

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANCY**

**N° 2001015**

---

**UNION FEDERALE DES CONSOMMATEURS  
QUE CHOISIR NANCY ET SA REGION**

---

Mme Florence Milin-Rance  
Rapporteur

---

M. Mickaël Thomas  
Rapporteur public

---

Audience du 12 novembre 2020  
Décision du 23 décembre 2020

---

19-03-05-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nancy

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 avril 2020, l'Union Fédérale des Consommateurs « Que Choisir » Nancy et sa région, représenté par Me Matricon, demande au tribunal, en application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaître le droit pour chaque contribuable de la métropole du Grand Nancy assujetti à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2018 à être déchargé de cette taxe et de se voir restituer la somme correspondante.

Elle soutient que :

- par délibération en date du 23 février 2018, le conseil de la métropole du Gand Nancy a approuvé son budget primitif de l'année 2018 et a décidé de mettre en recouvrement un produit de 29,75 millions d'euros au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, générant un excédent de recettes de 12 millions d'euros par rapport aux dépenses prévisionnelles non couvertes par des recettes n'ayant pas un caractère fiscal, soit 70 % du coût du service. Quand bien même il y a lieu de tenir compte des dotations aux amortissements dont la Métropole doit justifier, le produit attendu de la taxe est manifestement disproportionné par rapport au coût du service. Pour les mêmes raisons, la délibération du 23 février 2018 fixant le taux de la taxe à 7,85 % est également illégale et ne peut servir de fondement légal à la mise en recouvrement de la taxe réclamée aux contribuables du Grand Nancy au titre de l'année 2018.

- la métropole du Grand Nancy ne peut solliciter une substitution de base légale en appliquant, sur le fondement de l'article 1639 A du code général des impôts, le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères voté au titre de l'année antérieure qui est également entaché d'une erreur manifeste d'appréciation puisqu'il a généré, pour un produit de 29,75 millions d'euros

et un taux de taxe fixé à 7,85 %, un excédent de 11 432 044 euros, soit 62 % du coût du service.

- le III de l'article 1639 A du code général des impôts ne permet pas de substituer à la délibération du 23 février 2018 les délibérations fixant le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre des années précédentes à 2017.

Par un courrier enregistré le 22 avril 2020, le directeur des finances publiques de Meurthe-et-Moselle a indiqué qu'en sa qualité de comptable public de la métropole du Grand Nancy, il n'a pas compétence pour répondre en défense.

Par un mémoire en défense enregistré, le 3 septembre 2020, la métropole du Grand Nancy, représentée par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la requérante d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Milin-Rance,
- les conclusions de M. Thomas, rapporteur public,
- les observations de Me Matricon, représentant l'UFC Que Choisir
- et les observations de Me Meresse, représentant la métropole du Grand Nancy.

Considérant ce qui suit :

1. Par une réclamation en date du 11 décembre 2019, l'Union Fédérale des Consommateurs « Que Choisir » Nancy et sa région a présenté, au bénéfice des contribuables ayant un bien assujéti à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire de la métropole du Grand Nancy, une réclamation tendant à la décharge de cette taxe au titre de l'année 2018. Sa réclamation ayant été rejetée par courrier réceptionné le 14 février 2020, elle demande au tribunal, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaître le droit pour chaque contribuable de la métropole du Grand Nancy assujéti à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2018 à être déchargé de cette taxe et de se voir restituer la somme correspondante.

Sur l'action en reconnaissance de droits :

2. L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable, prévoit : « I. – *La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : a) Gestion des déchets ménagers et assimilés* ».

3. Aux termes de l'article 1520 du code général des impôts, dans sa rédaction applicable au litige : « I. – *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 ».*

4. D'une part, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (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 par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales. Ces dépenses 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 dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées. Il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de telles dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux.

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent instituer une redevance spéciale afin de financer la collecte et le traitement des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14. (...) Elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu, notamment de la quantité des déchets gérés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour la gestion de petites quantités de déchets* ». Les déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du même code sont les déchets non ménagers que ces collectivités peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. Il résulte de ces dispositions que, compte tenu de ce qui a été dit au point 4, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers.

6. Il résulte de ce qui précède qu'il appartient au juge de l'impôt, pour apprécier la légalité d'une délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, que la collectivité ait ou non institué la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales et quel qu'en soit le produit, 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.

7. En premier lieu, par deux délibérations en date 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.

8. En deuxième lieu, 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.

9. La métropole du Grand Nancy soutient qu'il convient d'ajouter à ces dépenses prévisionnelles des proratas du temps de travail des personnels du service de propreté, du service de facturation, de la direction administrative et financière et de la communication contribuant à la gestion des déchets. Toutefois, ces quotes-parts ont été calculées pour l'adoption du budget modificatif de la métropole par délibération du 22 juin 2018, de sorte qu'elles n'étaient pas

disponibles à la date de l'adoption du budget primitif. Il en est de même pour la quote-part de charges fonctionnelles non ventilées.

10. La métropole du Grand Nancy soutient également que les frais d'entretien de la voirie doivent être pris en compte à hauteur de son utilisation par les véhicules d'enlèvement des ordures ménagères. Toutefois, elle ne démontre pas que ces charges ne seraient pas financées par d'autres recettes du budget général.

11. En revanche, elle soutient avoir exposé des dotations aux amortissements pour le patrimoine affecté à la collecte et au traitement des déchets ménagers pour un montant de 1 148 578 euros. Il en résulte qu'il y a seulement lieu d'ajouter aux dépenses prévisionnelles de la fonction « 721 » les charges de dotation aux amortissements, soit un total de 25 559 469 euros.

12. En dernier lieu, les recettes non fiscales s'élevant à un montant de 4 099 269 euros et les autres produits de services étant évalués à 2 892 750 euros, le montant total des dépenses prévisionnelles non couvertes par des recettes ordinaires qui n'ont pas de caractère fiscal s'établit à  $25\,559\,469 - 6\,992\,019 = 18\,567\,450$ , soit un excédent de TEOM de 11 182 550 euros représentant 60 % du coût du service. Il apparaît donc manifestement disproportionné par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il pouvait être estimé à la date du vote.

13. Si la métropole du Grand Nancy fait valoir que le taux de 7,85 % adopté au titre de l'année 2018 était en baisse depuis les investissements initiaux de 2006 et 2007 pour atteindre l'équilibre entre les recettes et les charges en 2020, et que cet ajustement progressif devait permettre de reconstituer les capacités de financement pour des investissements futurs, une telle marge, qui excède les dotations aux amortissements, n'a pas vocation à être financée par la TEOM définie à l'article 1520 du code général des impôts.

14. Il résulte de ce qui précède que le taux de TEOM adopté par la délibération du 23 février 2018 est entaché d'illégalité. Par suite, cette délibération ne peut plus servir de base légale pour la mise en recouvrement de cette taxe. L'association « UFC Que Choisir Nancy et sa région » est dès lors fondée à demander, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, la reconnaissance, en faveur des contribuables de la métropole du Grand Nancy, du droit de bénéficier, sur leur demande, de la décharge du montant de la TEOM mise à leur charge au titre de l'année 2018.

#### Sur les frais du litige :

15. L'association « UFC Que Choisir Nancy et sa région » n'étant pas, dans la présente instance, la partie perdante, les conclusions de la métropole du Grand Nancy tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : 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 est reconnu aux contribuables de la métropole du Grand Nancy.

Article 2 : Les conclusions de la métropole du Grand Nancy au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association « UFC Que Choisir Nancy et sa région », à la métropole du Grand Nancy et au directeur départemental des finances publiques de Meurthe-et-Moselle.

Article 4 : Sous réserve de passer en force de chose jugée, le présent jugement sera publié sur le site internet du Conseil d'Etat.

Délibéré après l'audience du 3 décembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Marti, président,  
Mme Milin-Rance, premier conseiller,  
Mme Marini, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 décembre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

F. Milin-Rance

D. Marti

Le greffier,

F. Richard

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.