

N° 449553
REGION HAUTS-DE-FRANCE

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 13 janvier 2023
Décision du 7 février 2023

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. La région Hauts-de-France a sollicité, en 2017, le dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) mise à sa charge au titre des années 2010 à 2016 à raison de ses propriétés bâties situées sur le site du port de Calais en se prévalant de l'exonération prévue par le 4 du III de l'article 1521 du code général des impôts (CGI) en faveur des locaux situés « *dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures* ». L'administration a rejeté comme tardive sa réclamation s'agissant des années 2010 à 2015¹, accordé un dégrèvement partiel des cotisations établies au titre des années 2016 et 2017 et maintenu des cotisations de taxe d'un montant de l'ordre de 208 000 euros au titre de 2016 et de 215 000 euros au titre de 2017. La région Hauts-de-France a demandé la décharge de ces cotisations restant en litige au tribunal administratif de Lille qui a rejeté ses demandes².

2. Dans son jugement, contre lequel la région se pourvoit en cassation, le tribunal a relevé que l'absence de service de collecte des déchets ménagers à l'intérieur du périmètre du port de Calais résulte de l'impossibilité pour le service de collecte d'y accéder en raison des barrières, grillages et portails surveillés qui en limitent l'entrée. Il en a déduit que le port qui appartient à la région requérante « constitue une entité au regard des conditions de [sa] desserte (...) et ne saurait être réduit à une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ». Il a ajouté, explicitant ainsi cette formule un peu mystérieuse, que « la distance à retenir pour apprécier si le site portuaire de la région doit ou non être regardé comme desservi par le service d'enlèvement des ordures ne saurait être appréhendée à partir des limites des parcelles le composant ». Constatant que les « points de ramassage sont situés à moins de 200 mètres des entrées du site, soit à une distance telle que les installations dont

¹ Par application des dispositions de l'article R.* 196-2 du livre des procédures fiscales.

² Par jugement du 10 décembre 2020, nos 1800974, 7800976.

il s'agit ne peuvent être regardées comme non desservies par les véhicules de ramassage des déchets », il a rejeté la demande de décharge des cotisations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères restées à la charge de la région.

3. La région soutient que le tribunal a entaché son jugement d'erreur de droit en appréciant les conditions de desserte du service d'enlèvement des ordures comme si le port de Calais formait une entité indivisible et non parcelle par parcelle.

4. Rappelons que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères porte « *sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties* » (article 1521 du CGI) et qu'elle « *est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux* » (article 1523 du même code). Et disons immédiatement que dans le cadre de la décentralisation portuaire³, la propriété du port de Calais a été transférée, à compter du 1^{er} janvier 2007, à la région Haut-de-France en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁴. En sa qualité de propriétaire du port de Calais, la région requérante est donc bien redevable de la taxe en litige.

Rappelons également qu'il résulte des articles 1520 et 1521 du code général des impôts que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a, contrairement à la redevance du même nom susceptible d'être instituée en vertu de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales, le caractère d'une imposition de toute nature et non celui d'une redevance pour services rendus. Et que la circonstance que le propriétaire d'un immeuble passible de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) situé dans une zone desservie par le service éliminerait lui-même les déchets ménagers produits par cet immeuble,

³ Sur cette question v. le rapport d'Odette Herviaux, sénatrice du Morbihan, *Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire*, 2014, 66 p.

⁴ Les articles 30 et s. de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont notamment inséré dans le code des ports maritimes un article L. 601-1 dont les dispositions, s'agissant de la compétence des régions pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce, ont été transférés à l'article L. 5314-1 du code des transports.

sans recourir à l'utilisation du service, n'est pas, par elle-même, de nature à justifier une absence d'assujettissement⁵.

Rappelons enfin que le 4 du III de l'article 1521 du code général des impôts, dont se prévaut la région requérante, prévoit que sont exonérés de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sauf délibération contraire des organes compétents, « *les locaux situés dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures* ».

5. La présente affaire vous invite à revenir sur cette notion, ancienne⁶, de « locaux situés dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures »⁷ sur laquelle vous vous êtes déjà interrogés à plusieurs reprises, mais dans une configuration inédite en jurisprudence, ce qui a justifié son inscription au rôle de votre formation de jugement.

Plusieurs de vos décisions, parfois un peu anciennes, peuvent vous guider pour trancher le présent litige.

5.1. Vous avez ainsi jugé, dans votre décision de 1981, *A...*⁸, que la distance à retenir pour apprécier si une propriété doit ou non être regardée comme desservie par le service municipal d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas celle qui existe entre le point de passage le plus proche du véhicule de ce service et la maison d'habitation (située, en l'espèce, à 700 mètres), mais celle qui existe entre le point de passage le plus proche du véhicule et l'entrée de la propriété sur laquelle est édifiée cette maison. Et, dans cette affaire, vous avez considéré, après une visite des lieux effectuée en présence des parties, que cette distance à l'entrée de la propriété étant de 200 mètres, la maison d'habitation devait être

⁵ CE 8/3 CHR, 12 mars 2021, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA BPCE Lease Immo*, n° 442583, B, concl. R. Victor.

⁶ Décret du 11 décembre 1926 pris en application de la loi du 13 août 1926.

⁷ La délimitation des parties de la commune dans lesquelles le service d'enlèvement des ordures ne fonctionne pas relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE 8/9 SSR, 12 mai 1997, *Soc. Natiobail*, n°s 115677, 134271, concl. J. Arrighi de Casnova, B) et la déduction qui en est faite que le propriétaire de l'immeuble ne pouvait être exonéré de la TEOM donne lieu à un contrôle de l'erreur de droit (même décision).

⁸ CE 9/8 SSR, 24 juillet 1981, *A...*, n° 20697, B (à propos d'une maison située à l'intérieur d'un parc de plusieurs hectares); RJF 1981 n° 991, Dr. Fisc. 1981 n° 45 c. 2004.

regardée comme desservie par le service de collecte et ne pouvait donc être exonérée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

5.2. Cette distance de 200 mètres⁹ à l'entrée de la propriété sur laquelle sont édifiées des constructions apparaît dans votre jurisprudence comme une distance maximale au-delà de laquelle il ne serait pas acceptable d'apporter ses bacs ou sacs de déchets ménagers¹⁰ : vous refusez l'exonération de taxe s'agissant de propriétés situées à 45 mètres¹¹ ou à 150 mètres environ en dépit d'une déclivité notable du passage à emprunter¹² ou à près de 190 mètres¹³ et qui, en conséquence, bénéficient du service d'enlèvement, mais l'admettez s'agissant, par exemple, d'un immeuble éloigné de plus de 500 mètres de la plus proche des rues desservies par les véhicules d'enlèvement¹⁴.

Notons à cet égard que dans la présente affaire, il n'est pas contesté, ainsi que l'a jugé le tribunal, que les points de ramassage sont tous situés à moins de 200 mètres des différentes entrées du site portuaire. En revanche, comme vous l'aurez compris, nombreux sont les bâtiments édifiés dans l'enceinte du site qui se trouvent à une distance supérieure.

5.3. Vous vous êtes aussi interrogés sur le cas des ensembles immobiliers composés de différents bâtiments. Et vous avez considéré dans votre décision *M. L...*¹⁵ de 2007 qu'une propriété faisant partie d'un lotissement en copropriété, lui-même desservi sous la forme de trois points de ramassage, ne peut bénéficier de l'exonération de taxe d'enlèvement alors même que cette propriété est éloignée des points de collecte : c'est l'entrée de la copropriété qui doit être retenue pour mesurer la distance jusqu'au point de passage des véhicules de collecte des déchets ou du point d'apport volontaire.

⁹ CE 9/8 SSR, 24 juillet 1981, *A...*, n° 20697, B, préc. ; CE 24 mai 1963, *M. Dufour*, n° 59268, Dr. fisc. 1963 n° 26 c. 655.

¹⁰ V. en ce sens : R. Victor, concl. sur CE 8/3 CHR, 12 mars 2021, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ SA BPCE Lease Immo*, n° 442583, B.

¹¹ CE 8/7 SSR, 9 juin 1971, *Sieur C... c/ min. des finances*, n° 80986, Rec. T. p. 1005.

¹² CE 7/9 SSR, 29 novembre 1978, *V...*, n° 11891, B ; RJF 1979 n° 30.

¹³ CE 8/9 SSR, 17 octobre 1979, *B...*, n° 14987, C.

¹⁴ CE, 28 mars 1934, *Sieur R...*, n° 34352, Rec. p. 451.

¹⁵ CE 8/3 SSR, 30 mars 2007, *M. L...*, n° 276701, C.

Votre jurisprudence tient ainsi clairement compte, pour apprécier la délimitation des parties de la commune dans lesquelles le service d'enlèvement des ordures ne fonctionne pas et, partant, du champ de l'exonération de la taxe d'enlèvement, des limites extérieures, du périmètre, de la périphérie de l'ensemble du terrain ou de la propriété dans laquelle sont édifiés les bâtiments et non des limites physiques de ces bâtiments eux-mêmes.

5.4. Vous avez également eu à connaître de cas où les véhicules du service d'enlèvement des ordures ménagères ne pouvaient pas pénétrer dans le chemin interdit à la circulation où était situé l'immeuble litigieux, mais vous avez rejeté la demande d'exonération toujours au même motif que l'immeuble était situé à moins de 200 mètres d'une rue où fonctionnait ce service (voyez en ce sens vos décisions *Sieur C...*¹⁶ de 1971 et *V...*¹⁷ de 1978).

L'impossibilité d'accès du service de collecte à un immeuble inclus dans une propriété dont les limites sont situées à moins de 200 mètres d'un point de ramassage ne peut donc justifier l'exonération de taxe.

5.5. Il est vrai néanmoins que vous avez admis, dans une décision de 1952 (mentionnée au Tables du Recueil, p. 696)¹⁸, qu'une buvette exploitée à l'intérieur d'un jardin public inaccessible au service de collecte, en l'occurrence le jardin du Luxembourg, « en raison des heures de fermeture du Jardin et de la distance qui la sépare des sorties sur la rue », n'est pas desservie par le service des ordures ménagères et ne doit donc pas supporter la taxe.

Relevons toutefois que la buvette en question n'était pas exploitée par le propriétaire du jardin, mais par un tiers, un particulier bénéficiant d'une concession. En outre, nous n'avons identifié aucune autre décision de la même veine permettant d'ériger l'impossibilité d'accéder aux bâtiments en critère de l'exonération.

¹⁶ CE 8/7 SSR, 9 juin 1971, *Sieur C... c/ min. des finances*, n° 80986, Rec. T. p. 1005.

¹⁷ CE 7/9 SSR, 29 novembre 1978, *V...*, n° 11891, B ; RJF 1979 n° 30.

¹⁸ CE, 10 novembre 1952, *Min. des finances c/ X...*, n° 19390, Rec. T. p. 696.

6. En définitive, il nous semble que lorsqu'une propriété est composée de plusieurs parcelles, vous ne devez pas raisonner parcelle par parcelle. C'est donc la distance entre l'entrée de cette propriété et le point de collecte qui est décisive. Et vos décisions précédemment rappelées mesurent les 200 mètres entre les points de collecte et l'entrée de la propriété, et non la porte de l'immeuble ou la limite de chaque parcelle.

Or, le port de Calais, même s'il est composé de plusieurs parcelles cadastrales, est une propriété d'un seul tenant, une « unité foncière »¹⁹ ou une « unité foncière d'un seul tenant » pour reprendre une expression récemment employée par le Tribunal des conflits²⁰ ou que l'on retrouve dans de nombreux codes²¹. Faisant, au surplus, l'objet, d'une exploitation unique, il est à tout moment loisible à l'exploitant du port qui veut confier ses ordures ménagères au service d'enlèvement, de les faire porter à l'une des entrées de la propriété, c'est-à-dire en l'espèce de l'enceinte du site portuaire, où elles pourront être collectées. Il n'est d'ailleurs pas soutenu que la séparation des parcelles serait matérialisée dans l'enceinte du port et la notion d'entrée de parcelle n'a sans doute aucun sens.

7. Il est vrai qu'en l'espèce chaque parcelle composant le port maritime a fait l'objet d'une imposition distincte et que, selon les motifs de la décision de dégrèvement partiel prise en faveur de la région Hauts-de-France « chaque local soumis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a fait l'objet d'une mesure de distance par rapport à la carte des secteurs de collecte des déchets » mesure dont il résulte que seules certaines parcelles cadastrées se situent à plus de 200 mètres du point de collecte le plus proche. Et c'est seulement devant le tribunal administratif que l'administration, se ravisant, a soutenu que la distance

¹⁹ Une unité foncière correspond à un terrain ou à un ensemble de terrains contigus appartenant à un même propriétaire ou à des copropriétaires indivis (A. Skrzyerbak, concl. sur CE 1/4 CHR, 13 juin 2022, *M. et Mme M...*, n° 452457, B).

²⁰ TC, 5 décembre 2022, *Société d'exploitation agricole Ferme de Vauroisy et M. Z... c/ Société RTE*, n° 4253, concl. R. Victor, A.

²¹ Art. L. 143-2 du code de l'urbanisme, art. L. 2334-33, L. 3114-1, L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 434-3 du code de tourisme, art. L. 429-4, R. 422-42, R. 422-53 du code de l'environnement, art. R. 353-5-7 du code de l'énergie, art. R. 213-51 du code forestier, art. R. 725-7 du code de la sécurité intérieure.

doit être appréciée à partir des entrées du site accessibles aux véhicules de collecte.

Toutefois, il nous semble que si les différentes parcelles font l'objet d'une imposition distincte, c'est parce qu'elles sont évaluées séparément, chacune selon sa nature. Et cela n'a pas d'incidence, nous semble-t-il, sur la notion d'entrée de la propriété au sens de votre jurisprudence, ni en conséquence sur l'exonération prévue au 4 du III de l'article 1521 du code général des impôts.

8. Si vous nous suivez, vous écarterez l'unique moyen du pourvoi et considérerez que le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le port de Calais formait une propriété indivisible et en en déduisant que c'est à compter des entrées de cette propriété, et non à partir des limites de chaque parcelle la composant, que devait être mesurée la distance à retenir pour apprécier s'il pouvait être regardé comme desservi par le service d'enlèvement des déchets.

9. Et par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi.