REDEVANCE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES (REOM)

PROBLEME

Pour financer le service d'enlèvement des ordures ménagères, qui présente un caractère obligatoire pour les communes, ces dernières peuvent instaurer une redevance, qui est d'une nature et d'une portée différente de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et qui est exclusive de celle-ci.

La REOM n'a pas de caractère obligatoire pour les collectivités compétentes en matière d'élimination des déchets ménagers et assimilés. En effet, le service peut être financé par la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères), la REOM ou le budget général de la collectivité compétente (CGI, art. 1520 ; CGCT, art. L.2333-76). Selon la Cour des comptes, la REOM apparaît comme un mode de financement essentiellement rural (Rapport public thématique, les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés, sept. 2011).

Depuis la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la compétence liée à l'élimination des ordures ménagères fait partie des compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. De la sorte, la redevance a désormais vocation à être instaurée et perçue à un niveau intercommunal.

TEXTES

- Articles L.2333-76 à L.2333-80 et L.2224-13 à L.2224-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Circulaire du 28 avril 2006 (MCT/BO6/00046/C) relative au service d'élimination des déchets ménagers (articles 100 à 104 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006).

▯ LES CARACTERISTIQUES DE LA REDEVANCE

Contrairement à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance n'a pas une nature fiscale mais elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu aux usagers. Elle permet également d'être établie au nom des locataires, véritables usagers du service, alors que la taxe est due par les propriétaires (même si ceux-ci peuvent en demander le remboursement à leurs locataires, puisqu'il s'agit d'une charge) et de tenir compte de l'importance du service rendu, notamment du volume effectif des ordures enlevées.

La redevance est exclusive de la taxe lorsqu'elle existe, puisque son instauration entraîne la suppression de la taxe (CGCT, art. L.2333-79). Cette suppression prend effet à compter du

1er janvier de l'année où est intervenue la décision si cette dernière est antérieure au 1er mars ou à compter du 1er janvier de l'année suivante dans les autres cas.

La Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 a néanmoins prévu une exception à cette exclusion de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères en cas de mise en place de la REOM, s'agissant des communautés d'agglomération issues des syndicats d'agglomération nouvelle, qui n'exerçaient que la compétence traitement. En cas de transfert de la collecte par les communes membres, la communauté d'agglomération peut continuer à percevoir, en lieu et place des Communes, la TEOM et la REOM respectivement sur les parties de son territoire où elles avaient été instituées.

□ L'INSTAURATION DE LA REDEVANCE

L'article L.2224-13 du CGCT dispose que les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions.

La redevance est donc instituée par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte qui bénéficie de cette compétence. En tout état de cause, une commune n'est pas en droit d'instituer une redevance d'ordures ménagères lorsque le service est assuré sur le territoire de la commune non par celle-ci mais par un syndicat intercommunal (C.E., 18 octobre 1993, commune de Senots contre Fernand). Les EPCI compétents en matière d'élimination des déchets des ménages ne peuvent plus renoncer au profit des communes à percevoir directement la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

De plus, l'article L.2333-76 du code général des collectivités territoriales prévoit que lorsque les communes assurent au moins la collecte et ont transféré le reste de la compétence d'élimination à un EPCI à fiscalité propre, elles pourront, par délibérations concordantes avec ce dernier, établir un reversement partiel du produit de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères au profit de ce dernier.

Néanmoins, la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu le transfert aux EPCI à fiscalité propre de la compétence « *Collecte et traitement des ordures ménagères* », sans qu'il soit possible de ne transférer qu'une partie du service public de l'élimination des déchets ménagers. De la sorte, ces dispositions ont vocation à être remises en cause une fois la collecte et le traitement exercés au seul niveau intercommunal.

Cas particulier des EPCI et syndicats mixtes issus d'une fusion

Les EPCI ou les syndicats mixtes issus d'une fusion doivent prendre une délibération afférente à la REOM avant le 1er mars de la quatrième année qui suit celle de la fusion.

A défaut de délibération, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'établissement public issu de la fusion est maintenu pour une durée qui ne peut excéder 5 années.

Cas particulier des EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre disposant de l'ensemble de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 et qui adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte peuvent décider :

- soit d'instituer et de percevoir la redevance pour leur propre compte, en fixant eux-mêmes les modalités de tarification, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1er juillet d'une année pour être applicable à compter de l'année suivante ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la redevance ou la taxe prévue à l'article 1520 du code général des impôts, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale sauf si ce dernier rapporte sa délibération ;

- soit de percevoir la redevance en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical

Cas particulier des communes qui adhèrent à un syndicat mixte

Les communes qui adhèrent, pour l'ensemble de la compétence prévue à l'article L. 2224-13, à un syndicat mixte peuvent décider d'instituer et de percevoir la redevance pour leur propre compte, en fixant elles-mêmes les modalités de tarification, dans le cas où le syndicat mixte ne l'aurait pas instituée avant le 1er juillet d'une année pour être applicable à compter de l'année suivante ; lorsque le syndicat mixte décide postérieurement d'instituer la redevance ou la taxe prévue à l'article 1520 du code général des impôts, la délibération prise par le syndicat ne s'applique pas sur le territoire de la commune, sauf si cette dernière rapporte sa délibération.

La REOM est recouvrée par la commune, par le groupement de communes ou par le concessionnaire du service, agissant par délégation du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement.

□ LE CHAMP D'APPLICATION DE LA REDEVANCE

La redevance est instituée par l'assemblée délibérante de la collectivité locale ou de l'établissement public qui en fixe le tarif (CGCT, art. L.2333-76). Cette compétence ne peut donc être déléguée au bureau d'une communauté de communes (CE, 26 nov. 2010, cté de cnes du Pays de Ribeaupillé, n° 322040).

Depuis 2004, ce tarif peut, en raison des caractéristiques de l'habitat, inclure une part fixe qui n'excède pas les coûts non proportionnels et prévoir, pour les résidences constituées en habitat vertical ou pavillonnaire, une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets produits exprimée en volume ou en poids.

La personne morale ou physique chargée de la gestion de la résidence est alors considérée comme l'usager du service public et procède à la répartition de la redevance globale entre les foyers (CGCT, art. L.2333-76).

La fixation du tarif de la redevance doit respecter certaines règles. Le service doit être envisagé comme un tout, quel que soit son mode de gestion, ce qui implique une harmonisation des tarifs en fonction du service rendu (nature des ordures collectées, fréquence de la collecte, conditions de présentation des déchets...). Les sommes réclamées aux usagers doivent correspondre aux prestations fournies et à l'importance de celles-ci. La redevance ne peut, par exemple, être fixée en fonction des impôts locaux payés par le redevable (C.E.. 8 juillet 1991, commune de l'Ecaille).

Il faut toutefois signaler que la jurisprudence considère que la redevance trouve sa contrepartie dans les prestations que le service met à la disposition des usagers, et lorsque l'un d'entre eux n'établit pas qu'il n'utilise pas ou ne souhaite pas utiliser le service mis à sa disposition, il peut être néanmoins assujéti à la redevance (T.A. Limoges, 1er octobre 1987, Voisin ; C.E., 5 décembre 1990, Syndicat intercommunal d'enlèvement des ordures ménagères de Bischwiller c/ Denys).

Toutefois, une décharge de la redevance peut être obtenue si un administré établit qu'il n'a pas recours au service de la collecte (T.A. Poitiers, 27 juin 1984, Pertau c/ Sivom de Sud-Charente ; Cass. Com., 4 Juin 1991, Blot contre Administration des Impôts). La Cour de cassation exige néanmoins que le redevable apporte la preuve qu'il transporte et élimine lui-même ses déchets (Cass. com., 3 oct. 2006, Martelli, n° 1095). Pour être dispensé de la redevance, le juge judiciaire juge qu'il ne suffit pas que le redevable assure personnellement l'évacuation et l'élimination de ses déchets, encore faut-il que cette évacuation et cette élimination soient faites dans des conditions conformes aux dispositions de l'article L.541-2 du Code de l'environnement (Civ 3, 26 septembre 2012, n°11-20.393).

La commune doit respecter le principe d'égalité entre les usagers du service et ne peut favoriser une catégorie d'usagers déterminée (C.E., 27 février 1998, commune de Sassenay : illégalité de l'exonération du paiement de la redevance des personnes âgée de plus de 70 ans). Un tarif établi au même niveau pour les résidents secondaires et les résidents permanents respecte ce principe dès lors que l'utilisation saisonnière des résidences secondaires et leur dispersion entraîne des charges fixes (CE, 23 nov. 1992, Brousier).

Pour être exonérés totalement de la redevance d'ordures ménagères, les administrés doivent prouver qu'ils assurent eux-mêmes l'évacuation et l'élimination de leurs ordures ménagères dans les conditions prévues par la loi (Cass. Com., 4 avril 1995, Sictom du Chinonais ; Cass. Com., 9 novembre 1993, Besard et autres). Une cotisation minimale peut toutefois être due pour la gestion des déchetteries et pour la destruction de déchets ménagers spéciaux qui ne peut être effectuée par des particuliers (Cass. 3^{ème} civ., 26 sept. 2012, n° 11-20393).

Pour les terrains de camping ou de caravaning, la commune qui assure l'enlèvement des déchets provenant de ces terrains peut les assujettir à une redevance calculée en fonction du nombre de places disponibles. Dans ce cas, la redevance est exclusive de la redevance spéciale applicable aux terrains de camping-caravaning prévue à l'article L.2333-77 du CGCT.

▣ CONTENTIEUX

L'instauration d'une redevance induit une gestion industrielle et commerciale du service. A ce titre, il appartient à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances réclamées aux usagers du service (Avis du C.E., 10 avril 1992, SARL Hofmiller ; C.A.A. Nancy, 4 novembre 1993, Douchet). En revanche, le juge judiciaire n'est pas compétent pour apprécier la légalité de la délibération de nature règlementaire ayant institué cette redevance à l'occasion de la contestation du paiement d'une REOM instituée par une commune (Cass. com., 26 fév. 2002, commune de Breurey-lès-Faverney c/ Mme Hervo, n° 99-12.844).

▣ NOTA

Pour permettre aux collectivités territoriales et aux EPCI de s'adapter aux dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'article 87 de la loi de finances pour 2003 a reconduit le régime transitoire (institué par la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999) jusqu'en 2005. Les délibérations antérieures à la promulgation de la loi du 28 décembre 1999 ayant institué la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, prises par les communes ou leurs EPCI conformément à l'article L.2333-76 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur avant l'adoption de ladite loi, restent applicables pour les redevances établies en 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005 sous réserve des délibérations prises avant le 31 décembre 2004 pour percevoir la redevance dans les conditions prévues par cette même loi. Ainsi, depuis le 31 décembre 2005, les communes et EPCI doivent être en conformité avec la loi pour continuer à percevoir la redevance d'enlèvement d'ordures ménagères. A défaut, ils perdront le bénéfice de la perception de cette redevance.

L'article 103-II A de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit que lorsqu'à la date du 5 janvier 2007, une commune ou un groupement de communes avait transféré, d'une part, la collecte des déchets ménagers à un syndicat mixte et, d'autre part, leur traitement à un autre syndicat mixte, les délibérations antérieures à la promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée ayant institué la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, prises par les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale conformément à l'article L.2333-76 du même code dans sa rédaction en vigueur avant l'adoption de ladite loi, et sur le fondement desquelles cette redevance a été perçue jusqu'en 2007, restent applicables pour les redevances établies de 2006 à 2008 sous réserve des délibérations prises avant le 31 décembre 2007 pour percevoir la redevance dans les conditions prévues par cette même loi.

Depuis le 31 décembre 2008, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale doivent s'être mis en conformité avec la loi pour pouvoir continuer à

percevoir la redevance d'enlèvement des ordures ménagères au 1er janvier 2009. A défaut, ces collectivités perdront le bénéfice de la perception de cette redevance (voir en ce sens la circulaire du 28 avril 2006 relative au service d'élimination des déchets ménagers MCT/BO6/00046/C).

La perception et le recouvrement de la REOM ne peuvent être opérés qu'en régie directe ou sous forme d'une délégation de service public. Ces droits ne peuvent donc être attribués par le biais d'un marché ou d'un avenant à ce marché (CAA Paris 20 avril 2005, Sté CTSP BRIE c/ Cne de Melun).