

2276

La mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite « incitative » dans la loi du 3 août 2009 dite « loi Grenelle 1 »

Étude rédigée par :

Nadia DONATI,

consultante financière, cabinet Stratorial Finances

et

Blaise EGLIE-RICHTERS,

avocat associé, SCP Sartorio-Lonqueue-Sagalovitsch et associés

La loi Grenelle 1 va entraîner à moyen terme un essor, voire une généralisation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères dite incitative. Or, la spécificité de cette redevance est de nature à modifier la qualification juridique du service public d'élimination des déchets ménagers, qui ne pourra désormais être qualifié autrement que de service public administratif.

1 - L'adoption le 3 août 2009 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ou loi Grenelle 1) a été l'occasion pour le législateur de poser les bases d'une politique de réduction des déchets ménagers et assimilés.

2 - Pour ce faire, l'article 46 de la loi prévoit notamment, à l'égard du sujet qui nous préoccupe, que « *L'État mettra en œuvre un dispositif complet associant... un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements de déchets.* »

3 - Si les recherches du Gouvernement et des collectivités locales pour mettre en place une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) incitative étaient, à la publication de cette loi, pratiquement au point mort, le développement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) dite incitative, pour lesquelles des solutions existent déjà, va bon train, sous l'effet moteur de subventions versées par l'ADEME, qui en finance les études.

4 - Cette évolution semble devoir bouleverser un paysage dans lequel la TEOM reste à ce jour le mode de financement principal de la gestion des déchets ménagers en France. Il avait encore pris de l'importance depuis juillet 1999 avec le développement des intercommunalités, qui, par leur taille importante, rencontraient des difficultés

dans la mise en place des fichiers d'utilisateurs nécessaires au recouvrement de la REOM.

5 - L'absence de solution pour mettre en œuvre une TEOM incitative dans un contexte où les services fiscaux semblent renâcler à l'idée de tenir un fichier d'utilisateurs comptabilisant les quantités de déchets produits chaque année par les particuliers, ouvre désormais des perspectives de développement très importantes pour la REOM incitative, sans qu'un débat de fonds n'ait réellement été conduit au niveau national sur les conséquences d'un tel basculement sur la qualification juridique du service public d'élimination des ordures ménagères (SPEOM).

6 - En effet, le débat TEOM / REOM en France s'est aujourd'hui cantonné à l'arbitrage entre la re-distributivité sociale de la TEOM (imparfaite en raison du calcul obsolète des bases) et le caractère pédagogique de la REOM : chacun paye en fonction de ce qu'il « consomme ».

1. TEOM, REOM et REOM incitative

7 - Le juge a eu à plusieurs reprises l'occasion de tracer la frontière entre TEOM et REOM.

8 - Il résulte ainsi de la jurisprudence que pour qu'un prélèvement puisse être juridiquement considéré comme une redevance, encore

faut-il en théorie que son assiette soit directement liée au service rendu, c'est-à-dire ici à la quantité d'ordures ménagères collectées¹.

9 - Et l'on doit rappeler à cet égard que le juge n'est jamais tenu par la qualification juridique qui est donnée par la collectivité au-dit prélèvement. Le juge vérifie en effet concrètement si la redevance mise en place a bien toutes les caractéristiques juridiques d'une redevance. Si tel n'est pas le cas, c'est-à-dire s'il n'existe pas un lien suffisant entre l'assiette du prélèvement et le volume des déchets produits par les usagers, la prétendue redevance est alors censurée, puisqu'en réalité juridiquement considérée comme « une taxe établie sans texte »².

10 - Le Conseil d'État a toutefois une conception particulièrement souple de la relation entre la redevance et le service rendu, en considérant que « les collectivités qui perçoivent cette redevance, disposent d'une certaine latitude pour en définir les redevables et le calcul de son montant, selon, notamment, le nombre de personnes vivant au foyer, le nombre ou le volume de sacs distribués, le poids des déchets embarqués s'ils sont pesés »³.

11 - Le Conseil d'État a de même considéré que ladite redevance peut comporter une part forfaitaire, dès lors qu'elle comporte par ailleurs « des éléments de proportionnalité... à la valeur du service rendu »⁴.

12 - Dans la pratique l'on constate ainsi bien souvent que les collectivités qui ont mis en place la REOM, l'on fait sur la base du nombre d'habitants au foyer. Ainsi, lorsque la REOM est facturée en fonction du nombre de personnes par foyer, les ménages paient la même somme, qu'ils aient un comportement très vertueux (compostage individuel, tri soigneux des emballages, limitation des consommations polluantes) ou bien totalement irresponsable.

13 - On comprend alors que le texte de loi ici commenté, exprime la volonté du législateur de contourner cette vision souple de la redevance développée par le juge, en imposant aux collectivités d'instituer un prélèvement dépendant plus étroitement du service rendu, puisque la REOM devra obligatoirement intégrer, avant le 3 août 2014, « une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements de déchets ». La REOM dite « incitative » ne consiste ainsi qu'à généraliser un mode de mise en œuvre de la REOM que certaines collectivités, certes minoritaires, ont aujourd'hui déjà instauré.

2. TEOM, REOM et qualification du service public

14 - L'on sait par ailleurs, en l'état du droit, que le choix d'une collectivité de mettre en œuvre la REOM en lieu et place de la TEOM, a des conséquences mécaniques sur la qualification du service public d'enlèvement des ordures ménagères (SPEOM).

15 - Le Conseil d'État a en effet posé les bases d'une distinction en apparence simple, à l'occasion d'un avis contentieux rendu en 1992⁵. Selon l'interprétation communément retenue de cet avis, position reprise depuis lors par le juge comme par l'ensemble de la doctrine, y compris la doctrine administrative :

- le service public d'élimination des ordures ménagères est un service public administratif (SPA) lorsqu'il est financé directement par le budget de la collectivité ou par les TEOM ;

- le service est en revanche un service public industriel et commercial (SPIC), lorsqu'il est financé par le biais de la REOM, qui est supposée reposer sur le service rendu.

16 - Nous nous interrogeons, dans le présent article, sur le fondement de cette position et sa pertinence, dans le cadre du développement à venir de la REOM incitative. La question est d'importance, dans la mesure où elle a notamment des conséquences directes au plan comptable, comme au plan fiscal et des règles budgétaires applicables à la collectivité, ainsi que sur le régime du personnel affecté à ce service et sur le juge compétent pour statuer en cas de litige.

17 - Et nous verrons que contrairement à ce que l'on pourrait spontanément supposer, l'institution d'une REOM incitative, alors qu'elle accentue encore le lien entre le prélèvement et le service rendu, ne devrait pas entraîner la qualification du service public en service public industriel et commercial (A).

18 - Tout milite au demeurant en faveur de l'abandon de la position, simple voire simpliste, prise par le juge administratif en 1992 (B).

A. - Un service public administratif

19 - Rappelons en préalable qu'en l'absence de qualification imposée expressément par la loi (et le législateur du 3 août 2009 ne donne à cet égard pas davantage d'indication qu'il n'en donnait auparavant), le juge s'appuie sur 3 critères cumulatifs pour déterminer la nature juridique d'un service public⁶ :

- l'objet du service ;
- son mode de fonctionnement et d'organisation ;
- son mode de financement.

20 - Comme le rappelle le commissaire du Gouvernement M. Arrighi de Casanova dans ses conclusions sur l'avis du Conseil d'État de 1992 ici en cause, en principe il faut que ces trois critères soient cumulativement réunis pour qu'un service assuré par une personne publique se voie reconnaître un caractère industriel et commercial. En d'autres termes, un service public géré par une personne publique est présumé être administratif, sauf à ce que ces trois critères soient réunis.

Certaines des décisions ne retiennent toutefois que deux des trois critères⁷.

1° Le mode de financement du service

21 - Et c'est bien à une telle simplification que le commissaire du Gouvernement et, à sa suite, le Conseil d'État, s'est attaché au cas du SPEOM, puisque des trois critères habituellement retenus, il finit par n'en retenir qu'un seul : le mode de financement, critère qualifié successivement de « décisif » puis de « déterminant » par le commissaire du Gouvernement.

22 - Et le commissaire du Gouvernement poursuit à cet égard : « une option en faveur de ce dernier mode de financement (REOM) marque à notre avis nettement la volonté de la collectivité de se rapprocher d'une gestion analogue à celle d'une entreprise privée ».

23 - Pour étayer son affirmation, le commissaire du Gouvernement s'appuie sur l'intention du législateur de 1975 (la REOM a en effet été créée par la loi de finances pour 1975) : « il importe en effet de souligner que la création de cette redevance par la loi de finances pour 1975 est directement liée à l'assujettissement des services d'enlèvement des ordures ménagères à la TVA, prise par la même loi. » Et c'est cet assujettissement de la REOM à la TVA « permettant d'exercer le droit à déduction », qui porterait « la marque d'une gestion de type industriel et commercial ».

6. CE, ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* : Rec. CE 1956, p. 434.

7. T. confl., 14 mai 1990, n° 02618, *Laperouze* : Rec. CE 1990, p. 618.

1. Cons. const., 29 déc. 1983, déc. n° 83-166 DC.

2. CE, 6 mai 1985, n° 26783, *Cne Point à Pitre* : JCP G 1986, II, 20536, concl. O. Fouquet.

3. CE, 24 mai 2006, n° 283070, *Cne Larnage* : JurisData n° 2006-070309.

4. CE, 27 oct. 2008, n° 294915, *Cnauté cnes de la Tinée* : JurisData n° 2008-081470.

5. CE, sect. avis, 10 avr. 1992, n° 132539, *SARL Hofmiller* : RFD adm. 1992, p. 160 et concl. J. Arrighi de Casanova.

24 - Or nous verrons que le postulat selon lequel le choix de telle collectivité d'instaurer la redevance marquerait « *nettement la volonté de la collectivité de se rapprocher d'une gestion analogue à celle d'une entreprise privée* », est nécessairement obsolète avec l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 2009, à supposer toutefois qu'une telle affirmation ait jamais été pertinente.

25 - Car désormais, le choix de la collectivité de mettre en place une REOM incitative trouve son fondement, non pas comme en 1975 dans l'assujettissement du service à la TVA mais dans la volonté de mettre en place une « *politique de réduction des déchets* », selon les termes même de l'article 46 de la loi du 3 août 2009.

26 - Ainsi et ce seul constat nous conduit à conclure, par parallélisme avec le raisonnement suivi par le Conseil d'État et son commissaire du Gouvernement en 1992, que lorsqu'une collectivité « choisira » de mettre en place, dans les années à venir, une REOM incitative (à supposer qu'il puisse encore s'agir d'un choix, dès lors que la seule alternative laissée par la loi du 3 août 2009, celle de la TEOM incitative, semble se heurter à de sérieux obstacles pratiques), c'est dans un but totalement étranger à celui poursuivi par une entreprise privée. Le SPEOM devra alors logiquement être qualifié, dans cette hypothèse également, de service public administratif.

27 - La future redevance Incitative, bien qu'elle corresponde à une REOM, s'éloigne en effet fortement dans son principe d'une tarification de type commercial de nature à qualifier le SPEOM de SPIC. Car, la vocation de la redevance incitative n'est pas de faire payer l'utilisateur en fonction du service rendu ni de correspondre à un prix d'équilibre entre l'offre et la demande.

28 - Au contraire, la redevance incitative doit être construite de façon à inciter les usagers à produire le moins possible de déchets (et non à consommer le plus possible comme dans un service commercial). Son objectif n'est pas commercial ni industriel, mais seulement écologique. L'instauration d'une telle redevance relève ainsi d'une décision politique, démocratique et en aucun cas conforme à la logique d'une entreprise privée.

29 - En effet, une entreprise privée n'acceptera jamais de mettre en place une politique tarifaire dont l'objectif est de faire diminuer les consommations, car elle met alors en danger la couverture de ses charges fixes. Seul le service public de type administratif est susceptible de s'adapter à une telle logique de « demande décroissante ».

30 - La vocation de la redevance incitative se rapproche beaucoup plus de celle d'une taxe et il n'est pas inutile de la comparer à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). La TGAP, proportionnelle à la quantité de déchets enfouis en centre de stockage, donc parfaitement assise sur le service rendu, n'en reste pas moins une taxe, car son objectif est d'inciter les collectivités à réduire les quantités de déchets produits et à les orienter vers des filières plus durables.

31 - Il en va de même encore par exemple du projet de contribution climat énergie ou « *taxe carbone* », dont l'objectif est de diminuer la consommation d'énergies fossiles et donc de limiter les nuisances sociales.

32 - La redevance incitative suit exactement la même logique que la TGAP et que la taxe carbone. En effet, elle a vocation à frapper de façon sélective la part « *ordures ménagères résiduelles* » de nos poubelles, épargnant les quantités triées ou compostées. Elle a donc vocation à taxer la part polluante des déchets ménagers.

33 - Et cette facturation à la quantité ne nous paraît pas suffisante pour transformer l'utilisateur du service d'élimination des déchets en « *client* ». En effet, l'objectif d'une entreprise est de vendre le plus possible de produits tout en réalisant un bénéfice maximum. Le prix d'un produit ne correspond à son prix de revient que lorsque la concurrence est assez importante. Dans le cas contraire, une entreprise fixera toujours le prix le plus élevé compte tenu des contraintes de la demande (qui décroît en fonction du prix). La fonction du prix

est donc avant tout commerciale et dépend du rapport entre l'offre et la demande.

34 - Or, la REOM incitative, de son côté, est anti-commerciale. L'objectif de la collectivité, à l'inverse de celui d'une entreprise, est de diminuer au maximum la quantité de déchets qui lui sont apportés et elle ne réalise aucun bénéfice. Bien au contraire, la diminution voulue des tonnages la met en permanence en danger de déficit budgétaire.

35 - Le fait que les déchets déposés dans le bac des recyclables et destinés au tri ne soient pas pris en compte dans la facture est particulièrement significatif car ce sont les tonnages recyclables qui coûtent le plus cher en traitement à la collectivité. Un tel mode de facturation proposant la gratuité pour la partie la plus coûteuse des prestations est impensable pour une entreprise. Elle ne correspond pas non plus à la logique du « *paiement en fonction du service rendu* ».

36 - Ainsi et quel que soit le point de vue dont on l'envisage, tout concorde selon nous à ce que, de l'intention même du législateur, la mise en place d'une REOM incitative soit de nature à restaurer la qualification de Service Public Administratif pour l'élimination des déchets ménagers, quel que soit son mode de financement.

37 - Et l'analyse montre que l'on parvient encore au même résultat lorsque l'on s'intéresse aux deux autres critères permettant de qualifier le service public : son objet et les modalités de son fonctionnement.

2° L'objet du service

38 - Revenons là encore au raisonnement suivi par le commissaire du Gouvernement dans l'avis du 10 avril 1992. Ce dernier, pour considérer que le critère de l'objet du SPEOM n'est pas décisif pour qualifier le service de SPIC ou SPA, relève que si certes la finalité poursuivie par le SPEOM est bien la salubrité publique (caractéristique d'un SPA), deux arguments militeraient en faveur du fait que l'objet du service public pourrait tout aussi bien être celui d'un SPIC :

- le service d'assainissement qui lui également a un objectif de salubrité publique a été qualifié de SPIC ;

- au-delà de sa finalité, « *les opérations auxquelles procède un service d'enlèvement des ordures ménagères ont un objet concret qui consiste à fournir des prestations similaires à celles qu'une entreprise privée peut effectuer* ».

Et ces deux arguments peuvent aisément être critiqués.

a) La limite de la comparaison avec l'assainissement

39 - Si la jurisprudence a souvent qualifié le service d'assainissement de SPIC, c'est pour une raison qui, en dépit de la présomption d'administrativité, tient principalement voire uniquement à son mode de gestion usuel. En effet, quand il n'est pas géré en régie, le service d'assainissement fait généralement l'objet d'une concession globale incluant la distribution de l'eau. Qu'est-ce qu'une concession en droit français ? Il s'agit d'un contrat par lequel une entreprise privée prend en charge la globalité du service public, de la construction des ouvrages à l'exploitation et se finance par des redevances directement perçues sur les usagers. De fait, l'entreprise est ici bien capable de prendre à sa charge l'intégralité du service public d'assainissement et d'en obtenir un financement direct sur les usagers, par simple effet d'aubaine : en effet, la distribution d'eau relevant d'un service lui-même essentiellement commercial dans sa forme, il est possible de facturer conjointement avec le prix de l'eau une « *redevance d'assainissement* » qui d'ailleurs est parfois qualifiée de « *taxe d'assainissement* ».

40 - À l'inverse, il convient de relever qu'aucune entreprise ne prend en charge l'intégralité du service d'élimination des déchets, lequel inclut non pas seulement la collecte des déchets mais également leur traitement, alors au surplus qu'aucune entreprise intervenant sur une partie de ce service public ne finance ce service en se rémunérant directement sur les usagers.

Autrement dit, la comparaison avec l'assainissement ne nous semble pas justifiée ni justifiable.

b) un service public étranger à toute logique entrepreneuriale

41 - En deuxième lieu, le SPEOM ne constitue en aucun cas un service équivalent à celui qui pourrait être spontanément pris en charge par une entreprise privée.

42 - De façon générale, le service d'élimination des déchets vise à ôter de la voie publique les déchets produits par les ménages puis à les « traiter » de façon à réduire leur nuisance sur les populations et l'environnement.

43 - Ce service naît d'une question de santé publique d'une part et d'une carence manifeste de l'initiative privée, d'autre part. Les ménages, surtout urbains, n'ont aucune possibilité matérielle de se débarrasser eux-mêmes de leurs ordures. En milieu rural, les habitants peuvent être tentés d'enfouir les déchets dans leur jardin ou bien de les brûler, ce qui est de nature à causer des pollutions graves sur l'environnement (intoxication du voisinage, contamination des cultures par la dioxine et l'acide chlorhydrique notamment). Il est donc nécessaire que la collectivité publique les dissuade de telles pratiques en allant ramasser ces déchets et en assurant leur gestion.

44 - La carence de l'initiative privée vient quant à elle des entreprises elles-mêmes, elle est inhérente à l'activité d'élimination des déchets ménagers. Au Moyen-âge, des « entreprises » allaient certes ramasser gratuitement les immondices dans les rues des villes et les revendaient à la campagne où elles servaient d'amendement. Mais déjà, à cette époque, les particuliers n'étaient pas prêts à payer pour que leurs seuls déchets soient enlevés.

45 - Les ordures ménagères sont devenues aujourd'hui trop polluantes pour être directement valorisables en amendement organique. Mais la même difficulté subsiste : il est impossible aux entreprises de passer des contrats avec l'ensemble des particuliers pour ramasser leurs déchets et cela pour une raison assez simple : il suffit qu'un particulier passe un contrat avec une société pour que ses voisins aient intérêt à jouer les « passagers clandestins » en déversant leurs propres déchets dans la poubelle bénéficiant d'un service.

46 - La facturation peut ainsi donner lieu à d'interminables contestations qu'aucune entreprise ne peut prendre le risque d'affronter, ce que confirment les opérateurs du marché aujourd'hui.

47 - Autrement dit, il n'est jamais réellement possible d'individualiser l'enlèvement des déchets comme on le fait avec l'eau et le chauffage (secteurs dans lesquels le coût exorbitant des compteurs pose déjà une difficulté). Le déchet est par nature l'inverse d'une consommation. Il n'est pas approprié par un individu, mais au contraire « abandonné » (selon la définition même donnée par l'article L. 541-1 du Code de l'environnement), rendu à l'espace public. Et lorsqu'il est rendu à l'espace public, il ne gêne pas seulement celui qui l'a déposé, mais l'ensemble de son voisinage.

48 - Aucune personne n'a intérêt à être le seul de son quartier dont les déchets sont collectés. Les déchets de mes voisins me sont tout aussi nuisibles que les miens propres, voire parfois plus sur le plan strictement psychologique.

49 - Aussi, paradoxalement, si les individus n'ont jamais intérêt individuellement à payer pour l'enlèvement de leurs propres déchets (et donc n'ont aucun intérêt à passer spontanément un contrat avec une entreprise privée), ils peuvent en revanche facilement accepter collectivement de payer pour que leur quartier (d'habitat, de travail, de chalandise) ne soit pas envahi par les ordures comme l'a été la Ville de Naples de mémoire récente. À condition toutefois d'avoir le sentiment de supporter une contribution équitable.

50 - Cette analyse générale nous montre à quel point la notion d'utilisateur ou pire de « consommateur » trouve difficilement à s'appliquer dans le cas des déchets ménagers.

51 - Certes, c'est bien la consommation individuelle qui conduit au volume de déchets, mais tant que les foyers ne paieront pas le coût de la gestion des déchets en amont (dans le prix d'achat) et seront autorisés à abandonner sur l'espace public les objets qu'ils ont acquis, ces objets appartiendront à l'espace public, nuiront à l'espace public et pas uniquement à l'individu qui les a produits.

52 - C'est cet aspect public et collectif de la notion de déchets qui rend très difficilement compatible de considérer que l'objet du SPEOM pourrait correspondre à celui d'un SPIC, géré par une entreprise privée.

3° Les modalités de fonctionnement du service

53 - L'analyse des modalités de fonctionnement dudit service public nous conduit à la même conclusion : le SPEOM ne saurait s'apparenter à un SPIC, dans la mesure principalement ou ce service n'a pas d'utilisateurs au sens strict.

54 - En premier lieu nous rappellerons à cet égard que le SPEOM n'est pas un service homogène : il est composé d'une multitude de services et de processus possibles ou obligatoires, parfois complémentaires parfois redondants : collecte des ordures ménagères, collecte des recyclables, collecte des encombrants, collecte des DASRI et des DMS, promotion du compostage individuel, communication et prévention, déchetteries, quais de transfert, centres de compostage, centres de tri, usines d'incinération, de méthanisation, déchèrages de classe I et II,...

55 - Et ces services sont le plus souvent assurés par plusieurs collectivités : aux communes et/ou intercommunalités la compétence de collecte des déchets ; aux syndicats intercommunaux, la compétence traitement. Seules en réalité, certaines grandes communautés urbaines ou communautés d'agglomérations ont une taille suffisante, pour s'occuper de façon cumulative de la collecte et du traitement.

56 - Or lorsque la compétence traitement est assurée par un syndicat, les contributions budgétaires obligatoires qui financent les syndicats sont issues d'un budget voté par les adhérents contributeurs eux-mêmes, et il en va de même pour le mode de répartition des contributions. Ce mode de fonctionnement n'a aucune parenté avec la notion de prix attachée à une prestation de services ni de redevance versée par les usagers. En effet, jamais les clients ou usagers d'un service n'ont voté le budget de leur prestataire et son mode de facturation.

57 - Par conséquent, les collectivités membres d'un syndicat de traitement ne peuvent en aucun cas être qualifiées d'utilisateurs ou de clients du service qu'elles financent.

58 - Or, à suivre la solution mise en place depuis l'avis de 1992, dès lors qu'une commune ou un EPCI (compétent en matière de collecte) a instauré la REOM, le service global d'élimination des déchets devient un SPIC. Lorsqu'un syndicat de traitement dessert à la fois des communes en REOM et des communes en TEOM, son service correspond-t-il à la fois à un SPIC et à un SPA ? Cela semble difficilement concevable.

59 - Il paraît donc nécessaire de considérer que le syndicat de traitement ne peut voir son service qualifié que par la rémunération qui lui est propre : les contributions budgétaires de ses membres. Et il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que par l'arrêt *Sucrerie agricole de Colleville* du 29 octobre 1997⁸, le Conseil d'État a prohibé le financement des SPIC par les contributions de leurs adhérents.

60 - Il existe certes une partie de la doctrine qui considère que les syndicats de traitement des déchets ne sont pas juridiquement financés par des contributions mais par des reversements de TEOM ou de REOM qui ont été individuellement recouverts par chacune des collectivités membres dudit syndicat.

8. CE, 29 oct. 1997, n° 144007, *Sucrerie agricole de Colleville*.

61 - Cette argumentation n'est toutefois nullement convaincante dans la mesure où c'est le syndicat de traitement qui vote lui-même son budget et le montant global des contributions de ses collectivités adhérentes. Et ce budget ne dépend en aucun cas des « consommations » des « usagers » mais des charges de fonctionnement supportées par le syndicat.

62 - Ainsi, l'équilibre budgétaire annuel des syndicats est-il assuré par les contributions obligatoires demandées aux adhérents du syndicat.

63 - On conclut donc de ce qui précède qu'à l'heure actuelle, les modalités de fonctionnement des syndicats de traitement des déchets ménagers sont largement étrangères à la relation avec un « usager » et donc largement étrangères à un SPIC.

64 - Ainsi on le voit, la position du Conseil d'État qui se voulait simplificatrice en 1992 (et dont on perçoit bien à la lecture des conclusions du commissaire du Gouvernement, qu'elle tenait au moins autant, si ce n'est plus, à des considérations d'opportunité qu'à des considérations juridiques) est-elle largement inadaptée à la réalité du service public d'élimination des déchets ménagers aujourd'hui.

65 - La persistance de cette position encore aujourd'hui conduit au contraire, lorsqu'elle est appliquée brutalement, à essayer de faire entrer les syndicats de traitement des déchets ménagers dans le moule du SPIC, moule qui leur est mal adapté.

B. - En opportunité

66 - Le caractère difficilement compatible de la qualification du SPEOM en SPIC, se révèle à travers de nombreux exemples de la vie des collectivités qui ont d'ores et déjà choisi de mettre en place une REOM prenant en compte notamment le poids des déchets collectés. Un article pourrait être probablement entièrement consacré à ce seul sujet, tant les difficultés soulevées par la qualification de SPIC sont nombreuses. Nous évoquons ci-après l'une seulement de ces difficultés, probablement la plus frappante.

67 - Selon les dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales, il est interdit aux communes de prendre en charge les dépenses des SPIC sur leur budget propre. S'il est qualifié de SPIC, le SPEOM ne peut donc compter que sur ses propres ressources, à savoir la REOM incitative et les subventions de fonctionnement versées par les Éco-Organismes, voire le cas échéant des recettes de valorisation matière et énergétique.

68 - Or, la redevance incitative présente une spécificité, à savoir que si elle fonctionne bien, le volume des déchets doit tendre à se réduire et donc les recettes doivent diminuer. Or, les charges fixes du service ont toujours besoin d'être couvertes. Certaines collectivités tentent de conjurer le déficit budgétaire qui en résulte par une hausse du tarif unitaire de la REOM, mais cela ne manque pas d'attiser l'ire des usagers qui ont du mal à comprendre pourquoi leur comportement vertueux les conduit à supporter des charges unitaires de plus en plus élevées.

69 - Plusieurs dérogations à ce strict principe de l'équilibre ont été prévues par l'article L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales⁹. Elles se sont toutefois révélées insuffisantes pour sécuriser le budget d'une collectivité mettant en place la redevance incitative et le législateur a dû de nouveau intervenir pour tenter d'adapter la loi au dispositif, autorisant les collectivités locales qui mettent en place la redevance incitative à assurer pendant 4 ans l'équilibre budgétaire du service par une subvention du budget général. Toutefois, l'idée selon laquelle au-delà de 5 ans, le service pourra fonctionner en équilibre budgétaire de type SPIC reste un vœu pieux et il ne serait pas étonnant de voir arriver dans quelques années de nouveaux assouplissements d'urgence de la règle de l'équilibre budgétaire.

70 - On le voit, l'avis du Conseil d'État de 1992 qui était supposé avoir des vertus simplificatrices, aboutit en réalité à une grande complexification de la gestion du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Conclusion

71 - Il résulte en conclusion de cette analyse qu'il fait aujourd'hui peu de doutes que la redevance incitative qui sera mise en place probablement sur une très grande majorité du territoire national dans les cinq années à venir, doit entraîner la qualification du SPEOM en service public administratif.

72 - Notre conviction est ainsi que le SPEOM dans son ensemble, a vocation à être qualifié de service public administratif, quel que soit son mode de financement.

73 - En attendant qu'un juge soit un jour conduit à statuer sur cette question et pour éviter une longue période d'incertitude juridique, il serait ainsi hautement souhaitable que le législateur qualifie expressément le service public d'élimination des ordures ménagères de SPA. Cette qualification serait seule de nature à simplifier l'état du droit.

74 - Elle serait en outre comme nous l'avons dit, non seulement opportune mais également parfaitement conforme avec la politique volontaire de réduction des déchets que veut initier la loi du 3 août 2009.

MOTS-CLÉS : Budget / Finances / Fiscalité - Service public - Redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative

9. Par délibération motivée, l'organe délibérant peut décider une prise en charge des dépenses du service public à caractère industriel et commercial dans son budget général :
- si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
 - si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.