

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 22PA05346

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL
EST ENSEMBLE

La Cour administrative d'appel de Paris

M. Carrère
Président

(9^{ème} chambre)

Mme Lorin
Rapporteuse

M. Sibilli
Rapporteur public

Audience du 26 avril 2024
Décision du 17 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A. a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler la délibération de l'établissement public territorial Est Ensemble du 4 février 2020 n° CT 2020-02-04-7 portant fixation du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour l'année 2020.

Par un jugement n° 2002015 du 17 octobre 2022, le tribunal administratif de Montreuil a fait droit à sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 16 décembre 2022, l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble, représenté par Me Gauch, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montreuil du 17 octobre 2022 ;
- 2°) de rejeter la demande de première instance présentée par M. A. ;

3°) de mettre à la charge de M. A. la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement contesté est entaché d'une erreur de droit et de deux erreurs de qualification juridique des faits ;
- c'est à tort que les juges n'ont pas fait usage de leur pouvoir d'instruction pour obtenir les justificatifs relatifs aux versements des subventions allouées dans le cadre du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC) au titre de l'année 2020 ;
- c'est également à tort que les juges de première instance ont conditionné la régularité des taux votés de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à la prise en compte de données constatées a posteriori et non des seules données prévisionnelles du budget primitif ;
- les justificatifs présentés démontrent que la somme de 360 000 euros affectée aux subventions versées dans le cadre du CODEC devait figurer parmi les dépenses à couvrir par le produit de la TEOM et que ce poste budgétaire n'a pas été surestimé compte tenu des dépenses réelles engagées qui se sont avérées supérieures à cette somme ;
- les dépenses prévisionnelles de personnel directement exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers, évaluées à 2 511 003,92 euros dans le budget primitif de 2020, ont été calculées précisément et sur la base d'indicateurs objectifs, la pertinence de cette prévision ayant été confirmée a posteriori ;
- la requête de première instance présentée par M. A. est irrecevable, en l'absence de justification d'un intérêt pour agir suffisant ;
- aucun des moyens présentés par M. A. devant le tribunal administratif de Montreuil n'est fondé, dès lors que le droit à l'information des élus a été respecté, que l'irrégularité éventuelle de la note de synthèse résumant le budget primitif est sans incidence sur la légalité externe de la délibération attaquée, que cette délibération n'est entachée d'aucune irrégularité et que les taux retenus ne sont aucunement disproportionnés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 mai 2023, M. A., représenté par Me Simonian, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'EPT Est Ensemble la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, les éventuels entiers dépens.

Il fait valoir que les moyens soulevés par l'EPT Est Ensemble ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lorin,
- les conclusions de M. Sibilli, rapporteur public,
- et les observations de Me Millard, substituant Me Gauch, représentant l'établissement public territorial Est Ensemble, et de M. A..

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° CT 2020-02-04-7 du 4 février 2020, l'Etablissement public territorial (EPT) Est Ensemble a voté le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au titre de l'année 2020. M. A. a demandé au tribunal l'annulation de cette délibération. Par la présente requête, l'EPT Est Ensemble relève régulièrement appel du jugement du 17 octobre 2022 par lequel le tribunal administratif de Montreuil a, à la demande de M. Jean-Paul A., annulé cette délibération.

Sur la régularité du jugement contesté :

2. En premier lieu, hormis dans le cas où le juge de première instance a méconnu les règles de compétence, de forme ou de procédure qui s'imposaient à lui et a ainsi entaché son jugement d'une irrégularité, il appartient au juge d'appel non d'apprécier le bien-fondé des motifs par lesquels le juge de première instance s'est prononcé sur les moyens qui lui étaient soumis mais de se prononcer directement sur les moyens dirigés contre la décision administrative attaquée dont il est saisi dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel. Par suite, l'EPT Est Ensemble ne peut utilement soutenir que le jugement contesté est entaché d'erreurs de droit ou de qualification juridique des faits pour en demander l'annulation, de tels moyens tendant en réalité à remettre en cause l'appréciation portée par les premiers juges sur la délibération en litige.

3. En second lieu, l'EPT Est Ensemble soutient que les juges de première instance auraient dû faire usage de leur pouvoir d'instruction pour obtenir les justificatifs relatifs aux versements des subventions allouées dans le cadre du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC) au titre de l'année 2020. Pour vérifier si le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, son taux ne sont pas manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, il appartient au juge de se prononcer au vu des résultats de l'instruction, au besoin après avoir demandé à la collectivité ou à l'établissement public compétent de produire ses observations ainsi que les éléments tirés de sa comptabilité permettant de déterminer le montant de ces dépenses. En l'espèce, il ressort des éléments versés par les parties au dossier de première instance que, compte tenu, d'une part, des critiques formulées par M. A. et des demandes de justificatifs qu'il présentait se rapportant notamment aux subventions versées à des organismes de droit privé par l'EPT à hauteur de la somme prévisionnelle de 360 000 euros et, d'autre part, des réponses et pièces produites par cet établissement dans le cadre des échanges contradictoires, le tribunal, qui dirige seul l'instruction, disposait des éléments nécessaires pour statuer en toute connaissance de cause sur le litige qui lui était soumis, sans procéder à une mesure d'instruction supplémentaire. Dès lors, un tel moyen ne peut qu'être écarté. De même, si le tribunal, au point 7 de son

jugement, a retenu que l'EPT Est Ensemble ne justifiait pas du versement des subventions en cause d'un montant de 360 000 euros, il s'est borné à constater que le moyen soulevé ne faisait l'objet d'aucune contestation sérieuse, sans qu'ait d'incidence à cet égard l'absence de référence à la somme correspondante inscrite au budget à titre prévisionnel.

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

4. L'EPT Est Ensemble soutient que M. A. n'a pas d'intérêt à agir dans la présente instance, ni en sa qualité de membre du conseil municipal de Noisy-le-Sec dès lors que les délibérations litigieuses relèvent de sa seule compétence et qu'elles n'ont aucune conséquence pour la commune, ni en sa qualité de contribuable local faute d'établir que les délibérations auraient des conséquences d'une importance suffisante sur les finances locales. Toutefois, et alors que le requérant justifie avoir été assujéti à la TEOM votée par l'EPT Est Ensemble, établissement doté d'une fiscalité propre, au titre notamment de l'année 2020, il a, en cette qualité, intérêt à agir contre la délibération de nature fiscale par laquelle a été adopté le taux de cette taxe, ainsi que l'ont relevé à bon droit les juges de première instance. La fin de non-recevoir soulevée par l'EPT Est Ensemble doit ainsi être écartée.

Sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif :

5. Aux termes de l'article 1520 du code général des impôts, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale : « *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 ainsi qu'aux dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal. / Les dépenses du service de collecte et de traitement des déchets mentionnées au premier alinéa du présent I comprennent : / 1° Les dépenses réelles de fonctionnement ; / 2° Les dépenses d'ordre de fonctionnement au titre des dotations aux amortissements des immobilisations lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure ; / 3° Les dépenses réelles d'investissement lorsque, pour un investissement, la taxe n'a pas pourvu aux dépenses d'ordre de fonctionnement constituées des dotations aux amortissements des immobilisations correspondantes, au titre de la même année ou d'une année antérieure. / (...)* ». Aux termes de l'article 1636 B undecies : « *1. Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...) votent le taux de cette taxe (...)* ».

6. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) susceptible d'être instituée sur le fondement du I de l'article 1520 du code général des impôts 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 ou l'établissement de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées

pour ce service, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

7. Les dépenses susceptibles d'être prises en compte sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe. Peuvent être incluses dans ces dépenses de fonctionnement les dépenses correspondant à une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la collectivité, calculée au moyen d'une comptabilité analytique permettant, par différentes clés de répartition, d'identifier avec suffisamment de précision les dépenses qui, parmi celles liées à l'administration générale de la collectivité, peuvent être regardées comme ayant été directement exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

8. Lorsqu'un requérant se prévaut, à l'appui de sa contestation de la légalité de la délibération fixant le taux de TEOM, de ce que les éléments retracés dans le compte administratif ou le rapport annuel relatif au service public d'élimination des ordures ménagères établis à l'issue de l'année en litige font apparaître que le produit constaté de TEOM excède manifestement le montant constaté des dépenses à couvrir, il appartient au juge de rechercher, au besoin en mettant en cause l'administration et en ordonnant un supplément d'instruction, si les données prévisionnelles au vu desquelles la délibération a été prise diffèrent sensiblement de celles, constatées a posteriori, sur lesquelles le requérant fonde son argumentation.

9. L'EPT Est Ensemble a fixé le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2020, en estimant dans son budget primitif que les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement global des déchets s'élevaient à la somme de 47 151 963,85 euros et n'étaient couvertes qu'à hauteur de 839 734,36 euros par les recettes non fiscales correspondant à l'addition des comptes 74 « dotations, subventions et participations » et des comptes de classe 70, produits tirés de prestations de service, d'opérations domaniales et de ventes diverses.

10. Pour annuler la délibération votée par l'EPT Est Ensemble fixant le taux annuel de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères afin de financer les dépenses non couvertes par les recettes non fiscales à hauteur du montant prévisionnel attendu de 46 312 229,49 euros, les juges de première instance ont retenu, compte tenu des contestations sérieuses présentées par M. A., que l'établissement public ne justifiait pas, au titre des dépenses de fonctionnement figurant au chapitre 65, des versements d'un montant de 360 000 euros correspondant à des subventions allouées à des organismes privés tels que des associations répondant à des appels à projets dans le cadre du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire (CODEC), incluses dans la ligne de dépenses « autres charges de gestion courante ». Les juges ont également relevé que n'étaient pas justifiées les charges indirectes de personnel à hauteur de la somme de 2 522 003,92 euros comptabilisée dans l'état annexe du budget primitif 2020, correspondant à une partie des personnels de la direction de la prévention et valorisation des déchets (DPVD), faute de distinction des agents affectés au sein des services de gestion des déchets ménagers, de ceux assignés à la propreté urbaine et en l'absence d'évaluation des frais de structures et d'encadrement rattachés le cas échéant à l'activité de traitement des ordures ménagères. Les juges ont déduit de ces constats établis à partir du budget prévisionnel et des pièces produites au

dossier, qui ne relevaient pas de données constatées a posteriori, que les dépenses du service non couvertes par des recettes non fiscales s'élevaient, déduction faite des dépenses non justifiées, à la somme de 43 430 225,50 euros et que le produit de la TEOM résultant du taux voté s'élevait à 52 652 667 euros, soit un excédent de 9 222 441,50 euros correspondant à un dépassement de 17,6 %, de nature à regarder le taux voté comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. En premier lieu, l'EPT Est Ensemble soutient que la somme de 360 000 euros affectée aux subventions versées à organismes de droit privé, notamment des associations dans le cadre du contrat d'objectifs déchets et économie circulaire devait être inscrite au budget primitif parmi les charges de gestion courante à couvrir par le produit de la TEOM et que ce poste budgétaire n'a pas été surestimé compte tenu des dépenses réelles engagées qui se sont avérées supérieures à cette somme. Si l'EPT Est Ensemble produit à l'instance la convention de financement du 16 juillet 2019 signée avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) prévoyant la subvention de projets dans le cadre du CODEC à hauteur de 450 000 euros sur quarante mois, les fiches d'action de ces projets et deux délibérations votées les 29 septembre 2020 et 10 novembre 2020 accordant des subventions à des associations à hauteur respectivement de 107 000 euros et 94 300 euros, aucune de ces pièces ne permet de justifier la somme prévisionnelle inscrite au budget primitif à hauteur de 360 000 euros contestée par M. A. et en particulier d'identifier les charges se rapportant spécifiquement au service public de collecte et de traitement des déchets ménagers, seuls susceptibles d'être prises en compte dans le calcul du taux de la TEOM. Il en est de même de la liste des mandats relatifs aux versements CODEC au titre de l'année 2020 établissant un montant total de subventions versées à hauteur de 491 830 euros, sans toutefois que cette liste ne permette d'identifier les dépenses se rapportant au service public de collecte et de traitement des déchets ménagers.

12. En deuxième lieu, l'EPT Est Ensemble soutient que les dépenses prévisionnelles de personnel directement affectées au service public de collecte et de traitement des déchets ménagers, évaluées à 2 511 003,92 euros dans le budget primitif de 2020, ont été calculées précisément et sur la base d'indicateurs objectifs, la pertinence de cette prévision ayant été confirmée a posteriori. Il est constant que les effectifs de la direction de la prévention et valorisation des déchets (DPVD) regroupent les personnels dédiés à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés (fonction comptable 812) et ceux affectés à la propreté urbaine (fonction comptable 813), la rémunération de ces derniers ne pouvant, en vertu des dispositions de l'article 1520 du code général des impôts, être financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ni l'organigramme de la DPVD ou le tableau de la masse salariale de cette direction, ni la liste des agents établie par catégorie et service, ne permettent de justifier l'estimation faite dans le budget primitif à hauteur du montant retenu des dépenses de personnel et en particulier de distinguer précisément les postes exclusivement attachés à la collecte et au traitement des déchets ménagers au sein de cette direction et de ses unités territoriales. Si l'EPT Est Ensemble soutient que des agents rattachés à l'unité territoriale sud restent affectés à la gestion technique des déchets ménagers, notamment ceux exerçant la fonction de « chargé de sensibilisation et de contrôle de l'espace public » (CSCEP), il ne le démontre pas et n'évalue pas les dépenses de personnel afférentes à ces postes. Les pièces produites ne permettent pas davantage d'explicitier les missions confiées aux « personnels mutualisés » et d'identifier avec suffisamment de précision les dépenses qui peuvent être regardées comme ayant été directement exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers. Si l'EPT Est Ensemble soutient avoir pris en considération, dans son estimation budgétaire, la masse salariale correspondant aux personnels dont le planning révèle un temps de travail affecté à temps plein ou a minima à 80 % à la gestion des déchets ménagers, il n'a toutefois appliqué aucune quote-part dans le calcul des dépenses de personnel qu'il estimait devoir être engagées à ce titre. Enfin, l'EPT ne saurait utilement soutenir qu'il aurait été légitime de prendre en considération dans les dépenses

prévisionnelles l'activité des agents affectés aux déchets des corbeilles de rue et des dépôts sauvages au motif qu'ils seraient produits par les ménages ou les établissements assimilés.

13. En dernier lieu, et en tout état de cause, à supposer même que les dépenses visées aux points 11 et 12 aient été affectées en totalité au service de collecte et de traitement des ordures ménagères, il résulte de l'instruction que les recettes de taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de 2020, d'un montant de 52 652 667 euros, excèdent les dépenses de fonctionnement correspondantes, d'un montant de 41 809 927,78 euros, réduites de la somme de 839 734,36 euros au titre des recettes non fiscales, en l'absence de dotation à l'amortissement des investissements, à hauteur de 11 682 473,58 euros, soit un écart de 28,51 % correspondant à un taux de taxe manifestement disproportionné.

14. Il résulte de ce qui précède que l'EPT Est Ensemble n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement contesté, le tribunal administratif de Montreuil a annulé la délibération n° CT 2020-02-04-7 du 4 février 2020 fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au titre de l'année 2020. Par voie de conséquence, sa requête doit être rejetée.

Sur les frais liés à l'instance :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. A., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'EPT Est Ensemble demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'établissement public territorial Est Ensemble une somme de 2 500 euros au titre des frais exposés par M. A. et non compris dans les dépens. Dès lors que M. A. ne justifie pas avoir exposé des dépens aux fins de présentation de sa défense, ses conclusions aux fins de mise à la charge de l'Etat doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble est rejetée.

Article 2 : L'établissement public territorial Est Ensemble versera à M. A. la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3: Les conclusions présentées par M. A. sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. A. et à l'établissement public territorial Est Ensemble.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté numérique et industrielle et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 26 avril 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Carrère, président,
- Mme Boizot, première conseillère,
- Mme Lorin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe de la Cour, le 17 mai 2024.

La rapporteure,

Le président,

C. LORIN

S. CARRERE

La greffière,

E. LUCE

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.