

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1505337

**ASSOCIATION DES CONTRIBUABLES
ACTIFS DU LYONNAIS**

Mme Claude Deniel
Rapporteur

M. Philippe Raynaud
Rapporteur public

Audience du 22 septembre 2017
Lecture du 3 octobre 2017

19-03-05-03
19-08
C-PTF

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 juin 2015 et le 5 septembre 2016, l'association des contribuables actifs du lyonnais, représentée par Me Matricon, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2015-095 du 26 janvier 2015 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a approuvé le budget primitif 2015 ;

2°) d'annuler la délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2015 ;

3°) de mettre à la charge de la métropole de Lyon une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir, dès lors que les délibérations contestées du conseil de la métropole de Lyon ont des incidences financières pour les contribuables de cette collectivité et que l'objet de l'association se rapporte uniquement à la défense des droits des contribuables.

S'agissant de la délibération n° 2015-095 du 26 janvier 2015 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a approuvé le budget primitif 2015 :

- le produit attendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères excède le montant des dépenses prévisionnelles non couvertes par les recettes n'ayant pas un caractère fiscal à hauteur de 20,727 millions d'euros ; ce produit est manifestement disproportionné au regard du coût prévisionnel du service de collecte et de traitement des ordures ménagères ; la délibération en litige est donc entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'état de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères annexé au budget primitif est irrégulier et dépourvu de sincérité au regard des dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales et de la circulaire du 15 juillet 2005 ; les charges indirectes ne sont pas détaillées, ce qui rend impossible le contrôle du bien-fondé de leur imputation ; les différents documents budgétaires annexés à la délibération sont incohérents ; cet état ne comporte ni les coûts constatés des différentes formules de collecte en fonction de la formule de ramassage, ni la mise en relief du résultat d'exploitation du service, ni la cohérence des chiffres de la fonction 721 avec ceux de la répartition de la taxe ;

- le budget primitif 2015 approuvé par la délibération litigieuse ne peut être considéré comme ayant été voté en équilibre conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le produit attendu au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est manifestement disproportionné ; les recettes ne peuvent être regardées comme ayant été évaluées de façon sincère au regard de l'ensemble des procédures qu'elle a introduites et des décisions juridictionnelles intervenues.

S'agissant de la délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2015 :

- elle n'a pas été précédée d'une information suffisante des conseillers en méconnaissance des dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; les conseillers n'ont pas été destinataires d'une note de synthèse mais d'un projet de délibération renvoyant à des documents qui ne lui étaient pas annexés ; ils n'ont pas reçu d'information relative au coût du service dans chaque zone, ni au mode de calcul des différents taux ;

- le montant des taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est manifestement supérieur au coût du service et doit conduire à annuler la délibération qui est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- les taux fixés en 2015 méconnaissent, d'une part, les dispositions de l'article 1636 B undecies du code général des impôts qui prévoient la modulation des taux en fonction de l'importance du service rendu et, d'autre part, le principe d'égalité entre usagers du service public ;

- il ne peut être fait application des dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts dans la mesure où le principe même de l'imposition aura été annulé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 mai 2016, la métropole de Lyon, représentée par la société d'avocats CMS Bureau Francis Lefebvre, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, demande au tribunal d'enjoindre à ce que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères 2015 soient fixés conformément à la délibération antérieure non contestée du 22 mars 2010 et de mettre à la charge de l'association des contribuables actifs du lyonnais la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 28 juin 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 28 juillet 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Deniel, premier conseiller,
- les conclusions de M. Raynaud, rapporteur public,
- et les observations de Me Matricon, représentant l'association des contribuables actifs du lyonnais.

1. Considérant que, par une délibération n° 2015-095 du 26 janvier 2015, le conseil de la métropole de Lyon a approuvé le budget primitif 2015 ; que, par une délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015, le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour l'année 2015 ; que l'association des contribuables actifs du lyonnais (CANOL) demande au tribunal d'annuler ces deux délibérations ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sur la légalité de la délibération n° 2015-095 du 26 janvier 2015 :

En ce qui concerne le niveau de la TEOM :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales : « I - La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, 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 ; (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 2224-13 du même code : « Les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages (...) » ;

3. Considérant qu'aux termes des dispositions du I de l'article 1520 du code général des impôts dans sa version en vigueur à la date de la délibération litigieuse : « Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal (...) » ; qu'en vertu des articles 1521 et 1522 du même code, cette taxe a pour assiette celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; 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 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 ; qu'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 ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ;

4. Considérant qu'il ressort de l'état de répartition de la TEOM, annexé au budget primitif de l'année 2015, que le coût prévisionnel global du traitement des déchets s'élève à 136,672 millions d'euros pour l'année 2015 ; que les recettes non fiscales, comprenant notamment les participations versées par des organismes et d'autres produits d'activité s'élèvent à 32,202 millions d'euros ; qu'ainsi, le montant des dépenses prévisionnelles non couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal s'élève à 104,470 millions d'euros ; que le produit de la TEOM, estimé dans cet état prévisionnel à 125,197 millions d'euros, excède ce montant de 20,727 millions d'euros, soit 16,55 % du coût total de collecte et de traitement des déchets ménagers et apparaît manifestement disproportionné en méconnaissance des dispositions précitées ; que la circonstance que le conseil de la métropole de Lyon a voté un nouvel état spécial de la TEOM 2015 faisant apparaître un taux de recettes excédentaire de 12,6 % est sans influence sur la légalité de cette délibération, dès lors que la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise ; qu'en outre, la métropole de Lyon ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir du paragraphe 27 de la documentation administrative référencée BOI-IF-AUT-90-30-10-20150624 publiée le 24 juin 2015, postérieurement à la date d'édiction de la délibération en litige ; que, par suite, l'association requérante est fondée à soutenir que la délibération de la métropole de Lyon du 26 janvier 2015 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des recettes prévisionnelles de la TEOM ;

En ce qui concerne l'état de répartition de la TEOM :

5. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales : « (...) *les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520, 1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée (...)* » ; que la circulaire du ministre de l'intérieur n° NOR/MCT/B/05/10008/C du 15 juillet 2005 précise que : « *Les dépenses afférentes à l'exercice de la compétence devront être détaillées, pour la section de fonctionnement, en distinguant : / - les charges à caractère général / - les charges de personnel / - les autres charges de gestion courante / - les charges financières / - les charges exceptionnelles et / - les dotations aux amortissements et aux provisions. / En section d'investissement, devront être indiqués les remboursements d'emprunts et les acquisitions d'immobilisations. / L'individualisation des dépenses dans l'état spécial annexé suppose donc que les collectivités ventilent les dépenses afférentes au seul service des ordures ménagères, en particulier s'agissant des biens amortis, des emprunts réalisés ou des charges à caractère général. Elles doivent donc être en capacité de suivre distinctement ce qui relève du seul service des ordures ménagères (par le biais d'une comptabilité analytique). / En cas d'impossibilité de ventiler précisément les crédits, notamment pour ce qui concerne les emprunts ou les charges à caractère général (qui sont souvent globalisés), il revient aux collectivités locales de déterminer et d'indiquer clairement la clef de répartition forfaitaire retenue. » ;*

6. Considérant que la métropole de Lyon a annexé au projet de budget primitif pour l'année 2015 un tableau intitulé « état de répartition de la TEOM » comprenant l'ensemble des charges prévisionnelles du service de collecte des ordures ménagères, en distinguant notamment, s'agissant des dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général, les frais de personnel, les autres charges de gestion courante, les charges financières, les charges exceptionnelles et les dotations aux amortissements ; qu'elle a ainsi repris l'ensemble des rubriques prévues par les dispositions précitées et a nécessairement, ce faisant, procédé à une individualisation des dépenses, directes et indirectes, relevant du seul service des ordures ménagères ; que l'association requérante n'est donc pas fondée à soutenir que l'état de répartition joint au budget aurait présenté un caractère irrégulier, nonobstant la circonstance que la métropole de Lyon n'ait pas détaillé la méthode de ventilation des dépenses afférentes au service des ordures ménagères, qui ne s'impose, selon les termes mêmes des dispositions de la circulaire précitée qu'en cas d'impossibilité de ventiler précisément les crédits ; que le moyen tiré de l'irrégularité de cet état doit ainsi être écarté ;

En ce qui concerne l'équilibre réel du budget :

7. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* » ; qu'aux termes des dispositions de l'article L. 1612-5 : « *Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.* » ; que ces dispositions imposent que le budget soit voté en équilibre réel et que les recettes et les dépenses soient évaluées de façon sincère ;

8. Considérant, d'une part, qu'il ressort de ce qui a été dit au point 4 du présent jugement que les prévisions de recettes au titre de la TEOM, prévues par l'article 4° du budget primitif, sont irrégulières ; que, cependant, l'appréciation de l'équilibre réel est faite à la date de vote du budget ; que la circonstance que l'inscription du montant d'une recette soit, postérieurement au vote du budget, jugée irrégulière, est sans influence sur la légalité du budget qui a été voté en équilibre ; que, d'autre part, l'absence de sincérité des recettes votées ne ressort d'aucune pièce du dossier ; qu'à cet égard, ni la circonstance que trois jugements n^{os} 1104432, 1203494 et 1303474 du tribunal administratif de Lyon ont annulé les délibérations relatives au taux de la TEOM 2011, 2012 et 2013 au motif de la méconnaissance des exigences d'information résultant de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et non celui de la disproportion manifeste du taux approuvé, ni celle que le tribunal, par un autre jugement n° 1402323, a notamment annulé la délibération relative au taux de la TEOM 2014, alors que ce jugement a été lu le 29 janvier 2015, ne permettent d'établir une absence de sincérité des recettes ainsi votées ;

9. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association requérante est seulement fondée à demander l'annulation de la délibération du 26 janvier 2015 approuvant le budget primitif de l'année 2015 en tant en tant qu'elle fixe le montant des recettes prévisionnelles provenant de la TEOM ;

Sur la légalité de la délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015 :

10. Considérant que, par la délibération en litige, le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la TEOM pour l'année 2015 ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 4 du présent jugement, ces taux aboutissent à des montants prévisionnels de recettes qui sont manifestement disproportionnés au regard des dépenses exposées pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête dirigée contre cette délibération, l'association des contribuables actifs du Lyonnais est fondée à demander l'annulation de la délibération du conseil de la métropole de Lyon du 26 janvier 2015 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2015 ;

Sur les conclusions de la métropole de Lyon tendant à l'application de l'article 1639 A du code général des impôts :

11. Considérant qu'aux termes du III de l'article 1639 A du code général des impôts : « *La notification a lieu par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités locales et leurs groupements, par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat chargée de leur tutelle pour les chambres de commerce et d'industrie, et directement dans les autres cas. / A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente* » ; que, dans le cadre d'un litige fiscal concernant une taxe d'enlèvement des ordures ménagères fondée sur une délibération d'une collectivité territoriale fixant les taux de cette taxe au titre de cette année d'imposition, ces dispositions autorisent l'administration, au cas où cette délibération ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition ainsi mise en recouvrement, à demander, à tout moment de la procédure, au juge de l'impôt que soit substitué, dans la limite du taux appliqué à cette imposition, le taux retenu lors du vote de l'année précédente ;

12. Considérant que la métropole de Lyon demande au tribunal, à titre subsidiaire, en invoquant ces dispositions du code général des impôts, de « juger que les taux de la TEOM au titre de l'année 2015 devront être fixés conformément à la délibération antérieure non contestée du 22 mars 2010 » ; que, toutefois, il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions dirigées contre une délibération fixant les taux de la TEOM pour une année déterminée, de fixer les taux applicables dans le cas d'une annulation de cette délibération ; que, par suite, les conclusions susvisées présentées par la métropole de Lyon ne peuvent qu'être rejetées ;

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

13. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la métropole de Lyon, partie perdante, le versement d'une somme de 1 200 euros à l'association des contribuables actifs du Lyonnais en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces dispositions font obstacle, en revanche, à ce que soit mis à la charge de l'association des contribuables actifs du Lyonnais, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que demande la métropole de Lyon au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 2015-095 du conseil de la métropole de Lyon du 26 janvier 2015 approuvant le budget primitif 2015 est annulée en tant qu'elle fixe le montant des recettes prévisionnelles provenant de la TEOM.

Article 2 : La délibération n° 2015-0105 du conseil de la métropole de Lyon du 26 janvier 2015 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2015 est annulée.

Article 3 : La métropole de Lyon versera à l'association des contribuables actifs du lyonnais une somme de 1 200 euros (mille deux cents euros) en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association des contribuables actifs du lyonnais et à la métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 22 septembre 2017, à laquelle siégeaient :

M. Segado, président,
Mme Deniel, premier conseiller,
Mme de Mecquenem, conseiller.

Lu en audience publique le 3 octobre 2017.

Le rapporteur,

Le président,

C. DENIEL

J. SEGADO

Le greffier,

C. DELMAS

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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,
Un greffier,