

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N° 1104432**

---

ASSOC DES CONTRIBUABLES ACTIFS DU LYONNAIS (CANOL)  
M. Michel VERGNAUD

---

Mme Peuvrel  
Rapporteur

---

M. Béroujon  
Rapporteur public

---

Audience du 5 décembre 2013  
Lecture du 19 décembre 2013

---

135-01-015-05  
135-02-03-03-06  
C-BJ

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(3ème chambre)

Vu la requête, enregistrée le 14 juin 2011, présentée pour l'ASSOCIATION, dont le siège est ..., représentée par son président en exercice, et pour M. V, demeurant par Me Matricon, avocat au barreau de Lyon ; l'ASSOCIATION CANOL et M. VERGNAUD demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2011-2212 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 18 avril 2011 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2011 ;

2°) d'enjoindre à la communauté urbaine de Lyon de prendre une nouvelle délibération en vue de fixer des taux qui n'engendrent pas des recettes supérieures au coût du service ;

3°) de mettre à la charge de la communauté urbaine de Lyon une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'association et M. V soutiennent :

- que les conseillers communautaires ont été insuffisamment informés ; que l'état spécial devant être annexé aux documents budgétaires et retraçant les dépenses afférentes à la collecte de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne leur a pas été communiqué ; que le rapport qui leur a été remis en vue du vote de la délibération litigieuse ne contenait pas d'information sur le coût du service d'élimination des déchets ménagers ;

- que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères votés pour 2011 procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le produit de la taxe devrait servir intégralement à la couverture des frais de gestion du service d'enlèvement des ordures ménagères et ne saurait avoir pour objet de financer le budget général de la collectivité ; que, bien que s'agissant d'une recette non affectée, le produit de la taxe ne peut être déconnecté du coût du service ; que le montant des coûts indirects affectés aux ordures ménagères est surévalué ; que les documents budgétaires sont contradictoires et incohérentes ;

- que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères votés par la communauté urbaine de Lyon sont contraires au plan d'action « déchets 2009-2012 » et aux lois dites « Grenelle 1 et 2 », qui préconisent la mise en place d'une tarification incitative, dès lors que ces taux augmentent alors que le coût du service diminue ; que cette augmentation accroît encore l'excédent des recettes par rapport au coût du service et n'est pas incitative ; que la communauté urbaine de Lyon devrait répercuter sur ces taux la baisse du coût du service ; qu'elle ne tient pas compte des efforts des contribuables pour diminuer le volume de leurs déchets ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 28 octobre 2011, présenté pour la communauté urbaine de Lyon, , représentée par son président en exercice, par CMS Bureau Francis Lefebvre, avocats au barreau des Hauts-de-Seine, qui conclut :

1°) à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, au rejet au fond de la requête ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, pour le cas où la délibération serait annulée, à ce que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de 2011 soient fixés conformément à la délibération antérieure non contestée du 22 mars 2010 ;

4°) en tout état de cause, à ce que soit mis à la charge des requérants une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La communauté urbaine de Lyon soutient :

- que le caractère trop général des statuts de l'association ne permet pas de comprendre dans quelle mesure la délibération contestée lèse rait ses intérêts ou ceux de ses adhérents ; que M. V n'établit pas sa qualité de contribuable ;

- que la délibération contestée constitue un acte préparatoire et non un acte faisant grief susceptible de recours ;

- que l'information relative au coût du service de collecte et de traitement des ordures ménagères ne revêt pas un caractère substantiel, la taxe n'étant pas affectée au service ; qu'il appartient à l'exécutif d'apporter aux membres du conseil de communauté les informations que ceux-ci demandent ; qu'en l'espèce, ces derniers ont reçu toutes les informations nécessaires, y compris l'état spécial, lors du vote du budget primitif, et n'ont exprimé aucune demande d'information à laquelle il n'aurait pas été satisfait ;
- que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'ont pas augmenté entre 2006 et 2011, certains ayant même été réduits en 2007, puis en 2010 ; que les requérants opèrent une confusion entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, non affectée et due par tout redevable de la taxe foncière sur les propriétés bâties à raison d'un bien situé dans une commune où ce service fonctionne, et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, proportionnelle au coût du service rendu ; que le service rendu n'est pris en compte pour la détermination des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'en application du 2 de l'article 1636 B undecies du code général des impôts, qui permet une modulation selon la récurrence du service, qui diffère d'une zone à l'autre ;
- que, lorsqu'une délibération ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition mise en recouvrement, le taux retenu par le conseil municipal ou communautaire lors du vote du budget de l'année précédente doit lui être substitué ;

Vu le mémoire complémentaire, enregistré le 17 janvier 2012, présenté pour l'ASSOCIATION et M. V, qui concluent aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens et portent leur demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à 5 000 euros ;

Ils ajoutent :

- que si les taux n'ont pas augmenté, la hausse des bases d'imposition a généré des recettes croissantes alors que les coûts baissaient ; que, même si la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas affectée, elle a, avant tout, pour objet de « pourvoir aux dépenses du service », comme en dispose l'article 1520 du code général des impôts ;
- que la reconduction, en cas d'annulation, des taux votés en 2010 serait sans effet, les taux votés en 2011 étant identiques et la délibération n° 2010-1344 du 22 mars 2010 étant elle-même illégale pour les mêmes motifs que celle de 2011 ;

Vu le mémoire complémentaire, enregistré le 17 avril 2012, présenté comme ci-dessus pour la communauté urbaine de Lyon, qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 22 novembre 2012, présenté pour l'ASSOCIATION et M. V, qui concluent aux mêmes fins que précédemment, par les mêmes moyens ;

Ils ajoutent :

- que les documents annexés à la délibération approuvant le budget primitif 2011 sont incohérents et dépourvus de transparence ; qu'ils ne fournissent pas d'information sur le mode de calcul des différents taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères en fonction des zones de perception ; que l'état de répartition incorpore abusivement des coûts indirects (charges à caractère général), ce qui n'est pas prévu par la législation lorsque la collectivité dispose d'une comptabilité analytique ;
- que la délibération méconnaît le principe d'égalité entre les usagers du service public ; que le service de traitement des ordures ménagères varie en fonction du volume de déchets et non en fonction de la fréquence des collectes ; que les différents taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devraient varier en fonction du seul coût de la collecte, lequel ne représente que 36 % du coût du service ; que le taux de la taxe n'est pas proportionné à l'importance du

service rendu tel que défini par l'article 1636 B undecies du code général des impôts, les usagers assujettis au taux le plus élevé finançant dans des proportions beaucoup plus importantes le service de traitement des ordures ménagères, les coûts indirects imputés à ce service et les excédents de recettes dégagés par la communauté urbaine ;

- que, pour que la délibération de l'année précédente s'applique en cas d'annulation de la délibération contestée, ladite délibération doit être elle-même légale ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 14 février 2013, présenté pour la communauté urbaine de Lyon, qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Elle ajoute que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères peuvent être fixés par zone sans tenir compte du coût du service ; que la prise en compte de ce dernier est une possibilité ; que les collectivités peuvent voter des taux différenciés en prenant en compte les conditions de ramassage et leur coût sur une zone déterminée ; qu'il ne s'agit nullement de proportionner le coût réel du ramassage supporté globalement par la collectivité par rapport au service rendu ;

Vu la lettre en date du 29 novembre 2013 par laquelle le tribunal administratif a informé les parties qu'il était susceptible, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de différer dans le temps les effets d'une annulation de la délibération contestée, pour le cas où une telle annulation serait décidée ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 décembre 2013, présenté par l'ASSOCIATION et M. V, qui concluent aux mêmes fins que leur requête par les mêmes moyens ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 décembre 2013, présentée pour la communauté urbaine de Lyon ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code général des impôts ;

Vu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 décembre 2013 :

- le rapport de Mme Peuvrel, première conseillère,
- les conclusions de M. Bérroujon, rapporteur public,
- les observations de Me Matricon, pour l'ASSOCIATION et de Me Rapin, pour la communauté urbaine de Lyon ;

Considérant que l'ASSOCIATION et M. V, demandent l'annulation de la délibération n° 2011-2212 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 18 avril 2011 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères instituée pour l'année 2011 par la délibération n° 2011-1958 du 10 janvier 2011 approuvant le budget communautaire ;

### **Sur les fins de non-recevoir opposées par la communauté urbaine de Lyon :**

Considérant, en premier lieu, que la délibération en litige, en ce qu'elle détermine les taux applicables, au titre de l'année 2011, aux contribuables assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, constitue une décision à caractère réglementaire susceptible en tant que telle de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part de toute personne y ayant intérêt ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'objet social de l'ASSOCIATION, défini par l'article 2 de ses statuts, consiste à assurer « la défense et la promotion des intérêts des contribuables habitant dans le département du Rhône » et qu'il l'habilité à engager des « actions amiables ou contentieuses (...) contre les personnes publiques visées à l'article 2 bis lorsque les intérêts des contribuables du Rhône paraissent lésés » ; qu'en vertu de l'article 2 bis des statuts, relèvent du champ d'action de l'association « Toutes les collectivités territoriales et les établissements publics dont la gestion et les décisions peuvent avoir une incidence sur la fiscalité locale des habitants du département du Rhône. » ; que, contrairement à ce que soutient la communauté urbaine de Lyon, eu égard à l'intérêt collectif pris en charge par ladite association, limité, au regard de son objet social et du champ géographique de son intervention, à la défense des intérêts des contribuables du département du Rhône, l'association requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération litigieuse, laquelle, en ce qu'elle fixe les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères applicables sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon, qui comprend les trois quarts des habitants du département du Rhône, a des incidences sur la fiscalité pesant sur les contribuables de ce département ;

Considérant, en troisième lieu, que, si M. V, qui ne se prévaut que de son intérêt de contribuable local, produit son avis d'imposition à la taxe d'habitation, ce document ne permet ni d'établir qu'il serait, en qualité de propriétaire, redevable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, laquelle est assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties et non sur la taxe d'habitation, ni qu'il assumerait la charge réelle de cette taxe par répercussion en qualité de locataire ; qu'il ne justifie pas, ainsi, d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la communauté urbaine de Lyon est seulement fondée à opposer l'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle est présentée par M. V ;

### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-1 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...)* » ; que l'article L. 2121-13 du même code dispose : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* » ; que le défaut d'envoi de la note de synthèse visée à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales précité entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que les conseillers n'aient été rendus destinataires, en même temps que de la convocation, de documents leur permettant de disposer d'une

information équivalente et s'il ressort des pièces du dossier que ce vice de procédure a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ;

Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une note de synthèse ait été transmise aux conseillers communautaires ; que, si la communauté urbaine de Lyon fait valoir qu'ils ont été rendus destinataires d'un rapport, il est constant que les termes de ce dernier sont identiques à ceux du projet de délibération lui-même, lequel ne contient que quelques lignes exposant brièvement l'évolution des bases des taxes foncières et le produit attendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que les cinq taux applicables aux différentes zones définies en fonction de la nature du service rendu, dont il est précisé qu'ils restent inchangés ; que ce document ne contient aucune indication supplémentaire sur les motifs ayant conduit à retenir ces taux ni, surtout, sur le coût du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères, notamment zone par zone, alors que, si l'article 1636 B undecies du code général des impôts permet aux collectivités compétentes de voter des taux différents pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cette différenciation a pour objectif de proportionner le montant de la taxe, non seulement à l'importance du service rendu, mais aussi de son coût ; que, si la communauté urbaine de Lyon se prévaut de ce qu'était annexé aux documents budgétaires discutés par les membres de l'assemblée délibérante en janvier 2011 l'état spécial retraçant le produit de la taxe et les dépenses afférentes au coût du service de traitement des déchets, prévus par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, ce document ne saurait être regardé comme permettant d'assurer l'information des membres des assemblées délibérantes prévue par l'article L. 2121-12 du même code préalablement à l'adoption des délibérations ultérieures de la collectivité ; qu'enfin, si les conseillers communautaires pouvaient, comme le fait valoir la défenderesse, demander tout document complémentaire s'ils s'estimaient insuffisamment informés, cette possibilité n'exonérerait pas la communauté urbaine de l'obligation de respecter les termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales en leur fournissant spontanément la note de synthèse requise ou tout document susceptible de les informer de manière suffisamment précise sur les motifs et objectifs du projet de délibération soumis à leur vote ; qu'ainsi, la communauté urbaine de Lyon n'a pas respecté les exigences d'information résultant de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

Considérant, d'autre part, que l'insuffisance de l'information délivrée aux membres du conseil communautaire avant le vote de la délibération litigieuse a nécessairement privé ces derniers d'une garantie substantielle au regard du caractère significatif des recettes que procure la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à la communauté urbaine et dès lors qu'il n'est pas établi qu'ils auraient voté la délibération dans les mêmes termes s'ils avaient, notamment, eu connaissance des montants respectifs, en 2011, des recettes du service de collecte et d'élimination des ordures ménagères de la communauté urbaine de Lyon, essentiellement composées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et des dépenses afférentes à ce service ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la délibération de la communauté urbaine de Lyon du 18 avril 2011 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2011 doit être annulée ;

### **Sur les conclusions aux fins d'injonction :**

Considérant qu'aux termes de l'article 1636 B undecies du code général des impôts : « *1. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1379-0 bis, 1520 et 1609 quater*

*votent le taux de cette taxe dans les conditions fixées à l'article 1639 A. (...) » ; que selon l'article 1639 A du même code : « I. Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit. (...) III. 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 territoriales, et directement dans les autres cas. / A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente. » ; que ces dernières dispositions permettent, en cas d'annulation d'une délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères instituée au titre d'une année, de donner un fondement légal aux impositions établies en application de la délibération annulée, dans la limite des taux légalement retenus par l'assemblée délibérante pour la taxe instituée au titre de l'année précédente, ou en cas d'illégalité d'une telle délibération, des derniers taux légalement applicables aux taxes instituées au titre des années antérieures ;*

Considérant, d'une part, que l'annulation de la délibération du 18 avril 2011 par laquelle la communauté urbaine de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2011 est sans incidence sur l'existence de la taxe, instituée dans le périmètre de la communauté urbaine pour 2011 par délibération du conseil de communauté du 10 janvier 2011 ; que, d'autre part, ainsi que le soutient la communauté urbaine de Lyon, cette annulation a, en application des dispositions précitées de l'article 1639 A du code général des impôts, pour conséquence de rendre applicables aux impositions établies au titre de l'année 2011, les taux décidés au titre de l'année 2010 par une délibération en date du 22 mars 2010 dont la légalité n'est pas utilement contestée ; que, par suite, l'exécution du présent jugement n'implique pas nécessairement, comme le soutient l'ASSOCIATION, l'adoption d'une nouvelle délibération en vue de réduire les taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour en aligner les recettes sur le coût du service ; que ses conclusions tendant à ce qu'une telle injonction soit prononcée à l'égard de la communauté urbaine de Lyon doivent, par suite, être rejetées ;

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

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté urbaine de Lyon, partie perdante, le versement d'une somme de 400 euros à l'ASSOCIATION 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, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que demande la communauté urbaine de Lyon au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête n° 1104432 est rejetée en tant qu'elle est présentée par M. V.

Article 2 : La délibération n° 2011-2212 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 18 avril 2011 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2011 est annulée.

Article 3 : La communauté urbaine de Lyon versera à l'ASSOCIATION une somme de 400 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la communauté urbaine de Lyon tendant à la condamnation de l'ASSOCIATION sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 1104432 est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION, à M. V et à la communauté urbaine de Lyon.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2013, à laquelle siégeaient :

M. Kolbert, président,  
Mme Peuvrel, première conseillère,  
Mme Merley, première conseillère.

Lu en audience publique le 19 décembre 2013.

Le rapporteur,

N. Peuvrel

Le président,

E. Kolbert

La greffière,

S. Méthé

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,