eu recours à un critère « géographique », en lieu et place du critère de l'importance du service rendu.

La communauté d'agglomération fait certes valoir, depuis le début, la difficulté pratique d'appliquer dans les « zones spécifiques » les méthodes et outils de mesure qu'elle met en œuvre ailleurs : cette difficulté tient à ce qu'elle ne peut mesurer, dans ces zones, ni le poids ni le volume des déchets produits individuellement par chacun des professionnels puisque ceux-ci utilisent des points de dépôt collectifs mis à leur disposition. Cette difficulté est réelle mais pour autant, elle n'autorise pas à s'affranchir de ce que la loi prescrit, en mettant en place une tarification forfaitaire et unique, totalement déconnectée de toute prise en compte des quantités de déchets réellement produites par les professionnels en cause. On comprend mal en effet comment le tarif de la redevance spéciale peut être identique pour un hôtel-restaurant proposant cent ou deux cents couverts et pour une petite crêperie ou pour une pizzeria disposant d'une quinzaine de couverts, ou encore pour un bar-tabac.

La communauté d'agglomération tente de se prévaloir de la souplesse permise par les dispositions de l'article L. 2333-78 selon lesquelles la redevance peut être fixée de manière forfaitaire pour la gestion de « petites quantités de déchets » – notion non précisée par le texte. Mais elle n'apporte, concrètement, aucun élément tendant à démontrer que tous les professionnels situés dans les « zones spécifiques » ne produiraient que de « petites quantités de déchets ».

La communauté d'agglomération fait ainsi valoir que le tarif de 500 euros par an réclamé à ces professionnels correspond à une production de déchets particulièrement modeste, équivalant à celle d'un foyer de 3 personnes. Mais comme l'a relevé le tribunal administratif, cette argumentation, qui inverse l'ordre logique du raisonnement, est parfaitement inopérante. La circonstance que le tarif fixé corresponde à la prise en charge d'une « petite » quantité de déchets ne démontre pas que tous les professionnels qui y sont assujettis produiraient effectivement une « petite » quantité de déchets.

La requérante ne peut pas non plus utilement faire valoir que la quantité d'ordures ménagères globalement collectée à l'intérieur de la ville close représenterait une faible part du

total des ordures collectées sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération – environ 6,73 %. Il nous semble en effet que la forfaitisation prévue par l'article L. 2333-78 ne peut s'appliquer, en tout état de cause, qu'à des redevables pris individuellement et non collectivement, sauf à méconnaître, là encore, le principe cardinal de l'équivalence entre le tarif facturé à chaque usager et le service rendu. D'ailleurs, à suivre ce raisonnement, la forfaitisation devrait probablement s'appliquer à tous les redevables, tant il est douteux qu'un seul d'entre eux produise plus de 6,73 % des quantités collectées...

Au final, nous croyons qu'il appartenait à la communauté d'agglomération de faire l'effort de procéder à une évaluation des quantités de déchets produites par chacun des usagers situés en « zone spécifique », quitte à admettre un certain degré d'approximation, et éventuellement en distinguant plusieurs catégories d'activité. Pour des hôtels, une évaluation fondée sur le nombre de chambres exploitées nous paraît convenir – ou pour des restaurants, une évaluation fondée sur le nombre de couverts. Vous avez déjà admis, pour la REOM, dont la logique n'est pas différente, que le critère de la capacité d'accueil d'un établissement de restauration pouvait être considéré comme reflétant l'importance du service rendu, dès lors que « la quantité d'ordures ménagères produite par une activité de restauration [est] directement dépendante de la capacité d'accueil de l'établissement » (CE 25 juin 2003, Mme M..., n° 240898, aux tables du Recueil). De manière plus générale, le critère de la surface commerciale exploitée nous paraît aussi pouvoir être retenu, faute de mieux. L'application d'un tarif forfaitaire pourra ensuite, mais ensuite seulement, se justifier, pour les usagers dont la production de déchets évaluée est faible.

Pour ces raisons, les critiques adressées par la communauté d'agglomération au jugement attaqué au regard des dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT nous paraissent devoir être écartées.

Enfin, contrairement à ce qu'indique la requête, le tribunal administratif n'a pas jugé la délibération illégale au regard du principe d'égalité des usagers devant le service public. Les critiques adressées à cet égard au jugement attaqué sont donc inopérantes. Disons seulement que le principe d'égalité autorise certainement la communauté d'agglomération à distinguer les professionnels situés dans les « zones spécifiques » des autres, compte tenu des conditions particulières de collecte des déchets qui s'y appliquent. En revanche, il ne lui permet pas de faire échec aux exigences de l'article L. 2333-78, qui oblige à prendre en compte l'importance du service rendu.

Terminons en signalant que la communauté d'agglomération pourra, si elle adopte une nouvelle délibération tenant compte des motifs de votre décision, lui donner une portée rétroactive, pour éviter de décharger du paiement de toute redevance, pour les années en litige, les professionnels qui ont introduit les recours à l'origine de cette affaire (voyez CE section, 28 avril 2014, Mme A...et autres, n° 357090, au Recueil).

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet de la requête ;

2. Mise à la charge de la communauté d'agglomération d'une somme globale de 3 000 euros au bénéfice des sociétés Hôtel Le Croiseur, Midotel et Nautilus au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.