

DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

**Direction Générale
des Collectivités Locales**

Sous-Direction des Finances Locales
et de l'Action Economique

Bureau de la fiscalité locale

Affaire suivie par :

Christelle MONCOURTOIS - Tél.: 01.49.27.31.90.

Stéphane ROCHE – Tél. : 01.40.07.23.13.

E-mail : christelle.moncourtois@interieur.gouv.fr

Télécopie : 01.40.07.68.30.

Le 13 juin 2002

Le ministre délégué aux libertés locales

à

Madame et Messieurs les Préfets de région
Mesdames et Messieurs les Préfets de département

(Métropole et DOM)

CIRCULAIRE N° NOR/LBL/B/02/10002/C

Objet : Service d'élimination des déchets ménagers :
- échéance du régime transitoire
- nouveau régime dérogatoire

Cette circulaire complète la circulaire n°NOR/INT/B/00/00249/C du 10 novembre 2000. Elle présente les conséquences de l'échéance du régime transitoire ainsi que le nouveau régime dérogatoire introduit par la loi de finances initiale pour 2002.

La présente circulaire rappelle, tout d'abord, les principales règles posées par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et expose les conséquences de l'échéance, cette année, du régime transitoire introduit par la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999, prorogé d'un an par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Elle présente, enfin, les nouvelles dispositions contenues dans l'article 109 de la loi de finances initiale pour 2002 qui dérogent aux principes institués par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 en ce qui concerne les conditions de financement du service d'élimination des déchets ménagers à l'échelon intercommunal.

S'agissant de la définition du service public d'élimination des déchets ménagers, de la qualification de ce service ainsi que des règles générales de financement, il convient de vous reporter à la circulaire du 10 novembre 2000 précitée.

Pour toute difficulté dans l'application de cette circulaire, il vous est possible de saisir la Direction Générale des Collectivités Locales, Sous-Direction des Finances Locales et de l'Action Economique, Bureau de la fiscalité locale.

 : **01.49.27.31.90 et 01.40.07.23.13**

SOMMAIRE

I) - RAPPEL DES PRINCIPES POSES PAR LA LOI N°99-586 DU 12 JUILLET 1999.....	4
A) - Modalités de transfert de la compétence élimination et valorisation des déchets des communes vers les groupements.....	4
B) - Conditions de financement.....	5
II) - FIN DU REGIME TRANSITOIRE	5
A) - Institution de la TEOM.....	6
B) - Institution de la REOM.....	6
C) - Situation des syndicats mixtes issus de la transformation de syndicats intercommunaux.....	7
III) - REGIME DEROGATOIRE SPECIFIQUE AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A FISCALITE PROPRE	7
A) - Champ d'application.....	7
B) - Institution d'un mode de financement spécifique par le syndicat mixte avant le 1 ^{er} juillet.....	8
C) - Absence de délibération du syndicat mixte avant le 1 ^{er} juillet.....	9
D) - Conséquences de l'institution de la TEOM ou de la REOM par le syndicat mixte postérieurement au 1 ^{er} juillet	10
1 – Pour les EPCI membres du syndicat mixte	10
2 – Pour les communes adhérentes directes du syndicat mixte.....	10
E) - Exemple d'application	10

I) - RAPPEL DES PRINCIPES POSES PAR LA LOI N°99-586 DU 12 JUILLET 1999

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a rationalisé les périmètres d'organisation du service d'élimination des déchets ménagers à l'échelon intercommunal et a clarifié les conditions de son financement.

Seront brièvement rappelés les principes posés par la loi susvisée qui ont d'ores et déjà fait l'objet de commentaires dans la circulaire du 10 novembre 2000 précitée.

Seront examinées dans cette partie les modalités de transfert de la compétence collecte et traitement des déchets des communes vers les groupements ainsi que les conditions de financement de ce service.

A)- Modalités de transfert de la compétence élimination et valorisation des déchets des communes vers les groupements

Aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'article 71 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 :

« Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence élimination et valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. »

Lors du transfert de compétence, la collecte en porte à porte ou en apport volontaire, qu'elle soit sélective ou non ainsi que l'exploitation d'un réseau de déchetteries relèvent de la collecte dans son ensemble et ne peuvent être exercées séparément. De même au sein du traitement ne peuvent être dissociés le tri, la valorisation de la matière ou énergétique et le stockage.

Les dispositions du CGCT interdisent les transferts dits « en étoile ou dispersé », c'est-à-dire les transferts de la collecte et du traitement par les communes à deux groupements différents. Cette interdiction permet d'éviter que les politiques menées en matière de collecte soient sans lien avec celles conduites en matière de traitement.

Seul le transfert « en cascade » est autorisé.

Ainsi, les communes peuvent décider de transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI à fiscalité propre ou syndicat intercommunal) ou à un syndicat mixte soit, l'ensemble de la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers soit, le seul traitement, étant précisé que le service de collecte et celui de traitement ne peuvent être fractionnés.

Un EPCI bénéficiant de la totalité de la compétence élimination des déchets peut ensuite transférer à un syndicat mixte l'ensemble de cette compétence ou bien conserver la collecte et transférer le traitement.

L'interdiction pour un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte peut générer des difficultés importantes dans la gestion du service d'élimination des déchets et en particulier s'agissant du traitement.

C'est pourquoi, il a été admis dans la circulaire du ministère de l'intérieur, n°NOR/INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001 relative à la pertinence des périmètres et à l'exercice effectif des compétences qu'un syndicat mixte ayant reçu la compétence élimination des déchets par la voie du transfert « en cascade » puisse adhérer à un autre syndicat mixte compétent **uniquement** pour le traitement.

B)- Conditions de financement

Les articles 83, 84 et 85 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 tendent à harmoniser le mode de financement du service d'élimination des déchets ménagers.

Il est rappelé que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ne peut être perçue qu'à un seul niveau.

En principe, la taxe ou la redevance ne peut être instituée par une commune, un EPCI ou un syndicat mixte qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte, c'est-à-dire d'être responsable de la collecte (gestion directe ou bien gestion déléguée).

Toute commune ou EPCI qui s'est dessaisi de l'ensemble de la compétence et donc n'assume plus aucune charge ne peut plus en principe instituer et percevoir la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Toutefois, ce principe a fait l'objet d'une nouvelle dérogation dans le cadre de la loi de finances pour 2002 (cf III).

Dans le cas d'un transfert du traitement vers un EPCI ou un syndicat mixte, la commune ou l'EPCI de base qui a conservé la collecte est le seul niveau autorisé pour percevoir la TEOM ou la REOM.

Le financement du traitement est alors assuré soit par les contributions budgétaires versées par les communes et EPCI membres au syndicat qui assure le traitement, soit par un reversement partiel du produit de la TEOM ou de la REOM au profit de la structure intercommunale compétente pour le traitement, après délibérations concordantes des communes membres et du groupement.

II) - FIN DU REGIME TRANSITOIRE

Afin de permettre aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes de s'adapter aux nouvelles dispositions de la loi du 12 juillet 1999 précitée, la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 a institué un régime **transitoire**, prorogé d'un an par l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000.

Ainsi, les délibérations des communes ou des EPCI prises pour instituer la TEOM ou la REOM dans les conditions antérieures à la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 ont pu demeurer applicables. Des EPCI peuvent donc percevoir la taxe ou la redevance sans bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination et valorisation des ordures ménagères de même que des communes qui n'assurent pas la collecte des déchets (cf. circulaire n° NOR/INT/B/00/00249/C du 10 novembre 2000).

Sans préjudice des évolutions législatives qui pourraient intervenir dans le cadre de la prochaine loi de finances en vue d'en prolonger sa durée, ce dispositif prendra fin en principe au **1^{er} janvier 2003**.

Les communes ou les structures intercommunales devront donc se mettre en conformité avec les principes posés par la loi du 12 juillet 1999 pour pouvoir continuer à percevoir au 1^{er} janvier 2003 la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2003, outre le respect impératif des mesures institutionnelles, à savoir l'adoption dans les statuts de la compétence élimination et valorisation des déchets suivant la catégorie de l'EPCI et le transfert le cas échéant « en cascade » de cette compétence, le mode de financement du service devra être harmonisé au sein des périmètres intercommunaux.

Les délibérations des communes ou des EPCI prises dans les conditions antérieures à la promulgation de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 pour instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ne seront plus applicables.

A) - Institution de la TEOM

Les communes, les EPCI à fiscalité propre et les syndicats de communes, bénéficiant de la compétence élimination et valorisation des déchets et qui assurent au moins la collecte, ont jusqu'au 15 octobre 2002 pour instituer la TEOM et percevoir cette taxe à compter du 1^{er} janvier 2003.

Cela étant, les communes, les groupements de communes qui percevaient la TEOM au moment de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 et qui remplissent depuis les conditions désormais requises pour instituer et percevoir cette recette pourront continuer à la percevoir au 1^{er} janvier 2003 sans qu'il soit besoin de prendre une nouvelle délibération avant le 15 octobre 2002.

Lors de l'institution de la taxe, doivent également être déterminées les exonérations ainsi que les éventuelles zones de perception.

En l'absence de toute délibération et hormis le cas particulier évoqué ci-dessus, le financement du service d'élimination des ordures ménagères sera assuré par le budget général de la commune ou du groupement.

B) - Institution de la REOM

Comme pour la TEOM, les communes et les EPCI ont, en principe, jusqu'au 15 octobre 2002 pour instituer la redevance et la percevoir 1^{er} janvier 2003. Toutefois, dans la mesure où la REOM peut être instituée à tout moment par une collectivité, cette disposition doit être interprétée avec souplesse en permettant aux EPCI à fiscalité propre ou aux syndicats de communes d'instituer la REOM jusqu'au 31 décembre 2002.

Il est par ailleurs indiqué que comme précédemment, les communes et les groupements de communes qui percevaient la REOM au moment de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 et qui remplissent depuis les conditions désormais requises pour instituer et percevoir cette recette pourront continuer à la percevoir au 1^{er} janvier 2003 sans qu'il soit besoin de prendre une nouvelle délibération avant le 31 décembre 2002.

NB : Il convient toutefois de rappeler qu'un EPCI membre d'un syndicat mixte pourra dans les conditions décrites ci-après délibérer pour percevoir en lieu et place du syndicat mixte ou pour son propre compte une recette spécifique dans le cadre du nouveau régime dérogatoire de l'article 109 de la loi de finances pour 2002.

C) – Situation des syndicats mixtes issus de la transformation de syndicats intercommunaux

Les syndicats mixtes ne peuvent bénéficier du régime transitoire et ce quand bien même ils sont issus de syndicats intercommunaux ayant bénéficié de ce régime particulier.

Ils doivent en tout état de cause délibérer pour instituer et percevoir une recette spécifique dans les conditions figurant ci-après.

III) - REGIME DEROGATOIRE SPECIFIQUE AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A FISCALITE PROPRE

L'article 109 de la loi de finances initiale pour 2002 a apporté une nouvelle dérogation au principe selon lequel le choix du mode de financement du service revient à l'EPCI ou au syndicat mixte qui bénéficie de la compétence élimination et valorisation des déchets et assure au moins la collecte.

Il prévoit ainsi que les EPCI à fiscalité propre, dotés dans leurs statuts de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères et qui adhèrent à un syndicat mixte compétent pour la collecte et le traitement, peuvent :

- soit instituer la TEOM ou la REOM, **pour leur propre compte**, dans le cas où le syndicat mixte n'aurait pas institué l'un de ces modes de financement avant le 1^{er} juillet d'une année. Lorsque le syndicat décide postérieurement d'instituer cette taxe ou cette redevance, la délibération ne s'applique pas sur le territoire de l'EPCI sauf si ce dernier rapporte sa décision ;

- soit percevoir la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères **en lieu et place** du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical.

A) - Champ d'application

1- Ces dispositions concernent en premier lieu les EPCI qui ont adhéré à un syndicat mixte en application des dispositions de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales.

Les EPCI à fiscalité propre qui se substituent à leurs communes membres au sein des syndicats mixtes en application des dispositions des articles L. 5214-21 (communautés de communes), L. 5216-7 (communautés d'agglomération) et L. 5215-23 (communautés urbaines) peuvent également bénéficier de ce régime dérogatoire.

Dans l'hypothèse où le territoire d'un EPCI est totalement **inclus** dans le périmètre syndical, le service d'élimination des déchets ménagers, assuré par le syndicat mixte, fait alors l'objet d'une gestion unifiée et les usagers sont soumis à des conditions identiques notamment sur le plan du financement du service. L'application de l'article 109 précité ne soulève pas de difficulté.

En revanche, lorsque les **périmètres de l'EPCI à fiscalité propre et du syndicat mixte se chevauchent**, le syndicat mixte assure la collecte et le traitement des ordures ménagères uniquement sur la partie du territoire qui leur est commune. Il appartient en revanche à l'EPCI d'assurer la gestion du service sur la partie de son territoire qui n'est pas commune avec celui du syndicat mixte.

Cette situation peut donc aboutir à ce que des modes de financement différents puissent coexister sur le territoire d'un même EPCI.

Il convient dans ce cas d'inciter les EPCI membres des syndicats mixtes à engager dans la mesure du possible une procédure d'adhésion au sens de l'article L. 5211-18 du CGCT.

En effet, les EPCI qui auraient recours pour l'exécution du service au syndicat mixte (qui agirait alors en qualité de prestataire de service en application des dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT) s'exposeraient à des risques contentieux notamment en raison du risque de rupture d'égalité des usagers devant le service public et les charges publiques qu'entraînerait un tel mode de gestion.

2- L'article 109 de la loi de finances pour 2002 a retenu la date du **1^{er} juillet** s'agissant des syndicats mixtes qui souhaitent instituer un mode de financement particulier sur l'ensemble de leur territoire à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.

Cette disposition vise à permettre aux syndicats de choisir **en premier** le mode de financement du service qu'ils assurent. A défaut, les EPCI membres ont la possibilité de prendre leur propre délibération pour instituer la TEOM ou la REOM.

Le syndicat mixte dispose en revanche d'un délai courant jusqu'au 14 octobre ou au 31 décembre selon qu'il souhaite instituer la TEOM ou la REOM sur la partie de son territoire qui n'est pas couverte par le ou les EPCI membres.

B) - Institution d'un mode de financement spécifique par le syndicat mixte avant le 1^{er} juillet

Dans le cas où le syndicat décide d'instituer sur l'ensemble de son territoire, par délibération prise avant le 1^{er} juillet d'une année, soit la taxe, soit la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, le ou les EPCI à fiscalité propre membre ne sont alors autorisés, par dérogation aux dispositions de droit commun, qu'à **percevoir en lieu et place** du syndicat mixte la recette instituée par ce dernier.

Ainsi, il convient, dans un premier temps que le syndicat mixte prenne une délibération **avant le 1^{er} juillet d'une année**, pour instituer soit la TEOM avec ses éventuelles exonérations et, le cas échéant, ses zones de perception, soit la REOM avec ses modalités de tarification.

Dans ce cas, l'EPCI à fiscalité propre qui souhaiterait percevoir en lieu et place du syndicat mixte la recette instituée par ce dernier devrait obligatoirement prendre une délibération en ce sens.

Cette délibération doit être prise avant le 15 octobre d'une année (ou le 16 janvier de l'année qui suit celle de la création ex-nihilo de l'EPCI) pour la TEOM et jusqu'au 31 décembre pour la REOM.

Il convient ici de distinguer plusieurs situations.

1- L'EPCI a adhéré au syndicat mixte ou bien l'EPCI est substitué à l'ensemble de ses communes membres au sein du syndicat mixte

Dans ce cas, la délibération prise le cas échéant par l'EPCI pour percevoir en lieu et place du syndicat mixte la recette instituée par ce dernier est applicable sur l'ensemble de son périmètre.

2- L'EPCI est substitué à une partie de ses communes membres au sein du syndicat mixte

Il appartient à l'EPCI dans ce cas de prendre comme précédemment une délibération pour percevoir **en lieu et place** du syndicat mixte la recette instituée par ce dernier. Cette délibération ne concerne en tout état de cause que la partie de son territoire située dans le périmètre syndical.

L'EPCI devra, s'il souhaite instituer et percevoir une recette spécifique au titre des communes qui ne sont pas incluses dans le périmètre syndical, prendre une deuxième délibération sous réserve d'assurer la collecte.

Il est rappelé que des risques contentieux au regard du principe d'égalité devant le service public peuvent survenir si l'EPCI fait appel au syndicat mixte dans le cadre d'une convention de prestation de services, pour assurer la collecte et le traitement (voir commentaires figurant au § III-A-1 ci-dessus).

3- Le conseil communautaire détermine au moment du vote de son budget le produit de la taxe, qui n'est pas nécessairement égal au coût du service rendu, selon les dispositions des articles 1520 et suivants du code général des impôts ou le produit de la redevance qui doit, en revanche, couvrir intégralement le coût du service rendu (article L. 2224-1 du CGCT) dans le périmètre de l'EPCI.

C)- Absence de délibération du syndicat mixte avant le 1^{er} juillet

En l'absence de délibération du syndicat mixte, avant le 1^{er} juillet, l'EPCI à fiscalité propre, membre du syndicat, peut **instituer** et percevoir, pour son propre compte, la TEOM ou la REOM.

Cette délibération est applicable sur l'ensemble de son périmètre.

C'est donc l'EPCI et non plus le syndicat mixte qui, dans ce cas, choisit le mode de financement du service.

L'EPCI dispose d'un délai qui court jusqu'au 14 octobre (ou au 15 janvier de l'année suivant l'année de création ex-nihilo de l'EPCI), pour instituer la taxe ou, s'agissant de la redevance, jusqu'au 31 décembre.

Précision : les effets d'une délibération prise par l'EPCI avant le 1^{er} juillet sont subordonnés à l'absence de délibération du syndicat mixte avant cette même date. Il n'est pas nécessaire dans ce cas que l'EPCI prenne une nouvelle délibération.

Suivant le mode de financement choisi par l'EPCI, ce dernier décide soit des éventuelles exonérations de la TEOM et, le cas échéant, des zones de perception, soit des modalités de tarification de la REOM.

Le groupement vote le produit de la taxe, qui n'est pas obligatoirement égal au coût du service ou le produit de la redevance qui couvre intégralement les charges de la gestion du service.

D) - Conséquences de l'institution de la TEOM ou de la REOM par le syndicat mixte postérieurement au 1^{er} juillet

L'institution par un syndicat mixte de la TEOM ou de la REOM, postérieurement au 1^{er} juillet d'une année N, est dépourvue en principe d'effet à l'égard des EPCI membres l'année suivante.

Elle a en revanche des effets à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit s'agissant des communes directement adhérentes au syndicat mixte.

1 – Pour les EPCI membres du syndicat mixte

Lorsqu'un syndicat mixte institue postérieurement au 1^{er} juillet la TEOM ou la REOM, cette délibération n'a d'effet sur le territoire des EPCI membres qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année N+2.

La décision du syndicat sera applicable l'année N+2 sur l'ensemble de son territoire si les EPCI membres n'ont pas délibéré, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, pour instituer et percevoir une recette spécifique ou bien s'ils rapportent leur délibération.

2 – Pour les communes adhérentes directes du syndicat mixte

Les syndicats mixtes qui ont, par délibération prise postérieurement au 1^{er} juillet et dans les conditions énoncées ci-dessus, institué un mode de financement spécifique pourront percevoir la recette correspondante sur le territoire des communes qui ont adhéré directement au syndicat mixte l'année suivante.

E) - Exemple d'application

Un syndicat mixte composé de 2 EPCI et de plusieurs communes adhérentes directes institue le 31 juillet 2002 la TEOM tandis que le 1^{er} septembre 2002 l'un des EPCI membres délibère pour instituer et percevoir pour son propre compte la TEOM.

Les conséquences sont alors les suivantes.

1- L'EPCI à fiscalité propre qui a délibéré avant le 15 octobre 2002 pourra percevoir pour son propre compte la taxe à compter du 1^{er} janvier 2003.

L'EPCI peut rapporter sa délibération pour permettre au syndicat mixte de percevoir la TEOM sur l'ensemble de son territoire au 1^{er} janvier 2004. Il garde la possibilité toutefois de délibérer en 2003 afin de percevoir la TEOM en lieu et place du syndicat mixte à compter de 2004.

Cette décision devra intervenir postérieurement au 14 octobre 2002.

2- S'agissant des communes ayant directement adhéré, le syndicat mixte pourra percevoir cette recette à compter du 1^{er} janvier 2003 sur le territoire de ces communes.