

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1702610

SOCIETE AUCHAN

M. Guillaume Mulsant
Président rapporteur

Mme Christine Djebiri
Rapporteur public

Audience du 23 octobre 2018
Lecture du 14 novembre 2018

19-03-01-03 et 19-03-05-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lyon

(4^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, et par un mémoire récapitulatif, enregistrés le 31 mars 2017 et le 30 janvier 2018, la société Auchan, représentée par la SCP Baker & Mackenzie, demande au tribunal :

1°) de lui accorder la décharge de la somme de 49 310 euros, correspondant au montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à laquelle elle a été assujettie au titre de l'année 2015, sur les rôles de la Métropole de Lyon, pour un bien situé sur le territoire de la commune de Saint-Priest ;

2°) en conséquence, de prononcer la restitution des sommes correspondantes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros, en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération du 26 janvier 2015, fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2015 est illégale, dans la mesure où les taux sont tels que les montants prélevés excèdent le coût du service ;

- la substitution de base légale opérée ne peut être licite, dès lors que les taux votés en 2010 sont eux-mêmes excessifs ; de plus, elle ne peut être opérée légalement, les dispositions de l'article 1639 A du code général des impôts étant inapplicables, en l'espèce ;

- la demande de l'administration tendant à ce que le dégrèvement soit limité à la part excessive de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères entre en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 novembre 2017, le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône, conclut au rejet de la requête et à titre subsidiaire, à ce qu'une simple réduction du montant des impositions en litige soit accordée.

Il soutient que :

- l'illégalité des taux votés pour l'année 2015 n'est pas acquise ;
- une substitution de base légale peut être opérée légalement, par application des taux votés pour 2010.
- un dégrèvement total conduirait à un enrichissement sans cause.

Par un mémoire, enregistré le 8 février 2018, la Métropole de Lyon, représentée par la S.C.P. Seban et associés, conclut :

1°) à titre principal, à ce qu'il soit sursis à statuer, dans l'attente de l'arrêt que la cour administrative d'appel de Lyon doit rendre, relatif à la délibération fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2015 ;

2°) à titre subsidiaire, au rejet de la requête, le cas échéant en substituant les taux votés pour les années 2007, 2008 ou 2009 ;

3°) en tout état de cause, à ce qu'il ne soit accordé à la société requérante qu'une réduction des impositions en litige ;

4°) à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Auchan, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés et qu'à défaut, il appartient au juge d'opérer une substitution de base légale, ou tout au moins de limiter le montant des dégrèvements.

Par un mémoire enregistré le 9 février 2018, le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône s'approprie les écritures de la Métropole de Lyon.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, de ce qu'aucun nouveau moyen ne pourra plus être invoqué à compter du 9 février 2018.

Les parties ont été invitées, par un courrier en date du 2 janvier 2018 à produire un mémoire récapitulatif sur le fondement des dispositions de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative.

L'instruction a été close au 9 février 2018, par une ordonnance du 2 janvier 2018.

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 du 23 octobre 2018:

- le rapport de M. Mulsant, président ;
- les conclusions de Mme Djebiri, rapporteur public ;
- les observations de Me Couvreur, pour la Métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. 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 général des collectivités territoriales 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.* ».

2. 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 (...)* ».

3. Aux termes de l'article 1520 du code général des impôts, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale, dans sa rédaction applicable en 2015 : « *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 (...)* ».

4. Les délibérations de la communauté urbaine de Lyon, devenue depuis la Métropole de Lyon, fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, institués pour chacune des années 2011 à 2013 ont été annulées par 3 jugements n° 1104432, n° 1203394 et n° 1303474 du 9 décembre 2013, devenus définitifs. De même, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération n° 2014-4371 du conseil de la communauté urbaine de Lyon du 13 janvier 2014 fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2014, par un jugement n° 1402323, lu le 29 janvier 2015, lui aussi définitif. Enfin la délibération n° 2015-0105 du 26 janvier 2015, du conseil de la Métropole de Lyon, fixant les taux applicables pour l'année 2015, a été annulée par un jugement n° 1505337 du 3 octobre 2017.

5. La société Auchan demande au tribunal de lui accorder la décharge de la somme de 49 310 euros, correspondant au montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à laquelle elle a été assujettie au titre de 2015, sur les rôles de la Métropole de Lyon.

6. Même s'il n'est pas définitif, le jugement du tribunal administratif de Lyon du 3 octobre 2017 est revêtu de l'autorité absolue de chose jugée et exécutoire. Dans les circonstances de l'espèce, le

seul fait qu'il soit frappé d'appel ne justifie pas qu'il soit sursis à statuer sur la demande de la SA Auchan.

7. Du fait de son annulation, la délibération de la Métropole de Lyon, fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2015, 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.

8. Toutefois, l'Etat et la Métropole de Lyon, qui concluent au rejet des conclusions à fin de décharge que la société Auchan présente, demandent qu'il soit fait application des taux votés pour l'année 2010 ou, à défaut, de ceux votés pour les années 2007, 2008 et 2009 et que le tribunal accorde seulement à la société requérante une réduction du montant de l'imposition en litige, s'il estime que les moyens de celle-ci sont fondés.

9. Les conclusions de la Métropole de Lyon, à laquelle la procédure a été communiquée pour lui permettre de produire des observations, sont recevables dès lors qu'elles ont été reprises par le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône.

Sur la substitution de base légale :

10. L'article 1639 A du code général des impôts dispose que : « *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. (...) A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente.* ».

11. L'annulation d'une délibération a pour effet que cette délibération doit être regardée comme n'étant jamais intervenue ni communiquée. Par suite, l'administration est en droit d'établir l'imposition en appliquant les taux retenus par le conseil municipal lors du vote du budget de l'année précédente, ou celui retenu par la première délibération non annulée, quelle que soit son ancienneté.

12. Le tribunal administratif de Lyon ayant annulé les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Lyon fixant les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les années 2011 à 2014, sans se borner à en écarter l'application, par voie d'exception, la société Auchan n'est pas fondée à soutenir que la substitution de base légale demandée par le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône et la Métropole de Lyon ne pourrait être effectuée, soit pour des raisons de procédure, soit compte tenu des effets de ces jugements.

13. Compte tenu des annulations prononcées par les jugements du 9 décembre 2013, les taux décidés au titre de l'année 2010, par une délibération en date du 22 mars 2010, sont applicables de plein droit, mais la substitution de base légale demandée n'est possible que si cette délibération est elle-même légale.

14. 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 collectivité 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 ces taux.

15. La société requérante soutient que les taux fixés pour 2010 sont illégaux. A cet égard, elle produit des données, sans être contestée, dont il résulte qu'en 2010, le coût global de traitement des déchets était légèrement supérieur à 110 millions d'euros, le coût de traitement de déchets ménagers représentant seulement environ 80 % du coût global, couvert par la taxe dont le produit était supérieur à 100 millions d'euros par an, et par des recettes non fiscales de l'ordre de 22 millions d'euros par an, soit un excédent de plus de 30 millions d'euros. La délibération de la communauté urbaine du Grand Lyon fixant les taux d'imposition à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour 2010 est donc entachée d'erreur manifeste d'appréciation, en tant que le montant global de la taxe ainsi prélevée, et donc, par défaut, le montant prévisionnel, excède de manière excessive le coût du service.

16. Toutefois, la déclaration d'illégalité d'une délibération fixant le montant d'une redevance pour service rendu n'a pour effet ni de faire disparaître rétroactivement cette délibération de l'ordonnancement juridique, ni de faire revivre la délibération précédemment applicable. Par suite, en raison d'une telle déclaration d'illégalité, aucun tarif n'est légalement applicable pour la période en cause aux prestations fournies aux usagers du service public qui avaient engagé une action tendant à la décharge ou à la réduction des redevances qui leur ont été réclamées et soulevé, dans ce cadre, l'exception d'illégalité de la délibération. La délibération du 22 mars 2010, n'ayant pas été annulée, le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône, et la Métropole de Lyon, ne sont pas donc fondés à demander qu'il soit fait application des taux votés pour les années précédentes.

Sur l'enrichissement sans cause :

17. 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.

18. Toutefois, ainsi qu'il est dit au point 15, le juge de l'impôt n'exerce, lorsqu'est contestée devant lui, par la voie de l'exception, la légalité d'une délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qu'un contrôle de disproportion manifeste entre le produit estimé de la taxe, et par suite son taux, et la part des dépenses du service non couvertes par des recettes non fiscales. Eu égard à la nature de ce contrôle, il lui appartient, lorsqu'il constate, pour un tel motif, 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, citées au point 10. 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.

19. Au demeurant, 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. L'Etat et la Métropole de Lyon ne peuvent donc utilement soutenir que la décharge de la totalité de la taxe aurait pour effet de permettre à la société Auchan de bénéficier gratuitement du service.

20. L'Etat assure le recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour le compte de la Métropole de Lyon, à ses risques, en application des dispositions des articles L. 2331-11 du code général des collectivités territoriales et 1641 du code général des impôts. Or, le remboursement de la taxe perçue illégalement par la Métropole constitue une conséquence de l'illégalité des délibérations par lesquelles celle-ci a voté les taux applicables pour les années 2010 à 2015.

21. L'Etat et la Métropole de Lyon ne sont donc pas fondés à demander que le montant du dégrèvement dont la SA Auchan bénéficie soit limité à la part excédentaire de la taxe, par rapport au coût du service.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à laquelle la S.A. Auchan été assujettie pour les années 2015 n'ayant aucune base légale, elle est fondée à en demander la décharge totale.

Sur les conclusions tendant à la restitution des impositions en litige :

23. En l'absence de litige né et actuel, les conclusions de la S.A. Auchan tendant à la restitution des sommes versées au Trésor, majorées des intérêts moratoires, sont prématurées et ne peuvent en conséquence qu'être rejetées.

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

24. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

25. En tout état de cause, ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Auchan, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la Métropole de Lyon demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

26. Dans les circonstances de l'espèce, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge de la société Auchan les frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La société Auchan est déchargée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, mise à sa charge pour l'année 2015, sur les rôles de la Métropole de Lyon, pour un bien situé à Saint-Priest.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Auchan, à la Métropole de Lyon et au directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes et du département du Rhône.

Délibéré après l'audience du 23 octobre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Guillaume Mulsant, premier vice-président du tribunal,
M. François Pourny, président de chambre,
M. Marc Clément, président de chambre,
M. Moya, premier conseiller,
M. Pierre Liszewski, premier conseiller.

Lu en audience publique le 14 novembre 2018.

Le président-rapporteur,

Le président assesseur le plus ancien,

G. Mulsant

F. Pourny

Le greffier,

T. Zaabouri

La République mande et ordonne au ministre de l'action et des comptes publics 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 conforme,
Le greffier