

**N° 441089**

**Commune de Saint-Martin-la-Plaine**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies**

**Séance du 11 février 2022**

**Lecture du 10 mars 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Ce litige oppose une commune à un syndicat intercommunal dont elle est membre pour la perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE). Il vous permettra d'appliquer et d'interpréter pour la première fois les dispositions issues de la loi du 7 décembre 2010<sup>1</sup> portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite « loi NOME »), qui ont introduit un mécanisme de « cliquet » rendant définitive la perception de la taxe par un syndicat intercommunal.

La commune de Saint-Martin-la-Plaine est membre du syndicat intercommunal d'énergies du département de la Loire (SIEL). Par une délibération du 22 décembre 1971, le comité syndical a décidé d'instituer sur son territoire ce qui s'appelait alors la taxe locale sur l'électricité et d'en verser le produit aux communes pour celles dont la « population agglomérée » était supérieure à 2 000 habitants d'après le dernier recensement officiel et au syndicat pour les autres communes. La population de la commune s'étant accrue, celle-ci s'est efforcée à plusieurs reprises de récupérer la perception de la taxe. Après d'autres tentatives infructueuses, le maire a écrit au président du SIEL le 2 octobre 2014 pour lui demander que le SIEL prenne une décision en ce sens. Le président du SIEL lui a opposé une décision de refus le 8 décembre 2014. La commune a alors saisi la juridiction administrative de demandes tendant non seulement à l'annulation de cette décision mais aussi de décisions implicites de rejet (DIR) qui seraient nées du silence opposé à ses demandes du 22 novembre 1991 et du 17 mars 1993. Elle se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 9 avril 2020 de la cour administrative d'appel de Lyon qui a confirmé le rejet de l'ensemble de ses conclusions.

**1.** Le premier moyen de cassation, présenté sur le terrain de l'erreur de droit, de la méconnaissance de la portée des écritures du SIEL et de la dénaturation des pièces du dossier, a trait à la recevabilité des conclusions d'annulation des DIR des demandes du 22 novembre 1991 et du 17 mars 1993. La cour s'est fondée, comme le tribunal administratif avant elle, sur l'absence d'établissement du dépôt de ces demandes au SIEL et par, suite, de l'existence des DIR.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658.

*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.*

Il est vrai que cette motivation est critiquable car devant le tribunal, le SIEL n'avait d'abord nullement contesté l'existence de ces DIR : il affirmait même que les demandes en cause lui avaient bien été adressées, et soutenait seulement que la demande d'annulation était tardive. Toutefois vous pourrez vous fonder en cassation sur cette tardiveté. En effet, à la date de ces décisions, aucune règle n'imposait à une collectivité territoriale ayant reçu une demande de délivrer un accusé de réception comportant la mention des voies et délais de recours. Cette règle ne figurait qu'à l'article 5 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui n'était pas applicable aux collectivités territoriales, et elle n'a été étendue aux collectivités territoriales que par l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>2</sup>. Vous en avez déduit que le délai de recours expirait deux mois après le rejet implicite, même en l'absence d'un accusé de réception (CE, 26 octobre 1994, *Mlle A...*, n° 133244, Tab. ; CE, Sect., 6 décembre 1995, *Préfet des Deux-Sèvres c/ Commune de Neuvy-Bouin*, n° 127841, Rec.). Il n'est ainsi même pas besoin de faire appel à la jurisprudence *C...*, qui ne joue qu'à titre subsidiaire lorsque le délai de recours de droit commun n'est pas opposable. Vous substituerez donc ce motif tiré de l'expiration du délai de recours, qui répond à un moyen invoqué devant les juges du fond et n'implique l'appréciation d'aucune circonstance de fait nouvelle (cf. sur les conditions de la substitution de motifs en cassation, CE, 2 juin 2010, *B... et autres*, n° 307814, Tab.), au motif retenu par la cour et tiré de l'absence de décision.

2. La commune soutient en second lieu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le SIEL n'avait pas irrégulièrement appliqué la délibération du 22 décembre 1971, alors que depuis 1990 la population de la commune dépassait le seuil de 2 000 habitants. Ce moyen se rapporte à la contestation de la décision du 8 décembre 2014, que la cour a rejetée au fond.

2.1. Aujourd'hui régie par les articles L. 2333-2 à L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la TCCFE est assise sur les consommations d'électricité de faible et moyenne puissance et elle est prélevée par le fournisseur d'électricité sur les factures des usagers. Si le tarif de base est défini par la loi, le conseil municipal peut le moduler en décidant de lui appliquer un coefficient multiplicateur. Notons que la TCCFE, comme son équivalent départemental (la taxe départementale sur les consommations finales d'électricité ou TDCFE), doivent être supprimées d'ici 2023 et intégrées à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, avec un tarif national unique, en vertu de l'article 54 de la loi de finances pour 2021.

---

<sup>2</sup> Elle n'est toutefois pas applicable aux demandes adressées par le représentant de l'Etat aux collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité (CE, 1<sup>er</sup> juillet 2005, *Commune de Nice*, n° 258509, Rec.) et aux recours administratifs adressés à l'Etat aux collectivités territoriales (CE, 16 janvier 2006, *Région Haute-Normandie*, n° 269384, Tab.). On peut donc se demander si dans le cadre de la loi du 12 avril 2000 et aujourd'hui des articles L. 112-3 et L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration, la règle de l'accusé de réception vaudrait pour une demande adressée par une collectivité territoriale à un EPCI.

*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.*

Cette taxe communale plonge ses racines fort loin dans l'histoire de l'électrification, puisqu'une loi du 13 août 1926 autorisait déjà les communes à établir une taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité. A la date de la délibération du 22 décembre 1971, l'article 200 du code de l'administration communale disposait que « *lorsqu'il existe un syndicat de communes pour l'électricité, la taxe (...) peut être établie et perçue par ledit syndicat au lieu et place des communes adhérentes dont la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 2 000 habitants* ». Ces dispositions ont ensuite été reprises sans changement dans le code des communes (article L. 233-1) puis à l'article L. 5212-24 du CGCT. Si votre jurisprudence a fait application une fois de cette notion de « *population agglomérée au chef-lieu* » (CE, 18 janvier 1991, *Commune de Savigneux c/ Syndicat intercommunal d'électricité du département de la Loire*, n° 94877, Tab.), elle n'en a jamais donné de définition générale. La notion était utilisée par l'INSEE pour le recensement général de la population jusqu'en 1990, l'institut statistique distinguant au sein de la population municipale la « *population agglomérée au chef-lieu* », qui est la population rassemblée au sein de l'agglomération – au sens d'un ensemble continu de constructions – où se situe la mairie, et « *la population éparse* », celle des hameaux et des habitations isolées<sup>3</sup>. L'abandon de cette notion dans les recensements de 1990 et 1999, alors que les dispositions du code des communes puis du CGCT la mentionnaient toujours s'agissant de la répartition de la taxe communale d'électricité, a été source de difficultés (QE n° 22144, M. Mercier, Rép. Ministère intérieur, JO Sénat du 10/12/1992 - page 2738).

La loi du 13 août 2004<sup>4</sup> relative aux libertés et responsabilités locales a modifié à plusieurs égards l'article L. 5212-24, notamment en permettant au syndicat de percevoir la taxe en lieu et place des communes membres, non seulement pour celles dont la population était inférieure ou égale à 2 000 habitants, mais aussi dans celles où il percevait la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2003. La notion de population employée n'était alors pas précisée par la loi. Enfin, la « loi NOME » du 7 décembre 2010 a rendu obligatoire l'institution de la taxe par le syndicat intercommunal et fait passer la date du « cliquet » au 31 décembre 2010. Selon le texte applicable à la date de la décision attaquée, « *lorsqu'il existe un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité (...), la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (...) est perçue par le syndicat en lieu et place (...) de l'ensemble des communes dont la population recensée par l'INSEE au 1er janvier de l'année est inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles la taxe est perçue par le syndicat au 31 décembre 2010* ».

2.2. La cour est entrée dans le débat suscité par la commune, portant sur la question de savoir si le SIEL avait pu maintenir légalement la perception de la taxe en dépit de l'évolution de sa population. Elle a notamment relevé que si le recensement de 1990 indiquait que sa population était de 3 168 habitants, il ne précisait pas la répartition entre la population agglomérée au chef-lieu et la population éparse, et considéré que la commune ne pouvait

<sup>3</sup> Cf. M. Vernet, « Population de la France : le nombre et la loi », Economie et statistique, 1972, 36 pp. 3-19, [https://www.persee.fr/doc/estat\\_0336-1454\\_1972\\_num\\_36\\_1\\_1225](https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1972_num_36_1_1225)

<sup>4</sup> N° 2004-809.

*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.*

utilement se prévaloir de sa population totale. La commune soutient devant vous qu'à partir de 1990, la population dont il fallait tenir compte était la population municipale, c'est-à-dire l'ensemble des personnes qui ont dans la commune leur résidence principale, voire la population totale, c'est-à-dire la population municipale plus la population « comptée à part », qui recouvre diverses catégories (militaires logés en casernes, détenus, élèves internes)<sup>5</sup>.

Vous n'aurez pas à trancher cette question si vous procédez à une seconde substitution de motifs, cette fois-ci expressément demandée par le SIEL, consistant à vous fonder sur la seconde branche de l'alternative prévue par l'article L. 5212-24. Il est en effet constant qu'à la date du 31 décembre 2010, le SIEL percevait la taxe sur le territoire de Saint-Martin-la-Plaine.

Contrairement à ce que soutient la commune, nous ne croyons pas que cette branche ne serait applicable que si la taxe était perçue légalement à cette date par le syndicat. Le mécanisme du cliquet a été introduit initialement par la loi du 13 août 2004 pour éviter que le changement de référence démographique ne conduise à des pertes de recettes pour certains syndicats<sup>6</sup>. Mais il tend plus largement à figer la situation à la date de référence, en neutralisant notamment les évolutions ultérieures de la population communale. Admettre que la légalité de la perception de la taxe à cette date puisse être indéfiniment contestée, comme le voudrait la commune, nous paraît à la fois contraire à l'intention du législateur et à l'impératif général de sécurité juridique, « *qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps* » comme l'a énoncé votre fameuse décision C... (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 387763, Rec.). La perception de la taxe par le syndicat au 31 décembre 2010 doit donc être comprise comme une situation de fait. Interpréter la loi en ce sens ne revient pas, contrairement à ce que soutient la commune, à lui donner la portée rétroactive ou d'une loi de validation : la loi peut toujours attacher des conséquences pour l'avenir à une situation passée.

Nous envisageons comme seule exception le cas d'une contestation formée contre la perception de la taxe avant la date de référence, donnant lieu à une annulation ultérieure : en raison de la portée rétroactive de l'annulation, le syndicat devrait alors être regardé comme n'ayant pas perçu la taxe au 31 décembre 2010.

Une telle contestation n'a pas été présentée par la commune et le motif tiré de la perception de la taxe par le syndicat au 31 décembre 2010, qui répond également aux conditions requises pour la substitution en cassation, justifie la solution retenue par la cour.

**PCMNC :**  
**- au rejet du pourvoi ;**

<sup>5</sup> Cf. sur ces notions le décret n° 89-274 du 26 avril 1989 fixant la date et les conditions dans lesquelles sera exécuté le recensement général de la population de 1990 et aujourd'hui l'article R. 2151-1 du CGCT.

<sup>6</sup> Cf. l'amendement n° 133 déposé par M. Jean-Jacques Guillet en première lecture à l'Assemblée nationale.

*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.*

**- à ce qu'il soit mis à la charge de la commune le versement au SIEL d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

*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.*