# TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES (TEOM)

## PROBLEME

Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L.2224-13), la collecte et le traitement des déchets des ménages constitue un service public obligatoire pour les communes et leurs groupements. Pour financer ce service, les communes disposent de trois possibilités. Elles peuvent financer ce service au moyen de leurs recettes budgétaires ordinaires, instaurer une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), ou instituer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Cette dernière reste le mode de financement majoritaire notamment en milieu urbain.

## TEXTES

- Articles 1520 à 1526 du code général des impôts : définition de la TEOM.
- Articles 1609 quater, 1636 B sexies, article 1639 A bis du code général des impôts : application aux syndicats de communes, aux syndicats mixtes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
- Article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- Circulaire du 28 avril 2006 relative au service d'élimination des déchets ménagers (MCT/BO6/00046/C).

## LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DE LA TEOM

Prévue aux articles 1520 à 1526 du code général des impôts, cette taxe présente un caractère fiscal, facultatif pour la collectivité, mais obligatoire pour l'usager.

### <u>Le caractère facultatif de l'institution de la TEOM</u>

Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal (CGI, art. L.1520-I)

Il résulte de ces dispositions qu'une commune ne peut instituer la TEOM qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers » et d'en assurer au moins la collecte, c'est-à-dire d'en être responsable. Toute commune qui s'est dessaisie de l'ensemble de la compétence, et donc n'assume plus aucune charge, ne peut plus en principe percevoir cette taxe.

En revanche, la commune qui conserve la collecte et transfère le seul traitement est seule à même d'instituer et de percevoir la TEOM. Le financement du traitement est alors assuré par le versement de contributions budgétaires à l'EPCI ou au syndicat mixte qui assure le traitement.

Ainsi, les EPCI peuvent être substitués aux communes pour l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dès lors qu'ils bénéficient du transfert de compétence à l'article L.2224-13 du code général des collectivités territoriales, et assurent au moins la collecte des déchets des ménages. Les syndicats mixtes disposent de la même faculté par rapport aux EPCI à fiscalité propre qui y adhèrent pour l'ensemble de la compétence (CGI, art. 1609 quater).

Toutefois, il est prévu à l'article 1520 (2ème alinéa) du code général des impôts que lorsque la commune assure au moins la collecte des déchets et a transféré le reste de la compétence d'élimination à l'EPCI à fiscalité propre, elle peut par délibérations concordantes, établir un reversement partiel de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au profit de ce dernier.

| **Collectivités qui peuvent instituer la TEOM** (régime de droit commun) | **CGI** |
|---|---|
| Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages | 1520-I |
| Les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui : | |

| | |
|---|---|
| • Bénéficient de la compétence « élimination et valorisation des déchets des ménages »<br>• Et assurent au moins la collecte des déchets des ménages | 1609 quater, 3ème alinéa |
| Les EPCI à fiscalité propre :<br>• Les communautés urbaines ;<br>• Les métropoles ;<br>• Les communautés de communes ;<br>• Les communautés ou syndicats d'agglomération nouvelles,<br>• Les communatés d'agglomération ;<br>  o Qui bénéficient de la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages »<br>  o Et assurent au moins la collecte des déchets des ménages | 1379-0bis, VI.1.1°<br>1379-0bis, VI.1.1°bis<br>1379-0bis, VI.1.2°<br>1379-0bis, VI.1.2°<br>1379-0bis, VI.1.2° |
| Source : www.colloc.bercy.gouv.fr | |

Un régime dérogatoire permet aux communes ayant transféré la compétence «élimination et valorisation des déchets ménagers» à un syndicat mixte, d'instituer et de percevoir la taxe pour leur propre compte avant le 15 octobre d'une année, dans le cas où le syndicat mixte ne l'a pas instituée avant le 1 juillet de la même année (CGI, art. 1379-0 bis VI.2 a).

Les EPCI à fiscalité propre au profit duquel les communes membres ont transféré la totalité de leur compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages et qui adhèrent pour l'ensemble de cette compétence à un syndicat mixte peuvent : soit instituer et percevoir la TEOM pour leur propre compte avant le 15 octobre d'une année, dans le cas où le syndicat mixte ne l'a pas instituée avant le 1 juillet de la même année (CGI, art. 1379-0- bis VI.2 a), soit percevoir la TEOM en lieu et place du syndicat mixte qui l'a instituée sur l'ensemble du périmètre syndical (CGI, art. 1379-0- bis VI.2 b),

D'après la doctrine administrative, ces dispositions sont aussi applicables aux EPCI qui se substituent à leurs communes membres au sein d'un syndicat mixte conformément au mécanisme de représentation substitution.

Il convient de relever que le transfert de la collecte et du traitement aux EPCI à fiscalité propre a vocation à se généraliser puisque la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que ces compétences relèvent des compétences obligatoirement transférées aux EPCI à fiscalité propre. La TEOM a ainsi vocation à être désormais perçue à un niveau exclusivement intercommunal.

Selon l'article 1636 B undecies du CGI, les collectivités territoriales et les EPCI peuvent définir des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles ils votent des taux de taxe différents fixés en tenant compte de l'importance du service rendu à l'usager apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût.

D'autre part, les groupements de communes compétents sont autorisés à lisser les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur leur périmètre pendant une période qui ne peut excéder 10 ans (soit à compter du 1er janvier 2005 et quelle que soit la date d'institution de la taxe ; soit à compter de la date d'institution de la taxe pour ceux qui décideront ultérieurement de percevoir cette taxe) (CGI, art. 1636 B undecies 2).

En outre, depuis le 1er janvier 1993, les collectivités qui ont institué cette taxe doivent créer une redevance spéciale si elles assurent l'élimination des déchets banals non ménagers (produits essentiellement par les activités commerciales et artisanales) qui peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières (CGCT, art. L.2333-78).

Il résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la REOM et du code général des impôts sur la TEOM que les communes ne sont pas tenues d'instaurer une telle taxe lorsqu'elles décident de supprimer la redevance, l'enlèvement des ordures ménagères pouvant être financé par le budget général (CE, 8 janvier 1997, Société Verrerie cristallerie d'Arques).

**La date d'institution de la TEOM**

La date limite d'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est fixée au 15 octobre d'une année pour être applicable l'année suivante (CGI, art. 1639 A bis II). Des exceptions sont toutefois prévues au même article pour certains établissements de coopération intercommunale (EPCI) jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit. Il s'agit :

- Des EPCI à fiscalité propre créés ex-nihilo (CGI, art. 1639 A bis II 1 2ème alinéa) ;
- Des EPCI à fiscalité propre bénéficiant du transfert de compétence postérieurement au 15 octobre (CGI, art. 1639 A bis II 1 3ème alinéa) ;
- Des EPCI et syndicats mixtes issus d'une fusion (CGI, art. 1639 A bis III) ;

En outre, les communautés de communes issues d'un même syndicat peuvent instituer la TEOM jusqu'au 31 mars de l'année qui suit celle de leur création (CGI, art. 1379-0 bis VI 2°).

**La nature fiscale de la TEOM**

Il s'agit d'une taxe annexe à la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui suit donc le sort de celle-ci, sauf dispositions particulières de la loi. C'est un impôt direct local et cette qualification d'imposition conduit à ce que la circonstance qu'un local, à raison duquel la taxe est due, qui ne produit aucun détritus, est sans incidence sur l'assujettissement (C.E., 1 octobre 1986, Marabuto). Le calcul de la taxe est en effet indépendant du poids des déchets ramassés.

Une commune ne peut légalement supprimer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur une fraction de son territoire en vue d'y substituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (T.A. Grenoble, 24 septembre 1996, Copropriété de l'ensemble immobilier Le Kalinka).

Elle ne peut toutefois être réclamée aux habitants d'un quartier non desservi par le service des collectes. En revanche, un propriétaire ne peut en être exonéré en invoquant l'insuffisance du service d'enlèvement dans la zone où se trouve son immeuble, le mauvais fonctionnement du service ne permettant pas de considérer que celui-ci n'est pas assuré dans la mesure où cette taxe n'est pas une redevance pour service rendu mais un prélèvement de nature fiscale.

**Une taxe obligatoire pour le contribuable**

Le fait de ne pas utiliser le service ne le dispense pas du paiement de la taxe. Un immeuble situé à 150 m d'une rue où fonctionne le service d'enlèvement des ordures ménagères et relié à cette rue par un passage praticable n'est pas exonéré de la taxe (C.E., 13 février 1980, Société anonyme Au Bon Marché ; C.E., 13 février 1981, Crémona), quand bien même l'immeuble assujetti ne produirait pas de détritus.

Pour apprécier si une propriété doit ou non être regardée comme desservie par le service municipal d'enlèvement, la distance à retenir n'est pas celle qui existe entre le point de passage le plus proche de la benne et la maison d'habitation, mais celle qui sépare ce point de passage de l'entrée de la propriété : ne peut être exonéré de la taxe, par exemple, l'immeuble situé dans un parc de 5 hectares et distant de 700 m du point de passage le plus proche de la benne alors que l'entrée de la propriété est à 200 m de cet endroit et qu'un chemin aisément praticable l'y relie (C.E., 24 juillet 1981, Ausseil). Le juge administratif apprécie au cas par cas pour déterminer si l'immeuble est réputé être desservi et se fonde sur la distance qui sépare l'entrée de l'immeuble du point de ramassage et la facilité d'accès à ce point de ramassage. Ne peut ainsi être exonéré de la taxe un immeuble situé dans une propriété dont l'entrée est distante de 120 m du point de ramassage, même si la maison d'habitation est distante de plus de 200 m (C.E., 25 mars 1988, Adamski). En revanche a été exclu du champ d'application de la taxe un immeuble trop éloigné du point de ramassage (500 m : C.E., 28 mars 1934, Raiterie) ou un immeuble éloigné et relié au point de ramassage par un sentier difficilement praticable (C.E., 10 janvier 1938, Dupont).

Le propriétaire qui loue son immeuble à l'occupant peut demander le remboursement de la taxe à l'occupant.

## CHAMP D'APPLICATION

### Les propriétés assujetties

Ce sont toutes les propriétés imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans la zone de collecte des ordures. Toutefois, les propriétés bénéficiant des exonérations permanentes de taxe foncière sur les propriété bâties sont tout de même assujetties à la TEOM depuis la Loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014).

Les aires de stationnement et parkings sont inclus dans le champ d'application de la taxe, quand bien même le contribuable n'habiterait pas l'immeuble dont dépend le parking (C.E., 20 janvier 1988, Gekière).

**Les exonérations de plein droit et facultatives**

Des exonérations de droit sont prévues au profit :

• des usines (articles 1521-II code général des impôts) l'exonération s'applique aux terrains, locaux et installations assujettis à la taxe foncière et situés dans l'enceinte d'un établissement industriel, à l'exclusion des locaux d'habitation et leur dépendances (logement de gardiens...) et des locaux affectés à une activité commerciale distincte de l'activité industrielle.

• les locaux pris en location par une collectivité publique pour l'installation d'un service public (perception, bureau de poste...).

Les conseils municipaux peuvent en outre décider d'exonérer :
• certains locaux à usage commercial (article 1521-III du code général des impôts) et les locaux utilisés par une entreprise industrielle, mais situés en dehors de l'enceinte de l'usine, notamment lorsque ceux-ci assurent l'enlèvement de leurs ordures ;
• les immeubles munis d'un incinérateur d'ordures ;
Le conseil municipal dresse la liste des locaux exonérés pour l'année.

## BASE ET ETABLISSEMENT DE L'IMPOSITION

La base d'imposition est la même que celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (CGI, art. 1522). Pour les fonctionnaires ou employés civils et militaires logés par l'Administration, la taxe leur est imposée nominativement, même si l'immeuble dans lequel ils logent bénéficie d'une exonération permanente de la taxe foncière (bâtiments appartenant à une collectivité publique). La valeur locative du logement servant de base à la taxe est fixée par le service du cadastre.

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent fixe annuellement le produit attendu de la taxe, avant le 31 mars de l'année d'imposition. Compte tenu du montant des bases d'imposition, il en résulte un taux calculé automatiquement. Comme tous les impôts directs locaux, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est établie par voie de rôle, l'assiette et le recouvrement étant assurés par les services de l'Etat.

Le taux de la TEOM ne doit pas être manifestement dispropotionné par rapport au montant des dépenses exposés par la Commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux. A ce titre, le juge administratif fait droit à une demande de décharge de TEOM au motif que le produit de la taxe excédait de plus de 3 millions d'euros le coût global du traitement des déchets diminué des recettes non fiscales (CE, 31 mars 2014, *Ministre du budget c/ Société Auchan France*, n°368111).

## DECHARGE

Une décharge ou réduction de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères due est possible, sur réclamation, en cas de vacance d'une durée supérieure à 3 mois. Le juge administratif a pu considérer que ce dégrèvement pour vacance de maison pouvait être ouvert lorsque cette vacance est due "au climat d'insécurité" (TA Nantes, 17 juillet 2002, OPAC Angers Habitat).

## LA PART INCITATIVE DE LA TEOM

L'article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement prévoit pour les communes, les EPCI et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence de collecte et de traitement des déchets ménagers, à titre expérimental et jusqu'au 13 juillet 2015, la possibilité d'instaurer sur tout ou partie de leur territoire la TEOM composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'usager du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants.

Cette taxe incitative figure à l’article 1522 bis du CGI.

Selon la circulaire du 20 août 2012, les collectivités qui instituent la TEOM peuvent décider d’appliquer dès 2013 une part incitative à la TEOM. Les collectivités intéressées par la mise en place de cette part incitative doivent prendre deux délibérations distinctes :
- La première concerne l’instauration de la part incitative qui doit être prise avant le 15 octobre d’une année pour une application l’année suivante.
- La seconde se rapporte au tarif de cette part incitative, les collectivités qui l’institueront devront voter le tarif de cette part et le faire connaître aux services fiscaux au plus tard **le** 15 avril de l’année N.

Au regard des dispositions de l’article 1522 bis du CGI, le produit de la part incitative doit être compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe. Les montants de ce tarif peuvent être différents selon la nature de déchet. La commune ou l’EPCI peut, par délibération prise dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, exonérer les constructions nouvelles et les reconstructions de la part incitative correspondant à la première année suivant la date d'achèvement.
La circulaire précitée recommande une certaine prudence dans la mise en place de cette part incitative et annonce la publication d’un guide pratique (voir le site www.collectivites-locales.gouv.fr.: brochure destinée à accompagner la mise en œuvre de la part incitative de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères, décembre 2012)

**NOTA**

L’article 103 I de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit que lorsqu’à la date du 5 janvier 2005, 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 du 12 juillet 1999 ayant institué la taxe d’enlèvement des ordures ménagères, prises par les communes ou leurs EPCI conformément aux articles 1520, 1609 bis, 1609 quater, 1609 quinquies C et 1609 nonies D du CGI dans leur rédaction en vigueur avant l’adoption de cette loi, et sur le fondement desquelles cette taxe a été perçue jusqu’en 2005, restent applicables

pour l’établissement des impositions dues au titre des années 2006 à 2008, sous réserve des délibérations prises avant le 15 octobre de l'année précédant l'année d'imposition pour percevoir la taxe dans les conditions prévues par cette même loi.

Au 15 octobre 2008, les communes ou leurs groupements devaient s’être mis en conformité avec la loi pour pouvoir continuer à percevoir la taxe d’enlèvement des ordures ménagères au 1er janvier 2009. A défaut, ces collectivités perdaient le bénéfice de la perception de cette taxe (voir en ce sens la circulaire du 28 avril 2006 relative au service d’élimination des déchets ménagers).