

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

**N° 2004634**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION DE DEFENSE DES  
CONTRIBUABLES DE LA METROPOLE NICE  
COTE D'AZUR (ASCOME)

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Ringeval  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Nice

(3ème chambre)

M. Soli  
Rapporteur public

---

Audience du 25 juin 2021  
Décision du 9 juillet 2021

---

36-08-01  
19-03-05-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 13 novembre 2020 et 20 avril 2021, l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur (ASCOME), représentée par Me Pelloux, demande au tribunal, saisi sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, de :

1°) condamner l'administration fiscale au remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour 2018, illégalement mise à la charge des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur, majorée, le cas échéant, des intérêts moratoires au taux de 0,20 % par mois ;

2°) condamner la Métropole Nice Côte d'Azur au remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour 2019, illégalement mise à la charge des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur, majorée, le cas échéant, des intérêts moratoires au taux de 0,20 % par mois ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les dépenses exposées pour la gestion des déchets ménagers ont été artificiellement gonflées à compter de 2018 à seule fin d'atteindre le montant exact de la TEOM collectée. Depuis l'année 2018, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les dépenses y afférentes

font l'objet d'un budget annexe spécialement consacré à la gestion des déchets ménagers. Il ressort de ce budget annexe que les dépenses de gestion des ordures ménagères sont passées à 113 628 742 euros, incluant des dépenses de fonctionnement à hauteur de 108 284 869 euros, enregistrant ainsi une augmentation inexplicite de plus de 238 % des dépenses par rapport à celles exposées en 2017 alors que le montant prévisionnel de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères collectée au titre de 2018 a été évalué à 97 163 090 euros, soit un montant en baisse par rapport à l'année précédente. S'agissant du budget annexe de gestion des déchets ménagers primitif pour 2019, il ressort de la délibération 21-7 du 8 novembre 2018 que les dépenses de gestion des ordures ménagères ont été évaluées à 99 813 949 euros incluant des dépenses de fonctionnement à hauteur de 97 313 949 euros, enregistrant une légère baisse par rapport à l'année 2018, mais faisant néanmoins état d'un montant de dépenses trois fois plus élevé que celui exposé au titre de la seule année 2017. La TEOM a été estimée quant à elle à un montant de 89 843 951 euros. Cette augmentation aussi soudaine qu'inexplicite des dépenses de collecte et de traitement des ordures ménagères pour 2018 et 2019 apparaît manifestement artificielle et ce, d'autant plus que, dans le même temps, le montant de la TEOM a, quant à lui, amorcé une révision à la baisse. L'association requérante tient toutefois à ajuster son analyse. D'abord, les coûts de gestion des déchets ménagers pour 2018 et 2019 doivent être minorés des dépenses réelles d'investissement, lesquelles selon la jurisprudence ne doivent pas être pris en compte dans l'appréciation du caractère disproportionné du taux de la TEOM. Ainsi, les coûts de gestion des déchets ménagers pour les années 2018 et 2019, minorés des dépenses réelles d'investissement s'établissent à la somme de 108 284 869 euros pour 2018 (au lieu de 113 628 742 euros) et de 97 313 949 euros pour 2019 (au lieu de 99 813 949 euros). En outre, en procédant à une reconstitution à partir d'une clé de répartition, l'association indique que les dépenses de fonctionnement afférentes à la gestion des déchets ménagers sont passées de 61 042 743 euros en 2017 à 108 284 869 euros en 2018 et à 97 313 949 euros en 2019, soit en dernière analyse une augmentation inexplicite de plus de 77 % pour 2018 et de près de 60 % pour 2019 par rapport aux dépenses de 2017. Ces éléments tendent à démontrer que les dépenses exposées pour la gestion des déchets ménagers ont été artificiellement gonflées à seule fin d'atteindre le montant exact de la TEOM collectée.

- les dépenses exposées pour la gestion des déchets ménagers ont été artificiellement gonflées à compter de 2018 en affectant au budget annexe de gestion des déchets ménagers diverses dépenses d'administration générale relevant du budget principal. Ces décisions du Conseil métropolitain ont été prises en méconnaissance des textes et de la jurisprudence, qui prévoient que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a pour objet exclusif de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et assimilées et non couvertes par des recettes non fiscales. C'est donc à tort que dans ses décisions de rejet, le service a indiqué que la circonstance que le budget annexe de la gestion des déchets ménagers participe aux frais d'administration générale supportés par la Métropole n'apparaît pas contraire aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

- s'il est possible de déroger aux règles d'individualisation des budgets annexes et de prévoir une participation de ces budgets aux dépenses d'administration générale du budget principal, cette dérogation ne peut concerner que les dépenses de personnel et implique que les modalités de calcul du montant de ces participations soient dûment justifiées. Au cas présent, alors que si l'on se réfère à la délibération n° 19 du 14 avril 2016, prise avant la mise en place d'un budget annexe consacré à la gestion des ordures ménagères, les budgets annexes contribuaient effectivement au budget général à hauteur de 1 593 517 euros pour un effectif total de 196 personnes. Or, la délibération du Conseil métropolitain n° 21-15 du 5 avril 2018

prise après mise en place du budget annexe de la gestion des ordures ménagères affecte à la gestion des ordures ménagères 421 personnes, de sorte que la circonstance que le budget annexe de gestion des ordures ménagères représente à lui seul plus de plus de 50% des charges de personnel. Une telle proportion apparaît contestable ;

-les délibérations litigieuses ayant fixé le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les années 2018 et 2019 sont illégales car entachées d'une erreur manifeste d'appréciation. En effet, les taux de 9,90 pour l'année 2018 et de 8,90 % pour 2019 issus des deux délibérations n° 21.2 du 5 avril 2018 et n° 21.14 du 24 septembre 2019 apparaissent disproportionnés au regard du taux de 3,56 % qui aurait normalement dû trouver à s'appliquer ;

-en vertu de l'article 23 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, la charge des dégrèvements faisant suite à la constatation par une décision de justice de l'illégalité de la délibération fixant le taux de la taxe, lorsque l'illégalité est fondée sur la circonstance que le produit de la taxe et, par voie de conséquence, son taux, sont disproportionnés par rapport au montant des dépenses, incombe à la collectivité publique. Cette mesure s'applique aux délibérations prises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 15 avril et 10 mai 2021, le directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, subsidiairement, à son rejet au fond.

Il fait valoir que :

-la requête est irrecevable en l'absence de réclamation préalable de l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur, cette dernière ne pouvant ni se prévaloir des réclamations contentieuses formées par plusieurs contribuables de la Métropole de Nice Côte d'Azur ni justifier de son intérêt à agir ;

-subsidiairement, les moyens sont infondés.

La métropole Nice Côte d'Azur, régulièrement mise en cause, n'a pas produit à l'instance.

Vu les délibérations attaquées et les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales,
- le code général des impôts,
- la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015,
- le code de justice administrative, ensemble l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 et le décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Ringeval, premier conseiller,
- les conclusions de M. Soli, rapporteur public,
- les observations de Me Pelloux, représentant l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur.

-et les observations de M. V., pour la direction départementale des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Considérant ce qui suit :

1.L'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur (ASCOME) demande au tribunal par une action en reconnaissance de droits formée en application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, après que les réclamations de plusieurs contribuables aient été rejetées par l'administration fiscale, de reconnaître aux contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur le droit au remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères acquittée au titre des années 2018 et 2019.

Sur les fins de non-recevoir opposées par l'administration :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ». Aux termes de l'article L. 77-12-1 du même code : « *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. (...). / Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé 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. / (...).* » Les dispositions de l'article R. 77-12-4 du même code, également relatives à la procédure d'action en reconnaissance de droits, précisent enfin que : « *(...) 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. / (...).* ». Il résulte de ces dispositions qu'une action en reconnaissance de droits doit, à peine d'irrecevabilité, être dirigée contre un refus opposé à l'association ou au syndicat qui introduit une telle action.

3. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur (ASCOME) aurait elle-même adressé au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes, une réclamation tendant à la condamnation de l'administration fiscale et de la Métropole Nice Côte d'Azur au remboursement des taxes d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au titre des années 2018 et 2019, au motif qu'elles auraient été illégalement mises à la charge des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur. Dès lors, faute d'être dirigées contre le rejet exprès ou implicite d'une réclamation préalable formée par l'association elle-même, les conclusions en reconnaissance de droits présentées par cette dernière sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées. A cet égard, si l'ASCOME fait valoir qu'à ce jour, aucune action collective n'est prévue au plan de la réclamation contentieuse fiscale, il ressort des dispositions de l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative que 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 en reconnaissance de droits, lequel ne peut être aux termes de l'article L. 77-12-1 du même code, qu'une association régulièrement déclarée ou à un syndicat

professionnel régulièrement constitué. Par suite, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée à la requête par l'administration fiscale sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir.

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

4. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, quelque somme que ce soit à verser à l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association de défense des contribuables de la Métropole Nice Côte d'Azur et au directeur départemental des finances publiques des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 25 juin 2021, à laquelle siégeaient :

M. Blanc, président,  
M. Ringeval, premier conseiller,  
Mme Guilbert, conseiller,  
assistés de Mme Ravera, greffière.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 juillet 2021.

Le rapporteur,

signé

B. RINGEVAL

Le président,

signé

P. BLANC

La greffière,

signé

C. RAVERA

N° 2004634

La République mande et ordonne au ministre de l'Economie, 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.

Pour expédition conforme,  
Le greffier en chef,  
ou par délégation le greffier