

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1303474

ASSOCIATION

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 7 mai 2013, présentée pour l'ASSOCIATION , dont le siège est BP 19 à Ecully Cedex (69131), représentée par son président en exercice, par Me Matricon, avocat au barreau de Lyon ; l'ASSOCIATION demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 2013-3811 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 28 mars 2013 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2013 ;

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 soutient :

- que les conseillers communautaires ont été insuffisamment informés ; que le rapport accompagnant la délibération est rédigé dans les mêmes termes ; que l'état spécial relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas été annexé à ce rapport ; qu'aucun élément n'a été fourni aux conseillers sur le budget prévisionnel et le coût du service de collecte et de traitement des ordures ménagères ; que les documents annexés à la délibération sont contradictoires et incohérents ;

- que les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères votés pour 2013 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 les analyses du coût du service d'élimination des déchets présentées par la communauté urbaine de Lyon sont incohérentes et contradictoires ; que le montant des coûts indirects affectés aux ordures ménagères n'apparaît plus en tant que tel dans l'état de répartition de la taxe depuis 2012 ; qu'il apparaît artificiellement majoré et excessif ; que les documents budgétaires sont contradictoires et incohérents ;

- 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 2 août 2013, présenté pour la communauté urbaine de Lyon, représentée par son président en exercice, par la 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 2012 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 de la requérante 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 ses intérêts ou ceux de ses adhérents ;

- 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 2013, certains ayant même été réduits en 2007, puis en 2010 ; que la requérante opère 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 les taux appliqués sont justifiés par la différence de service rendu ;
- 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, enregistré le 29 août 2013, présenté pour l'ASSOCIATION, qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens et porte sa demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à 5 000 euros ;

L'ASSOCIATION ajoute :

- que les taux fixés en 2012 méconnaissent 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, ainsi que le principe d'égalité entre 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 ; 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 mémoire, enregistré le 25 octobre 2013, présenté pour la communauté urbaine de Lyon, qui conclut aux mêmes fins que précédemment ;

Elle ajoute :

- que le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas que l'état spécial soit annexé au rapport remis aux conseillers préalablement au vote de la délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- que la Cour des comptes admet que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères puisse excéder le coût du service et permettre de financer des investissements ; que tel est le cas en

l'espèce, dès lors que deux usines d'incinération de déchets, mises en œuvre en 1989, doivent être remplacées ;

- que l'article 195 de la loi du 12 juillet 2010 rend possible la mise en place d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable calculée en fonction du poids ou du volume de déchets à titre expérimental et ne crée aucune obligation ;

- qu'une rupture d'égalité entre les usagers ne pourrait lui être reprochée que si les taux fixés étaient différents pour des services identiques, mais non dans le cas où des taux identiques concernent des services différents ;

- que le fait que l'exonération des parties de communes où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères est facultative démontre que la taxe est nécessairement déconnectée du service rendu ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 novembre 2013, présenté pour l'ASSOCIATION, qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens ;

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 2 décembre 2013, présenté par la communauté urbaine de Lyon, qui conclut aux mêmes fins que précédemment 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 demande l'annulation de la délibération n° 2013-3811 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 28 mars 2013 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères instituée pour l'année 2013 par la délibération n° 2013-3441 du 14 janvier 2013 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 2013, 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 second 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'habilite 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 qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par la communauté urbaine de Lyon, tirées de ce que l'acte attaqué ne serait qu'un acte préparatoire à l'émission d'un avis d'imposition à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de ce que l'ASSOCIATION ne justifierait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dans la présente instance, doivent être écartées ;

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 le produit attendu de la taxe, sa progression par rapport à l'année précédente et les cinq taux applicables à six différentes zones, définies en fonction de la nature du service rendu, et dont le nombre avait été fixé à huit par la délibération du 8 octobre 2012 relative à l'organisation de la collecte des ordures ménagères sur le territoire de la communauté ; que ce document ne contient aucune indication supplémentaire sur les motifs ayant conduit à retenir ces taux et ces zones, lesquelles, pourtant, diffèrent de celles qui avaient été fixées en octobre 2012, 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 2013 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 de 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 2013, 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 28 mars 2013 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2013 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 28 mars 2013 par laquelle la communauté urbaine de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2013 est sans incidence sur l'existence de la taxe, instituée dans le périmètre de la communauté urbaine pour 2013 par délibération du conseil communautaire du 14 janvier 2013 ; que, d'autre part, le tribunal administratif de céans a également, par jugements n° 1104432 et n° 1203474 de ce jour, annulé les délibérations de la communauté urbaine de Lyon fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères instituée pour chacune des années 2011 et 2012 ; qu'ainsi que le soutient la communauté urbaine de Lyon, l'annulation de la délibération du 28 mars 2013 a donc, 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 2013, 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 par la communauté urbaine de Lyon d'une nouvelle délibération en vue de réduire les taux de la 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^{er} : La délibération n° 2013-3811 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 28 mars 2013 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2013 est annulée.

Article 2 : 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 3 : 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 4 : Le surplus des conclusions de la requête n° 1303474 est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION 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,