

Action en reconnaissance de droit : dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Lire les commentaires de :

Marwa Mzati

La reconnaissance du droit au dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : les collectivités publiques à l'entrecroisement des « *actions collectives* » et du caractère disproportionné de la TEOM

DÉCISION DE JUSTICE

TA Dijon – N° 2001180 – association Cybercontribuable 71 – 30 novembre 2021 – C [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Action en reconnaissance de droits, TEOM, L. 77-12-1 du CJA, L. 77-12-3 du CJA, L. 2333-78 du CGCT

Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Fiscalité, Procédure

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ L'action en reconnaissance de droits (ARD) est un nouvel outil contentieux, introduit par le législateur à la fin de l'année 2016, au moyen de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. 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.

² Par un jugement du 30 novembre 2021, le tribunal administratif de Dijon a fait droit à l'action en reconnaissance de droits formée par l'association Cybercontribuable 71 et a reconnu à l'ensemble des contribuables de la communauté d'agglomération du Grand Chalon le droit au dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018.

³ Cette action fait suite à l'annulation, par un jugement du 7 mai 2019 du tribunal administratif, de la délibération par laquelle la communauté d'agglomération Le Grand Chalon avait fixé, pour 2018, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à 9,87 %, en raison de la disproportion de ce taux, dès lors que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne doit financer que les dépenses réelles du service de collecte et de traitement, non couvertes par des recettes non fiscales. Ce jugement du tribunal administratif a été confirmé par un [arrêt n° 19LY02624 du 2 juillet 2020 de la cour administrative d'appel de Lyon](#). Enfin, par une décision du 3 février 2021, n° 443563, le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi en cassation de la communauté d'agglomération.

⁴ Le tribunal administratif a refusé de faire droit à la demande de l'administration fiscale et de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon de substituer à ce taux, celui de l'année précédente : le tribunal a en effet jugé que ce taux était également disproportionné pour les mêmes motifs. Le tribunal a également, faisant application d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, refusé de faire droit à la demande des défendeurs de ne prononcer qu'un droit à dégrèvement correspondant à la fraction excessive du taux de la taxe.

⁵ Enfin, le tribunal administratif a refusé de faire droit à la demande de l'administration fiscale de limiter les effets de la reconnaissance de droits aux seules actions contentieuses en cours : le tribunal a considéré que ni le montant en jeu (12,5 millions d'euros selon l'administration), ni les difficultés administratives liées aux 42 000 décisions individuelles d'imposition concernées ne pouvaient justifier de ne pas faire droit à la demande de l'association Cybercontribuable

71. Il a également considéré que, s'agissant d'une taxe et non d'une redevance, le fait que le service avait été rendu aux contribuables ne pouvait justifier de la maintenir, sans base légale.

⁶ *54-02, Procédure, Diverses sortes de recours, Action en reconnaissance de droits, L. 77-12-1 du CJA, L. 77-12-3 du CJA, Article L. 2224-14 du CGCT,*

⁷ *19-03-05-03, Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, TEOM, Taux de la taxe, Produit de la taxe, Coût du service, Article L. 2333-78 du CGCT*

Note universitaire

La reconnaissance du droit au dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : les collectivités publiques à l'entrecroisement des « actions collectives » et du caractère disproportionné de la TEOM

Marwa Mzati

docteur en Droit Public - Université Lumière Lyon II

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.8485](https://doi.org/10.35562/alyoda.8485)

Le dégrèvement de la TEOM obtenu dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits

¹ Aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : « l'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice ». Sur le fondement de cet article, l'association Cybercontribuable 71 a demandé au tribunal administratif de Dijon, dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits le dégrèvement du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au titre de l'année 2018 établie par la communauté d'agglomération Le Grand Chalon. Après avoir écarté les fins de non-recevoir soulevées par la communauté d'agglomération, le tribunal administratif a considéré qu'en raison de son caractère disproportionné, le montant de la TEOM devait être restitué aux contribuables du Grand Chalon.

² Dans une [instruction relative au contrôle de légalité en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères](#), le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et le ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales ont appelé à la vigilance des préfetures en ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), compte tenu de la mise en œuvre de la procédure d'action en reconnaissance de droits (ARD) et du risque

budgetaire notable qu'elle engendre tant pour l'État (en ce qui concerne les TEOM antérieures à 2019) que pour les collectivités territoriales (à partir de 2019) : « depuis 2014, plus de 11 400 réclamations portant sur 467 M€ ont été reçues par la DGFIP et ont donné lieu à ce jour à plus de 115 M€ de dégrèvements à la charge de l'État, l'ensemble des litiges n'étant pas encore clos ». Nouvel avatar des recours collectifs, « remède efficace » (MAGNIER (V.), *L'opportunité d'une action de groupe en droit des sociétés ?* Paris, PUF, 2004, CEPRISCA, p. 8) ou « fausse bonne idée » (SIMON (J.), « L'introduction de la class action ou action de groupe en droit français, une fausse bonne idée », in MAGNIER (V.), *op.cit.*, p. 111), la reconnaissance aux administrés et aux usagers des services publics de la possibilité d'engager des actions collectives contre une collectivité publique trouve un fondement dans le Rapport du 12 janvier 2009 sur l'introduction d'une action collective en droit administratif commandé par le vice-président du Conseil d'État. Il appartenait au groupe de travail « d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions, l'instauration d'une action collective pourrait offrir une alternative efficace au traitement des contentieux dits de série et si, au-delà de cet objectif, elle est susceptible d'offrir aux justiciables placés dans la même situation qui entendent contester la légalité de décisions similaires ou faire valoir des droits identiques une voie adéquate et pertinente ».

³ L'action collective se définit comme « la procédure permettant à une personne d'exercer, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en faveur de ce groupe ». Les arguments en faveur d'une telle procédure sont particulièrement riches. Au-delà de l'objectif de mettre en place un cadre procédural alternatif aux contentieux dits de série, l'instauration d'une action collective administrative répond à une exigence d'efficience et d'efficacité à travers : l'amélioration du service rendu aux justiciables et la réduction des coûts de traitement des dossiers contentieux ; l'extension de l'action de groupe au domaine administratif qui tend à améliorer les conditions d'accès de tous au droit de la justice ; l'ouverture d'une nouvelle voie aux syndicats et aux associations leur permettant d'adopter de nouvelles stratégies qui n'entrent pas forcément dans les domaines des contentieux sériels tels que la fonction publique ou les taxes fiscales... Huit ans après ledit Rapport, l'action en reconnaissance de droits en droit administratif a été introduite par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. La présente espèce en constitue une illustration.

⁴ L'association Cybercontribuable 71, basée à Chalon-sur-Saône, est une association qui informe et défend les citoyens en matière de dépenses des collectivités et de fiscalité locale. Depuis 2015, l'association alertait sur le « racket fiscal » [sic] de la TEOM et ses taux excédentaires et demandait de façon récurrente la baisse des

taux de la taxe : des demandes qui se heurtèrent à une fin de non-recevoir. Selon les membres de l'association Jean-Michel Lecuyer et Gérard Devilliers, « *dans la mesure où de gros excédents ont été réalisés, elle [la TEOM] surpasse le coût de service. Or, l'avis de la Cour des comptes est que cela ne doit pas être le cas* ». (ROULLIAUD (C.), Les cybercontribuables ressortent les poubelles, *Le journal*, 17 avril 2021). L'augmentation des taux de la TEOM a été justifiée par les obligations législatives jugées « *coûteuses* » notamment celles relatives aux lois sur le Grenelle et sur la transition écologique. C'est pour cette raison qu'une telle augmentation est de nature à combler les déficits et alimenter le budget pour les investissements en matière de transition écologique (*ibid.*). Une motivation qui demeure discutable à l'aune de « *l'orthodoxie financière* » dont parlent les élus locaux. L'association Cybercontribuable 71 mena dès lors sa bataille juridique dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits, accusant le Grand Chalon d'avoir fixé un taux de TEOM disproportionné et demanda de reconnaître à chaque contribuable de la communauté d'agglomération du Grand Chalon assujetti à la taxe au titre de l'année 2018 d'être déchargé et de se voir restituer la somme correspondante.

⁵ Par un jugement rendu le 30 novembre 2021 ([TA Dijon, 30 novembre 2021, n° 2001180](#)), le tribunal administratif de Dijon, statuant tout d'abord sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la communauté d'agglomération (I) puis sur le bien-fondé action en reconnaissance de droits (II), reconnut le droit des contribuables au dégrèvement du montant de la TEOM au titre de l'année 2018.

I. Les conditions de recevabilité de l'action en reconnaissance de droits

⁶ La jurisprudence *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges* introduisit, en droit administratif, le principe de droit processuel résumé par l'adage « *nul ne plaide par procureur* », selon les termes suivants : « *s'il appartient aux syndicats professionnels de prendre en leur propre nom la défense des intérêts dont ils sont chargés, ils ne peuvent intervenir au nom d'intérêts particuliers, sans y être autorisés par un mandat spécial* » ([CE, 28 déc. 1906, n° 25521, GAJA n° 16, Lebon, p. 977](#)). Plusieurs correctifs législatifs furent apportés à ce principe dans le cadre du contentieux administratif (v. par ex., [article R. 431-5 du CJA](#) en matière d'environnement, [article R. 779-9 CJA](#) en matière de lutte contre les discriminations...). L'action en reconnaissance de droits devant le juge administratif en constitue un. Si l'action en justice est définie comme « *le droit pour l'auteur d'une prétention, d'être entendu sur le fond de celle-ci afin que le juge la dise bien ou mal fondée* » (article 30 du code de procédure civile), l'action est dite déclaratoire lorsqu'elle vise à obtenir un jugement,

sans condamnation, afin qu'il soit déclaré judiciairement l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une situation juridique. Cette nouvelle « *physionomie originale* » constitue un mécanisme de reconnaissance de droits individuels en dehors des cadres coercitifs.

⁷ En vertu de l'article L. 77-12-1 du CJA, l'ARD permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statuaire comporte la défense dudit intérêt. Cette action peut tendre ainsi au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à sa décharge et, *a contrario*, elle ne peut pas tendre à la reconnaissance d'un préjudice. Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est engagée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion du service public mis en cause. Par un mémoire de défense, la communauté d'agglomération Le Grand Chalon conclut au rejet de la requête en s'appuyant sur deux moyens. Elle estimait tout d'abord que la requête était irrecevable dès lors que l'association ne saurait s'entendre d'une association qui a pour objet statuaire « *la défense des intérêts en faveur desquels l'action est engagée dans la mesure où son objet et son champ d'intervention géographique sont plus larges que les intérêts qu'elle entend défendre* ». Ensuite, elle relevait l'absence d'identité de situation juridique des membres de l'association requérante.

⁸ Le tribunal administratif procéda à la détermination des conditions de recevabilité de l'action en reconnaissance de droits. S'agissant du premier moyen soulevé par la communauté d'agglomération, l'association Cybercontribuable 71 a pour objet d'engager des missions de surveillance et de contrôle, soit par des actions amiables, soit par voie contentieuse, des collectivités et des services publics. Cette mission de contrôle et de surveillance s'étend selon l'article 2 *bis* du statut de l'association aux dépenses publiques locales de toutes les collectivités territoriales et tous les établissements publics dont la gestion et les décisions peuvent avoir une incidence sur la fiscalité des habitants de Saône-et-Loire. En l'espèce, l'association Cybercontribuable 71 demanda « *la reconnaissance du droit à la décharge de la cotisation de la TEOM à laquelle a été assujetti chaque contribuable de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon* ». Le tribunal jugea que l'association justifiait d'un intérêt d'agir pour l'ensemble des habitants du département de Saône-et-Loire auquel fait référence sa dénomination : cette circonstance ne faisait pas obstacle à une action en reconnaissance de droits au bénéfice des seuls contribuables de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon.

9

Le second moyen invoqué par la communauté d'agglomération concernait l'identité de situation juridique. Le tribunal clarifia de manière hardie la confusion opérée par la communauté d'agglomération entre l'identité de la situation juridique des membres de groupe d'intérêts et l'identité de la situation juridique des membres de l'association : « *si la communauté d'agglomération Le Grand Chalon soutient que tous les membres de l'association ne sont pas concernés par cette action en reconnaissance de droits, aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que l'objet social de l'association qui introduit une telle action inclue plus de contribuables que n'en comprend le groupe d'intérêts en faveur duquel elle est présentée* ». Ce faisant, l'identité de la situation juridique des membres du groupe d'intérêts « *n'implique nullement l'identité de la situation juridique des membres de l'association qui introduit une telle action* ». Seule l'absence de précision des éléments de fait et de droit entache la demande d'irrecevabilité ([article R. 77-12-6 du CJA](#)). Ce n'était pas le cas en l'espèce, l'association requérante ayant bien précisé les éléments de fait et de droit caractérisant le groupe d'intérêts en faveur duquel l'action avait été engagée. Et par conséquent, le tribunal rejeta les fins de non-recevoir soulevées par la communauté d'agglomération.

II. L'illégalité des délibérations fondée sur le caractère disproportionné du taux de la TEOM

10

Le tribunal administratif dut procéder à la détermination de la base légale de la TEOM. Dans sa requête, l'association avait excipé de l'illégalité de la délibération fixant le taux de la TEOM au titre de l'année 2018. Par un jugement du 7 mai 2019, « *définitif et passé irrévocablement en force de chose jugée* » à la suite de [la décision du 3 février 2021](#) par laquelle la haute juridiction administrative rejeta le pourvoi de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon, dirigé contre l'arrêt du 2 juillet 2020 ([CAA Lyon, 2 juillet 2020, n° 19LY02624](#)), par lequel la cour administrative d'appel de Lyon avait rejeté l'appel formé par cette agglomération, le tribunal administratif de Dijon avait annulé la délibération du 29 mars 2018 fixant le taux de la TEOM au titre de l'année 2018. En l'espèce, le tribunal conclut que l'autorité absolue de la chose jugée empêchait de statuer de nouveau sur la légalité de la délibération, et que par conséquent, celle-ci ne pouvait plus servir de base légale pour le recouvrement de la taxe. La communauté d'agglomération demanda au juge qu'il soit fait application du taux voté l'année immédiatement précédente sur le fondement de [l'article 1639 A](#) du code d'impôt. Pour ce faire, il appartient au juge de prendre en compte les résultats de l'instruction faite par l'association requérante afin de déterminer si le produit de la taxe est manifestement disproportionné.

11

L'appréciation de la légalité des délibérations fixant les taux de la TEOM conduit le juge de l'impôt à rechercher si le produit de la taxe n'est pas manifestement disproportionné par rapport au coût de collecte et de traitement des seuls déchets ménagers non couverts par les recettes non fiscales affectées à ces opérations. Depuis la jurisprudence dite « Auchan », ([CE, 25 juin 2018, n° 414056](#)) une longue série de recours contentieux menée par des entreprises a eu pour objectif de dénoncer le caractère disproportionné de la TEOM. Le Conseil d'État rappela dans une décision du 19 mars 2018 l'étendue des dépenses couvertes par la TEOM ([CE, 19 mars 2018, n° 402946, Société Cora, Lebon T., AJDA 2018, p. 603](#)) et les principes qui régissent l'assiette de la taxe ([CE, 31 mars 2014, n° 368111, Ministre délégué, chargé du budget, Lebon, p. 623, AJDA 2014, p. 769](#)). Pour apprécier le caractère disproportionné, le juge est tenu de prendre en considération quelques éléments : les données dont dispose l'organe délibérant lors du vote du taux de la TEOM et non les données *a posteriori*, il ne faut pas inclure dans les calculs le report de l'excédent de la section de fonctionnement afférent au service « déchets » de l'exercice précédent, il convient dimensionner la TEOM en fonction des dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets... Par un rappel pour le moins appréciable, la haute juridiction administrative précisa qu' « *il appartient au juge de rechercher si le produit de la taxe, tel qu'estimé à la date de l'adoption de la délibération, n'est pas manifestement disproportionné par rapport au coût de collecte et de traitement des seuls déchets ménagers, tel qu'il pouvait être estimé à cette même date, non couvert par les recettes non fiscales affectées à ces opérations, c'est-à-dire n'incluant pas le produit de la redevance spéciale lorsque celle-ci a été instituée* ». À partir de 2016, le législateur a entendu autoriser le financement par la TEOM du coût de collecte non seulement des déchets ménagers mais également des déchets non ménagers en vertu de [l'article L. 2224-14](#) du CGCT. Ainsi, bien que la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT n'implique pas que son produit finance la totalité des dépenses de collecte et de traitement des déchets non ménagers, la TEOM peut pourvoir au financement de ces dépenses pour la part non couverte par cette redevance. Ces dispositions viennent certes assouplir l'application particulièrement rigoureuse de la jurisprudence *Auchan*. Et sept ans plus tard, le Conseil d'État changea radicalement sa position en admettant le financement des déchets non ménagers concurremment par la redevance spéciale et par la TEOM ([CE, 29 novembre 2021, n° 454684](#)).

12

En l'espèce, en vertu de la délibération du conseil communautaire du 30 mars 2017, le taux de la TEOM était fixé à 9,87%. En revenant sur le budget primitif pour l'année 2017, il apparut que le coût total estimé du service fut évalué à 13 427 083,90 euros comprenant les

dépenses réelles de fonctionnement et les dotations aux amortissements, relatives aux services des ordures ménagères. Le coût estimé du service, net des recettes non fiscales, y compris la redevance spéciale, s'établissait à 10 651 598,50 euros tandis que le montant attendu de la taxe s'éleva à 12 402 256 euros. Il y avait, par conséquent, un excédent en matière de collecte et de traitement des déchets de 1 750 657,50 euros représentant de la sorte 16,4% du coût du service diminué des recettes non fiscales. Supposant que même si les professionnels ayant souscrit un contrat de redevance spéciale avec la collectivité déduisent le montant brut de la redevance spéciale due, de telle sorte que le montant prévisionnel de RS devrait être estimé à la somme de 1 190 000 euros et 420 000 euros devraient être corrélativement déduits du produit attendu de la TEOM, le montant du service, net des recettes non fiscales hors RS s'établit à 10 039 951, 56 euros alors que le produit de la taxe s'éleva à 11 982 256 euros. Il persista dès lors un excédent de 1 942 304,44 euros, représentant 19,35 % du coût du service diminué des recettes non fiscales. De plus, 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 déchets ménagers et des déchets mentionnés l'article L. 2224-14 du CGCT. Dès lors, « *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 la collecte et le traitement des déchets ménagers comme des déchets non ménagers, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes 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, relative à ces opérations* » (CE, 22 oct. 2021, n° 434900, *Métropole de Lyon*, AJDA 2021, p. 2135). Sur le fondement de ces éléments, le juge admit le caractère disproportionné de la TEOM voté en 2017. Eu égard à ces données, la délibération ayant fixé le taux de la TEOM pour l'année 2017 était donc entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Le juge rejeta la demande de la substitution légale. C'est donc sans erreur de droit que le tribunal jugea que la TEOM pour l'année 2018 était dépourvue de toute base légale.

13

Concernant les données dont dispose l'organe délibérant lors du vote du taux de la TEOM, le tribunal refusa de prendre en compte les aléas économiques postérieurs, les montants réévalués des différents agrégats en fonction de l'exécution budgétaire et les excédents et déficits du service selon la logique pluriannuelle (§15). Le juge rejeta ainsi la demande de l'administration fiscale à ce que le droit de décharge soit limité à la part correspondant à la fraction excessive. Il conclut que lorsque le juge de l'impôt statue par voie de l'exception sur l'illégalité d'une délibération fixant le taux de la taxe

d'enlèvement des ordures ménagères et lorsqu'il constate l'illégalité, il lui appartient d'accorder la décharge totale des cotisations de la taxe litigieuse sauf à faire application des dispositions du III de l'article 1639 A, ce qui n'est pas le cas de l'espèce. Il reconnut, par conséquent, le droit de la restitution d'un montant de taxe d'environ 12,5 millions d'euros, réparti sur environ 42 000 décisions individuelles d'imposition, et rejeta le reste des conclusions de l'association requérante.