

N° 444266 – Société PF02

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 11 mars 2022

Lecture du 1^{er} avril 2022

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteuse publique

Après la métropole de Lyon¹, puis la Ville de Paris², c'est avec la métropole de Grenoble Alpes Métropole que vous poursuivez votre tour de France du financement du service de collecte et de traitement des déchets dans les grandes agglomérations.

La société PF02 vous demande d'annuler le jugement par lequel le tribunal administratif de Grenoble a refusé de prononcer la décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à laquelle elle a été assujettie au titre des années 2016 et 2017 à raison de locaux dont elle est propriétaire à Grenoble.

Son pourvoi vous permettra de préciser les contours de la notion de « recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal », au sens de l'article 1520 du CGI, qui doivent être déduites des dépenses exposées pour le service des déchets afin de vérifier, conformément aux principes posés par votre jurisprudence³, l'absence de disproportion manifeste entre le produit de la taxe, tel qu'il résulte du taux voté par les collectivités, et les dépenses qu'elle a pour objet de financer.

Depuis le 1^{er} janvier 2016⁴, l'article 1520 du CGI prévoit que la TEOM peut couvrir les dépenses exposées pour la collecte et le traitement tant des déchets ménagers que des déchets non ménagers pouvant être traités sans sujétions techniques particulières⁵. Il en est ainsi, même lorsque la collectivité a institué la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT, le coût de leur collecte et de leur traitement étant susceptible d'être couvert, concurremment par le produit de cette redevance et par la TEOM⁶.

Par ailleurs, la TEOM a vocation à financer la seule partie de ces dépenses qui ne sont pas déjà couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal, dont vous avez

¹ 22 octobre 2021, Métropole de Lyon, n° 434900, au rec. et à la RJF 1/22 n° 96.

² 9JS, 2 février 2022, min. c/ Société GEC 7, n° 451434.

³ Par la décision du 31 mars 2014, min. c/ Sté Auchan France, n° 368111, 368123 et 368124, aux tables, RJF 6/14 n° 639, pour les règles en vigueur avant l'intervention de la loi de finances rectificative pour 2015 et par la décision précitée *Métropole de Lyon* à compter du 1^{er} janvier 2016.

⁴ Et la réforme issue de l'article 57 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015.

⁵ Visés par l'article L. 2224-14 du CGCT.

⁶ 29 novembre 2021, Société Etablissements Darty et Fils, n° 454684, RJF 2/22 n° 222.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

précisé qu'elles correspondent aux recettes non fiscales de la section de fonctionnement du budget des collectivités territoriales, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du CGCT, relatives aux opérations de collecte et de traitement des déchets. Ces articles énumèrent une série de produits nommément désignés, qui permettent de prendre en compte les produits d'exploitation du service, liés notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux ou aux soutiens reçus des éco-organismes (art. L. 2331-2, 6°), ou encore les concours dédiés de l'Etat et les subventions au service (art. L. 2331-2, 11° et art. L. 2331-2, 13°). Sont également susceptibles d'être pris en compte, plus généralement, les produits correspondant à la « catégorie-balai » du 12° de l'article L. 2331-2, comprenant « *toutes les autres recettes annuelles et permanentes* », qui seraient affectés au financement du service des déchets.

Vous avez jugé que, depuis le 1^{er} janvier 2016, le produit attendu de la redevance spéciale pour la collecte des déchets non ménagers doit figurer parmi ces recettes non fiscales, lorsque la collectivité a fait le choix de l'instituer (29 novembre 2021, Société Etablissements Darty et Fils, n° 454684, RJF 2/22 n° 222). Et vous avez également précisé que les recettes d'ordre de la section de fonctionnement ne pouvaient être exclues par principe, certaines recettes, telles que les reprises sur dotations aux amortissements ayant vocation à être prises en compte (20 septembre 2019, SA Sogefimur, n° 419661, aux tables, RJF 12/19 n° 1202).

A l'inverse, vous avez jugé, par une décision *Sté Auchan France* du 25 juin 2018 (n° 414056, aux tables et à la RJF 10/18 n° 1030) que les recettes non fiscales affectées au service des déchets ne comprennent pas les excédents de fonctionnement résultant de l'exécution des budgets des années précédentes faisant l'objet d'un report. Cette solution repose sur le fait que ces sommes ne revêtent pas, par nature, un caractère récurrent, et n'entrent donc ni dans la catégorie des recettes annuelles permanentes visées par le 12° de l'article L. 2331-2 du CGCT, ni dans aucune des autres recettes énumérées par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du même code.

Dans le cas particulier d'un service de collecte et de traitement des ordures ménagères confié par une communauté d'agglomération à un syndicat mixte, votre 8^e chambre jugeant seule a également jugé qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte, au titre des recettes non fiscales, les contributions versées par les membres du syndicat mixte (5 mai 2021, SAS Hôtelière de la porte de Sèvres, n° 438897, RJF 07/21 n° 767). La solution repose sur la logique suivante : dès lors que la TEOM est perçue, non pas directement par le syndicat mixte, mais par les collectivités qui en sont membres, la prise en compte des contributions versées par ces dernières au syndicat, qui sont prélevées sur leur budget général, irait à l'encontre du choix que le législateur a entendu ménager aux collectivités entre différents modes de financement du service des ordures ménagères : celui-ci peut en effet passer soit par la mobilisation des ressources ordinaires du budget général, soit par la TEOM, soit par un panachage entre ces deux outils, soit encore, par l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères prévue par l'article L. 2333-76 du CGCT.

Cette logique générale doit également guider l'appréciation qu'il convient de porter sur les faits de l'espèce. La métropole de Grenoble Alpes Métropole n'a, pour sa part, pas externalisé

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la gestion du service des déchets, qu'elle exploite pour l'essentiel, en régie, à l'exception de certaines prestations faisant l'objet de délégations. A l'image d'une bonne partie des collectivités gestionnaires des déchets⁷, et conformément aux préconisations de la Cour des comptes⁸, elle a fait le choix, en 2012, de créer un budget annexe du service public des déchets, distinct de son budget principal, afin de permettre une meilleure identification des charges liées à ces opérations. Rappelons que la tenue d'un tel budget annexe n'est, en cas de financement par la TEOM, pas obligatoire⁹, l'article L. 2313-1 du CGCT imposant uniquement que les documents budgétaires soient assortis d'un état annexe retraçant les dépenses et les sources de financement du service.

Au cours des années en cause, figuraient parmi les recettes de ce budget annexe des subventions d'équilibre issues du budget général de la métropole, d'un montant de 4,5M€ pour l'année 2016 et de 4M€ pour l'année 2017. Devant les juges du fond, la société PF02 soutenait que ces sommes devaient être regardées comme des recettes non fiscales affectées au service des déchets, dès lors que de telles subventions avaient été comptabilisées au moins au titre de six années consécutives, de sorte qu'elles entraient dans le champ des recettes annuelles et permanentes visés par le 12° de l'article L. 2331-2 du CGCT. Le tribunal a jugé, à l'inverse, que la subvention du budget général, qui ne saurait présenter un caractère récurrent et qui a pour objet d'assurer l'équilibre financier du service, n'est pas au nombre des recettes non fiscales destinées à couvrir les dépenses du service des ordures ménagères.

Si la configuration de l'espèce, où la subvention d'équilibre vient compenser un déficit de fonctionnement récurrent, se présente, en quelque sorte, comme le décalque inversé de l'affaire *Société Auchan*, où était en cause le report d'excédents d'années précédentes, nous ne pensons pas que le caractère récurrent ou non des subventions d'équilibre soit pertinent pour en apprécier la nature. C'est, davantage, la nature même de ces subventions qui est déterminante. Il ne s'agit pas de subventions en provenance de tiers, qui seraient dédiées au financement du service public des déchets, mais d'un simple flux budgétaire interne au sein des comptes de la collectivité qui perçoit la TEOM, dans un contexte où la création d'un budget annexe n'est pas obligatoire et a pour objet de permettre un meilleur suivi des charges liées au service des déchets. Alors que les règles de la comptabilité publique imposent le vote à l'équilibre des budgets des collectivités, y compris de leurs budgets annexes, la subvention d'équilibre traduit le choix exercé par la métropole de Grenoble de financer une partie du coût de la collecte et du traitement des ordures par ses recettes générales ordinaires, et non

⁷ Soit 39% des collectivités gestionnaires en 2012, selon les indications de la revue de dépenses relative aux budgets annexes des collectivités locales établie par l'IGF en mai 2016.

⁸ « Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », rapport public thématique de septembre 2011.

⁹ Le service est alors, compte tenu de ce mode de financement, regardé comme un service public administratif (28 juin 1996, SARL d'exploitation des établissements Bailly, n° 141561, aux tables sur ce point). L'institution d'un budget annexe est, en revanche, obligatoire lorsque le service est financé par la voie de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT, celui-ci étant alors regardé comme un service public industriel et commercial (v., par analogie TC, 23 juin 2003, Clinique de la pointe rouge, n° 3367, RJF 2003, n° 1284). Dans ce dernier cas, le budget annexe traduit, sur le plan budgétaire, l'obligation d'équilibre du financement des SPIC et permet de fixer le tarif de la redevance, les subventions d'équilibre du budget général étant, en principe, proscrites.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

exclusivement par la TEOM. Déduire ce type de subventions des dépenses exposées, aux fins d'apprécier la proportionnalité du taux de TEOM, aurait pour effet de restreindre la possibilité pour les collectivités qui font le choix de recourir à un budget annexe de financer par la taxe une partie de leurs dépenses de déchets, en méconnaissance de l'article 1520 du CGI. En réalité, la récurrence des subventions d'équilibre a pour effet, *in fine*, d'alléger la charge des contribuables assujettis à la TEOM en affectant des recettes ordinaires générales au financement du service.

Nous vous proposons de confirmer, sur ce point, la solution du jugement, tout en redressant sa motivation, la récurrence des subventions d'équilibre étant sans incidence sur leur qualification.

Cette précision, importante au regard de la masse des contentieux dont sont saisis les tribunaux en matière de TEOM, ne pourra faire l'objet que d'un *obiter dictum*. Vous n'en devrez, en effet, pas moins faire droit au pourvoi, le tribunal ayant incorrectement appliqué les nouvelles règles issues la loi de finances rectificative pour l'année 2015. Après avoir cité les textes antérieurs à cette réforme, inapplicables *rationae temporis*, il a, pour l'exercice du contrôle de proportionnalité, comparé le produit attendu de la taxe avec les dépenses relatives tant aux déchets ménagers qu'aux déchets non ménagers, ce qui était correct, mais sans en déduire le montant de la redevance spéciale, comme il aurait dû le faire s'agissant d'une recette non fiscale affectée aux opérations que la TEOM a vocation à financer (29 novembre 2021, Société Etablissements Darty et Fils, n° 454684, RJF 2/22 n° 222).

Vous annulerez donc le jugement et renverrez l'affaire au tribunal afin que celui-ci puisse procéder à un nouvel examen des faits.

PCMNC à l'annulation du jugement attaqué, au renvoi de l'affaire au tribunal administratif de Grenoble et à ce que l'Etat verse une somme de 1500 euros à la société PF02 au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.