

Circulaire n° 249 du 10/11/00 relative à la gestion de l'élimination des déchets des ménages

(Rép. mens. min. Int n°12, décembre 2000)

Le ministre de l'Intérieur à

Mesdames et Messieurs les Préfets (Métropole et DOM)

La présente circulaire a pour objet de vous commenter les dispositions qui s'appliquent pour l'organisation et le financement du service public d'élimination des déchets des ménages en signalant les nombreuses modifications législatives et les précisions de jurisprudence intervenues récemment.

Elle comporte :

d'une part trois fascicules qui explicitent :

- 1°) ce qu'est le service public d'élimination des déchets des ménages (fascicule 1) ;
- 2°) comment l'organisation traditionnelle de ce service a été profondément remise en cause par le développement de l'intercommunalité (fascicule 2) ;
- 3°) les financements possibles et les structures qui peuvent les mettre en place (fascicule 3).

d'autre part, trois fiches techniques qui présentent les caractéristiques, les modalités d'institution et de fonctionnement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères TEOM (fiche 1), de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères REOM (fiche 3).

L'organisation et le financement du service public d'élimination des déchets sont régis à la fois par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour l'organisation et le financement au moyen de la redevance générale et le Code général des impôts (CGI) pour le financement par la taxe.

Trois lois récentes sont venues apporter des précisions non seulement dans la définition des périmètres d'organisation du service et de la répartition des compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais aussi dans les conditions de financement de ce service.

Le service public d'élimination des déchets des ménages est prévu par l'article L. 2224-13 du CGCT et a fait l'objet de modifications substantielles dans la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ce service s'organisant de plus en plus au niveau intercommunal, cette même loi a précisé les conditions dans lesquelles les EPCI et les syndicats mixtes pouvaient en assurer la gestion, quelles compétences chaque catégorie d'EPCI devait ou pouvait assurer en la matière et dans quelle mesure l'organisation de ce service pouvait être partagée entre communes, EPCI et syndicats mixtes (article 71).

Par ailleurs, une série de dispositions récentes a apporté des modifications au financement de la gestion de l'élimination des déchets produits par les ménages :

- les articles 83, 84 et 85 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;
- l'article 16 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le CGCT et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales a modifié la date d'institution de la TEOM et a prévu des dispositions transitoires pour l'application des articles 83, 84 et 85 de la loi précitée ;
- enfin, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2000 n° 2000-656 du 13 juillet 2000 a modifié les conditions de perception de la taxe ou de la redevance pour les EPCI à fiscalité propre et allongé la période d'application des dispositions transitoires.

Pour toutes les dispositions qui concernent la REOM, cette circulaire abroge la circulaire n° 75-71 du 5 février 1975.

Pour toutes difficultés dans l'application de la présente circulaire, il vous est possible de saisir la Direction générale des Collectivités locales :

Cabinet : Dominique Oudot-Saint-Géry - 01 49 27 34 21

Sous-Direction des Finances locales et de l'Action économique :

bureau FL1 : Jérôme Commeinhes (TEOM) - 01 49 27 31 54

bureau FL2 : Olivier Benoist (DGF des EPCI à fiscalité propre) - 01 49 27 39 65

Sous-direction des Compétences et des Institutions locales :

bureau CIL2 : Jocelyne Villeneuve (périmètres et intercommunalité) : 01 40 07 23 29

bureau CIL3 : Gérard Saint-George (organisation du service et REOM) : 01 40 07 29 21

Fiche 1 : La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Généralités

Créée en 1926, elle a été instaurée afin de pourvoir aux dépenses des services d'enlèvement des ordures ménagères mais sans rapport direct avec le service rendu. Si des taux plafonds ont déjà existé, le principe actuel est la liberté des communes ou des groupements pour voter leur produit et donc leur taux. Elle a donc le caractère d'une imposition et non celui d'une redevance pour service rendu.

Cette taxe est :

- fiscale, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et suit le sort de cette dernière ; la non-production de déchets par la propriété imposée est sans incidence sur le paiement de la taxe ; elle ne peut être réclamée aux habitants d'un quartier non desservi par le service de collecte ;
- facultative, puisque son institution, codifiée à l'article 1520 du Code général des impôts, est laissée à l'initiative des conseils municipaux ou du conseil de l'EPCI compétent ;
- obligatoire pour le contribuable, puisque le fait de ne pas utiliser le service ne le dispense pas de la taxe, mais le propriétaire qui loue son immeuble peut en demander le remboursement à l'occupant.

Institution

a - Collectivités concernées

Peuvent désormais instituer la TEOM :

- les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages alors qu'elles ont retransféré le reste de la compétence d'élimination à un EPCI à fiscalité propre (article 1520 du CGI-article 84 de la loi) ;
- les syndicats de communes et les syndicats mixtes dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quater du CGI-article 84 de la loi) ;
- les districts jusqu'au 1er janvier 2002, dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies II du CGI-article 84 de la loi) ;
- les communautés urbaines qui assure au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies II du CGI qui renvoie à l'article 1520 du même code-article 84 de la loi) ;
- les communautés de communes dès lors qu'elles bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 quinquies C - 13ème, 4ème et 5ème alinéas du CGI-article 83 de la loi) ;
- les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelle dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 nonies B - VI du CGI-article 84 de la loi) ;
- les communautés d'agglomération dès lors qu'elles bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) et qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages (articles 1609 nonies D du CGI-article 84 de la loi) ;

b- Dispositions diverses

Les EPCI compétents en matière d'élimination ne peuvent plus renoncer au profit des communes à percevoir directement la TEOM ou REOM comme le prévoyait l'article

1609 nonies A du CGI et laisser ce soin ainsi que le choix de la ressource (taxe ou redevance) à leur communes-membres qui ne sont plus compétentes en la matière.

c - Régime transitoire

Toutefois, en vertu de l'article 16 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 (dite loi " recensement "), les délibérations des communes et de leurs groupements antérieures à la promulgation de la loi précitée instituant la TEOM dans les conditions antérieurement en vigueur peuvent à titre exceptionnel et transitoire rester applicables pour les impositions afférentes à 2000, 2001 et à 2002 depuis le vote de l'article 33 de la loi de finances rectificative no 2000-656 du 13 juillet 2000.

Depuis le vote de l'article 33 de la loi précitée les communes ou les EPCI devront s'être mis en conformité avec la loi au 15 octobre 2002, pour pouvoir continuer à percevoir la TEOM au 1er janvier 2003.

d - Possibilités de reversement

D'une manière générale : les communes qui perçoivent la TEOM et ont transféré le traitement à un EPCI à fiscalité propre peuvent lui reverser par convention, c'est-à-dire par délibérations concordantes, une partie du produit de la taxe.

Durant la période transitoire : les communes ou EPCI qui perçoivent la TEOM, sans assurer au moins la collecte (c'est-à-dire la nouvelle condition imposée par la loi) doivent procéder à un reversement de la taxe au profit soit de la commune, soit de l'EPCI qui assure totalement ou partiellement le service.

Date limite de délibération - Jusqu'à la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le CGCT et relative à la prise en compte du recensement 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités, les délibérations d'institution de la TEOM devaient être prises avant le 1er juillet d'une année pour être applicables au 1er janvier de l'année suivante.

Exceptionnellement les communautés de communes, lorsqu'elles se substituent à périmètre identique à un SIVOM, peuvent l'instituer jusqu'au 31 mars de la première année d'application.

Depuis la loi n° 99-1126 précitée la date limite d'institution de la TEOM a été repoussée du 1er juillet au 15 octobre.

Champ d'application et personnes imposables

Son champ d'application est régi par l'article 1521 du CGI.

Sont donc imposables toutes les propriétés imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans les zones de collecte des ordures ménagères, même celles qui bénéficient d'exonérations temporaires relatives à cette taxe, ainsi que les logements des fonctionnaires ou employés civils et militaires, situés dans des bâtiments exonérés de manière permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties.

La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers ; mais elle peut être répercutée par les propriétaires sur les locataires.

Exonérations

Sont exonérées :

- de plein droit :
- les propriétés exonérées de façon permanente au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, telles que les bâtiments publics affectés à un service public ou d'intérêt général et non productifs de revenus
- les usines et tous les terrains et locaux situés dans leur enceinte,
- les locaux situés dans la partie de la commune ou de l'EPCI où ne fonctionne pas le service d'enlèvement d'ordures ménagères : pour apprécier cette condition, il faut considérer la distance entre le point de passage de la benne qui ramasse les ordures et l'entrée de la propriété ; sur ce point la jurisprudence a progressivement précisé les cas où ne s'applique pas cette exonération et ceux où elle s'applique.

Ainsi à titre d'exemple, est passible de la taxe un immeuble situé à proximité immédiate d'une voie sur laquelle donne une de ses sorties et où fonctionne un service de nettoyage (CE 20 décembre 1940, Ville de Carmaux c/SA des Mines de Carmaux, Tarn ; RO, 20ème volume, page 62).

Est également passible de la TEOM un immeuble situé dans une impasse où ne pénètrent pas les véhicules du service de nettoyage, mais distant :

- de 70 mètres seulement d'une voie desservie par ce service et à laquelle il est relié par un passage en pente mais aisément praticable (CE 7 janvier 1963, n° 55-431, Alexandre, Alpes-Maritimes, 7ème s-s ; RO, page 253 ; BO 1963 II-2244) ;

- de 200 mètres environ du point de passage le plus proche desdits véhicules (CE 24 mai 1963, no 59-268, Dufour, Charente-Maritime, 9ème s-s ; RO page 354 ; BO 1963 II-2404).

Il en est de même pour un immeuble qui est situé dans un chemin interdit à la circulation, où les véhicules du service d'enlèvement des ordures ménagères ne peuvent pas pénétrer, mais qui n'est distant que de 45 mètres environ d'une rue où le service d'enlèvement fonctionne régulièrement (CE 9 juin 1971, n° 80-986, 7ème et 8ème s-s ; Caillat, Val-de-Marne).

De même est passible de la taxe un immeuble situé sur un chemin dans lequel ne pénètre pas le service d'enlèvement, dès lors que l'immeuble en cause n'est distant que de 150 mètres environ d'une rue où fonctionne le service et à laquelle est relié le chemin, en dépit d'une déclivité notable sur une portion du trajet.

D'autre part, le fait que la périodicité du passage des bennes dans la rue précitée serait telle que l'intéressé, qui utilise sa propriété comme résidence secondaire durant les fins de semaines, se trouverait dans l'impossibilité de déposer ses ordures peu de temps avant l'enlèvement et, par suite, de bénéficier effectivement du service, n'est pas de nature à justifier son exemption de la taxe. (CE 29 novembre 1978, n° 11891, 7ème et 9ème s-s; Vie, Yvelines).

Les circonstances que le propriétaire n'utiliserait pas en fait ledit service et que la desserte de sa propriété aurait été incidemment omise lors des tournées de ramassage ne sont pas de nature à justifier son exemption de la taxe (CE 3 novembre 1976, n° 2486, 8ème et 9ème s-s).

En revanche, un propriétaire n'est pas passible de la taxe pour un immeuble éloigné de plus de 500 mètres de la plus proche des rues où circulent les voitures municipales d'enlèvement des ordures ménagères, car cet immeuble doit être regardé comme situé dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement (CE 28 mars 1934, Raiten, Bouches-du-Rhône, RO 6195).

De même, un immeuble situé en bordure d'une voie où fonctionne le service d'enlèvement des ordures ménagères doit être considéré néanmoins, comme non passible de la taxe dès lors que l'on ne peut accéder de l'immeuble à ladite voie que par une allée de près de sept cents mètres ou par un sentier très difficilement praticable en raison de sa déclivité (CE 10 janvier 1938, de Samatan, Bouches-du-Rhône, RO 18ème volume, page 15). Au cas particulier, il existait une dénivellation de cinquante mètres entre l'immeuble et la voie où fonctionnait le service de nettoyage.

Ainsi le point de savoir si un immeuble donné est considéré comme situé ou non dans le périmètre où se trouve effectivement assuré le service de collecte est une question de fait qui ne peut être appréciée qu'après examen des circonstances propres à chaque cas.

- de manière facultative : sur délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent,

à les locaux à usage commercial ou industriel : les conseils des communes ou des EPCI déterminent annuellement les cas où ces locaux sont exonérés et en affichent la liste à la porte de la mairie.

à les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures : les conseils des communes ou des EPCI ont la faculté d'accorder une exonération totale ou partielle en faveur de tels immeubles. Cette exonération n'est accordée que pour une année et doit donc être renouvelée tous les ans ; elle ne s'applique qu'aux locaux qui en ont fait la demande avant le 1er janvier de l'année ; les immeubles munis de compacteurs d'ordures ne peuvent bénéficier de ces mesures d'allégement de la TEOM. Les immeubles qui bénéficient de cette exonération sont inscrits sur une liste établie et communiquée par les services fiscaux à la demande du contribuable ; cette liste est affichée en mairie.

Base de l'imposition

La taxe est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit 50 % de la valeur locative. Elle est établie d'après la situation existant au 1er janvier de l'année de l'imposition.

Taux de l'imposition : possibilité de définir des zones de perception de la TEOM

Le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères résulte du produit voté par la collectivité bénéficiaire.

Le produit attendu doit être voté avant le 31 mars de chaque année et transmis aux services fiscaux.

Rien ne s'oppose à ce que sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI compétent des taux différents soient fixés en vue de proportionner la taxe à l'importance du service rendu dans les parties du territoire communal ou intercommunal où la collecte des déchets ménagers est plus ou moins fréquente, plus ou moins sélective, etc. (cf. jurisprudence CE 28 février 1934 - Chieze Côte-d'Or 6 RO 6100).

La définition de ces zones doit être prise par délibération de l'organe délibérant dans les mêmes conditions que l'institution de la taxe, soit désormais avant le 15 octobre d'une année pour être applicable au 1er janvier de l'année suivante.

Le conseil attribue à chaque zone une part du produit attendu avant le 31 mars de chaque année ; à partir de ces montants ce sont les services fiscaux qui déterminent les taux applicables à chaque zone.

L'administration prévoit donc que, dans une même commune ou un même EPCI, il peut être fixé plusieurs zones de collecte, comportant des taux différents de la taxe pour tenir compte de la qualité du service rendu. Il est précisé que lorsque la TEOM est perçue au profit d'un EPCI à des taux différents selon les zones de ramassage, il pourra être admis, par dérogation à la règle de l'unicité des taux dans les zones où le ramassage s'effectue dans les mêmes conditions, que chaque commune constitue une zone distincte justifiant d'un taux spécifique.

Ces modalités d'application apportent une solution aux EPCI qui doivent reprendre la perception de la TEOM à la place de chacune des communes membres se trouvant dans une situation très disparate au regard du service et de son financement. En effet, celles-ci pouvaient dans la situation antérieure assurer des niveaux de services très variables, financés de manière diverse (TEOM, REOM ou budget général).

Recouvrement

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est une taxe assimilée aux contributions directes ; son assiette est donc définie par l'administration des impôts

et le comptable du Trésor public procède à sa liquidation.

Son produit est assuré aux collectivités, mais l'État prélève en contrepartie, comme sur les autres impôts directs locaux, des frais d'assiette et de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs (soit 8 % du produit).

Contentieux

Le contentieux de la TEOM relève, comme en matière de contributions directes, des juridictions administratives.

Comptabilisation

La constitution d'un budget annexe n'est pas obligatoire, puisqu'il n'y a pas d'obligation d'équilibrer le coût du service rendu et que l'instauration de la TEOM confère au service un caractère administratif. 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 constitue un remboursement des dépenses exigé par la commune de ses administrés pour le service qu'elle leur rend " (CE 28 février 1934 - Chieze Côte-d'Or - RO 61009). Mais aucun contrôle de légalité ne peut porter sur le lien existant entre le montant du produit attendu de la TEOM et le coût réel du service d'élimination des déchets des ménages.

Cette taxe est une recette du budget général, comptabilisée selon la nomenclature M 14 au compte 7331.

Toutefois, afin de suivre les ressources et les dépenses en la matière, il est possible d'individualiser les opérations, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, en annexe au budget, dans la présentation croisée nature-fonction, dans la fonction 6 - développement urbain - rubrique 622 " collecte et traitement des ordures ménagères " de la nomenclature comptable M14.

Cette annexe au budget est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants ou EPCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants ou plus.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont la possibilité de voter le budget par fonction ; dans ce cas, les dépenses et les recettes relatives à la collecte et au traitement doivent être individualisées directement dans le budget :

* pour le fonctionnement à l'article 928-12, "collecte et traitement des ordures ménagères ",

* pour l'investissement à l'article 908-12, "collecte et traitement des ordures ménagères ".

Les reversements de produits de fiscalité ou de redevance prévus par la loi laissent un doute sur la qualification du service qui se trouve financé de cette manière et donc sur son mode de comptabilisation. Des précisions sur ce point vous seront données par une circulaire ultérieure.

Fiche 2 : La redevance spéciale

Généralités

La redevance spéciale est obligatoire depuis l'adoption de la loi du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets et les installations classées modifiant les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT à compter du 1er janvier 1993.

Elle ne peut se cumuler à la redevance générale.

Son institution est destinée à résoudre le problème de l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères, mais produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires. Il s'agit des déchets d'origine tertiaire ou artisanale qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risque pour les personnes et pour l'environnement. Le financement de cette élimination est en effet difficile lorsque les collectivités responsables du service d'élimination des ordures ménagères n'ont pas institué la redevance générale.

Redevables

Le paiement de la redevance spéciale est demandé à toute personne physique ou morale (en dehors des ménages) indépendamment de sa situation au regard de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dès lors qu'elle bénéficie de la collecte des déchets assimilés (une telle redevance ne peut être instituée pour la seule utilisation d'une installation de traitement par des usagers qui y apportent eux-mêmes leurs déchets).

Peuvent donc aussi être concernés par cette redevance spéciale :

- les locaux exonérés de plein droit du paiement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en application de l'article 1521-II du CGI : usines, locaux sans caractère industriel et commercial loués par l'État, les départements, les régions et les établissements publics, affectés à un service public ;
- les locaux à usage industriel ou commercial que les conseils municipaux ou des EPCI ont la faculté d'exonérer au titre de l'article 1521-III-1.
- les autres locaux normalement assujettis à la TEOM, à l'exception de ceux occupés par les ménages et pour lesquels les collectivités disposent désormais du droit par délibération motivée, de les exonérer de la TEOM en tant qu'assujettis à la redevance spéciale.

Tarification

Afin de lui assurer son caractère de redevance pour service rendu, la collectivité doit élaborer des formules tarifaires qui tiennent compte des quantités de déchets enlevées par le service, selon le mode de présentation et le type de collecte mis en œuvre.

Le montant de cette redevance ne peut être calculé par rapport au besoin de financement résiduel du service compte tenu du produit de la TEOM (cf. CE 19 juin 1991, n° 93 889, 8° et 7° s-s, commune de Piriac-sur-Mer).

Des abonnements qui prennent en compte le volume des récipient de collecte nécessaires peuvent être proposés ; des tarifs dégressifs peuvent être prévus pour les quantités substantielles de déchets et la remise de déchets compactés ou triés.

La loi prévoit également une possibilité de forfaits pour l'élimination de petites quantités.

Contentieux

La redevance spéciale est un complément de financement d'un service public administratif, largement financé par la TEOM ou la fiscalité générale et son contentieux relève de ce fait des juridictions administratives au même titre que le contentieux de la redevance sur les terrains de camping (cf. CE 28 juin 1996, n°

141561, 8° et 9° s-s, SARL d'exploitation des établissements Bailly et CAA Nancy 9 juillet 1992, n° 90-279, 1° ch. Ets Bailly et CE 19 juin 1991, n° 1102, conclusions Arrighi de Casanova LPA 115/91)...

Comptabilisation

Les ressources de la redevance spéciale viennent compléter les recettes du service public administratif financé par le budget général ou la TEOM; à ce titre, elles constituent une recette de budget général et sont comptabilisées en M14 au compte 70612.

Redevance spéciale et redevance sur terrains de camping

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, en modifiant l'article L. 2333-78 du CGCT et en rendant obligatoire la redevance spéciale, a modifié ses rapports avec la redevance sur les terrains de camping.

Auparavant, cette dernière redevance pouvait être créée en l'absence de redevance spéciale pour répondre aux besoins particuliers des campings.

Désormais, la loi prévoit la substitution de la redevance spéciale à la redevance sur les campings, prévue à l'article L. 2333-77 du CGCT.

Ainsi les campings sont soumis obligatoirement à une redevance dont la tarification peut :

- * soit être calculée en fonction du nombre de places disponibles et du service rendu,
- * soit suivre les modalités appliquées aux autres assujettis à la redevance spéciale en fonction du service rendu.

Fiche 3 : La redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Généralités

Elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu pour l'enlèvement non seulement des ordures ménagères mais aussi de tous les déchets assimilés dont la collectivité assure la collecte sans sujétion technique particulière.

Cette redevance doit permettre de couvrir l'ensemble des charges d'investissement et de fonctionnement du service de collecte, qui est alors géré comme un service industriel et commercial c'est-à-dire avec un budget équilibré.

Contrairement à ce qui prévaut pour la taxe, il est possible de demander et d'obtenir une décharge de paiement de la redevance, en faisant valoir qu'il n'y a pas eu recours au service.

N'ayant aucun caractère fiscal, cette redevance est recouvrée, soit directement par la commune ou l'EPCI compétent, soit par le concessionnaire.

Institution

a - Collectivités concernées

Les communes, leurs EPCI et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du CGCT (soit la compétence élimination des déchets des ménages) peuvent instituer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), calculée en fonction du service rendu dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

b - Dispositions diverses

Les EPCI compétents en matière d'élimination ne peuvent plus renoncer au profit des communes à percevoir directement la TEOM et la REOM comme le prévoyait le quatrième alinéa de l'article L. 2333-76 du CGCT et laisser ce soin ainsi que le choix de la ressource (TEOM ou REOM) à leurs communes membres qui ne sont plus compétentes en la matière.

c - Régime transitoire

Toutefois, en vertu de l'article 16 de la loi no 99-1126 du 28 décembre 1999, les délibérations des communes et de leurs groupements antérieures à la promulgation de la loi précitée instituant la REOM dans les conditions antérieurement en vigueur restent applicables pour les redevances établies en 2000, 2001 et 2002 (cf. article 33 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000).

À l'origine au 15 octobre 2001 et depuis le vote de l'article 33 précité, au 15 octobre 2002, les communes ou les EPCI devront s'être mis en conformité avec la loi pour pouvoir continuer à percevoir la REOM au 1er janvier 2003.

d - Possibilités de reversement

D'une manière générale : lorsque les communes assurent au moins la collecte et ont retransféré le reste de la compétence élimination à un EPCI à fiscalité propre, elles peuvent, par délibération concordantes avec ce dernier, établir à son profit un reversement partiel du produit de la redevance perçue.

Durant la période transitoire : les communes ou EPCI qui perçoivent la REOM, sans assurer au moins la collecte (c'est-à-dire la nouvelle condition imposée par la loi), doivent procéder à un reversement de la redevance au profit soit de la commune, soit de l'EPCI qui assure totalement ou partiellement le service.

Date limite de délibération

La REOM peut être instituée à n'importe quel moment par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI, qui en fixe l'assiette, le tarif ainsi que les modalités de facturation et de recouvrement.

Il ne peut être perçu qu'une redevance unique recouvrant l'ensemble du service, même si les opérations de collecte et de traitement sont effectuées par des organismes différents.

Elle ne peut être rétroactive et ne peut donc être perçue auprès de l'utilisateur qu'à partir de la date de son institution.

Le produit inclus dans le budget ne peut alors correspondre qu'à la période de perception et non à une année entière. La meilleure solution pour bénéficier d'un produit de redevance sur une année complète est de l'instituer au plus tard le 31 décembre d'une année pour perception au 1er janvier de l'année suivante.

Son institution entraîne la suppression de la taxe et de toutes les autres redevances.

* au 1er janvier de l'année en cours, si la délibération d'institution de la redevance intervient avant le 1er mars de l'année (il existe donc une absence de ressource entre le 1er janvier de l'année et la date d'institution de la redevance) ;

* au 1er janvier de l'année suivante si la délibération d'institution de la redevance générale est prise entre le 1er mars et le 31 décembre.

En effet, il ne peut être perçu pour le même service à la fois une taxe et une redevance générale.

Redevables

Les redevables sont les usagers effectifs du service en proportion de l'importance du service qui leur est rendu.

La jurisprudence judiciaire (Cass. com. 4 juin 1991, Blotc/trésorier principal de Chinon) a déduit de l'adéquation du montant de la redevance à l'importance du service rendu que celle-ci n'est pas due par les personnes qui n'utilisent pas le service.

Cependant, un habitant qui se borne, pour refuser le paiement de la redevance, à soutenir que son foyer ne concourt d'aucune façon à la production d'ordures ménagères, sans apporter les preuves de cette allégation, n'est pas fondé à demander la décharge du paiement de la redevance (CE, 5 décembre 1990, Syndicat intercommunal pour l'enlèvement des ordures ménagères de Bischwiller et environs c/Denys).

L'éloignement d'un usager par rapport à la zone desservie par la collecte n'est pas un motif de dégrèvement. Une exemption motivée par l'âge ou les charges de famille de l'usager ne peut être retenue valablement. Le juge compétent a estimé qu'une délibération exonérant de la redevance les personnes âgées de plus de 70 ans ou appartenant à un même foyer, à partir de la 7ème personne, méconnaît le principe de proportionnalité applicable aux redevances pour services rendus (CE, n° 160 932, 27 février 1998, commune de Sassenay c/M. Loup).

En ce qui concerne les résidences secondaires, il est admis qu'une commune puisse appliquer un tarif indépendant du temps d'occupation et du nombre d'habitants (CE, 26 mars 1997 -Mme Berque). Un arrêt du Conseil d'État (CE, 23 novembre 1992, Brousier) confirme la légalité du tarif établi au même niveau pour les résidents secondaires et les résidents permanents. Il rappelle qu'un " syndicat ne méconnaît ni la règle de proportionnalité au service rendu ni le principe d'égalité entre les usagers en fixant le tarif de la REOM au même niveau pour les résidences secondaires que

pour les foyers de résidents permanents dès lors que l'utilisation saisonnière des résidences secondaires et leur dispersion entraînent des charges fixes ". Cette possibilité d'introduire une partie fixe mérite d'être prise en considération dans le calcul de la redevance (cf. tarification).

En revanche, il est considéré comme illégal de retenir comme critères de calcul le montant des impôts locaux acquittés par les contribuables de la commune (CE, 8 juillet 1991 -commune de l'Écaille) et la consommation d'eau, laquelle n'est pas directement liée à la production des déchets (CE, 6 mai 1985 -commune de Pointe-à-Pitre).

Une redevance pour service rendu ne peut être mise à la charge que des usagers effectifs du service, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doit être payée par les occupants d'une habitation, qu'ils soient propriétaire ou locataires. En d'autres termes un propriétaire n'a pas à payer une redevance pour un logement qu'il n'occupe pas.

Rien n'interdit cependant qu'une résidence en copropriété ou une résidence à habitat vertical ne soit considérée, pour des raisons pratiques, comme un usager unique, pour l'ensemble des déchets qu'elle produit. Dans cette hypothèse, le gestionnaire (le syndic ou la société immobilière bailleuse) s'acquitte de cette redevance qu'il répartit ensuite entre les résidents.

Tarification

La fixation du tarif doit faire l'objet d'une délibération qui ne peut avoir d'effet que pour l'avenir.

Le système de calcul doit répondre à trois principes :

- la simplicité :

Les paramètres doivent être facilement identifiables et autant que possible peu variables dans le temps afin de réduire les coûts de contrôle et de limiter les risques de contentieux.

- l'efficacité :

Il s'agit de maximiser le couple avantages/inconvénients, dans le choix de la tarification ; à cet égard, la tarification sous forme d'abonnement à la poubelle permet à la fois une unicité de système applicable aux ménages et aux autres usagers et une incitation à la réduction du volume de déchets produits.

- la continuité :

Toute collectivité cherche à éviter les ruptures de niveau des contributions en maintenant dans le temps les formules de tarification ; cependant ces ruptures ne peuvent être évitées dans le cas du passage de la taxe à la redevance et les modes de calcul choisis pourront chercher à atténuer au maximum ces ressauts. Ce problème existe dans une moindre mesure pour les communes qui finançaient auparavant leur service d'élimination des déchets des ménages sur leur budget général et donc sur la fiscalité, car la charge était répartie sur quatre types de contribuables : les habitants, les propriétaires fonciers bâti et non bâti et les entreprises.

L'assiette et donc la tarification choisie doivent être suffisamment simples pour ne pas trop grever les frais de gestion, mais suffisamment fines pour tenir compte du service effectivement rendu et être acceptées par les habitants.

L'importance du service doit être appréciée au regard de différents éléments pris en compte au travers d'une formule unique de tarification. Au sein de cette formule, l'affectation éventuelle de coefficients, liés par exemple à une activité saisonnière ou à une fréquence des tournées de collecte, peut permettre de moduler le montant de la redevance liée au service et d'établir un tarif adapté à chaque usager :

une partie fixe : la jurisprudence admet qu'elle comprenne les frais de gestion, la location des conteneurs, et, pour partie, le coût de la collecte dès lors que le prix d'une tournée de ramassage se compose d'éléments quasiment incompressibles (salaire du personnel, amortissement du matériel) quel que soit le taux de remplissage de la benne.

une partie proportionnelle au service rendu : elle peut, en l'absence de pesée embarquée, être calculée de différentes manières :

- en fonction d'un certain nombre de critères tels que :

* le nombre de sacs poubelles distribués, dans le cas d'une remise gratuite de sacs destinés au ramassage des déchets ou en fonction du volume des conteneurs individuels distribués ou encore en fonction des conteneurs collectifs mis en place, avec une correction éventuelle tenant compte de la fréquence des collectes, qui peut varier (de 1 à 6 fois par semaine) non seulement d'une commune à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'une même commune,

* la nature des déchets : ordures ménagères, objets volumineux d'origine domestique, déchets assimilés d'origine industrielle ou tertiaire,

* le type d'organisation de la collecte -qui peut aller de la simple mise à disposition de lieux de réception aux différentes formes de collecte, avec des caractéristiques imposées, à la collecte sélective- et donc du coût du transport par les véhicules d'enlèvement en fonction de la longueur du trajet, du volume ou du poids,

* le tri effectué avec valorisation matière et le mode de traitement final choisi : compostage, incinération, mise en décharge... dont le prix est directement en relation avec le tonnage des déchets traités et leur éloignement géographique.

De telles formules pourront constituer un moyen pour harmoniser progressivement le passage d'une redevance communale à une redevance intercommunale ;

- selon un montant par personne multiplié par le nombre de personnes vivant au foyer ; il est possible de dispenser du paiement de la redevance les personnes recensées au foyer mais vivant en dehors comme, par exemple, les élèves ou les étudiants ;

- selon un forfait par foyer : le Conseil d'État a jugé que pouvait être admise une certaine forfaitisation par la fixation d'un montant par foyer, quel que soit le nombre de personnes y résidant (CE n° 169 063 - commune de Trosly-Loire 28 juillet 1999). Cette tarification devrait néanmoins être utilisée avec précaution.

Modalités de gestion

C'est l'organe délibérant qui détermine le mode de gestion du service public industriel et commercial :

* soit il fait intervenir un tiers (gestion déléguée ou indirecte) ; ce dernier non seulement exploitera le service mais percevra aussi la redevance ; dans ce cas, le

conseil a le choix de déléguer la gestion du service sous forme de concession, d'affermage ou de régie intéressée.

L'assemblée délibérante arrête les dispositions, qui doivent figurer dans le règlement intérieur de la régie, ou détermine avec le cocontractant les clauses qui doivent être inscrites au cahier des charges.

- la concession ou l'affermage : dans les deux cas, il s'agit d'un mode de gestion pour lequel l'exploitant perçoit la redevance. Dans le premier cas, s'il y a concession de travaux publics, le concessionnaire est propriétaire des immobilisations jusqu'à leur remise à la collectivité ; dans le deuxième cas, le fermier n'a pas la charge des immobilisations, qui sont financées par la collectivité.

- la régie intéressée : cette formule de gestion déléguée à un tiers prévoit une rémunération de ce tiers en fonction du service assuré et doit prévoir de manière explicite dans un contrat la perception par ce tiers de la redevance, sous peine de risquer la gestion de fait.

* soit il choisit la formule de la régie pour gérer directement son service et percevoir la redevance correspondante ; en fonction de la plus ou moins grande autonomie souhaitée, cette régie sera dotée d'une personnalité morale ou de la seule autonomie financière.

Contentieux

Le service, financé par la redevance, est considéré comme un service à caractère industriel et commercial ; il appartient de ce fait à la juridiction judiciaire de connaître des litiges individuels relatifs au paiement des redevances. En revanche, les litiges relatifs à la délibération établissant l'institution et les règles de tarification relèvent de la juridiction administrative.

Comptabilisation - En tant que service public industriel et commercial, exploité en régie, affermé, concédé ou en régie intéressée, le service doit être équilibré en recettes et en dépenses, tant d'investissement que de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L 2224-1 du CGCT ; ceux-ci doivent figurer au sein d'un budget annexe appliquant la nomenclature M4 et le produit de la redevance doit être imputé au compte 706, qui recense les recettes correspondant à des prestations de service.

A défaut, la nomenclature M14 prévoit de comptabiliser cette recette au compte 706 11.

Il en résulte que la collectivité doit déterminer le montant global de la redevance de telle sorte que le coût total du service soit couvert par son produit, et calculer son montant pour chaque usager en tenant compte du service rendu. Cette obligation ne va pas sans soulever des difficultés.

Les reversements de produits de fiscalité ou de redevance prévus par la loi laissent un doute sur la qualification du service qui se trouve financé de cette manière et donc sur son mode de comptabilisation. Des précisions sur ce point seront adressées dans une circulaire ultérieure.

Source URL: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-ndeg-249-101100-relative-a-gestion-lelimination-dechets-menages>