



Article 7 du PLF 2019 : L'État se désengage sur les contentieux TEOM ... et fait la promotion de la TEOMI

Depuis près de 4 ans, et plus précisément depuis la « jurisprudence Auchan » (CE, 31 mars 2014, n°368111), les contentieux engagés par des entreprises contre les collectivités locales en matière de TEOM, se multiplient. En fin d'année dernière, par 22 jugements du 4 décembre 2017, le tribunal administratif de Lyon a prononcé, par exemple, la décharge totale des sommes versées au titre de la TEOM pour 12 sociétés à la Métropole de Lyon. Par application du même raisonnement aux taux fixés en 2013 et 2014 par la communauté urbaine Saint-Etienne Métropole, 4 sociétés, dont les locaux sont situés sur ce territoire, ont également été déchargées du versement de cette taxe.

Contentieux TEOM : Le caractère « manifestement disproportionnés » de la TEOM ... Pour l'État les collectivités locales n'ont qu'à payer !

Pour comprendre ce qui est reproché aux collectivités locales compétentes en matière de déchets et finançant l'élimination de ces derniers par la TEOM, il suffit de revenir sur les considérants du Conseil d'État. Ainsi, dans une jurisprudence en date du 14 décembre 2016, le CE a confirmé la décharge de cotisation de TEOM prononcée par le TA de Rennes en faveur de la SNC (société en nom collectif) PHMC, en rappelant :

- Que « la TEOM 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 » (d'ailleurs par l'arrêt CE, 19 mars 2018, SAS Cora, n° 402946, le Conseil d'État a également rappelé qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte les dépenses d'administration générale de la commune dans le coût d'élimination des déchets ménagers devant être financé par la TEOM).
- Que « la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'aurait pas été instituée ».

- « Qu'il en résulte que le produit de cette taxe (la TEOM) et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses (celles exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des « déchets ménagers »), tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux. »

Un argumentaire repris par le juge administratif dans une autre affaire (TA de Montreuil – Audience du 04 mai 2017 – Groupe Auchan SA) à l'occasion de laquelle la société Groupe Auchan SA a été déchargée, des cotisations de TEOM établies au titre des années 2011 et 2012 dans les rôles de la commune de Croix (Nord), au motif que le taux de TEOM était disproportionné par rapport au coût net de l'élimination des seuls déchets ménagers. En effet, dans cette affaire, si le coût total du service de collecte et de traitement des déchets s'affichait à 157 412 424 euros, il s'est avéré que celui-ci contenait le coût de collecte et de traitement des déchets non ménagers s'élevant lui à 13 614 883 euros, soit 143 797 541 euros pour le seul coût de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Il s'est avéré également qu'il convenait de retrancher à ce montant, 16 088 667 euros de recettes non fiscales de toute nature, soit in fine un coût net de dépenses d'enlèvement et de traitement des seules ordures ménagères non couvertes par des recettes non fiscales s'élevant à 127 708 874 euros. Un montant confronté aux 140 070 397 euros de TEOM, lequel est alors apparu supérieur de 9,6% par rapport aux dépenses nettes devant être couvertes. Il n'en fallait pas plus au juge pour considérer que le taux de TEOM voté (à 16,51%) par la métropole de Lille était « disproportionné » au regard des dépenses à financer.

Reste que ce contentieux, comme bon nombre d'autres, concerne des exercices antérieurs à 2015. Et ce n'est pas un hasard ! En effet, jusqu'à la loi de finances rectificative de 2015 et son article 57, la redevance spéciale destinée à financer les déchets non ménagers, était obligatoire, ce qui signifiait a contrario que la TEOM ne devait servir au financement de l'élimination que des seuls déchets ménagers. Depuis, la LFR de 2015 a changé les règles applicables en la matière faisant de la redevance spéciale, une redevance facultative, le législateur espérant ainsi arrêter l'hémorragie de la jurisprudence « Auchan » de 2014.

Parallèlement, le Conseil d'État a, lui aussi, un peu assoupli sa position à l'occasion d'un nouvel arrêt « Auchan » du 25 juin 2018 (n°414056), puis à l'occasion d'un arrêt « SCI Le Grand But » du 26 juillet 2018 (n°415274) en apportant un certain nombre de précisions, pour une fois, plutôt favorables aux collectivités locales levant la TEOM, à savoir :

- Il convient, pour apprécier le caractère disproportionné ou non de la TEOM, de prendre en considération les données dont disposait l'organe délibérant lors du vote du taux de TEOM et non les données résultant a posteriori de l'exécution du service, sous-entendu, une différence pouvant alors exister entre les deux périodes ;
- Les excédents de fonctionnement reportés résultant de l'exécution du service « déchets » ne doivent pas, en tant que ressource « non pérenne », être regardés comme des recettes non fiscales et donc ne doivent pas être pris en considération dans le calcul conduisant à l'appréciation du caractère disproportionné ou non de la TEOM ;

- Les dépenses devant être prises en considération dans le dimensionnement de la TEOM « *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 dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées* », l'article 7 du projet de loi de finances pour 2019 (sous réserve du vote définitif du texte), allant même plus loin en la matière en autorisant la prise en compte soit des dotations aux amortissements, soit des dépenses réelles d'investissement dans les dépenses qui peuvent être retenues pour le calcul de la TEOM.

Reste qu'au travers de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2019, l'État tend surtout à se désolidariser des collectivités locales, laissant ces dernières se sortir (ou pas) des contentieux TEOM dans lesquelles elles sont empêtrées. Ainsi, ledit article, prévoit-il : « *IV. – Le dégrèvement de la taxe consécutif à la constatation, par une décision de justice passée en force de chose jugée, de l'illégalité des délibérations prises par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, fondée sur la circonstance que le produit de la taxe et, par voie de conséquence, son taux, sont disproportionnés par rapport au montant des dépenses mentionnées au premier alinéa du I de l'article 1520 et non couvertes par des recettes ordinaires non fiscales, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux, est à la charge de cette commune ou de cet établissement public de coopération intercommunale. Il s'impute sur les attributions mentionnées aux articles L. 2332-2, L. 3662-2 et L. 5219-8-1 du code général des collectivités territoriales* ». Une disposition qui vise, selon le PLF 2019, à « responsabiliser les collectivités locales » ! Une jolie façon surtout pour l'État de « *filer à l'anglaise* » et ne pas régler clairement le fond du problème

La TEOMI : L'autre visage de l'article 7 du PLF 2019

On l'aura bien compris, les collectivités locales compétentes en matière d'élimination des déchets vont devoir se débrouiller seules pour régler les risques de contentieux sur la TEOM, sans vraiment pouvoir compter sur le juge et encore moins sur l'État.

Heureusement, l'article 7 du PLF 2019 ne traite pas que de la TEOM. Il vise également à donner un coup de pouce à la TEOMI ... autrement dit la TEOM incitative ... laquelle connaît un début de vie pour le moins poussif.

A sa décharge, contrairement à la REOM incitative permise depuis le grenelle de l'environnement de 2009, la TEOM incitative n'est rendue possible, il est vrai, que depuis la loi de finances pour 2012 et son article 97. Son caractère non-obligatoire et les premiers retours d'expérience témoignant de frais supplémentaires à la fois de mise en place et de communication ont eu raison de son succès qui n'aura été jusqu'ici que dans les textes. Et pourtant, avec l'objectif affiché par le Gouvernement dans l'article 70 de la loi de transition énergétique du 17 août 2015 de tendre « *vers la généralisation d'une tarification incitative en matière de déchets, avec pour objectif que 15 millions d'habitants soient couverts par*

cette dernière en 2020 et 25 millions en 2025 » le ton était donné. Sauf qu'avec 200 collectivités ayant fait le choix de la tarification incitative en 2017, dont 10 uniquement en faveur de la TEOMI, cette dernière n'apparaît clairement pas comme ayant les faveurs des élus et ce alors même que la TEOM est très largement majoritaire sur le territoire national.

Pourtant quelques souplesses avaient été intégrées dans l'article 1522 bis du CGI pour rendre la TEOMI attractive. Ainsi cet article prévoit-il que « *les tarifs de la part incitative sont fixés chaque année par délibération (...), de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe* » ce qui permet de limiter l'impact pour le contribuable et envisager une montée en puissance progressive du dispositif. De même, l'article 1522 bis du CGI permet aux communes et à leurs EPCI de rattachement d'instituer la part incitative de la taxe dans seulement une ou plusieurs parties de leur territoire s'ils le décident pour une période maximale de cinq ans, à l'issue de laquelle, la part incitative devra être étendue à l'ensemble du territoire, sauf si la commune ou l'EPCI la supprime par une délibération prise dans les mêmes conditions. Autrement dit, tout était fait jusqu'alors pour que le passage entre TEOM et TEOMI se fasse en douceur et qu'en cas d'échec rien ne soit rétroactif. Mais rien y fait ! Les collectivités locales ne semblent pas vouloir franchir le cap alors même que la conscience verte gagne du terrain parmi l'opinion publique.

Alors le Gouvernement semble décidé à revenir aux anciennes recettes, celles qui ont permis le « coup de fouet » de l'intercommunalité pour qu'elle prenne son envol ... l'incitation financière ! Bon ... une incitation financière toute mesurée bien sûr en période de restriction budgétaire. Mais tout de même, l'intention est là.

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit ainsi pour relancer la machine écologique de la TEOMI, deux mesures phare, la seconde tendant à compenser financièrement la première, auxquelles s'ajoute une troisième mesure facilitatrice (extrait de l'exposé des motifs de l'article 7 du PLF 2019) :

- Il s'agit tout d'abord d'autoriser, la première année de l'institution de la part incitative, que le produit total de la TEOM **puisse être supérieur jusqu'à 10 % au produit de TEOM de l'année précédente**, afin de permettre la prise en compte du surcoût qu'occasionne, à son démarrage, la mise en place de la part incitative (rappelons ici que le passage à la TEOMI n'est possible que dès lors que le territoire relevait, un an auparavant, déjà de la TEOM) ;
- Pour que cette augmentation de produit de la TEOM ne pèse pas ou peu sur le contribuable, le Gouvernement prévoit de **diminuer de 8 % à 3 % les frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs (« frais de gestion »)** à la charge des contribuables, **au titre des trois premières années au cours desquelles est mise en œuvre la part incitative**. Il s'agit ici de permettre aux collectivités « jouant le jeu », d'absorber l'impact du surcoût qu'occasionne, à son démarrage, la mise en place de la part incitative, sans augmenter pour autant la pression fiscale pesant sur les contribuables ;

- Enfin le Gouvernement, parce que l'objectif de la mise en place d'une part incitative de TEOM est d'abord de réduire la production de déchets, permet aux collectivités locales volontaires d'inclure dans le champ de la TEOM les dépenses liées à la définition et aux évaluations des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Des dispositions qui s'appliqueraient aux impositions établies à compter du 1er janvier 2019, dès lors que la délibération instituant la part incitative mentionnée au I de l'article 1522 bis du CGI est postérieure au 1er janvier 2018 (autrement dit pas d'incitation pour ceux ayant déjà franchi le pas).

Ces nouvelles mesures sauront-elles conduire la TEOMI vers le succès attendu. Rien n'est moins sûr, à moins que l'élan écologique du moment abreuve le courage politique des élus en place. L'espoir est permis.

Fabian MEYNAND

Consultant

Partenaires Finances Locales

f.meynand@partenairesfl.com