

COUR DE CASSATION

Audience publique du **6 septembre 2017**

Cassation partielle

Mme BATUT, président

Arrêt n° 929 F-P+B

Pourvoi n° G 16-19.506

*Aide juridictionnelle totale en défense
au profit de M. Cariou.
Admission du bureau d'aide juridictionnelle
près la Cour de cassation
en date du 29 juillet 2016.*

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE,
a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon, représentée par son président en exercice, domicilié en cette qualité zone artisanale de Kerdanvez, 29160 Crozon,

contre le jugement rendu le 27 avril 2016 par le tribunal d'instance de Quimper, dans le litige l'opposant à M. Jean-Pierre Cariou, domicilié 24 lotissement Goarem-Vanel, 29560 Argol,

défendeur à la cassation ;

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, les deux moyens de cassation annexés au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, en l'audience publique du 20 juin 2017, où étaient présents : Mme Batut, président, Mme Canas, conseiller référendaire rapporteur, M. Girardet, conseiller, Mme Randouin, greffier de chambre ;

Sur le rapport de Mme Canas, conseiller référendaire, les observations de la SCP Garreau, Bauer-Violas et Feschotte-Desbois, avocat de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon, de la SCP Lesourd, avocat de M. Cariou, l'avis de M. Ingall-Montagnier, premier avocat général, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort, que, contestant le montant de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères qui lui avait été facturé au titre de l'année 2015, M. Cariou a saisi un tribunal d'instance aux fins d'annulation du titre de recette exécutoire émis à son encontre par la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon (la communauté de communes) ; que celle-ci a soulevé une exception d'incompétence au profit de la juridiction administrative ;

Sur le premier moyen :

Attendu que la communauté de communes fait grief au jugement de rejeter cette exception et de se déclarer compétent pour connaître du litige dans son ensemble, sans saisir le juge administratif d'une question préjudicielle relative à la légalité de la délibération fixant les tarifs de la redevance dont l'application était contestée, alors, selon le moyen, *que, si le juge judiciaire est compétent pour connaître d'un litige relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance d'un service public industriel et commercial, il lui appartient, en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité de la délibération fixant le tarif de la redevance, et sauf s'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que cette contestation peut être accueillie, de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait tranché la question préjudicielle de légalité si bien que, pour avoir admis sa compétence pour statuer sur l'entier litige quand ce dernier supposait, comme le soutenait la communauté de communes dans ses conclusions, d'apprécier la légalité de la délibération fixant les tarifs de la redevance, le président du tribunal d'instance de Quimper a violé par refus d'application le principe de séparation des pouvoirs, ensemble l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ;*

Mais attendu que l'exception tirée de l'existence d'une question préjudicielle, qui tend à suspendre le cours de la procédure jusqu'à la décision de la juridiction administrative, doit, en application de l'article 74 du code de procédure civile, être soulevée, à peine d'irrecevabilité, avant toute défense au fond ou fin de non-recevoir, alors même que les règles invoquées au soutien de l'exception seraient d'ordre public ; que, devant le juge du fond, la communauté de communes s'est bornée à soulever

l'incompétence de la juridiction judiciaire pour connaître de la demande formée par M. Cariou ; qu'il s'ensuit que le moyen, qui soulève pour la première fois devant la Cour de cassation une question préjudicielle, est irrecevable ;

Mais sur le second moyen, pris en sa seconde branche :

Vu l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales ;

Attendu qu'il résulte de ce texte que, si la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doit être calculée en fonction du service rendu, son tarif peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels ;

Attendu que, pour annuler le titre exécutoire émis à l'encontre de M. Cariou, après avoir relevé que la communauté de communes mettait à la disposition des usagers qui ne résidaient pas dans un immeuble collectif deux types de conteneurs, selon le nombre de personnes occupant le foyer, le jugement retient que la part fixe de la redevance s'élève à 4 centimes par litre d'ordures ménagères, pour les foyers disposant d'un bac de deux cent quarante litres et ne dépassant pas quinze levées annuelles, tandis qu'elle s'élève à 6,22 centimes par litre d'ordures ménagères pour les foyers disposant d'un bac de cent vingt litres ; qu'il ajoute que le volume de collecte prévu pour les foyers disposant d'un bac de cent vingt litres correspond à la production de déchets d'un foyer composé de deux personnes ; qu'il en déduit que l'assiette retenue pour la facturation appliquée à M. Cariou, qui vit seul, ne correspond pas au service qui lui est rendu ;

Qu'en statuant ainsi, alors que, selon ses propres constatations, le tarif de la redevance incluait une part fixe correspondant aux coûts de fonctionnement et au coût représentatif de quinze levées, soit le nombre minimum estimé de levées par an, le tribunal d'instance a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la première branche du second moyen :

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il annule le titre exécutoire émis par la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon à l'encontre de M. Cariou, correspondant à la ou aux factures au titre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2015, le jugement rendu le 27 avril 2016, entre les parties, par le tribunal d'instance de Quimper ; remet, en conséquence, sur ce point, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit jugement et, pour être fait droit, les renvoie devant le tribunal d'instance de Lorient ;

Condamne M. Cariou aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite du jugement partiellement cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du six septembre deux mille dix-sept.

MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyens produits par la SCP Garreau, Bauer-Violas et Feschotte-Desbois, avocat aux Conseils, pour la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon

PREMIER MOYEN DE CASSATION

Le moyen reproche au jugement attaqué d'avoir rejeté l'exception d'incompétence, de s'être déclaré compétent pour connaître du litige dans son ensemble sans saisir le juge administratif d'une question préjudicielle relative à la légalité de la délibération fixant les tarifs de la redevance dont l'application à M. Cariou était contestée et d'avoir, en conséquence, annulé le titre exécutoire émis à l'encontre de M. Jean-Pierre Cariou et correspondant à la ou aux factures d'ordures ménagères pour l'année 2015 de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon,

AUX MOTIFS QUE

« Par arrêt en date du 12 octobre 2012 [en fait 2015], le Tribunal des conflits [a] rappel[é] 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 sont tenus de créer une redevance spéciale afin d'assurer la collecte et le traitement des déchets autres que les déchets ménagers mais qui peuvent être traités dans les mêmes conditions que ces derniers ; que le législateur, en ordonnant la création de cette redevance spéciale, destinée à assurer le financement direct du service par les usagers et calculée en fonction de l'importance du service rendu, a entendu imposer aux collectivités concernées de gérer le service en cause comme une activité industrielle et commerciale ; que, par suite, ce service, qu'il soit géré en régie ou par voie de délégation, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial ; qu'ainsi, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs à l'assiette et au recouvrement des redevances réclamées aux usagers de ce service ; que la seule circonstance qu'à l'occasion d'un tel litige soit soulevée 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 compétence pour connaître du litige ; qu'en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité de cet acte et sauf s'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que cette contestation peut être accueillie, il appartient seulement au juge judiciaire de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait tranché la question préjudicielle de légalité et de se prononcer ensuite sur l'ensemble des conclusions dont il est saisi ».

Il est constant que l'activité de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon en matière d'ordures ménagères relève d'un service public à caractère industriel et commercial et qu'elle est tenue d'instaurer une redevance en fonction du service rendu.

Dans ce contexte, la réclamation de M. Jean-Pierre Cariou ne tend pas à remettre en cause le principe de cette redevance mais la facturation que la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon a effectué[e] à son encontre.

Le litige porte en conséquence sur l'assiette de cette redevance et relève de la compétence du juge judiciaire.

Sur l'assiette de la redevance :

Par application de l'article L. 2333-76 du CGCT, la redevance doit être calculée en fonction du service rendu et son montant doit être ainsi justifiable au regard du coût du service effectivement rendu.

Il en découle qu'il n'y [a] lieu de rechercher ni si le besoin de M. Jean-Pierre Cariou correspond au service mis à sa disposition, ni s'il utilise effectivement ce service.

En revanche, il appartient au juge judiciaire de s'assurer que la redevance réclamée à M. Jean-Pierre Cariou correspond bien au service rendu à son profit.

Il ressort des documents produits par les parties que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dite incitative, et mise en place à compter de 2015 par la collectivité défenderesse, se décompose en deux parts :

- une base fixe comprenant tout d'abord, une part correspondant aux coûts de fonctionnement et comprenant également un montant équivalent au coût de 15 levées de bacs d'ordures. C'est le nombre minimum estimé de levées par an destiné à inciter les usagers à ne pas se débarrasser de manière sauvage de leurs ordures afin de limiter le nombre de levées et réduire ainsi le montant de leur redevance,
- une part variable correspondant au coût du nombre de levées, au-delà de la quinzième, qui ont dû être effectuées dans l'année pour l'utilisateur concerné.

La Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon met à disposition des usagers qui ne réside[nt] pas en immeuble collectif deux types de conteneurs selon le nombre de personnes occupant le foyer

- soit un bac 120 litres
- soit un bac 240 litres.

Pour les foyers titulaires d'un bac de 120 litres, la redevance fixe est fixée à 82,00 euros et les 15 levées annuelles forfaitaires à (15X2) à 30,00 euros soit un total de 112,00 euros par an.

Pour les foyers titulaires d'un bac de 240 litres, la redevance est fixée à 84,00 euros et les 15 levées annuelles forfaitaires à (15X4) à 60,00 euros soit un total de 144 euros par an.

Il découle de ce mécanisme que pour les foyers qui fournissent le plus d'ordures ménagères et ne dépassent pas les 15 levées annuelles, le coût au litre d'ordures ménagères est de 4 centimes d'euros.

En revanche, pour les foyers dotés d'un bac de 120 litres dans les mêmes conditions, le coût du litre d'ordures ménagères est de 6,22 centimes d'euros.

Ainsi, pour le même service rendu, les seconds règlent le service environ 55 % de plus que les premiers, au litre d'ordures ménagères produit.

Pour autant, si le nombre de passages conduit normalement à ce que le coût du service pour les seconds soit légèrement supérieur, les éléments mis en avant par la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon pour justifier un écart de seulement 2,4 % de la redevance pour traiter le double de volume d'ordures ménagères, conduit à surenchérir anormalement le service rendu aux titulaires d'un bac de 120 litre, étant rappelé que l'essentiel du coût de traitement des ordures ménagères est en relation directe avec le volume traité.

Par ailleurs, la Communauté des Communes de la Presqu'île de Crozon produit des éléments statistiques sur la consommation individuelle de chaque usager et en déduit que le service rendu à M. Jean-Pierre CARIOU correspond à ce qui lui est facturé.

Or, la reprise des chiffres produits permet de déduire que le volume de collecte mis à la disposition des foyers disposant d'un bac de 120 litres correspond à un foyer non pas d'une seule personne mais de l'ordre de deux personnes.

Les modalités de facturation appliquées par la Communauté des Communes de la Presqu'île de Crozon ne prennent pas en compte cette réalité sociologique des foyers unipersonnels, qui relève des droits de chaque individu.

Ainsi, il est facturé à M. Jean-Pierre Cariou un service correspondant à un foyer de deux personnes alors qu'il vit seul.

En considération de l'ensemble de ces éléments, il est établi, pour les deux motifs susvisés, que l'assiette retenue pour la facturation effectuée à l'encontre de M. Jean-Pierre Cariou ne correspondant effectivement pas au service qui lui est rendu ».

ALORS QUE si le juge judiciaire est compétent pour connaître d'un litige relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance d'un service public industriel et commercial, il lui appartient, en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité de la délibération fixant le tarif de la redevance, et sauf s'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que cette contestation peut être accueillie, de surseoir à statuer jusqu'à ce que le juge administratif ait tranché la question préjudicielle de légalité si bien que, pour avoir admis sa compétence pour statuer sur l'entier litige quand ce dernier supposait, comme le soutenait l'exposante dans ses conclusions (p. 2 et 3) d'apprécier la légalité de la délibération fixant les tarifs de la redevance, le président du tribunal d'instance de Quimper a violé par refus d'application le principe de séparation des pouvoirs, ensemble l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III.

SECOND MOYEN DE CASSATION (SUBSIDIAIRE)

Le moyen reproche au jugement attaqué d'avoir annulé le titre exécutoire émis à l'encontre de M. Jean-Pierre Cariou et correspondant à la ou aux factures d'ordures ménagères pour l'année 2015 de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon,

AUX MOTIFS QUE

« Sur l'assiette de la redevance :

Par application de l'article L. 2333-76 du CGCT, la redevance doit être calculée en fonction du service rendu et son montant doit être ainsi justifiable au regard du coût du service effectivement rendu.

Il en découle qu'il n'y [a] lieu de rechercher ni si le besoin de M. Jean-Pierre Cariou correspond au service mis à sa disposition, ni s'il utilise effectivement ce service.

En revanche, il appartient au juge judiciaire de s'assurer que la redevance réclamée à M. Jean-Pierre Cariou correspond bien au service rendu à son profit.

Il ressort des documents produits par les parties que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dite incitative, et mise en place à compter de 2015 par la collectivité défenderesse, se décompose en deux parts :

- une base fixe comprenant tout d'abord, une part correspondant aux coûts de fonctionnement et comprenant également un montant équivalent au coût de 15 levées de bacs d'ordures. C'est le nombre minimum estimé de levées par an destiné à inciter les usagers à ne pas se débarrasser de manière sauvage de leurs ordures afin de limiter le nombre de levées et réduire ainsi le montant de leur redevance,
- une part variable correspondant au coût du nombre de levées, au-delà de la quinzième, qui ont dû être effectuées dans l'année pour l'utilisateur concerné.

La Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon met à disposition des usagers qui ne réside[nt] pas en immeuble collectif deux types de conteneurs selon le nombre de personnes occupant le foyer

- soit un bac 120 litres
- soit un bac 240 litres.

Pour les foyers titulaires d'un bac de 120 litres, la redevance fixe est fixée à 82,00 euros et les 15 levées annuelles forfaitaires à (15X2) à 30,00 euros soit un total de 112,00 euros par an.

Pour les foyers titulaires d'un bac de 240 litres, la redevance est fixée à 84,00 euros et les 15 levées annuelles forfaitaires à (15X4) à 60,00 euros soit un total de 144 euros par an.

Il découle de ce mécanisme que pour les foyers qui fournissent le plus d'ordures ménagères et ne dépassent pas les 15 levées annuelles, le coût au litre d'ordures ménagères est de 4 centimes d'euros.

En revanche, pour les foyers dotés d'un bac de 120 litres dans les mêmes conditions, le coût du litre d'ordures ménagères est de 6,22 centimes d'euros.

Ainsi, pour le même service rendu, les seconds règlent le service environ 55 % de plus que les premiers, au litre d'ordures ménagères produit.

Pour autant, si le nombre de passages conduit normalement à ce que le coût du service pour les seconds soit légèrement supérieur, les éléments mis en avant par la Communauté de Communes de la Presqu'île de Crozon pour justifier un écart de seulement 2,4 % de la redevance pour traiter le double de volume d'ordures ménagères, conduit à surenchérir anormalement le

service rendu aux titulaires d'un bac de 120 litre, étant rappelé que l'essentiel du coût de traitement des ordures ménagères est en relation directe avec le volume traité.

Par ailleurs, la Communauté des Communes de la Presqu'île de Crozon produit des éléments statistiques sur la consommation individuelle de chaque usager et en déduit que le service rendu à M. Jean-Pierre CARIOU correspond à ce qui lui est facturé.

Or, la reprise des chiffres produits permet de déduire que le volume de collecte mis à la disposition des foyers disposant d'un bac de 120 litres correspond à un foyer non pas d'une seule personne mais de l'ordre de deux personnes.

Les modalités de facturation appliquées par la Communauté des Communes de la Presqu'île de Crozon ne prennent pas en compte cette réalité sociologique des foyers unipersonnels, qui relève des droits de chaque individu.

Ainsi, il est facturé à M. Jean-Pierre Cariou un service correspondant à un foyer de deux personnes alors qu'il vit seul.

En considération de l'ensemble de ces éléments, il est établi, pour les deux motifs susvisés, que l'assiette retenue pour la facturation effectuée à l'encontre de M. Jean-Pierre Cariou ne correspondant effectivement pas au service qui lui est rendu »,

ALORS D'UNE PART QUE le juge ne peut dénaturer les écritures des parties de la cause de sorte qu'en jugeant qu'il résultait des chiffres produits par la Communauté de Communes que le volume de collecte mis à la disposition des foyers disposant d'un bac de 120 litres correspondait à un foyer non pas d'une seule personne mais de l'ordre de deux personnes quand l'exposante avait précisé que « la production moyenne de déchets ménagers par habitants (et non par foyer) oscillait entre 350 et 400 kg par an » et que les 15 levées minimales correspondaient, chiffres à l'appui, à un enlèvement de 270 à 360 kg de déchets (conclusions, p. 4), le juge d'instance, qui a dénaturé les conclusions claires et précises de l'exposante a violé le principe susvisé et l'article 4 du code de procédure civile,

ET ALORS D'AUTRE PART QUE si la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ne peut pas être fixée à un niveau disproportionné par rapport au coût réel du service, elle peut comporter une partie fixe correspondant à un service minimum, sa légalité n'étant pas subordonnée à une exacte correspondance avec le service rendu pour chaque usager de sorte qu'en retenant, pour annuler le titre exécutoire litigieux, que l'assiette retenue ne correspondait pas au service rendu à l'intéressé, le juge d'instance a violé,

par fausse interprétation, les dispositions de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales.