

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

ob

N° 21NC00281

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DE LA RELANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

M. Martinez
Président

La cour administrative d'appel de Nancy

M. Agnel
Rapporteur

(2^{ème} chambre)

Mme Haudier
Rapporteuse publique

Audience du 13 janvier 2022
Décision du 3 février 2022

54-01-02-01
19-02-02
19-03-05-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt avant dire droit du 1^{er} juillet 2021, auquel il est fait expressément référence, la cour, avant de statuer sur l'appel formé par le ministre de l'économie, des finances et de la relance contre le jugement n° 2001015 du 23 décembre 2020, par lequel le tribunal administratif de Nancy a fait droit à la demande de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) Que Choisir Nancy et sa région tendant à ce que le droit de bénéficier, sur leur demande, de la décharge du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018 soit reconnu aux contribuables de la métropole du Grand Nancy, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat en soumettant à son examen des questions de droit nouvelles.

Par ordonnance du 26 novembre 2021, la clôture de l'instruction de l'affaire a été fixée au 30 décembre 2021 à 12 heures.

Vu :

- l'avis du Conseil d'Etat n° 4541251 du 15 novembre 2021 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique.

Ont été entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Agnel ;
- les conclusions de Mme Haudier, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Hattat, représentant l'association requérante.

Considérant ce qui suit :

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

1. Aux termes, d'une part, de l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative, relatif aux règles de présentation de l'action en reconnaissance de droits : « *Pour l'application de l'article R. 421-1, la décision attaquée est la décision de rejet explicite ou implicite opposée par l'autorité compétente à la réclamation préalable formée par le demandeur à l'action. / Le silence gardé pendant plus de quatre mois par l'autorité compétente sur la réclamation préalable vaut décision de rejet. / Dans le cas où les droits dont la reconnaissance est demandée relèvent de la compétence d'autorités différentes, il appartient au demandeur de former une réclamation préalable auprès de chacune des autorités intéressées* ». L'article R. 421-1 du code de justice administrative énonce quant à lui que : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (...)* ».

2. Aux termes, d'autre part, de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables* ». L'article L. 110-1 du même code précise que « *sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration* ». Aux termes de l'article L. 114-2 du même code : « *lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé* ».

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que la réclamation préalable qu'il incombe à l'auteur d'une action en reconnaissance de droits, en vertu de l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative, de former auprès de l'autorité compétente pour lier le contentieux à la nature d'une réclamation, au sens et pour l'application des dispositions

de l'article L. 110-1 du code des relations entre le public et l'administration et, par suite, d'une demande, au sens de l'article L. 114-2 du même code. Ainsi, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires applicables à l'action en reconnaissance de droits, dans le cas où la réclamation préalable a été adressée par l'auteur d'une telle action à une autorité incompétente, il incombe à l'autorité saisie à tort de transmettre cette demande à l'autorité compétente, laquelle est réputée l'avoir rejetée au terme d'un silence de quatre mois gardé par elle à compter de la saisine de l'autorité incompétente, et ce y compris dans l'hypothèse où l'autorité incompétente a notifié au demandeur, avant le terme de ce délai, une décision de rejet motivée. Cette décision implicite de rejet est de nature à lier le contentieux et à rendre recevable la saisine du juge administratif par l'auteur de l'action en reconnaissance de droits.

4. Il résulte de l'instruction que l'association UFC Que Choisir Nancy a saisi le 11 décembre 2019 le président de la métropole du Grand Nancy d'une lettre tendant à la reconnaissance, au bénéfice des contribuables de la métropole y ayant été assujettis, du droit à la décharge de la cotisation de taxe d'enlèvement des ordures ménagères établie au titre de l'année 2018. Par un courrier du 11 février 2020, le président de la métropole du Grand Nancy a rejeté cette demande. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, bien qu'instituée par la collectivité compétente, étant assise, contrôlée et recouvrée par les agents de la direction générale des finances publiques, seul le directeur départemental des finances publiques avait compétence pour statuer sur la demande de l'association UFC Que Choisir Nancy. Mais, il résulte des règles ci-dessus rappelées que le président de la métropole du Grand Nancy avait l'obligation de transmettre la pétition dont il avait été saisi à cette autorité. La circonstance qu'il n'a pas effectué cette transmission et qu'il a pris une décision de rejet n'a pas été de nature à faire obstacle à la naissance d'une décision implicite de rejet émanant de l'autorité compétente, en l'occurrence le directeur départemental des finances publiques de Meurthe-et-Moselle. Par suite, le ministre de l'économie, des finances et de la relance n'est pas fondé à soutenir qu'à défaut d'avoir saisi l'autorité compétente, la demande présentée par l'association UFC Que Choisir Nancy devant le tribunal administratif de Nancy était irrecevable.

Sur la reconnaissance du droit :

En ce qui concerne la légalité des délibérations ayant fixé le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018 :

5. Aux termes du I de l'article 1520 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 57 de la loi du 29 décembre 2015 portant loi de finances rectificative pour 2015, rendu applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 en vertu du A du III de ce même article : « *Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal (...)* ». Aux termes du VI de l'article 1379-0 bis du même code : « *1. Sont substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères :/ (...)*1° bis *Les métropoles* ». Aux termes de l'article 1521 du même code : « *La taxe porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou qui en sont temporairement exonérées* ». Aux termes de l'article 1415 du même code : « *La taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation*

sont établies pour l'année entière d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition ». Les déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales s'entendent des déchets non ménagers que ces collectivités peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

6. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères susceptible d'être instituée sur le fondement de ces dispositions n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées pour ce service, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

7. Les dépenses susceptibles d'être prises en compte sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-4 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe.

8. Par deux délibérations du 23 février 2018, le conseil métropolitain du Grand Nancy a approuvé le budget primitif et fixé le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à 7,85 % pour un produit évalué à 29,75 millions d'euros. Il ressort des annexes du budget primitif intitulées « A- Présentation croisée – section de fonctionnement – présentation détaillée » et « état de répartition de la TEOM – section de fonctionnement – dépenses », que les dépenses de fonctionnement prévisionnelles imputées sur la fonction « 721 Collecte et traitement des déchets » s'élevaient à un montant total de 24 410 891 euros. Il y a également lieu d'ajouter aux dépenses prévisionnelles de la fonction « 721 » les charges de dotation aux amortissements, ce qui porte les dépenses de fonctionnement à un total de 25 559 469 euros. Ainsi que le démontre le ministre, le montant des recettes non fiscales et autres produits doit être arrêté à la somme de 6 882 019 euros après exclusion d'une somme de 110 000 euros représentant le produit de la redevance pour enlèvement des déchets industriels.

9. Les recettes non fiscales et autres produits des services s'élevant à un montant de 6 882 019 euros, le montant total des dépenses prévisionnelles non couvertes par des recettes ordinaires qui n'ont pas de caractère fiscal s'établit à 18 677 450 euros (25 559 469 - 6 882 019). Compte tenu du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères évalué à 29,75 millions d'euros, il en résulte un excédent de taxe de 11 072 550 euros représentant 59,33 % du coût du service. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux sont manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il pouvait être estimé à la date du vote. Par suite, en raison de l'illégalité des délibérations ayant fixé ce taux, l'association UFC Que Choisir Nancy est fondée à soutenir

que les contribuables de la métropole du Grand Nancy ayant été assujettis à une cotisation de taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2018 ont le droit d'en obtenir le dégrèvement.

En ce qui concerne l'exercice du droit :

10. L'article L. 77-12-2 du code de justice administrative dispose que :
« La présentation d'une action en reconnaissance de droits interrompt, à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, les prescriptions et forclusions édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête, sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose. / Un nouveau délai de prescription ou de forclusion court, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables, à compter de la publication de la décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée. Les modalités de cette publication sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Postérieurement à cette publication, l'introduction d'une nouvelle action en reconnaissance de droits, quel qu'en soit l'auteur, n'interrompt pas, de nouveau, les délais de prescription et de forclusion ».

11. Il résulte de ces dispositions que les délais de prescription et de forclusion opposables, pour faire valoir les droits dont la reconnaissance est demandée, à chacun des membres du groupe indéterminé de personnes au bénéfice duquel l'action est introduite, sont interrompus à compter de la date à laquelle la réclamation préalable à laquelle l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative subordonne la saisine du juge est formée par l'auteur de l'action collective et recommencent à courir à compter de la date de publication de la décision statuant sur cette action passée en force de chose jugée, ou, à défaut de saisine du juge, à compter de la date à laquelle la décision de rejet de la réclamation préalable est devenue définitive. Pour l'application de cette règle, la date à laquelle la réclamation préalable est formée s'entend de la date à laquelle le demandeur l'a adressée à l'administration, peu important que cette administration soit ou non compétente.

12. En conséquence, lorsqu'une demande en reconnaissance de droits est introduite par l'envoi d'une réclamation préalable à une autorité administrative incompétente, les délais de prescription et de forclusion opposables aux personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, et ce y compris les délais de réclamation et recours prévus par le livre des procédures fiscales, sont interrompus à la date de cette réclamation. Par suite, le ministre de l'économie, des finances et de la relance n'est pas fondé à soutenir que seuls les contribuables qui avaient déjà saisi l'administration fiscale d'une demande de dégrèvement lors de l'enregistrement de la demande de l'association UFC Que Choisir Nancy seraient encore recevables à obtenir le dégrèvement de l'imposition litigieuse.

En ce qui concerne les effets dans le temps de la reconnaissance de droits :

13. Aux termes de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative : *« Le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits. S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance ».*

14. Le ministre de l'économie, des finances et de la relance fait valoir que la reconnaissance du droit des contribuables du Grand Nancy d'obtenir le dégrèvement de la cotisation de taxe d'enlèvement des ordures ménagères établie au titre de l'année 2018 représente un coût excessif pour les finances publiques et que sa mise en œuvre ferait peser sur l'administration fiscale une charge excessive. Il demande en conséquence que ce droit soit limité aux seuls contribuables ayant introduit une réclamation préalable à la date de la décision reconnaissant le droit ou que l'exercice de ce droit soit limité dans le temps.

15. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la taxe sur les ordures ménagères de la métropole du Grand Nancy a été illégalement établie. Les contribuables y étant assujettis ont en conséquence le droit d'être dégrévés de cette taxe. Il n'apparaît pas, au vu des éléments produits par le ministre, que cette restitution emporterait des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts, notamment publics, en présence, quand bien même les contribuables concernés seraient susceptibles de se prévaloir de l'interruption des délais de prescription et de forclusion dans les conditions prévues aux points 11 et 12 ci-dessus. Dans l'hypothèse où ne serait pas mise en œuvre la procédure de dégrèvement d'office en application de l'article R. 211-1 du livre des procédures fiscales, le service serait le cas échéant amené à statuer sur l'ensemble des demandes présentées à titre individuel par les contribuables en vue de bénéficier du droit ainsi reconnu. Il n'apparaît pas que l'administration fiscale ne serait pas en mesure de faire face aux tâches découlant de ces procédures. Par suite, le ministre de l'économie, des finances et de la relance n'est pas fondé à demander que la reconnaissance de ce droit soit limitée.

16. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'économie, des finances et de la relance n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nancy a reconnu aux contribuables du Grand Nancy le droit de bénéficier, sur leur demande, du dégrèvement du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'association UFC Que Choisir Nancy d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par elle dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête du ministre de l'économie, des finances et de la relance est rejetée.

Article 2 : L'Etat versera à l'association UFC Que Choisir Nancy la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'UFC Que Choisir Nancy, à la métropole du Grand Nancy et au ministre de l'économie, des finances et de la relance. Il sera également publié sur le site internet du Conseil d'Etat dans les conditions prévues par l'article R. 77-12-12 du code de justice administrative.