

N° anonymat :

№ 2 0 2 5

SESSION : 2016  
ÉPREUVE : NOTE ADMINISTRATIVE

Nombre total d'intercalaires : 1  
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Préfecture de ....

Sous-préfecture de ....

le ...

Le Sous-préfet

Note à

Monsieur le Préfet

objet : autorisations de plaider

ref. : v. demande de ...

Certains maires vous ont fait part de leurs interrogations au sujet des " autorisations de plaider " que les contribuables sollicitent pour exercer une action en justice au nom de leur commune.

Ces actions existent depuis la période de la Révolution française et ont été perpétuées en droit positif depuis lors afin de permettre aux contributeurs d'impôts locaux de se substituer le cas échéant, aux communes défaillantes dans la défense de leurs intérêts patrimoniaux, à l'égal de l'action oblique dont disposent les particuliers vis à vis de leurs débiteurs.

Son régime est fixé aux articles L. 2132-5 et suivants du Code général de collectivités territoriales, auxquels renvoie

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

les dispositions du code de justice administrative (article L. 212-2), pour les communes. Ces règles ont été depuis, la décentralisation opérée par les lois du 2 mars 1982 et suivantes, élargies aux autres collectivités territoriales et à certains de leurs groupements (ceux du niveau communal).

Afin de pouvoir apprécier leur portée et leurs limites, il convient d'exposer les règles de procédure applicable (I), en premier lieu, puis celles tenant aux conditions de fond à satisfaire pour qu'elles puissent être mises en œuvre (II), en second lieu. Sera enfin, en dernier lieu, examinés les deux cas de figure particuliers dont nous nous occuperons (III).

## I - UNE PROCEDURE FORMELLE RIGOREUSE

La procédure préalable à la saisine des tribunaux par les contribuables suppose que ces derniers aient bien cette qualité de contributeurs à l'impôt collecté au profit de la collectivité au nom de laquelle ils entendent agir (L. 2132-5 CGCT). Mais ils ne la peuvent qu'à l'issue d'une procédure dont le formalisme est précis et rigoureux et décrit par les articles L. 2132-5 et suivants du CGCT, tels qu'interprétés par le juge administratif, qui vaut pour chaque action concernée.

A - une procédure préalable d'autorisation très précise

1 - La procédure suppose au premier lieu que le contribuable ait demandé à la commune, qu'elle entreprenne l'action qu'il estime nécessaire à la défense de ses intérêts. S'il n'accomplit pas préalablement cette formalité, il ne peut la régulariser ensuite (CE, 2014, Mme MERCIER en l'habillage).

Celle-ci dispose de deux mois pour lui donner une suite soit explicite de refus, soit implicite de refus, soit par une décision expresse acceptant d'entreprendre l'action. Mais dans ce dernier cas, si elle n'a pas exercé l'action demandée, tout autant qu'en cas de refus, le contribuable peut alors saisir le tribunal administratif du ressort de la commune (voir CE, 2014, Mme MERCIER, n° 396234 pour la formulation du principe), en respectant les formes prescrites (R. 2132-7 (GCT)).

2 - le tribunal administratif, statuant en matière non juridictionnelle, va alors procéder, selon les dispositions prévues au GCT, à un examen des conditions de forme et de fond de la demande, qui font intervenir la collectivité (R. 2132-1 (GCT)) par l'intermédiaire du préfet, qui va inviter le maire à saisir l'organe compétent pour engager l'action (cela peut être lui-même si ce pouvoir lui a été délégué en application de L. 2211-12 (GCT)). Si la commune engage l'action, le TA est désintéressé mais, à défaut, ce dernier doit le prononcer dans les deux mois de sa saisine (sinon, c'est le Conseil d'Etat qui devient compétent).

Soit le TA autorise le contribuable à engager l'action, et ce dernier est ainsi habilité à représenter légalement la commune, soit il refuse. Un refus immédiat sans communication à la commune est toutefois possible en cas d'irrecevabilité immédiate (CE, 2013, M. GUYOT).

3 - En cas de refus, c'est à titre contentieux que le CE peut être saisi par le contribuable. Mais la commune peut également le saisir à l'encontre de la décision prise par le TA (et ainsi obtenir une décision en sa faveur: voir par exemple CE 2003 Commune de Saint-André, n° 36239).

## B - un formalisme applicable à chaque procédure à engager

1 - D'une part, la demande doit porter sur une action précise et définie explicitement au regard des règles de procédure contentieuse applicable. La généralité de la demande préalable à la commune ne peut fonder l'autorisation (voir l'espèce *NERCIER* citée). Si plusieurs actions sont susceptibles d'être engagées, elles doivent être décrites précisément (ainsi l'action en rescision en cas de vente immobilière, qui est distincte de celle en nullité du contrat; cf CE, 2010, N. ASSÉLIN, n° 329024), notamment

2 - D'autre part, la rigueur de la procédure s'étend à toute action en réformation que le contribuable entendrait entreprendre s'il n'était pas satisfait du jugement de première instance. Cela vaut donc aussi bien pour l'appel principal que pour un appel incident (à défaut, la voie de la cassation n'est pas ouverte au contribuable puisqu'il n'était pas partie à l'instance d'appel) comme l'a clairement établi le Conseil d'Etat (2011, N. TETE, n° 341089). Toutefois, compte tenu des règles propres aux instances d'appel en cas d'évolution, la poursuite en cassation devient possible, s'il est autorisé, lorsque l'appel principal émanait de la partie entreprise par le contribuable en première instance (CE, 2013, N. ASSÉLIN, n° 354936)

Compte tenu des règles de forclusion d'appel ou de cassation, le contribuable est toutefois autorisé à engager l'action en réformation à titre provisoire s'il engage dans le délai la procédure préalable de demande à la commune puis, en cas d'ineffectivité de sa démarche, de saisine du TA. Jusqu'à l'obtention de l'autorisation, qui régularisera sa saisine (CE, 2010, N. ASSÉLIN), s'il l'obtient. Il appartient toutefois au contribuable de veiller à ce que la forclusion de l'action n'intervienne pas (CE, 2011, TETE).

Il reste que l'autorisation ne pourra être obtenue que si des conditions de fond sont satisfaites.

## II - DES CONDITIONS DE FOND RELATIVES À L'ACTION SOUSMISES À UN CONTRÔLE ATTENTIF DU JUGE ADMINISTRATIF

Les actions engagées par le contribuable ne sont pas sans limites et doivent répondre à des conditions exigeantes, sous le contrôle attentif du juge administratif, ce qui contribue à diminuer sensiblement la mise en œuvre des autorisations de plaider.

### A - Certaines actions sont proscrites

D'emblée, le juge rejette toute autorisation qui serait irrecevable, par application de la règle d'exception de recevabilité traditionnelle en jurisprudence administrative.

Il en est ainsi si le contribuable, ayant intérêt à agir en cette qualité, dispose d'une action directe en excès de pouvoir pour attaquer la décision qu'il se propose de faire annuler en agissant au nom de la commune (CE, 2006, 7, CASSINARI, n° 280248). Il en va également de même si la commune ne dispose pas, par cette exception de recevabilité parallèle, d'une action recevable, par exemple en conséquence de la jurisprudence CE 1913 Préfet de l'Eure (pour illustration CE, 2013, commune de Saint-André, n° 363371 : non-membre demande de rémunération induit que la commune pourrait obtenir en émettant en titre de recettes ou par compensation sur rémunération).

### B - L'exigence des conditions cumulatives d'intérêt suffisant et de cause de succès de l'action

1 - le juge exige que l'intérêt communal auquel répond la demande d'action du contribuable soit suffisant et matériel, autrement dit financier et sans être dérisoire quant à son valeur.

Il revient au contribuable d'en apporter la preuve (CE, 2005, M. HEBETTE). Ainsi, l'occupation irrégulière alléguée d'une dépendance du domaine public ne caractérise pas un préjudice si l'occupant poursuit à son enterrement dans un intérêt public et utile à la protection d'un ouvrage public (voir CE, 2014, N. et Mme NOLLER, n° 370395). L'absence de préjudice financier duient ne peut légitimer une autorisation de plaider" (CE, 2013, Commune de CIAOS, n° 353705). Ou bien encore en cas de cession gratuite si la contrepartie est la ventilation d'équipements publics (CE, 2012, M. HAYART).

2 - Une condition supplémentaire est liée aux chances de succès de l'action à entreprendre. En effet, même si l'action est engagée par le contribuable à ses frais et risques, et non à ceux de la commune, elle ne doit pas être trop hypothétique et en cas de moins réussie à l'échec (voir CE 2013, Mme L. Honorat, n° 361156, pour une illustration éclairante). Cette condition est cumulative (par confirmation du principe, voir l'espèce Mme BERGER précitée).

Le juge administratif procède à un examen assez attentif de cette condition, sans toutefois se substituer au juge de l'action" (CE, 2014, N. et Mme NOLLER) mais avec un minimum d'appréciation des logiques qui conditionnent les actions, même si il s'agit de procédures civiles (voir la motivation de la décision CE 2010 M. ASSELIN, tier précite). S'il s'agit d'actions contentieuses devant le juge administratif, ce dernier procède à un examen naturellement plus affiné pour la condition de chances de succès (même décision, au regard des règles de domanialité publique).

A l'issue de cette présentation, vos interlocuteurs pourront être rassurés mais la vigilance s'impose malgré tout pour les communes car la légalité de leurs actes conditionne malgré tout la chance de succès de demandes des contribuables et une attention permanente doit y être consacrée.

### III - CAS PARTICULIERS SOUVIS

1. Des communes projettent de céder des parcelles qui appartiennent à leur domaine privé par la réalisation d'opérations d'aménagement. Pour éviter au maximum le risque de demande d'action par le contribuable, au vu des aspects présentés précédemment, il peut leur être recommandé de justifier que le prix de cession est en conformité avec l'estimation de France Domaine ou, selon la procédure de délibération par pour avis, fermement motivée, notamment en évitant des prix dérisoires ou susceptibles d'engager une action en rescision (lésion de 7/12<sup>ème</sup>) (voir la motivation de CE 2010, N. AUBERT/N° 32902).

Si la contrepartie est la réalisation d'équipements qui vont profiter à la commune, le caractère dérisoire du prix serait indifférent (CE 2012, N. HAYART précité).

2. La mise à disposition par une commune de son matériel d'un logement et du personnel de maison dont la charge est assumée financièrement par le budget public présente en outre une certaine difficulté. Certes, l'exception de recours parallèle (voir, par analogie, pour les rémunérations: CE 2013, commune de Saint-Amand, précité) pourrait jouer mais une action sur le plan pénal avec constitution de partie civile pourrait donner lieu à condamnation, comme dans l'affaire DILLON (CE, 2002, TETE, cité dans la décision CE 2011, TETE). Il est à noter qu'une affaire précédente (indemnités indexées sur le prix du syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise, et CE 2006 et 2011) a défrayé la chronique des élus locaux sur un sujet similaire.

Telles sont les observations que je soumettais dans mon rapport en date de votre distribution.

Signé