

# Fiche n° 1

## Le contentieux TEOM « Auchan » Cadre juridique général

### SOMMAIRE

#### INTRODUCTION

I. CADRE JURIDICTIONNEL DU CONTENTIEUX TEOM « AUCHAN »

II. EXISTENCE D'UN CONTENTIEUX D'EXCÈS DE POUVOIR EN PARALLÈLE DU CONTENTIEUX INDIVIDUEL EN DÉCHARGE (PLEIN CONTENTIEUX)

III. DONNÉES BUDGÉTAIRES A PRENDRE EN COMPTE POUR APPRÉCIER LA RÉGULARITÉ DU TAUX DE TEOM

IV. ABSENCE DE DÉLIBÉRATION FIXANT LE TAUX DE TEOM DE L'ANNÉE N

V. APPRÉCIATION DU CARACTÈRE MANIFESTE DE L'EXCÉDENT

VI. TAUX DE TEOM ILLÉGAL : CONSÉQUENCES A TIRER

VII. SUBSTITUTION DE BASE LÉGALE

## INTRODUCTION

Dans une décision n° 368111 « Auchan » du 31 mars 2014, le Conseil d'État juge, en application de l'article 1520 du code général des impôts (CGI), que le produit de la TEOM, et par voie de conséquence son **taux**, ne doivent **pas être manifestement disproportionnés** par rapport au montant des seules **dépenses**, non couvertes par des recettes non fiscales, qu'elle a pour objet de financer.

Le législateur a tiré les conséquences de cette situation :

- une première fois, par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (article 57V), en précisant que la TEOM peut également financer, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016**, le service de collecte et traitement des déchets non ménagers assimilés aux déchets ménagers ;

- une seconde fois, par la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 pour 2019 (article 23 V), en étendant à nouveau, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019**, le champ des dépenses que la TEOM peut financer, et en mettant, sous conditions, à la charge des collectivités territoriales, le dégrèvement résultant de la disproportion du produit de la taxe (cf. note 2019/10164 du 16 novembre 2020).



Le Conseil d'État a été conduit à censurer pour erreur de droit des Tribunaux ayant appliqué une version du **obsolète** du texte ([CE, 28 février 2025, n° 489733](#)).

La présente fiche a pour objet de rappeler le cadre juridique général de la TEOM, qui fait régulièrement l'objet de précisions par le Conseil d'État.

### Attention appelée :

Le taux de TEOM mentionné sur l'avis d'imposition de taxes foncières est le taux voté par la collectivité locale.

Il est distinct du taux de la disproportion, qui résulte d'une comparaison entre le produit de la TEOM et le coût du service.

## I. CADRE JURIDICTIONNEL DU CONTENTIEUX TEOM « AUCHAN »

### → Quel est le tribunal administratif (TA) territorialement compétent ?

Le TA compétent est celui dont dépend le lieu d'établissement de l'imposition qui, en matière de TEOM, est celui de situation de l'immeuble imposé à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

### → Comment répondre à une requête par laquelle le redevable de la TEOM en sollicite le dégrèvement au motif que, malgré ses demandes adressées à la collectivité locale, cette dernière ne lui a pas transmis les documents budgétaires et leurs annexes ?

Le refus ou l'absence de transmission des pièces peut seulement être contesté par le redevable de la TEOM devant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Dans le cadre d'un contentieux fiscal d'assiette, le requérant ne peut pas invoquer ce refus ou cette absence de communication pour obtenir la décharge de la taxe.

## **II. EXISTENCE D'UN CONTENTIEUX D'EXCÈS DE POUVOIR EN PARALLÈLE DU CONTENTIEUX INDIVIDUEL EN DÉCHARGE (PLEIN CONTENTIEUX)**

→ **Quelles conséquences tirer, dans un litige individuel en décharge (dit « de plein contentieux »), de l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir de la délibération fixant le taux de TEOM contesté ?**

Le Conseil d'État juge que l'autorité absolue de la chose jugée qui s'attache à un jugement annulant pour excès de pouvoir la délibération d'une collectivité territoriale fixant le taux de TEOM pour une année N fait obstacle, alors même qu'il n'est pas devenu définitif, à ce que l'administration puisse discuter à nouveau la légalité de cette délibération dans un litige de plein contentieux ([CE, 1<sup>er</sup> juillet 2019, n° 427067](#)).

Toutefois, l'administration ne doit pas prononcer de dégrèvement d'office.

En pratique, si le redevable de la TEOM a présenté une réclamation régulière, 2 hypothèses sont à distinguer :

- **Si la décision du juge de l'excès de pouvoir est devenue définitive**, c'est-à-dire qu'aucun recours en appel ou en cassation n'a été exercé par la collectivité, elle est passée en force de chose jugée. Après avoir **informé le bureau SJCF-2A** de ces éléments pour validation, il sera possible de faire droit à la réclamation, ou de se désister de la défense devant le juge du fond.
- **En revanche**, si la décision du juge de l'excès de pouvoir fait l'objet d'un appel ou d'une cassation par la collectivité locale, elle n'est donc pas définitive mais est seulement revêtue de l'autorité absolue de chose jugée. Par conséquent, tant que le juge de l'excès de pouvoir ne s'est pas prononcé de manière définitive sur l'illégalité du taux de TEOM en cause, il convient de poursuivre le contentieux individuel (ou la défense contre une action en reconnaissance de droits - ARD) dans le litige de plein contentieux, et de solliciter du juge, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, qu'il sursoit à statuer jusqu'à la décision du juge de l'excès de pouvoir. Au besoin dans cette hypothèse, il convient de se rapprocher du bureau SJCF-2A.

## **III. DONNÉES BUDGÉTAIRES A PRENDRE EN COMPTE POUR CALCULER LA RÉGULARITÉ DU TAUX DE TEOM**

→ **Quelles sont les données budgétaires à prendre en compte pour calculer le solde net justifiant le financement par la TEOM ?**

**Par principe**, il s'agit d'utiliser **les données prévisionnelles** (c'est-à-dire celles retracées dans le document intitulé « état de répartition TEOM<sup>1</sup> » figurant en annexe du budget primitif principal, ou dans le budget annexe<sup>2</sup> au budget primitif consacré aux déchets...), dès lors qu'il s'agit d'apprécier la légalité d'une délibération compte tenu des informations et projections disponibles à la date de son édicton.

- 1 L'état de répartition enregistre dans le budget principal les postes de dépenses et recettes de la TEOM pour chacune des deux sections de fonctionnement et d'investissement.
- 2 Budget annexe : il est distinct du budget principal et vient individualiser une activité (au cas particulier, l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers) et fournit des indications détaillées sur le service public en décrivant les mouvements entre le budget principal et le service doté de ce budget annexe. Il permet d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.  
Le budget annexe n'est inscrit au budget principal que pour son solde.

Le Conseil d'État juge ainsi que le produit de la TEOM et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses destinées à pourvoir au service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères (années antérieures à 2016) et assimilées (années postérieures à 2016), tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ([CE, 31 mars 2014, n° 368111](#) ; [CE 16 juillet 2024 n° 488263](#)).

**Par exception**, il convient d'utiliser les données d'exécution (c'est-à-dire celles retracées dans le compte administratif, ou dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service...). Ainsi, le Conseil d'État juge par exemple que, en l'absence de données budgétaires prévisionnelles d'une **précision suffisante** dans les documents relatifs au budget primitif du service de collecte et de traitement des déchets figurant au dossier, il convient de se référer au rapport annuel sur le prix et la qualité du service ([CE, 20 septembre 2019, n° 419661](#)).

→ **Si les données prévisionnelles et les données d'exécution sont toutes deux produites à l'instance, lesquelles prendre en compte ?**

Si les données prévisionnelles relatives au coût du service et au produit de la TEOM issues du budget primitif sont produites à l'instance, il y a lieu de se référer aux données prévisionnelles et non aux données d'exécution ([CE, 25 juin 2018, n° 414056](#)).

→ **Où trouver ces documents ?**

Si ces données ne sont pas jointes à la réclamation du contribuable, elles peuvent être disponibles sur le site de la collectivité en cause. A défaut, il convient de se rapprocher des services de la collectivité (via la division fiscalité directe locale de la Direction, le conseiller aux décideurs locaux ou tout autre moyen) dans les conditions énoncées dans la note 2019/10164 du 16 novembre 2020.

→ **Quelles données retenir lorsque le contribuable se prévaut de ce que les éléments retracés dans le compte administratif de l'année N ou le rapport annuel relatif au service public d'élimination des ordures ménagères font apparaître que le produit constaté de la taxe excède manifestement le montant des dépenses de la mission déchets (dépenses artificiellement majorées) ?**

Dans cette hypothèse, le Conseil d'État considère qu'il appartient au juge du fond de rechercher, au besoin en mettant en cause l'administration et en ordonnant un supplément d'instruction, si les données prévisionnelles de l'année N **découlant notamment des éléments retracés dans le compte administratif ou le rapport annuel relatif au service public d'élimination des ordures ménagères relatifs à l'année N-1** (au vu desquels a été prise la délibération fixant le taux de TEOM de l'année N) diffèrent sensiblement de celles, constatées a posteriori, sur lesquelles le requérant fonde son argumentation ([CE, 10 décembre 2020, n° 429451](#)).

Pour l'administration, il convient **en premier lieu** de défendre la légalité du taux de TEOM de l'année N au regard des données budgétaires prévisionnelles de l'année N (en soutenant que la différence entre les données prévisionnelles de l'année N et les données d'exécution de l'année N-1 n'est pas manifeste). **En second lieu**, et en tout état de cause, il convient pour l'administration de défendre la légalité du taux de TEOM de l'année N en s'appuyant sur les données d'exécution de l'année N.

#### IV. ABSENCE DE DÉLIBÉRATION FIXANT LE TAUX DE TEOM DE L'ANNÉE N

→ Comment apprécier la légalité du taux de TEOM lorsque la collectivité n'a pas adopté de délibération au titre de l'année N mais a reconduit le taux voté au titre d'une année antérieure ?

– S'agissant de l'absence de délibération au titre de l'année N :

Certains contribuables arguent qu'en application des dispositions combinées des articles 1636 B undecies et 1639 A du CGI et de la jurisprudence du Conseil d'État ([CE, 3 décembre 1999, n° 168408](#)), les assemblées délibérantes des collectivités sont normalement tenues de voter chaque année, par une délibération spécifique, un taux de TEOM, même s'il reste inchangé par rapport à l'année précédente.

Par une décision du 29 septembre 2023 (n°473571, SCI Immorente), le Conseil d'État a considéré que les dispositions précitées n'impliquent pas que les collectivités doivent procéder à un vote formel sur le taux à retenir.

Il précise que ce taux « implicite » ne vaut que si la commune entend reconduire le taux de l'année précédente.

#### V. APPRÉCIATION DU CARACTÈRE MANIFESTE DE L'EXCÉDENT

→ Un excédent de moins de 15 % sera-t-il nécessairement jugé comme légal ?

**Non. Le pourcentage de 15 % est un ordre de grandeur** (CE, 28 février 2018, n° 413567) et l'appréciation de la disproportion manifeste du taux de TEOM relève du **pouvoir souverain des juges du fond**.

Ce qui signifie que pour un même excédent, un premier juge peut conclure à l'absence de disproportion manifeste alors que le second peut conclure à l'existence d'une telle disproportion et qu'un taux de moins de 15 % peut être jugé disproportionné.

Ainsi le Conseil d'État a refusé le pourvoi formé par l'administration dans un litige où un taux de dépassement de 9 % avait été considéré comme manifestement excessif par le juge du fond (CE, 29 mai 2017, n° 406577).

→ La prise en compte d'une partie des frais transversaux de la collectivité (admise par CE, 2 février 2022 n° 451434) a-t-elle un impact sur cette marge de tolérance de 15 % ?

**Non.** La prise en compte de ces coûts, même retracés dans une comptabilité analytique, n'a pas pour effet de réduire cette marge (CE, 14 avril 2023, n° 465403).

#### VI. TAUX DE TEOM ILLÉGAL : CONSÉQUENCES A TIRER

→ Le taux de TEOM a été jugé illégal dans le cadre d'un contentieux pour excès de pouvoir, quelles conséquences en tirer dans les contentieux individuels ?

Cf. point II.

→ Le taux de TEOM a été jugé illégal dans le cadre d'un contentieux individuel en décharge, faut-il décharger la cotisation de TEOM en litige à hauteur de la disproportion ou faut-il la décharger intégralement ?

Il convient d'accorder la **décharge totale** des cotisations de taxe en litige ([CE, 24 octobre 2018 n° 413895](#)).

→ **Les dégrèvements à la charge de la collectivité**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le dégrèvement « consécutif » à la constatation, par une décision de justice passée en force de chose jugée, de l'illégalité (dans le cadre d'un plein contentieux ou d'un recours pour excès de pouvoir) des délibérations prises par la collectivité territoriale, est à la charge de celle-ci (art. 1520 IV du code général des impôts (CGI) ;

Au regard de la rédaction de ce texte, seul le dégrèvement de la taxe stricto sensu peut être mis à la charge de la collectivité.

Par suite le paiement des intérêts moratoires restent à la charge de l'Etat, étant par ailleurs rappelé que lors de l'établissement de la taxe, des frais de gestion ont été perçus par les services de l'Etat.

## VII. SUBSTITUTION DE BASE LÉGALE

→ Si le taux de l'année N est susceptible d'être jugé comme manifestement disproportionné, est-il possible de substituer à ce taux de TEOM celui d'une année antérieure ?

Oui, en application de l'article 1639 A III du CGI, **mais** seulement le taux fixé au titre de **l'année immédiatement précédente** ([CE, 1<sup>er</sup> juillet 2019, n° 427067](#)).

Dans le cadre de cette demande de SBL, il incombe à l'administration de démontrer :

– dans un premier temps, la régularité du taux de TEOM N-1 au regard du montant des dépenses que la taxe avait vocation à couvrir au titre de cette N-1, à l'appui des données budgétaires prévisionnelles ([CE 1<sup>er</sup> juillet 2020 n°s 424288 et 424291](#)),

– et dans un second temps que le taux de l'année N-1 n'était pas non plus disproportionné au regard des dépenses estimées au titre de l'année N ([CE 30 juin 2023 n° 448159, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> ch. réunies](#)).