



AMORCE

Avec le soutien technique
et financier de

ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Energie

NOTE

Financement de la gestion des déchets assimilés

Enseignements et évolutions suite aux arrêts « Auchan »

Série Juridique

Réf. AMORCE DJ 25
Réf. ADEME en cours

Mars 2017



Déchets

PRÉSENTATION D'AMORCE



Rassemblant plus de 830 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le **premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités** (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) **et autres acteurs**

locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de politiques Energie-Climat des territoires (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (Ministères, Agences d'Etat) et du Parlement (Assemblée Nationale et Sénat), AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et dans l'économie circulaire. Partenaire privilégiée des autres structures représentatives des collectivités, des entreprises, ou encore des organisations non gouvernementales, elle a également joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux, lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Créée en 1987, elle est largement **reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures** (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du fonds chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création des nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grandes consommations, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation de logements énergivores et réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...).

PRÉSENTATION DE L'ADEME



L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil.

Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – Mars 2017

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE. Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION D'AMORCE	1
PRÉSENTATION DE L'ADEME	1
SOMMAIRE.....	2
INTRODUCTION.....	3
1. LES RÈGLES TRADITIONNELLES DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC.....	3
1.1. ETAT DU DROIT AVANT L'ARRÊT « AUCHAN » DE 2014.....	3
1.1.1. <i>La définition des déchets assimilés.....</i>	3
1.1.2. <i>Le financement de la gestion des déchets assimilés.....</i>	4
1.1.2.1. <i>Le maigre engouement en faveur de la redevance spéciale.....</i>	4
1.1.2.2. <i>Le financement de la gestion des déchets assimilés par la TEOM.....</i>	5
1.2. LES ARRÊTS « AUCHAN » ET L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DE LA TEOM	5
2. LA NOUVELLE POSSIBILITÉ DE CHOISIR LE MODE DE FINANCEMENT DE LA GESTION DES DÉCHETS ASSIMILÉS	6
2.1. LES TROIS DÉCLINAISONS DE LA TEOM DEPUIS LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2015 6	6
2.2. CE QUE LE LOI NE CHANGE PAS : LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ	7
2.3. LE DEVENIR DE LA REDEVANCE SPÉCIALE.....	7
CONCLUSION	9
ANNEXES.....	10

INTRODUCTION

La gestion des déchets non ménagers par les collectivités est une réalité opérationnelle qui est longtemps intervenue dans un cadre réglementaire connu – instauration obligatoire de la redevance spéciale - mais peu appliqué. En 2014, un arrêt du Conseil d'Etat rappelle cette obligation légale, fragilisant la situation de nombreuses collectivités. Face à cette situation, la loi de finances rectificative pour 2015 a modifié l'état du droit pour sécuriser les pratiques actuelles et rendre la redevance spéciale facultative.

La présente note a pour objet de présenter cette évolution qui a abouti à ajouter la gestion des déchets assimilés aux services pouvant être financés par la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Cette note rappelle également le principe de proportionnalité entre dépenses et gestion du service et entreprend un tour d'horizon du devenir de la redevance spéciale.

1. Les règles traditionnelles du financement du service public

1.1. Etat du droit avant l'arrêt « Auchan » de 2014

La fiscalité pour la gestion des déchets remonte à 1926 et l'adoption d'une loi autorisant les communes à prélever une taxe pour financer le service d'enlèvement des ordures ménagères. Cette mesure est complétée en 1974 avec l'extension du principe de la tarification par redevance au domaine des déchets et la naissance de la REOM.

La taxe se distingue de la redevance en ce qu'elle constitue un impôt dont l'assiette est indifférente à l'utilisation du service tandis que la redevance est proportionnelle au service rendu. Le niveau de la taxe ne dépend donc ni de la quantité de déchets traités ni des coûts de gestion engendrés. On parle donc dans un cas de contribuable et dans l'autre de redevable.

Dans les faits, le service public gère également certains déchets de producteurs professionnels. Une distinction a donc été faite entre les déchets des professionnels qui pouvaient être gérés de la même façon que les déchets de ménages dénommés les déchets assimilés et les déchets plus spécifiques des professionnels.

1.1.1. La définition des déchets assimilés

La définition des déchets dits « assimilés » est primordiale puisqu'elle détermine **la limite entre les déchets qui peuvent être pris en charge par le service public et ceux pour lesquels il est nécessaire de faire appel à un prestataire privé.**

Par principe, le service public gère les déchets des ménages (L. 2224-13 du CGCT). Les ménages sont entendus comme un ensemble de personnes qui occupent un local d'habitation – y compris les gens du voyage, c'est-à-dire en opposition avec les lieux de travail. En conséquence, sont inclus dans les déchets d'un ménage ceux qui sont liés à l'acte d'habiter un logement. Les déchets des ménages comprennent donc non seulement les déchets « provenant de la préparation des aliments et du nettoyage normal des habitations », mais aussi les déchets du bricolage familial, les déchets du jardin attenants à la maison et les déchets des parties communes des immeubles. Il s'agit donc des déchets du quotidien des ménages.

Par extension, le service public **peut** également prendre en charge d'autres déchets que ceux des ménages dès lors qu'ils ne requièrent pas de « sujétions techniques particulières » (L. 2224-14 et R. 2224-28 du CGCT).

La collectivité est la seule compétente pour considérer ou non un déchet non ménager comme « assimilé ». De ce fait, elle a donc parfaitement le droit de refuser de collecter des déchets qu'elle ne considère pas comme assimilés à des déchets ménagers. En effet, la circulaire du 10 novembre 2000 indique quant à elle que « *les sujétions techniques particulières n'ont jamais été définies par les textes législatifs et réglementaires ; elles relèvent de l'appréciation des collectivités. Celles-ci peuvent ainsi délimiter, comme elles l'entendent, le service public local d'élimination des déchets qui présente, de ce fait, un caractère facultatif pour ce qui concerne les déchets d'origine non domestique* ».

Ainsi, la distinction entre déchets assimilés et déchets non assimilés peut être le résultat de multiples critères. Certaines collectivités ont choisi le volume de déchets produits qui figure dans leur règlement de collecte : à Paris il était de 330 litres/jour en 2014 et au Grand Lyon, il était de 840 litres/semaine en 2013.

1.1.2. Le financement de la gestion des déchets assimilés

Dans le cas d'un financement du service par une taxe – indépendante de la quantité de déchets produits – ou par le budget général, un déséquilibre a donc été mis en évidence entre la contribution au service de certains gros producteurs de déchets, généralement non domestiques et le coût du service qui leur était rendu ; les surcoûts étant répercutés sur l'ensemble des bénéficiaires du service. Il a donc été instauré en 1993 une redevance pour le financement des déchets assimilés : la redevance spéciale.

1.1.2.1. Le maigre engouement en faveur de la redevance spéciale

Depuis 1993 et jusqu'en 2014, la redevance spéciale (RS)¹ était donc le mode de financement obligatoire pour la gestion des déchets assimilés pour les collectivités en TEOM ou en budget général. La REOM étant proportionnelle au service rendu, la redevance spéciale n'était pas nécessaire².

Les collectivités ayant opté pour la redevance spéciale délibèrent pour fixer les règles de calcul de la redevance.

Par ailleurs, la loi précise que les conseils municipaux peuvent exonérer de la taxe les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale. Ainsi, si la TEOM et la RS peuvent être payées par le même assujetti, le code permet une exonération de TEOM en cas d'assujettissement à la RS. Attention, il ne s'agit en aucun cas d'une obligation pour la collectivité.

De la même manière une vigilance s'impose aux collectivités dans leur décision d'exonération puisque si elle ne vise pas l'ensemble des locaux des personnes assujetties, elle est doit être fondée sur des critères objectifs, cela afin de ne pas créer de distorsion au principe d'égalité devant l'impôt.

Selon l'article L. 2333-78 du CGCT, cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets collectés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour le traitement de petites quantités de déchets.

En pratique, le développement de la redevance spéciale est resté timide. Les raisons évoquées sont d'une part, la nécessité de constituer une base de données afin d'individualiser la facture des producteurs de déchets. Ce travail peut cependant être lissé dans le temps avec une

¹ Pour en savoir plus sur le régime de la redevance spéciale, consultez le guide DE12 « Guide sur la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, AMORCE, 2010 »

² Pour un rappel sur les modes de financement de la gestion des déchets, consultez le guide DJ22 « Le service public local de gestion des déchets – guide juridique et fiscal à l'intention des décideurs locaux »

instauration progressive de la RS en commençant par les gros producteurs de déchets. D'autre part, un portage politique fort est important pour soumettre l'ensemble des producteurs non ménagers de déchets assimilés (entreprises, artisans, administrations, etc.) à la redevance. Elle était ainsi appliquée sur 7 104 communes en 2015 (source DGCL).

Pour ces communes, l'intérêt de la redevance spéciale est qu'elle envoie un signal-prix utile pour responsabiliser les acteurs et qu'elle permet d'alléger la facture des contribuables ménagers. Son développement est d'ailleurs prévu dans le programme national de prévention des déchets.

1.1.2.2. Le financement de la gestion des déchets assimilés par la TEOM

Mis à part le cas des collectivités ayant choisi le budget général ou la REOM pour financer le service, et en l'absence de redevance spéciale, le traitement de déchets assimilés était donc financé dans la grande majorité des collectivités par la TEOM.

Les professionnels contribuaient aussi à alimenter la TEOM puisque l'assiette de celle-ci est calquée sur celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette situation a perduré pendant 20 ans jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014, dit « arrêt Auchan »³ ne replace sur le devant de la scène la question du mode de financement des déchets assimilés.

1.2. Les arrêts « Auchan » et l'équilibre budgétaire de la TEOM

L'arrêt « Auchan » du 31 mars 2014 qui concernait la Communauté urbaine de Lille a été complété par un arrêt du 9 novembre 2016 (N°387602) visant cette fois les magasins de la même enseigne situés sur le territoire de la métropole de Lyon.

La société requérante avait contesté le paiement de la TEOM en considérant que la délibération était illégale au vu de son taux manifestement disproportionné par rapport aux besoins du service.

Une lecture croisée de deux arrêts permet de bien saisir le raisonnement du juge.

Il rappelle tout d'abord que conformément à l'article 1520 du CGCT, la TEOM est « 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. » En conséquence de quoi « la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour **assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères** et non couvertes par des recettes non fiscales ».

Il estime donc que, par principe, le montant théorique de la taxe doit être obtenu en soustrayant les recettes non fiscales (contributions des éco-organismes par exemple) au coût de gestion des déchets.

$$\text{montant de la taxe} = \text{coût de gestion des déchets ménagers} - \text{recettes non fiscales}$$

Le Conseil rappelle ensuite le caractère obligatoire de la redevance spéciale pour couvrir la partie du service dédiée aux déchets assimilés. Il retire de ce point que le coût de gestion des déchets pris en compte doit être uniquement celui résultant de la gestion des déchets

³ Cet arrêt a été précisé dans un second arrêt « Auchan », CE n°387602, 9 novembre 2016.

ménagers, à l'exclusion des déchets non ménagers, ceux-ci devant être normalement financés par la redevance spéciale.

Le juge ne s'arrête pas dans ces arrêts sur l'absence de mise en place de la redevance spéciale. Il en prend simplement note pour rappeler que la TEOM n'a pas pour objet de financer les déchets assimilés, et que par conséquent la **collectivité doit fixer son taux de TEOM de sorte à équilibrer les recettes et les dépenses du service de gestion des déchets ménagers uniquement**.

Pour rappel, le bulletin officiel des finances publiques – impôts mentionne que « seule est admise une disproportion limitée, lorsque l'excès de produit prévisionnel de TEOM sur le coût prévisionnel net du service n'est pas flagrant et est en tout état de cause sensiblement inférieur à 15 % ».

Cet arrêt a suscité une forte inquiétude dans la mesure où la très grande majorité des collectivités n'avaient pas mis en place la redevance spéciale et encouraient donc le risque de voir leurs délibérations fixant le taux de TEOM contestées, et ainsi la principale ressource du service public de prévention et de gestion des déchets !

2. La nouvelle possibilité de choisir le mode de financement de la gestion des déchets assimilés

L'ampleur des conséquences était telle que la solution qui a été retenue a été de modifier la loi pour élargir le périmètre du service financé par la TEOM et rendre facultative l'instauration de la redevance spéciale afin de régulariser ainsi, pour l'avenir, la grande majorité des collectivités qui n'en étaient pas dotées, tout en maintenant l'existence de cet outil pour celles qui jouaient déjà le jeu ou envisageaient de l'adopter.

2.1. Les trois déclinaisons de la TEOM depuis la loi de finances rectificative pour 2015

La modification intervenue via la loi de finances rectificative pour 2015 autorise la perception de la TEOM pour financer la gestion des déchets ménagers ET des déchets « assimilés », en modifiant l'article 1520 du code général des impôts (CGI).

*Article 1520 du CGI : « Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service **de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales**, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal. »*

1° Ainsi, le nouveau régime ouvert par la loi de finances rectificative pour 2015 autorise le financement de la gestion des déchets assimilés par la TEOM. Dans ce cas, la redevance spéciale n'est pas obligatoire. Cette nouvelle possibilité reste sous le régime de la TEOM : les règles sont conservées pour les dates de délibération, le lissage en cas de fusion, les régimes dérogatoires, etc. **Il ne s'agit en effet que de l'élargissement des dépenses que la taxe peut financer et non d'une modification de la taxe en elle-même.**

2° Il s'agit d'une possibilité, si bien que les collectivités qui souhaitent maintenir le régime antérieur « TEOM et RS » le peuvent.

3° Comme précédemment, les collectivités peuvent décider d'exonérer de TEOM les personnes assujetties à la redevance spéciale. La disposition change simplement de place dans les textes : précédemment au dernier alinéa de l'article L. 2333-78 du CGCT, cette possibilité figure désormais au III 2 bis de l'article 1521 du CGI.



Vigilance pour les collectivités au **budget général intégral** pour qui la RS reste obligatoire.

Les différentes alternatives dont disposent désormais les collectivités pour financer le service public de prévention et de gestion des déchets sont résumées dans le schéma ci-après.

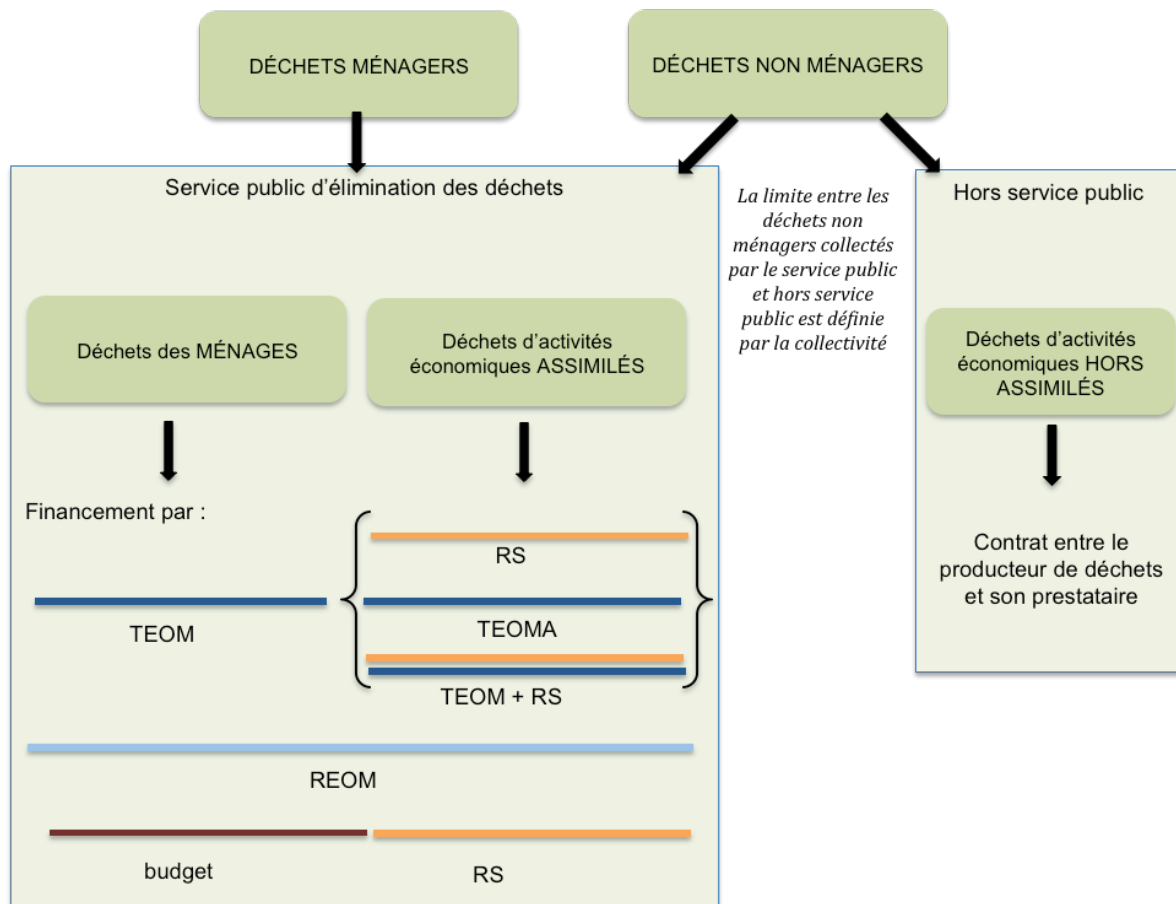


Figure 1: choix du mode de financement de la gestion des déchets

2.2. Ce que le loi ne change pas : le principe de proportionnalité

Comme détaillé au paragraphe 1.2, les arrêts « Auchan » ont mis en évidence l'obligation de couverture des coûts par les recettes de la taxe : « *pourvoir aux dépenses du service* ». La loi de finances rectificative pour 2015 n'est pas venue modifier cette logique.

Dès lors, les collectivités veilleront à ce que le taux de TEOM ne provoque pas de disproportion entre les recettes et dépenses du service de gestion des déchets ménagers et assimilés.

2.3. Le devenir de la redevance spéciale

Déjà marginale lorsqu'elle était obligatoire, le caractère facultatif de la RS n'est pas favorable à sa généralisation. Pour autant, certains arguments, qui ne sont pas nouveau, doivent être étudiés avant de l'écarter au profit du nouveau régime de TEOM.

La redevance spéciale comme toute redevance est proportionnelle au service rendu. Elle permet donc :

- de s'assurer que les particuliers ne financent pas le service offert aux professionnels,
- d'envoyer un signal prix pour inciter les professionnels à réduire leur production de déchets.

La mise en place de la RS pourra induire différents effets. Certains producteurs pourraient décider de sortir du service public pour se tourner vers un opérateur privé dont les tarifs/prestations seraient plus adaptés. Les relations entre collectivités et professionnels pourront être clarifiées via l'adhésion à une convention qui détaille le service rendu.

Par ailleurs, l'assujettissement des administrations pourrait générer des recettes des supplémentaires pour le service.

A noter à ce sujet que dans un arrêt du 8 février 2017, la Cour de cassation est venue préciser que la perception de la RS ne nécessitait pas obligatoirement de conventions. La perception de celle-ci peut tout à fait se faire en l'absence de conventions, toute délibération qui prévoirait l'inverse serait illégale. Ainsi, les conventions restent possibles, elles ne sont simplement pas obligatoires.

Nota bene : la question de la corrélation entre quantité de déchets produits et contribution financière au service peut être réalisée plus finement en tenant compte des possibilités d'exonération rappelées dans le tableau présenté en annexe.

CONCLUSION

Les modifications intervenues dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015 ont été les bienvenues pour sécuriser la situation des collectivités territoriales qui n'avaient pas mis la redevance spéciale en place alors que la loi l'imposait.

Pour autant, il faut bien garder à l'esprit que cette disposition législative de sécurisation juridique n'entend que sécuriser l'absence de redevance spéciale en lui retirant son caractère obligatoire.

Sur la question du fond, on pourra déplorer que la réforme ait pour corolaire de marginaliser la RS, dont l'objectif est de sensibiliser un certain nombre de professionnels aux coûts de gestion de leurs déchets par un signal prix et les inciter à mettre en œuvre des actions de réduction de déchets.

La redevance spéciale reste donc un enjeu de taille pour les collectivités souhaitant s'appuyer sur le levier financier comme outil de politique de prévention de la production de déchets.

ANNEXES

Liste de exonérations de TEOM

1. Les textes excluent les administrations, les locaux scientifiques, d'enseignement et d'assistance et les usines de l'assiette de la TEOM de sorte que ceux-ci ne contribuent pas au financement du service public de prévention et de gestion des déchets. Si la collectivité reste en TEOM (nouveau régime), la collectivité pourra légalement et gratuitement prendre en charge leurs déchets (jusqu'à présent, prise en charge effective mais non légalement financée). Si la collectivité opte pour la RS, ces locaux seront redevables d'une redevance.

2. Les professionnels qui font appel à des prestataires privés et non au service public restent assujettis à la TEOM. Ils peuvent en être exonérés par délibération annuelle. (article L. 1521 du CGI). Que la collectivité choisisse le nouveau régime ou mette en place la RS, cette situation n'est pas impactée.

3. Les locaux industriels et commerciaux assujettis à la TEOM peuvent en être exonérés s'ils paient la RS. C'est une possibilité, la collectivité peut décider de maintenir TEOM et RS. La RS seule est le mode qui sera au plus près des coûts d'utilisation du service.

	TEOM	Source
Usine	Exonération de droit	L. 1521, II du CGI
Locaux sans caractère industriel ou commercial loués par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, scientifiques, d'enseignement et d'assistance et affectés à un service public,	Exonération de droit	L. 1521, II du CGI
Bâtiments publics affectés à un service public ou d'utilité générale et non productif de revenus	Exonération de droit	L. 1382 du CGI
Local industriel ou commercial (ne recourant pas au service public pour la gestion de ses déchets)	Exonération possible sur délibération annuelle	L. 1521, III 1. du CGI
Local industriel ou commercial assujetti à la redevance spéciale	Exonération possible si assujetti à la RS	L. 1521, III 2bis du CGI



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – **Fax** : 04.72.74.03.32 – **Mail** : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorce.asso.fr -  **@AMORCE**