N°s 409311, 409312
COMMUNE D'HALLUIN
SOCIETE VALNOR

9ème et 10ème chambres réunies
Séance du 12 septembre 2018
Lecture du 28 septembre 2018

CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public

Par une délibération du 21 avril 2011, le conseil municipal d'Halluin a décidé, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2333-92 du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'instaurer dans la commune la taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou d'incinération de déchets ménagers en fixant son taux à 1,5 euro par tonne de déchets. Le 25 juin 2012, un titre de recettes mettant à la charge de la société Valnor, qui exploite sur le territoire de la commune une telle installation dans le cadre du contrat de délégation de service public relative à l'incinération des déchets ménagers conclu avec la communauté urbaine de Lille Métropole, une cotisation de cette taxe d'un montant de 544 516 euros. La société, qui s'est vu notifier ce titre le 12 juillet 2012, a été mise en demeure par le centre des finances publiques d'Halluin de payer cette somme. Enfin, par un courrier du 29 novembre 2012 notifié le 7 décembre 2012, le comptable public de la trésorerie d'Halluin a délivré une opposition à tiers détenteur afin de recouvrer cette somme.

La société Valnor a d'abord directement demandé au tribunal administratif de Lille, par une requête enregistrée le 1er février 2013, la décharge de la taxe litigieuse, l'annulation de ce titre de recettes et des actes de poursuite subséquents. Cette première requête a été rejetée par ordonnance pour irrecevabilité manifeste, au motif qu'elle n'avait pas été précédée d'une réclamation préalable en vertu des articles L. 190 et R. 196-1 du LPF. Le président de la cour administrative d'appel de Douai vous a, sous le n° 409312, transmis le pourvoi formé contre cette ordonnance par la société.

Celle-ci ayant par ailleurs, alors que ce premier contentieux suivait son cours, formé par un courrier du 23 décembre 2014 une telle réclamation, implicitement rejetée par l'administration, elle a présenté une seconde requête au même tribunal – lequel l'a, cette fois, accueillie. Par un jugement du 20 septembre 2016, le tribunal administratif de Lille a ainsi déchargé la société Valnor de la taxe sur les déchets ménagers réceptionnés mise à sa charge par la commune d'Halluin pour l'année 2011. C'est le pourvoi dirigé contre ce jugement – transmis par le président de la cour de Douai – que la commune d'Halluin attaque sous le n° 409311.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous êtes, ainsi que vous l'avez jugé par la décision statuant sur le sursis à exécution qu'avait formé la commune (CE, 29 novembre 2017, n° 409248), bien compétents pour connaître du présent dossier. En effet, le produit de la taxe sur les déchets réceptionnés, qui constitue une imposition, est intégralement perçu par les communes. Dès lors, nonobstant le renvoi aux règles en matière taxes sur le chiffre d'affaires par le V de l'article L. 2333-95 du CGCT, le contentieux afférent à cette taxe porte sur un impôt local et relève, en application du 4° de l'article R. 811-1 du code de justice administrative et selon l'interprétation retenue par votre décision de Section du 2 juin 2017, *SARL Privilège Automobiles* (n° 405595, p. 181, RJF 2017 n° 864*)*, de la compétence du tribunal administratif en premier et dernier ressort.

Commençons par quelques mots de procédure.

Aux termes du 2° de l'article L. 1617-5 du CGCT : « *L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale (...) pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite*. » Ces dispositions ne soumettent pas la recevabilité de l'action dont dispose un débiteur pour contester un titre exécutoire à un recours administratif préalable obligatoire (CE, 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, n° 297636, RJF 2009 n° 895).

Or la taxe sur les déchets réceptionnés est, en vertu du I de l'article L. 2333-95 du CGCT, établie et recouvrée par les soins de l'administration communale sur la base d'une déclaration annuelle souscrite par le redevable. Le IV du même article dispose qu' « *à défaut de déclaration dans les délais prescrits, il est procédé à la taxation d'office sur la base de la capacité de réception de l'installation pour la période correspondante. L'exploitant peut toutefois, dans les trente jours de la notification du titre exécutoire, déposer une déclaration qui se substitue, s'agissant des droits, à ce titre, sous réserve d'un contrôle ultérieur (...). Dans ce cas, il est émis un nouveau titre exécutoire comprenant les droits dus assortis des pénalités prévues à l'article 1728 du code général des impôts* ». En l'espèce, le paiement de la taxe a été assigné à la société, à défaut de déclaration de son tonnage et d'auto-liquidation, par voie d'émission d'un titre de recettes.

La mise en parallèle des affaires n° 409311 et 409312 attire l'attention sur la question de savoir si, lorsqu'un redevable entend contester – qu'il s'agisse de l'assiette ou du recouvrement – la somme qu'une commune a, par l'émission d'un titre de recettes, mise à sa charge au titre de la taxe sur les déchets réceptionnés, les règles applicables sont celles posées par le livre des procédures fiscales ou celles, spécifiques, énoncées à l'article L. 1617-5 du CGCT.

Dans la première branche de l'alternative, la requête présentée au fond sous le n° 409311 aurait alors, à bon droit, appliqué les règles de réclamation posées par le LPF et été présentée dans les délais de recours contentieux prévus par ce livre, tandis que celle en cause au fond dans l'affaire n° 409312 aurait à tort été formée sans réclamation préalable – il eût toutefois été impossible de lui opposer une telle irrecevabilité, faute d'information du contribuable sur le caractère

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

obligatoire d'un tel recours et sur les délais impartis, le comptable de la commune ayant à tort visé les dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT (v. CE, 27 juin 2005, *D*..., n° 259368, p. 249, RJF 2005 n° 1101 ; CE, 26 mars 2012, *min. c/ Société Sonavi*, n° 325404, T. pp. 563-693-695-895-899, RJF 2012 n° 644). Dans la seconde approche (celle d'applicabilité des règles de l'article L. 1617-5 du CGCT), la requête formée en février 2013 aurait été recevable, mais celle en cause au fond sous le n° 409311, beaucoup plus douteuse, eu égard à la date à laquelle elle a été introduite devant le juge.

Toutefois, d'une part, vous n'avez, à notre connaissance, jamais appliqué les dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT à des créances fiscales, mais seulement dans le cas de créances non fiscale. Or la taxe sur les déchets réceptionnés constitue une imposition et les sommes dues au titre de cette taxe, des créances de nature fiscale. D'autre part, l'article L. 2333-95 du CGCT relatif à la taxe sur les déchets réceptionnés dispose en tout état de cause, à son V, que « *Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires* », c'est-à-dire selon les règles et modalités prévues pour ces taxes par le LPF. Le même article législatif prévoit l'application, en matière de recouvrement, des règles relatives à ces mêmes taxes.

La situation nous paraît, à cet égard, différente de celle en cause dans votre décision de Section du 22 octobre 1976, *Société Compagnie française Thomson-Houston-Hotchkiss-Brandt* (n° 90993, p. 437) comme dans votre décision du 12 octobre 1979, *T*... (n° 6962, T . p. 678 sur ce point), par lesquelles vous avez jugé que si, en vertu de l'article 273 du code de l'administration communale, les poursuites exercées pour le recouvrement des produits revenant aux communes ont lieu comme en matière de contributions directes, cette disposition ne saurait avoir pour effet de rendre applicables au recouvrement de toutes les créances communales celles des dispositions figurant aux articles 1846 et 1910 du code général des impôts qui, concernant exclusivement les créances en matière fiscale, exigent à peine de nullité que l'introduction par le débiteur de toute instance devant la juridiction compétente soit précédée d'une réclamation adressée au trésorier-payeur général. En effet, les créances en cause ici présentent un caractère fiscal et, surtout, l'article L. 2333-95 du CGCT, renvoyant aux modalités applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires, ne vise pas seulement les poursuites, mais aussi la présentation, l'instruction et le jugement des réclamations.

Il nous paraît s'en déduire, en matière d'assiette comme de recouvrement de la taxe sur les déchets réceptionnés, l'application des règles contentieuses posées, s'agissant de la présentation d'une réclamation préalable et des délais de recours, par le livre des procédures fiscales pour les taxes sur le chiffre d'affaires.

Par suite, la requête de la société présentée au tribunal en 2015 n'était pas entachée d'irrecevabilité pour tardiveté.

Ces précisions faites, nous pouvons en venir à la présentation de la taxe litigieuse et des textes qui la régissent.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2333-92 du CGCT : « *Toute commune peut, par délibération du conseil municipal, établir une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés, soumise à la taxe générale sur les activités polluantes (...), ou d'incinération de déchets ménagers, installée sur son territoire (...). La taxe est due par l'exploitant de l'installation au 1er janvier de l'année d'imposition*. » L'article L. 2333-93 de ce code précise que « *La taxe est assise sur le tonnage de déchets réceptionnés dans l'installation* », tandis que l'article L. 2333-94 du même code prévoit qu'« *une délibération du conseil municipal, prise avant le 15 octobre de l'année précédant celle de l'imposition, fixe le tarif de la taxe, plafonné à 1,5 euro la tonne.* » Enfin, l'article L. 2333-95 du CGCT dispose que « *I. – La taxe est établie et recouvrée par les soins de l'administration communale sur la base d'une déclaration annuelle souscrite par le redevable. / II. – Les redevables mentionnés liquident et acquittent la taxe due au titre d'une année civile sur une déclaration annuelle. Cette déclaration est transmise à la commune qui l'a instaurée au plus tard le 10 avril de l'année qui suit celle au cours de laquelle le fait générateur est intervenu. Elle est accompagnée du paiement de la taxe due.* »

Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'une commune, par une délibération prise avant le 15 octobre d'une année N-1, instaure la taxe sur les déchets réceptionnés et en fixe le tarif, cette taxe s'applique, à ce tarif, à compter seulement de l'année N.

Au titre de l'année N, sont alors assujetties à cette taxe toutes les personnes qui, au 1er janvier de cette année, exploitent sur la commune une installation de stockage ou d'incinération de déchets ménagers. Il nous semble en effet découler de l'article L. 2333-92 du code que c'est l'exploitation d'une telle exploitation à cette date qui constitue le fait générateur de la taxe, et non la réception de déchets. Celle-ci ne permet de déterminer que l'assiette de la taxe. L'assiette de la taxe due au titre de l'année N est ainsi constituée du tonnage de déchets réceptionnés dans l'installation au cours de l'année civile N, durant laquelle le fait générateur est intervenu, et non au titre du tonnage de l'année précédente. Elle est auto-liquidée sur la base de la déclaration annuelle que les redevables doivent, au plus tard au 10 avril de l'année suivant le fait générateur, c'est-à-dire de l'année N+1, transmettre à la commune.

Dans la présente affaire, à l'issue d'un considérant de principe à la portée incertaine, le tribunal a relevé que, par une délibération du 21 avril 2011, le conseil municipal d'Halluin a instauré dans la commune la taxe sur les déchets réceptionnés à compter du 1er janvier 2012, et fixé le tarif de cette taxe à 1,5 euro la tonne. Il en a déduit que « *la SAS Valnor est redevable de la taxe sur les déchets ménagers à compter du 1er janvier 2012 ; que le fait générateur de cette taxe correspond nécessairement à la quantité de déchets traités au cours de l'année 2011, qui est l'année d'imposition ; que par suite, la SAS Valnor n'était redevable de la taxe sur les déchets ménagers qu'à compter du 1er janvier 2013 sur le tonnage de déchets traités au cours de l'année 2012* ».

Si le raisonnement sous-jacent ne nous paraît pas parfaitement compréhensible et s'il ne s'agit peut-être que d'une maladresse dans les mots employés, la conclusion formulée par le jugement nous paraît en revanche clairement erronée, et bien que l'analyse menée dans le pourvoi sur l'assimilation de la notion d'année d'imposition et d'année au cours de laquelle la taxe est

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

déclarée et payée nous paraisse tout autant erronée, la commune est, par suite, fondée à soutenir que le tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, après avoir constaté qu'elle avait instauré la taxe sur les déchets réceptionnés par une délibération du 21 avril 2011 à compter du 1er janvier 2012, que la société Valnor n'était redevable de la taxe qu'à compter du 1er janvier 2013, sur le tonnage de déchets traités au cours de l'année 2012. La société Valnor était redevable de la taxe à compter du 1er janvier 2012, au titre de l'année 2012, sur le tonnage de 2012, même si elle ne devait acquitter cette taxe qu'en 2013.

Dès lors, vous annulerez le jugement attaqué sous le n° 409311.

Réglant réglerez l'affaire au fond, vous écarterez la fin de non recevoir soulevée en défense par la commune d'Halluin.

La commune soutient en effet que la société ne justifie pas d'un intérêt pour agir faute d'avoir supporté la charge financière correspondant à la taxe en cause, laquelle a été prélevée par avis à tiers détenteur sur le budget de la métropole européenne de Lille, n'a pas été reversée par la société et ne le sera pas en vertu des stipulations de la convention de délégation de service public.

Mais d'une part, la circonstance que la créance fiscale ait fait l'objet d'un recouvrement forcé par voie d'ATD ne prive pas d'intérêt à agir le redevable qui en conteste le bien-fondé.

D'autre part, outre que l'avenant n° 27 de la convention de délégation de service public invoqué par la commune ne porte pas sur l'année d'imposition en litige, l'éventuelle prise en charge financière contractuelle par une partie à un contrat de DSP de certaines impositions de l'autre partie n'ôte pas à celle-ci sa qualité de redevable et, par suite, sa qualité pour demander la décharge de ces impositions.

Votre jurisprudence considère en effet, ainsi qu'il résulte de votre décision *Sté Rhodia* du 10 décembre 2012 (n° 317074, T. pp. 694-898 sur ce point) et de la récente décision *Sté Monte Paschi Banque* du 20 septembre 2017 (n° 393271, T. pp. 534-556-723), qu'un contribuable a toujours qualité pour saisir le juge de l'impôt, quand bien même l'éventuelle créance fiscale qu'il détient à l'égard de l'Etat aurait été cédée à un tiers. Cette qualité nous paraît lui conférer un intérêt suffisant pour agir.

Par ailleurs, dans le cas particulier des relations entre concédant et concessionnaire, vous jugez recevables les requêtes en décharge formées par le concédant, propriétaire des biens soumis à la taxe foncière, alors même que la charge financière correspondant à cette taxe reposerait contractuellement sur le concessionnaire (v. par ex CE, 6 novembre 1985, n° 45928, RJF 1/86 n° 65), et vous considérez que le concessionnaire, tenu par le cahier des charges à rembourser à l'Etat les taxes foncières afférentes aux installations concédées, n'est pas recevable à contester le bien-fondé de ces impositions établies au nom de l'Etat concédant, « *à défaut d'un mandat régulier et d'avoir été personnellement mis en demeure de les acquitter* » (CE, 6 janvier 1993, *Société d'études et de réalisation de Port-Deauville*, n° 101723). Cette jurisprudence vaut tout

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

autant dans la configuration inverse d'impôts dus par le concessionnaire et pris en charge par le concédant.

Or en prélevant des sommes chez la métropole en tant que « tiers détenteur » – et non en tant que redevable ou débiteur solidaire, l'administration ne saurait être regardée comme ayant personnellement mis la communauté urbaine en demeure d'acquitter ces sommes. Le redevable visé par les actes de poursuite litigieux, tout comme par le titre ayant établi le montant de l'impôt, était la société Valnor, recevable à former le présent recours.

Ayant ainsi écarté la fin de non recevoir, vous constaterez que la demande de la société est fondée – et c'est pour ce motif que nous vous avions, au stade du sursis à exécution, invités à rejeter ce dernier, le moyen de la commune n'étant pas de nature à inverser la solution au fond.

En effet, la commune a assujetti la société à la taxe sur les déchets réceptionnés au cours de l'année 2011, et estimé que cette taxe devait être recouvrée au plus tard le 10 avril 2012. Le titre émis par la commune indique ainsi « taxe 2011 sur les déchets ». Or la société, qui n'est devenue redevable de la taxe qu'à compter du 1er janvier 2012, ne pouvait être assujettie à cette taxe qu'au titre de l'année 2012, sur les déchets réceptionnés en 2012, non sur ceux réceptionnés en 2011. Par ailleurs, la taxe due au titre de l'année d'imposition 2012 devait être déclarée et payée avant le 10 avril 2013, et non avant le 10 avril 2012.

Le raisonnement de la commune repose sur une assimilation des notions d'année d'imposition, d'année au titre de laquelle l'impôt est du, et d'année au cours de laquelle la taxe est déclarée et payée. Mais une telle assimilation nous paraît erronée : l'année au titre de laquelle la taxe est due, c'est-à-dire l'année d'imposition, correspond à celle d'intervention du fait générateur, et est distincte de celle au cours de laquelle la taxe est payée.

Par suite, vous accueillerez la demande de la société Valnor et lui accorderez la décharge sollicitée.

Il nous semble que vous pourrez interpréter les conclusions de la société comme des conclusions d'assiette, à fin uniquement de décharge de l'imposition elle-même, et non comme comportant également un volet de contentieux du recouvrement dirigé contre les actes de poursuite subséquents bien qu'ils fussent mentionnés dans sa demande. En tout état de cause, dussiez-vous interpréter la demande comme comportant également un volet « recouvrement » et annulation des actes de poursuite, vous constateriez alors, sans avoir besoin de vous interroger sur sa recevabilité, qu'il n'y a plus lieu d'y statuer, conformément à votre jurisprudence *P*... du 27 juillet 2015 (n° 359368, T. pp. 546-625-628-817, RJF 11/15 n° 962, selon laquelle l'intervention d'un jugement de décharge frappe de caducité les effets des actes tendant au recouvrement forcé relatifs à l'obligation de payer cette imposition et emporte le non-lieu à statuer sur toute contestation de cette obligation de payer).

La décharge prononcée sous le n° 409311 ayant pour effet de priver d'objet et de portée utile, en donnant satisfaction aux conclusions qu'elle avait présentées devant le tribunal administratif de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Lille, le pourvoi que la société Valnor a formé sous le n° 409312 contre l'ordonnance de rejet de sa première demande par ce tribunal, vous constaterez qu'il n'y a plus lieu d'y statuer.

Par ces motifs, nous concluons, sous les deux numéros appelés pris ensemble:

- à l'annulation du jugement du 20 septembre 2016 du tribunal administratif de Lille

- à ce que vous déchargiez la société Valnor de la taxe sur les déchets réceptionnés en 2011 à laquelle elle a été assujettie par la commune d'Halluin ;

- à ce que la commune d'Halluin verse à la société Valnor 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- au rejet des conclusions présentées au même titre par cette commune ;

- et à ce que vous constatiez qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le pourvoi de la société Valnor enregistré sous le n° 409312.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.