

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1904685

**ASSOCIATION DES CONTRIBUABLES
ACTIFS DU LYONNAIS (CANOL)**

Maïwenn Sautier
Rapporteur

Marine Flechet
Rapporteur public

Audience du 5 octobre 2020
Lecture du 26 octobre 2020

19-03-05-03

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 17 juin 2019 et 17 janvier 2020, l'association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL), représentée par Me Matricon, demande au tribunal, saisi sur le fondement de l'article L.77-12-1 du code de justice administrative, de reconnaître aux contribuables de la métropole de Lyon le droit à être déchargé du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) mise à leur charge au titre de l'année 2018.

Elle soutient que :

S'agissant de la délibération n° 2018-2557 du 22 janvier 2018 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a approuvé le budget primitif 2018 :

- 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 40,939 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 ;

S'agissant de la délibération n° 2018-2560 du 22 janvier 2018 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018 :

- 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 40,939 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 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour

l'année 2018, qui maintient les taux de la taxe qui étaient en vigueur en 2017, ne peut servir de fondement légal à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise en recouvrement pour l'année 2018 ;

- il ne peut être fait application des dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts dans la mesure où les délibérations du conseil de la métropole de Lyon fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre des années 2011 à 2016 ont été annulées et que la délibération fixant ce taux pour l'année 2010 est elle-même illégale pour les mêmes motifs, ainsi que l'a jugé le tribunal dans les jugements Société Auchan France.

Par un mémoire, enregistrés le 26 septembre 2019, le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la demande de reconnaissance de droit ne saurait aboutir en l'absence de décision juridictionnelle ;

- à titre subsidiaire, le tribunal opérera une substitution de base légale en faisant application des dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts, en recourant aux taux votés lors des années antérieures, y compris 2007 ;

- à titre infiniment subsidiaire, le tribunal prononcera la reconnaissance des droits à décharge à hauteur de la part excessive du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans la mesure où une décharge totale aboutirait à un enrichissement sans cause des contribuables et à une rupture d'égalité devant les charges publiques ;

- le tribunal limitera les effets dans le temps de sa décision, sur le fondement de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative.

Par un mémoire, enregistré le 16 décembre 2019, la métropole de Lyon, représentée par Me Bauch, conclut à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que les effets de la reconnaissance de droits soient limités dans le temps, en tout état de cause à ce que soit mise à la charge de la CANOL la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête de la CANOL est irrecevable faute pour son président de produire l'avis préalable favorable de son conseil d'administration et dès lors que le groupe d'intérêt qu'elle entend défendre n'est pas caractérisé par l'identité de situation juridique de ses membres ;

- à titre subsidiaire, le tribunal devra sursoir à statuer dès lors qu'aucune décision définitive n'a constaté l'illégalité de la délibération fixant le taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018 ; en tout état de cause, les moyens de la requête ne sont pas fondés ;

- à titre infiniment subsidiaire, le tribunal limitera dans le temps les effets de la reconnaissance de droits qui entraîneraient, à défaut, des conséquences manifestement excessives aux finances publiques locales.

Par une intervention, enregistrée le 1^{er} juillet 2020, la société anonyme (SA) HLM Immobilière Rhône-Alpes, représentée par Me Eglie-Richters, demande au tribunal de faire droit aux conclusions de la requête de la CANOL.

Elle reprend les moyens exposés dans la requête de la CANOL.

Un mémoire, présenté par le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône, a été enregistré le 20 juillet 2020 et n'a pas été communiqué.

Les parties ont été informées, par un courrier du 29 septembre 2020, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'autorité absolue de chose jugée du jugement n° 1802064 rendu par le tribunal administratif de Lyon le 17 septembre 2020 qui a annulé la délibération n° 2018-2560 du 22 janvier 2018 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- 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 Sautier ;
- les conclusions de Mme Flechet, rapporteur public ;
- et les observations de Me Matricon, représentant la CANOL, celles de Me Couvreur, représentant la métropole de Lyon, celles de Me Julie, représentant la société HLM Immobilière Rhône-Alpes, et celles de M. Soumagne, représentant la direction régionale des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône.

Considérant ce qui suit :

1. L'association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL) a saisi l'administration fiscale, le 21 décembre 2018, d'une demande tendant à la reconnaissance du droit des contribuables de la métropole de Lyon à être déchargé de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018. Du silence gardé par l'administration est née une décision implicite de rejet. L'association requérante demande, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, que soit reconnu le droit de ces contribuables à la décharge de l'imposition litigieuse.

Sur l'intervention de la SA HLM Immobilière Rhône-Alpes :

2. Aux termes de l'article R. 77-12-3 du code de justice administrative : « *Lorsqu'il apparaît au président de la formation de jugement, d'office ou à la suite de l'information qui lui en a été donnée par l'une des parties, que l'auteur d'une requête individuelle est susceptible d'appartenir au groupe d'intérêt en faveur duquel une action en reconnaissance de droits a été introduite, il informe le requérant de l'existence de cette action et de son droit à former une intervention au soutien de celle-ci.(...).* »

3. La SA HLM Immobilière Rhône-Alpes est contribuable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire de la métropole de Lyon. Dès lors, son intervention, présentée par mémoire distinct, est recevable.

Sur l'action en reconnaissance de droits :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées par la métropole de Lyon :

4. Le président de la CANOL a été autorisé, par le conseil d'administration de l'association le 7 novembre 2018, dont le compte-rendu est produit à l'instance, à présenter une action en reconnaissance de droits en faveur des contribuables de la métropole de Lyon aux fins d'obtenir la décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères due au titre de l'année 2018. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée du défaut de qualité pour agir du président de l'association, qui manque en fait, doit être écartée.

5. Aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : « (...) *Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause. (...)* ». Aux termes de l'article R. 77-12-6 du même code : « *L'action en reconnaissance de droits doit, à peine d'irrecevabilité, préciser dans le délai de recours les éléments de fait et de droit qui caractérisent le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée. (...)* ».

6. La CANOL précise dans sa requête introduire la présente action en reconnaissance de droits en faveur des contribuables de la métropole de Lyon assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2018. Si la métropole de Lyon soutient que l'objet social de la CANOL, qui est défini dans les articles 2 et 2bis de ses statuts comme « *la promotion et la défense des intérêts des contribuables habitant le département du Rhône* », n'inclut pas l'ensemble des contribuables concernés dès lors que certains contribuables peuvent habiter en dehors du département, la CANOL justifie, en tout état de cause, d'un intérêt à agir au moins pour l'ensemble des contribuables de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères résidant au sein de la métropole de Lyon et du département du Rhône sans qu'il soit nécessaire que son intérêt à agir se confonde avec celui de tout le groupe d'intérêt pour lequel l'action est présentée. L'association, en délimitant son action en faveur des contribuables assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au profit de la métropole de Lyon, a suffisamment caractérisé, en mettant ainsi en cause la métropole de Lyon, le groupe d'intérêt en faveur duquel elle présente ses actions en reconnaissance de droit. Dès lors, la fin de non-recevoir tirée de ce que l'action ne tend pas à la reconnaissance de droits individuels en faveur d'un groupe de personnes placées dans une situation juridique identique, doit être écartée.

En ce qui concerne la demande de reconnaissance d'un droit :

S'agissant des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères votés pour l'année 2018 :

7. Aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales : « *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.* ». L'article L. 2224-14 du même code précise que : « *Les collectivités visées à l'article L. 2224-13 assurent la collecte et le traitement des autres déchets définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.* ».

8. Aux termes de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (...)* ». Aux termes de l'article L. 2333-78 du même code général des collectivités territoriales : « *(...) A compter du 1er janvier 1993, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes qui n'ont pas institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76 créent une redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets visés à l'article L. 2224-14 (...)* ».

9. Aux termes des dispositions du I de l'article 1520 du code général des impôts, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale, dans sa rédaction applicable à l'imposition en litige : « *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 (...)* ».

10. 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. 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.

11. La délibération n° 2018-2560 du 22 janvier 2018 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018 a été annulée par un jugement n° 1802064 rendu par le tribunal administratif de Lyon le 17 septembre 2020 qui a autorité absolue de chose jugée. Dès lors, la délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2018 ne peut plus servir de base légale pour la mise en recouvrement de cette taxe, sans qu'il y ait lieu de statuer de nouveau sur sa légalité, ni sur celle de la délibération n° 2018-2557 du 22 janvier 2018 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a approuvé le budget primitif 2018.

12. Aux termes de l'article 1639 A du code général des impôts : « *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, et directement dans les autres cas. / A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente* ». Ces dispositions n'autorisent l'administration, au cas où la délibération d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition, à demander au juge de l'impôt la substitution que du seul taux fixé au titre de l'année immédiatement précédente.

13. Cependant l'administration n'est pas fondée à demander la substitution des taux votés en 2018 par ceux votés en 2017 dans la mesure où la délibération n° 2017-1896 du 10 avril 2017, par laquelle le conseil de la métropole de Lyon a fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2017 a été annulée par un jugement n° 1703923 du 19 décembre

2019 qui a, nonobstant l'appel formé par la métropole de Lyon, autorité absolue de chose jugée. Ainsi qu'il résulte de ce qui a été dit au point 12 du présent jugement, en tout état de cause, l'administration n'est pas fondée à demander la substitution des taux votés pour l'année 2018 par les taux votés au titre des années antérieures à 2017.

S'agissant de l'enrichissement sans cause :

14. Il appartient au juge de l'impôt, lorsqu'il constate l'illégalité du taux fixé, d'accorder la décharge totale des cotisations de taxe en litige, sauf à faire application le cas échéant, si les conditions auxquelles elles subordonnent leur mise en œuvre sont réunies, des dispositions du III de l'article 1639 A. Il en résulte que le tribunal administratif, après avoir jugé que ces dernières dispositions ne pouvaient en l'espèce être mises en œuvre, méconnaît son office en accordant seulement la réduction de la cotisation en litige.

15. L'administration est, en principe, tenue de restituer des taxes indûment perçues. Elle ne peut s'opposer à cette restitution que si elle établit que cette restitution entraînerait un enrichissement sans cause de la personne astreinte au paiement de ces taxes. Un tel enrichissement sans cause peut survenir, notamment, lorsque le remboursement excède le préjudice subi par le redevable de la taxe litigieuse en raison du montant des taxes qu'il n'a pas répercuté dans ses prix de vente et de la diminution des volumes de vente liée à l'augmentation du prix résultant du montant des taxes qu'il a répercuté sur ses clients.

16. Même si la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui n'est pas une redevance, a été instituée pour assurer le financement du service, elle est due par les propriétaires, indépendamment de leur utilisation de celui-ci. Dès lors, l'administration fiscale n'est pas fondée à fait valoir qu'une décharge totale des cotisations litigieuses induirait une rupture d'égalité devant les charges publiques en se prévalant de ce que les contribuables auraient ainsi gratuitement bénéficié du service.

17. La défense n'est donc pas fondée à demander que le montant de la décharge à laquelle les contribuables de la métropole de Lyon ont droit soit limité à la part excédentaire de la taxe, par rapport au coût du service.

18. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la CANOL est fondée à demander la reconnaissance, en faveur des contribuables de la métropole de Lyon, du droit à être, sur demande, déchargé du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018.

Sur les conclusions de l'Etat et de la métropole de Lyon tendant à ce que le tribunal limite dans le temps les effets de la reconnaissance de ce droit :

20. Aux termes de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative : « *Le juge qui fait droit à l'action en reconnaissance de droits détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits. S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance. / Toute personne qui remplit ces conditions de droit et de fait peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision ainsi passée en force de chose jugée. »*

21. L'autorité absolue de la chose jugée dont est revêtu le jugement n° 1802064 rendu par le tribunal administratif de Lyon le 17 septembre 2020 annulant la délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères due au titre de l'année 2018, ainsi que jugement n° 1703923 du 19 décembre 2019 annulant la délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères due au titre de l'année 2017, prive de base légale l'assujettissement à la taxe des contribuables de la métropole de Lyon pour ces années et s'oppose ainsi à toute modulation dans le temps des effets de la reconnaissance des droits reconnus par le présent jugement.

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

22. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la CANOL, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la métropole de Lyon demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la SA d'HLM Immobilière est admise.

Article 2 : Le droit de bénéficiaire, sur leur demande, de la décharge du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères mise à leur charge au titre de l'année 2018 est reconnu aux contribuables de la métropole de Lyon.

Article 3 : Les conclusions présentées par la métropole de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et sur celui de l'article L. 77-12-3 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL), au directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône, à la métropole de Lyon et à la société anonyme HLM Rhône-Alpes.

Article 5 : Sous réserve de passer en force de chose jugée, le présent jugement sera publié sur le site internet du Conseil d'État.

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Clément, président,
Mme Tocut, premier conseiller,
Mme Sautier, conseiller.

Lu en audience publique le 26 octobre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

M. Sautier

M. Clément

Le greffier,

T. Zaabouri

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance 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,