

N° 434900

REPUBLIQUE FRANÇAISE

METROPOLE DE LYON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Rose-Marie Abel
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

Mme Marie-Gabrielle Merloz
Rapporteure publique

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 1^{er} octobre 2021
Décision du 22 octobre 2021

Vu la procédure suivante :

L'association des contribuables actifs du lyonnais (CANOL) a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler les délibérations n° 2016-1010 et n° 2016-1014 du 21 mars 2016 par lesquelles le conseil de la métropole de Lyon a respectivement approuvé le budget primitif 2016 et fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'année 2016. Par un jugement n° 1603892 du 12 juillet 2018, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération n°2016-1014 du 21 mars 2016 et rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par un arrêt n° 18LY03504 du 25 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par la métropole de Lyon contre ce jugement en tant qu'il annule la délibération n° 2016-1014 du 21 mars 2016 ainsi que l'appel incident de l'association des contribuables actifs du lyonnais contre ce jugement en tant qu'il rejette sa demande tendant l'annulation en tout ou partie de la délibération n°2016-1010.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 septembre et 26 décembre 2019 et le 29 septembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la métropole de Lyon demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt en tant qu'il a rejeté son appel ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'association des contribuables actifs du lyonnais la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rose-Marie Abel, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de la Métropole de Lyon et à la SCP Duhamel, Rameix, Gury, Maître, avocat de l'association des contribuables actifs du lyonnais (CANOL) ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 1^{er} octobre 2021, présentée par la Métropole de Lyon ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'association des contribuables actifs du Lyonnais (CANOL) a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler les délibérations du conseil de la métropole n° 2016-1010 et n° 2016-1014 du 21 mars 2016 ayant adopté le budget primitif de l'année 2016 et fixé les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour cette même année. Par un jugement du 12 juillet 2008, le tribunal a annulé la délibération fixant les taux de la taxe pour l'année 2016 et rejeté les conclusions dirigées contre la délibération adoptant le budget primitif. Par un arrêt du 25 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté, d'une part, l'appel formé par la métropole de Lyon contre ce jugement en tant qu'il a annulé la délibération fixant les taux de la taxe et, d'autre part, l'appel incident de l'association contre ce jugement en tant qu'il a rejeté sa demande d'annulation de la délibération approuvant le budget primitif 2016. La métropole de Lyon se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant qu'il a rejeté son appel.

2. Aux termes du I de l'article 1520 du code général des impôts, applicable à la métropole de Lyon, dans sa rédaction applicable au litige: « *Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ».

3. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères susceptible d'être instituée sur le fondement de ces dispositions 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 ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées pour ce service, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

4. Les dépenses susceptibles d'être prises en compte sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe.

5. Pour juger disproportionné le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères adopté par le conseil de la métropole de Lyon pour l'année 2016, la cour administrative d'appel a retenu qu'il n'y avait pas lieu d'inclure, dans les dépenses de fonctionnement à prendre en compte au titre du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers, les dépenses représentatives de la quote-part d'activité de chaque service transversal de la métropole de Lyon, pour un montant de plus de 17 millions d'euros, au motif que la ventilation de ces dépenses par service au moyen d'une comptabilité analytique dénuée de clef de répartition ne permettait pas d'établir que ces dépenses auraient été exposées pour le fonctionnement du seul service de collecte et de traitement des déchets.

6. Il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les dépenses en cause correspondent à une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la métropole et que cette quote-part a été calculée au moyen d'une comptabilité analytique permettant, par différentes clés de répartition, d'identifier avec suffisamment de précision les dépenses qui, parmi celles liées à l'administration générale de la métropole, peuvent être regardées comme ayant été directement exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales. Par suite, en jugeant que la comptabilité analytique produite par la métropole de Lyon ne comportait pas de clef de répartition permettant d'établir si les dépenses en cause étaient directement exposées pour le service de collecte et de traitement des déchets, la cour administrative d'appel a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis.

7. Il résulte de ce qui précède que la métropole de Lyon est fondée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, en tant qu'il a rejeté son appel.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association des contribuables actifs du lyonnais une somme de 3 000 euros à verser à la métropole de Lyon au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la métropole de Lyon, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 1^{er} de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 25 juillet 2019 est annulé.

Article 2 : L'affaire est, dans cette mesure, renvoyée à la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : L'association des contribuables actifs du lyonnais versera à la métropole de Lyon une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association des contribuables actifs du lyonnais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la métropole de Lyon et à l'association des contribuables actifs du lyonnais.

Délibéré à l'issue de la séance du 1^{er} octobre 2021 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. H... C..., M. Pierre Collin, présidents de chambre ; M. F... I..., M. G... D..., M. Hervé Cassagnabère, conseillers d'Etat et Mme Rose-Marie Abel, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 22 octobre 2021.

Le Président :
Signé : M. J... B...

La rapporteure :
Signé : Mme Rose-Marie Abel

La secrétaire :
Signé : Mme A... E...