

Conclusions Marine Flechet, 4^{ème} Chambre (TA de Lyon)

Audience du 05/10/2020

N^{os} 1803391 ; 1803392 ; 1904685 – Association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL)

Rapp. : Maïwenn Sautier

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Monsieur le président,
Mesdames les (premiers) conseillers,

Les trois affaires qui viennent d’être appelées s’inscrivent dans le cadre de ce recours particulier qu’est l’action en reconnaissance de droit. Nouvel outil introduit par le législateur à la fin de l’année 2016, au moyen de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle¹ et codifié aux articles L. 77-12-1 et suivants du code de justice administrative (CJA), cette action vise à obtenir du juge administratif une reconnaissance de principe de droits individuels résultant de l’application de la loi ou du règlement au profit d’un groupe indéterminé de personnes présentant un même intérêt. Ce type de recours peut avoir pour objet la reconnaissance d’un droit à décharge d’une somme d’argent illégalement réclamée telle qu’une taxe, les litiges fiscaux étant souvent source d’importants contentieux sériels². Le législateur a défini votre office en précisant que le juge « *détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits* ». Vous vous trouvez ainsi dotés d’un fort pouvoir de décision, tant pour reconnaître le bien-fondé de l’action que pour définir le cercle de ses bénéficiaires, pouvoir qui n’est en réalité que la conséquence de la finalité de l’action : permettre une reconnaissance globale de droits au profit d’un groupe de personnes.

Par les trois actions qui vous sont soumises aujourd’hui, l’association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL) demande, après avoir vu ses recours préalables rejetés, à ce que soit reconnu le droit des contribuables de la métropole de Lyon à la décharge de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au titre des années 2016, 2017 et 2018.

Notons à titre liminaire que la CANOL demande la reconnaissance du droit pour les contribuables à la décharge des impositions contestées mais également la reconnaissance du droit « à la restitution des sommes correspondantes ». Nous

¹ Article 93 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

² En première lecture, l’Assemblée nationale a, avec l’avis favorable du Gouvernement, précisé le champ de l’action en reconnaissance de droits, afin d’éviter toute confusion avec l’action de groupe devant le juge administratif.

vous proposons de regarder cette dernière demande comme se confondant avec les conclusions relatives à la reconnaissance du droit à la décharge et de ne pas les viser comme un droit à reconnaître à part entière, distinct du droit à décharge.

La métropole de Lyon oppose deux fins de non-recevoir.

Elle fait valoir, en premier lieu, que le président de la CANOL ne justifie pas d'un mandat pour agir, faute de produire l'avis préalable du conseil d'administration prévu par l'article 14 des statuts de l'association. Cet article prévoit que, « (...) *avant d'entamer toute action en tant que demandeur, il [le président] devra préalablement recueillir l'avis favorable du conseil d'administration...* ».

Dans l'affaire n°1803391 relative à la TEOM au titre de l'année 2016, la CANOL a répliqué en versant aux débats le compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 12 octobre 2017 autorisant son président à introduire une action en reconnaissance de droit pour obtenir, au bénéfice des contribuables de la métropole de Lyon, la décharge de la taxe en litige. De même, dans l'affaire n°1904685 relative à la TEOM au titre de l'année 2018, la CANOL produit le compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 7 novembre 2018 autorisant le président à introduire une action en reconnaissance de droit pour la taxe critiquée. Pour ces actions, la fin de non-recevoir ne tient donc pas.

En revanche, dans l'affaire n°1803392 relative à la TEOM au titre de l'année 2017, cette autorisation n'est pas versée au dossier. Pour surmonter l'irrecevabilité de cette action prise isolément, nous vous proposons de joindre l'affaire avec celle relative à la taxe de l'année 2016 pour laquelle l'association a produit l'autorisation donnée au président par le conseil d'administration pour agir contre la taxe due au titre de l'année 2016 mais également celle relative à l'année 2017. Vous le savez, la règle d'étanchéité de l'instruction des affaires jointes, corolaire du principe de neutralité de la jonction³, connaît certaines entorses validées par le Conseil d'Etat. Ce dernier a ainsi admis que vous importiez dans une instance une pièce extraite d'une autre instance jointe à la première, à la condition que le contradictoire soit respecté à l'égard du premier requérant (CE, 29 octobre 2012, Kessler, n° 346641, aux Tables). Nous vous proposons de profiter de cette tolérance en faisant jouer dans l'affaire n°1803392, au moyen d'une jonction, l'autorisation du conseil d'administration produite dans la seule affaire n°1803391, les deux litiges opposant les deux mêmes parties. Si vous nous suivez, vous pourrez donc constater au sein d'une même décision de justice, que le président de la CANOL a été autorisé par le conseil

³ La jonction ne reste en effet qu'une faculté pour le juge (CE, sect., 23 oct. 2015, Ministre du budget c/ M.X, n° 370251, au Recueil), n'entraîne pas la fusion des instances et est supposée rester sans « influence sur le sens des décisions à prendre sur chacune » des requêtes (CE, 28 janv. 1987, Comité de défense des espaces verts, n° 39145 inédite ; CE, 27 juillet 2005, n° 228554)

d'administration à introduire l'action en reconnaissance de droit à décharge de la TEOM au titre de l'année 2017. La fin de non-recevoir ne tient donc pas plus dans ce troisième dossier.

La métropole de Lyon oppose, en second lieu, une fin de non-recevoir fondée sur l'article R. 77-12-6 du CJA, faisant valoir une inadéquation entre l'objet statutaire de l'association et le groupe de contribuables concernés par l'action en reconnaissance de droit.

Rappelons que l'action en reconnaissance de droits peut être introduite par les associations à la condition que leur objet statutaire comporte la défense de l'intérêt en cause dans le litige. En vertu de l'article L. 77-12-1 du CJA : « (...) *Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisée par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause. (...)* ». L'article R. 77-12-6 cité par la métropole prévoit que « *L'action en reconnaissance de droits doit, à peine d'irrecevabilité, préciser dans le délai de recours les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée. (...)* ». En l'espèce, l'objet statutaire de la CANOL comporte bien la défense de l'intérêt en cause dans le litige. En effet, l'article 2 des statuts de l'association précise que « *La présente association a pour objet principal l'information, la défense et la promotion des contribuables habitant dans le département du Rhône* ». S'emparant de ce texte, la métropole de Lyon explique l'inadéquation qu'elle relève en soulignant que l'association ne couvre pas, par son objet, un groupe présentant la même situation juridique dès lors que, alors que les statuts de la CANOL ne visent que les contribuables « habitant » le département du Rhône, les redevables de la TEOM en litige regroupe certes des contribuables résidant dans le périmètre de ce département mais également hors de celui-ci.

Comme le souligne la CANOL, l'identité de la situation juridique des membres du groupe le composant réside en l'espèce dans le fait qu'ils sont tous contribuables assujettis à la TEOM sur le territoire de la métropole de Lyon. Si la rédaction de l'objet de l'association peut paraître maladroite en ce qu'il est mentionné « les contribuables habitant » dans le ressort de la métropole et du département du Rhône, l'effort à faire est minime pour comprendre que l'identité de situation juridique des membres du groupe concerné par l'action en reconnaissance de droit ne réside pas dans le fait qu'ils habitent sur ce territoire mais dans la circonstance qu'ils sont contribuables de la TEOM en raison d'un bien situé dans ce ressort. Et à cet égard, la métropole ne peut faire valoir que l'objet de la CANOL est trop large et insuffisamment précis, les éléments de faits et de droit caractérisant le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée résultant de la qualité même de contribuable de la TEOM pour la métropole de Lyon. Nous vous proposons donc d'écarter la fin de non-recevoir.

Terminons les questions de recevabilité par un dernier point : l'intervention de la société HLM Immobilière Rhône-Alpes. Cette société s'associe aux conclusions de la CANOL dans les requêtes relatives à la TEOM des années 2017 et 2018. Si l'action en reconnaissance de droit constitue un recours de nature particulière, une telle intervention est permise en vertu de l'article R. 77-12-3 CJA. Vous pourrez donc admettre l'intervention de la société HLM Immobilière Rhône-Alpes dès lors qu'elle est formée par mémoire distinct et que la société, redevable de la TEOM au sein de la métropole, justifie d'un intérêt suffisant au regard de la nature et de l'objet du litige.

Venons-en au fond.

La CANOL critique la légalité des délibérations du conseil métropolitain de Lyon approuvant les budgets primitifs 2016, 2017 et 2018 en soutenant que le produit attendu de la TEOM est manifestement excessif au regard du coût du service. Elle conteste également la légalité des délibérations fixant le taux de la TEOM pour ces mêmes années qu'elle estime, par voie de conséquence, trop élevé. Elle en déduit que ces délibérations étant illégales, la TEOM réclamée au titre des années 2016 à 2018 est dépourvue de base légale.

Le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération fixant le taux de la TEOM est bien opérant. En effet, la décision de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public fixant le taux d'une imposition locale a un caractère réglementaire et la mise en recouvrement de l'impôt en constitue une mesure d'application (cf. CE, 31 mars 2014, Min. c/ Sté Auchan France, n°368111, 368123 et 368124 et, en matière de taxe professionnelle, CE, 26 juin 1989, Electricité de France n°67977). Et le Conseil d'Etat a souligné, par sa décision Auchan France du 31 mars 2014 (préc.), que la TEOM 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 pour assurer l'enlèvement et le traitement des seules ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales. Ainsi, le produit de la taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées par l'établissement public pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux.

Ce moyen est non pas seulement opérant mais fondé. Il est constant que les délibérations fixant le taux de cette taxe pour les années 2016, 2017 et 2018 ont été annulées par votre tribunal au motif que les taux adoptés aboutissent à des montants prévisionnels de recettes qui sont manifestement disproportionnés au

regard des dépenses exposées 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. Ainsi, la délibération n° 2016-1014 du 21 mars 2016 fixant le taux de la TEOM pour l'année 2016 a été annulée par un jugement de votre tribunal n° 1603892 du 12 juillet 2018 confirmé par un arrêt de votre cour n°18LY03504 du 25 juillet 2019. De même, les délibérations n°2017-1896 du 10 avril 2017 et n°2018-2560 du 22 janvier 2018 fixant les taux de la TEOM pour les années 2017 et 2018 ont été annulées par les décisions de votre tribunal n°1703923 du 19 décembre 2019 et n°1802064 du 17 septembre 2020.

Tentant de contrer ce moyen, les défendeurs se prévalent de l'absence de caractère définitif de ces décisions de justice. Le premier jugement a été confirmé en appel mais fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat, le deuxième fait l'objet d'un appel encore pendant devant votre cour et l'absence de caractère définitif du troisième jugement rendu le 17 septembre dernier n'est pas opposé mais il est évident, le délai d'appel n'étant pas expiré.

Toutefois, en avançant de tels arguments, les défendeurs confondent autorité de la chose jugée et force de chose jugée. Vous le savez, une décision de justice est revêtue de l'autorité de la chose jugée alors même qu'elle n'est pas passée en force de chose jugée. La force de chose jugée renvoie au caractère définitif de la décision de justice du fait soit de l'expiration du délai d'appel, soit du rejet de l'appel (CE, 15 mars 2000, n°189042). L'autorité de la chose jugée renvoie à la force obligatoire de la décision de justice de laquelle doivent être tirées toutes les conséquences. Les jugements rendus en premier ressort sont donc dotés dès leur prononcé de l'autorité de chose jugée et s'imposent, à tout le moins aux parties, y compris pendant le cours du délai d'appel (voyez sur ce point CE, 7 décembre 1979, n°13765, *Ministre de la Défense*, concl. B. Genevois).

En l'espèce, les décisions de justice que nous venons de citer ont prononcé l'annulation des délibérations dans le cadre de recours en excès de pouvoir et s'imposent ainsi universellement dans leur dispositif ainsi que le motif qui en est le soutien nécessaire, et ce alors même que les décisions de justice ne sont pas définitives. Par conséquent, vous êtes tenus de prendre acte de ces annulations et d'opposer, au besoin d'office (CE, 28 juillet 2000, *commune de Port Vendres* ; CE, 6 janvier 1995, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, n° 152654), l'autorité absolue de la chose jugée par ces trois décisions annulant les délibérations dont la légalité est critiquée par la voie de l'exception.

Il en résulte que ces délibérations fixant le taux de la TEOM pour la métropole de Lyon au titre des années 2016, 2017 et 2018, qui ont disparu de l'ordonnancement juridique, ne peuvent plus servir de base légale pour la mise en recouvrement de la taxe au titre de ces trois années. De fait, la demande de la métropole de Lyon tendant au sursis à statuer jusqu'à épuisement des voies de

recours contre les décisions de justice que nous venons de citer ne peut qu'être rejetée.

Afin de sauver ces taxes, les défendeurs formulent alors une demande de substitution de base légale en sollicitant l'application des taux votés pour l'année immédiatement précédente ou, à défaut, de ceux votés pour les années antérieures.

Une telle demande de substitution de base légale est possible (CE, 26 juin 1996, SARL Rossi Frères, n° 148711), mais le Conseil d'Etat en a fixé les limites par une décision du 1^{er} juillet 2019 (n°427067) en précisant que le second alinéa du III de l'article 1639 A du code général des impôts en vertu duquel, à défaut de notification régulière, les impositions peuvent être recouvrées « selon les décisions de l'année précédente », n'autorise l'administration, au cas où la délibération d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition, à demander au juge de l'impôt la substitution que du seul taux fixé au titre de l'année immédiatement précédente⁴.

Dans les affaires appelées aujourd'hui, vous ne pourrez faire droit à aucune des demandes de substitution de base légale. Conformément à la décision du Conseil d'Etat que nous venons d'exposer, vous ne pourrez pas accueillir la demande de substitution de base légale tendant à ce qu'il soit fait application, pour l'établissement de la taxe due au titre des années 2016, 2017 et 2018, des taux votés au titre des années antérieures à, respectivement, 2015, 2016 et 2017. Si les défendeurs peuvent en revanche demander, pour les années 2016, 2017 et 2018, l'application du taux fixé, respectivement pour les années 2015, 2016 et 2017 puisqu'il s'agit à chaque fois de l'année immédiatement précédente, c'est sous la condition que les délibérations ayant fixé les taux applicables en 2015, 2016 et 2017 soient légales. Or, nous venons d'indiquer que les délibérations fixant les taux pour 2016 et 2017 ont été annulées et vous pourrez constater que, comme le souligne la CANOL, la délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015 fixant le taux de la TEOM pour l'année 2015 a été censurée par votre tribunal dans un jugement n°1505337 du 3 octobre 2017, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon n°17LY04067 du 25 juillet 2019. L'ensemble des demandes de substitution de base légale doit donc être rejeté.

⁴ Cette position est fidèle à l'intention du législateur dès lors que, comme le souligne M. Victor dans ses conclusions sous CE, n°427067, l'article 1639 A a été « conçu pour pallier les conséquences d'une erreur résultant de ce qu'une collectivité ou un groupement aurait omis de notifier dans les délais ses décisions en matière de taux ou de produits d'impositions directes locales à la préfecture. Or il est évidemment peu probable qu'une collectivité ou un groupement manque plusieurs années de suite à cette obligation. ». Sur ce point, le rapporteur public au CE relève d'ailleurs que la machine à remonter le temps par l'application d'un taux qui aurait été voté plusieurs années avant a ses limites, l'appréciation de la légalité de la délibération étant notamment fonction du produit escompté de la TEOM résultant du taux voté et du montant des dépenses d'enlèvement et de traitement des déchets des ménages.

Si vous nous suivez, les taxes en litige sont donc dépourvues de base légale. Quelles en sont les conséquences ?

Les défendeurs demandent que le tribunal ne reconnaisse le droit qu'à une décharge partielle de la taxe correspondant à la fraction jugée excessive des taux litigieux. Ils font valoir qu'une décharge totale aboutirait à un enrichissement sans cause des contribuables impliquant une rupture d'égalité devant les charges publiques.

C'est en principe le caractère réel de l'imposition foncière qui justifie que le juge de l'impôt ne puisse prononcer la décharge de l'imposition et soit tenu de faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour fixer lui-même les bases de l'imposition (CE, 24 octobre 2006, *Ministre de l'économie c/ SCI C. Investissement*, n° 283241 ; 19 nov. 2008, *Ministre c/ SNC Séquoia Lodge Associés*, n° 305305). Mais la TEOM ne constituant pas une imposition réelle, le défaut de base légale implique, non pas seulement la réduction de la taxe en litige à concurrence d'un taux « proportionné », mais la décharge totale des impositions attaquées (CE, 24 octobre 2018, *SAS L'Immobilière Groupe Casino*, n°413895). Dans le cadre de l'action en reconnaissance de droit, il conviendrait donc de reconnaître le droit des contribuables à obtenir la décharge de la totalité de la TEOM acquittée au titre des années 2016, 2017 et 2018.

Cela nous amène à l'examen de l'enrichissement sans cause dont se prévalent les défendeurs pour faire obstacle à la reconnaissance d'un droit à décharge complète.

Selon une jurisprudence constante, l'administration est, en principe, tenue de restituer des taxes indûment perçues. Elle peut néanmoins s'opposer à cette restitution si elle établit que cette restitution entraînerait un enrichissement sans cause de la personne astreinte au paiement de ces taxes (CE, 19 juin 2013, *Société Bouygues Télécom*, n° 358240, fiché en A sur ce point).

Certes, la TEOM doit être proportionnée au service rendu et n'a pas pour objet de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires de la collectivité ou de l'établissement public (CE, 19 mars 2018, *SAS Cora*, n° 402946). Vous pourriez alors estimer anormal que le contribuable, qui a effectivement bénéficié du service d'élimination des ordures ménagères, se retrouve à ne payer aucune somme en contrepartie de ce service, ce qui pourrait être assimilé à un enrichissement sans cause. Mais une telle position n'est juste qu'en présence de redevance pour service rendu, ce que n'est pas la TEOM qui reste une imposition de toute nature alors même qu'elle n'a pas pour objet de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires (CE, 8 mars 1978, n° 7278, T. p. 764). Il est de jurisprudence constante que la TEOM conserve le caractère d'un prélèvement fiscal en ce que

l'exigibilité n'est pas subordonnée à l'utilisation effective du service d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe étant due indépendamment de l'utilisation du service par le contribuable. Ainsi, tant la métropole de Lyon que l'Etat ne peuvent se prévaloir, pour invoquer un enrichissement sans cause, de la circonstance qu'une décharge impliquerait le bénéfice gratuit du service pour le contribuable (déjà jugé en ce sens, TA Lyon, 21 janvier 2020, n°1905769). Pour les mêmes motifs, l'administration fiscale n'est pas fondée à faire valoir qu'une décharge totale des cotisations litigieuses induirait une rupture d'égalité devant les charges publiques au motif que les contribuables ont effectivement utilisé le service (TA Lyon, 9 juillet 2019, n°1700946). Cette critique selon laquelle une décharge totale permet aux contribuables de bénéficier gratuitement du service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères sans en supporter les coûts fait plutôt écho aux exigences du principe pollueur-payeur. Mais aucune argumentation n'est présentée par les défendeurs sur le fondement du droit des déchets et vous ne pouvez d'office vous engager dans un tel débat.

Vous ne pourrez donc, à notre avis, que reconnaître le droit à décharge de la TEOM. Si vous nous suivez, il vous appartiendra alors de délimiter, aussi précisément que possible, l'objet et le champ d'application de cette reconnaissance, en définissant les conditions de droit et de fait qui caractérisent la situation sur laquelle vous statuez et auxquelles seront attachés les effets d'autorité de chose jugée. En l'espèce, la situation est simple : tous les contribuables de la métropole de Lyon pourront demander la décharge de la TEOM au titre des années 2016 2017 et 2018.

Soucieux des enjeux financiers d'une telle reconnaissance, les défendeurs tentent d'en limiter la portée en vous demandant, à titre subsidiaire, en cas d'admission d'une reconnaissance de droit, de moduler les effets de cette reconnaissance.

Ils justifient cette demande par le caractère disproportionné des conséquences, notamment pour les finances publiques, de la reconnaissance d'un tel droit en raison du nombre considérable de contribuables, personnes physiques comme personnes morales, susceptibles de bénéficier de la décharge. Ils chiffrent ainsi les conséquences financières d'une telle reconnaissance à près de 400 millions d'euros pour l'Etat et 112 millions d'euros pour la Métropole, soit un coût total dépassant le demi-milliard d'euros.

Dans son rapport sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle qui a donné naissance à l'action en reconnaissance de droit, le sénateur M. Yves Détraigne avait relevé ce risque pour les finances publiques. Il indiquait, s'agissant de ce type de recours permettant de

traiter efficacement les contentieux sériels⁵, que « *cette efficacité a un revers pour les finances de l'État, lorsque l'action aboutit à faire reconnaître une créance de l'ensemble des requérants contre l'État* »⁶.

Conscient de l'ampleur des conséquences que pourraient revêtir certaines déclarations de droits et des problématiques en découlant en terme d'exécution des décisions de justice, le législateur a consacré la possibilité pour le juge de moduler dans le temps les effets de la déclaration de droit. Ainsi, l'article L. 77-12-3 prévoit que « *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 [le juge] peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance.* ».

Cet outil constitue la transposition, dans le cadre de l'action en reconnaissance de droit, de la jurisprudence « association AC ! » (CE, 11 mai 2004, n°255886-255892). Rappelons en effet que, par association AC !, le juge s'est reconnu le pouvoir de déroger à l'effet rétroactif des annulations qui ont parfois un effet dévastateur. Ainsi, le juge a le choix entre deux modalités de modulation : soit une « annulation aux effets limités à l'avenir », soit une « annulation aux effets différés ». Le nouvel outil prévu par l'article L. 77-12-3 est tout à fait similaire et la volonté de transposer Association AC ! dans un article de loi est clairement affirmée au sein du rapport du groupe de travail remis au vice-président du Conseil d'État le 5 mai 2009⁷, lequel comportait des préconisations dont l'essentiel a été repris par la loi finalement adoptée en 2016.

Nous n'avons trouvé aucun précédent faisant application de ce pouvoir de modulation prévu pour les actions en reconnaissance de droit. Il nous semble que, dans votre espèce, l'autorité de la chose jugée attachée à l'annulation des

⁵ La représentante du Conseil d'État, Mme Dominique Kimmerlin, a estimé que si l'on pouvait se féliciter de la création d'une action de groupe en matière administrative, on pouvait regretter que ne soit pas créée, en même temps, une action en reconnaissance de droits qui permettrait à la juridiction administrative de traiter plus efficacement les contentieux sériels

⁶ Rapport n°121 (2015-2016) de M. Yves DÉTRAIGNE, fait au nom de la commission des lois au sénat, déposé le 28 octobre 2015, p.122

⁷ « Il était ainsi déjà expliqué que « *L'action collective, précisément parce qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences sérielles, devrait logiquement devenir un terrain d'élection pour une modulation dans le temps des effets de la décision juridictionnelle. Ainsi, pour transposer les termes de l'arrêt Association AC! et autres, il appartiendrait au juge de l'action collective d'apprécier si la rétroactivité de la déclaration de droit qu'il serait amené à prononcer «pour les divers intérêts publics ou privés en présence» comparées aux «inconvenients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets(de cette déclaration)» pourraient justifier «qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif(de cette déclaration contentieuse)» et le conduire à en préciser les effets dans le temps. Même s'il est conscient de la difficulté de transposer en droit positif des solutions jurisprudentielles, le groupe de travail estime qu'il serait utile que les textes relatifs à l'action collective prévoient explicitement cette possibilité pour le juge* », Philippe Béval, Laurence Helmlinger, Patrick Mindu, Anne Courreges, AlainLevasseur, Yves Strickler, « L'action collective en droit administratif », <https://hal.archives-ouvertes.fr>

délibérations fixant le taux de la TEOM fait obstacle à toute application de ce nouveau dispositif.

Nous nous expliquons.

Si Association AC ! est transposée, ce n'est pas ici les effets dans le temps de l'annulation que le législateur permet de moduler par ce nouveau dispositif, mais les effets dans le temps de la déclaration de droits prononcée par le juge. Mais il nous semble que, lorsque la reconnaissance de droits résulte de l'annulation d'une décision ou du constat de son illégalité, la modulation des effets dans le temps de cette reconnaissance n'est possible qu'en modulant les effets de l'annulation ou du constat d'illégalité dont résulte le droit reconnu. Précisons à cet égard que, en expliquant dans ses conclusions sous association AC ! que « *il nous semble qu'il [le pouvoir de modulation] doit couvrir l'ensemble du contentieux de l'annulation, aucune raison particulière ne paraissant justifier de le limiter au seul contentieux de l'excès de pouvoir* », M. Devys alors commissaire du gouvernement a tout de même implicitement indiqué que cette modulation ne peut concerner que les contentieux dans lesquels sont en cause la légalité d'acte administratif dont l'annulation est susceptible d'être prononcée. Dans votre espèce, bien qu'il s'agisse d'un contentieux fiscal, la reconnaissance du droit tend à la décharge d'une somme illégalement réclamée car fondée sur des délibérations fixant le taux de TEOM illégaux. En cela, les trois affaires entrent bien dans le champ du pouvoir de modulation. C'est d'ailleurs en critiquant le caractère rétroactif des annulations de ces délibérations que l'administration fiscale se prévaut de la nécessité de moduler dans le temps les effets de la reconnaissance du droit à décharge.

Mais dans les trois affaires qui vous sont soumises, vous ne statuez pas directement sur la légalité des délibérations fixant le taux de la TEOM et ne pouvez que tirer les conséquences des annulations prononcées par les précédents jugements revêtus de l'autorité absolue de la chose jugée. Ces décisions de justice ne modulent pas les effets dans le temps de ces délibérations qui, en conséquence, ont rétroactivement disparu de l'ordonnancement juridique. Il vous est dès lors impossible, nous semble-t-il, de moduler dans le temps la reconnaissance du droit à décharge résultant de ces annulations pures et simples, sauf à maintenir sur une période définie, une taxe qui serait en revanche dépourvue de base légale. En effet, si vous optiez pour la modulation, le recouvrement de la taxe ne serait fondé sur aucun acte ni, en conséquence, sur aucun taux. Il reposerait sur une sorte de vide juridique peu satisfaisant⁸. Nous vous proposons donc de rejeter cette demande

⁸ Le raisonnement que nous vous proposons n'entre pas en contradiction avec le principe selon lequel « l'annulation d'un acte réglementaire reste sans effet sur les décisions individuelles créatrices de droit prises sur le fondement de cet acte et devenues définitives, faute d'avoir été contestées dans le délai de recours contentieux » (CE, 3 décembre 1954, p. 640 ; G. Braibant, Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir, études et documents du Conseil d'Etat 1961, p. 53). Il n'entre pas non plus en contradiction avec la jurisprudence constante selon laquelle, par exemple, l'annulation d'un concours de recrutement est sans

de modulation en opposant l'autorité absolue de la jugée des décisions de justice annulant sans aucune modulation les délibérations fixant le taux des TEOM en litige.

Au-delà de ces considérations relatives à l'autorité absolue de la chose jugée, nous ajouterons que la modulation réclamée par l'administration fiscale aurait pour effet, si elle était accordée, de vider l'action en reconnaissance de droit de tout effet utile. Juger définitifs les effets des délibérations fixant le taux de la TEOM antérieurs aux décisions de justice prononçant l'annulation desdites délibérations impliquerait de refuser en totalité le droit à décharge puisque toutes ces décisions de justice sont postérieures au 31 décembre de l'année concernée par les TEOM en litige. Une telle modulation conduirait, en pratique, à vider de sa substance l'action en reconnaissance de droit à décharge de taxes pourtant illégales.

Vous l'aurez compris, en dépit des conséquences financières non négligeables impliquées par la reconnaissance du droit à décharge que nous vous proposons, nous ne sommes pas favorables à une modulation dans le temps des effets de cette reconnaissance.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'admission de l'intervention de la société d'HLM Immobilière Rhône-Alpes au sein des actions relatives aux TEOM 2017 et 2018
- à la reconnaissance, pour les contribuables de la métropole de Lyon, du droit de bénéficier de la décharge du montant de la TEOM due au titre des années 2016, 2017 et 2018.

Tel est le sens de nos conclusions.

incidence sur les nominations intervenues à l'issue de ce concours, dès lors que celles-ci n'avaient pas elles-mêmes fait l'objet d'un recours contentieux (section, 10 octobre 1997, p. 346, concl. V. Pecresse, chron. D. Chauvaux et Th. X. Girardot, AJDA 1997, p. 952). Dans ces hypothèses, les décisions individuelles devenues définitives existent bien.