

statuant
au contentieux

N° 418906

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

c/ communauté de communes du pays de
Fayence

M. Vincent Daumas
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 20 mars 2019

Lecture du 5 avril 2019

Vu la procédure suivante :

Le préfet du Var a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulon de suspendre, sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la délibération du 23 mai 2017 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du pays de Fayence a demandé son adhésion au syndicat mixte d'élimination des déchets du moyen pays des Alpes-Maritimes pour l'exercice de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, relative à la création et la gestion du centre de valorisation organique du Broc et de son centre de tri de collecte sélective, de l'installation de stockage de déchets non dangereux de Massoins et de tout équipement nécessaire au traitement des déchets ménagers et assimilés.

Par une ordonnance n° 1704427 du 11 décembre 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a fait droit à cette demande.

Par une ordonnance n° 17MA05059 du 22 février 2018, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de la communauté de communes du pays de Fayence, annulé cette ordonnance et rejeté la demande du préfet du Var.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés le 9 mars 2018 et le 5 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat d'annuler cette ordonnance.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Vincent Daumas, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la communauté de communes du pays de Fayence ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la communauté de communes du pays de Fayence est compétente, aux termes de ses statuts, en matière de « collecte, transport et traitement des déchets ménagers et assimilés ». Cet établissement public de coopération intercommunale a demandé, par une délibération du 23 mai 2017, son adhésion au syndicat mixte d'élimination des déchets du moyen pays des Alpes-Maritimes (SMED) pour l'exercice de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, laquelle recouvre notamment « la création et la gestion (...) de tout équipement nécessaire au traitement des déchets ménagers et assimilés ». Le préfet du Var a déféré cette délibération au tribunal administratif de Toulon, en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, en assortissant ce recours d'une demande de suspension. Le juge des référés du tribunal administratif a fait droit à la demande de suspension par une ordonnance du 11 décembre 2017. Le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 22 février 2018 par laquelle le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille, faisant droit à l'appel formé par la communauté de communes du pays de Fayence, a annulé l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif et a rejeté cette demande de suspension.

2. Aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales : *« Les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent (...) la collecte et le traitement des déchets des ménages. / Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions. / (...) »*. Ces dispositions interdisent certains transferts partiels de compétences en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages, notamment les transferts ne portant que sur une partie de la mission de traitement de ces déchets. Eu égard à leur objet, ces dispositions s'appliquent non seulement, comme elles le prévoient expressément, aux transferts de compétences dans cette matière lorsqu'ils interviennent entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale ou entre une commune et un

syndicat mixte, mais également à de tels transferts de compétences lorsqu'ils interviennent, comme en l'espèce, entre un établissement public de coopération intercommunale et un syndicat mixte.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés, et notamment de la délibération du 23 mai 2017 dont le préfet a demandé la suspension, que la communauté de communes du pays de Fayence, d'une part, a demandé son adhésion au SMED pour l'exercice de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, recouvrant notamment « la création et la gestion (...) de tout équipement nécessaire au traitement des déchets ménagers et assimilés », laquelle porte nécessairement sur une partie du traitement des déchets ménagers, d'autre part, n'a pas entendu procéder à un transfert à ce syndicat mixte de l'intégralité de sa compétence relative au traitement de ces déchets. Par suite, en estimant que n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération attaquée le moyen tiré de ce que la communauté de communes ne pouvait légalement demander son adhésion au SMED, au titre de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, sans lui transférer l'intégralité de sa compétence relative au traitement des déchets ménagers, le juge des référés a méconnu les dispositions de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, telles qu'interprétées au point 2. Le ministre de l'intérieur est fondé, pour ce motif, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la régularité de l'ordonnance rendue en première instance :

5. Contrairement à ce que soutient la communauté de communes du pays de Fayence, le juge des référés du tribunal administratif a visé et analysé, avec une précision suffisante, les moyens soulevés par le préfet du Var à l'appui de sa demande de suspension. Il a ensuite jugé, au point 3 de son ordonnance, que chacun de ces deux moyens lui paraissait propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération litigieuse. La communauté de communes du pays de Fayence n'est donc pas fondée à soutenir que cette ordonnance serait insuffisamment motivée.

Sur le bien-fondé de la suspension :

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. / (...) / Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le représentant de l'Etat dans le département peut déférer au juge administratif tous actes des collectivités territoriales qu'il estime contraires à la légalité, y compris ceux présentant un caractère préparatoire. Il en résulte également qu'il peut assortir ce recours d'une demande de suspension, y

compris lorsqu'il est dirigé contre un acte présentant un caractère préparatoire ayant pour objet d'engager ou de poursuivre une procédure administrative, et qu'il est fait droit à cette demande dès lors qu'un moyen paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte. Est sans incidence à cet égard la circonstance que l'acte préparatoire déféré par le représentant de l'Etat s'inscrirait dans une procédure administrative dont l'issue dépend d'une décision ressortissant à la compétence de ce dernier. Par ailleurs, les dispositions précitées ont été rendues applicables aux établissements publics de coopération intercommunale en vertu de l'article L. 5211-3 du code général des collectivités territoriales.

7. Si les personnes publiques ne peuvent demander au juge de prononcer des mesures qu'elles ont le pouvoir de prendre, c'est sous réserve des cas où il en est disposé autrement par la loi. Tel est le cas lorsque, comme en l'espèce, le représentant de l'Etat dans le département demande au juge administratif, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la suspension d'un acte d'une communauté de communes, sans qu'il ait d'incidence à cet égard, ainsi qu'il a été dit au point précédent, la circonstance que l'acte en cause ne revêtirait qu'un caractère préparatoire et s'inscrirait dans une procédure administrative dont l'issue dépend d'une décision ressortissant à la compétence du représentant de l'Etat. La communauté de communes du pays de Fayence n'est donc en tout état de cause pas fondée à soutenir que la demande de suspension de la délibération du 23 mai 2017 présentée par le préfet du Var était irrecevable au motif qu'il aurait pu de lui-même, au terme de la procédure administrative que cette délibération avait pour objet d'engager, refuser de faire droit à la demande d'adhésion formulée par la communauté de communes.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le préfet du Var n'a demandé la suspension de la délibération du 23 mai 2017 qu'en tant que celle-ci porte sur l'adhésion de la communauté de communes du pays de Fayence au SMED au titre de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, et non en tant que, par cette délibération, le conseil communautaire de la communauté de communes a désigné ses représentants pour siéger au sein du conseil syndical. La communauté de communes du pays de Fayence n'est donc pas fondée à soutenir que la demande du préfet était irrecevable car tardive, au motif qu'elle se trouvait soumise aux délais de procédure spéciaux prévus par les dispositions de l'article R. 119 du code électoral.

9. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 2 et 3 que le moyen tiré de ce que la communauté de communes ne pouvait demander son adhésion au SMED, au titre de la compétence n° 2 prévue par les statuts de ce syndicat, sans lui transférer l'intégralité de la compétence relative au traitement des déchets ménagers est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération litigieuse.

10. Il résulte de ce qui précède que la communauté de communes du pays de Fayence n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif a suspendu la délibération du 23 mai 2017.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 22 février 2018 du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille est annulée.

Article 2 : La requête présentée par la communauté de communes du pays de Fayence devant la cour administrative d'appel de Marseille est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du pays de Fayence au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur et à la communauté de communes du pays de Fayence.

Copie en sera adressée au préfet du Var.