



**A MESDAMES ET MESSIEURS
LES PRESIDENT ET CONSEILLERS
DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE POITIERS**

Recours n° 2202071-3

MEMOIRE EN DEFENSE

POUR :

La Communauté de communes de l'île de Ré, dont le siège se situe 3 rue du Père Ignace 17410 SAINT MARTIN DE RE, représentée par son Président en exercice, Monsieur Lionel QUILLET (*pièce n° 1*)

DEFENDERESSE

CONTRE :

-L'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré, dont le siège se situe 8, route de la Patache 17880 LES PORTES EN RE, représentée par son Président en exercice

REQUERANTE

AYANT POUR AVOCAT la SCP KPL AVOCATS

-Monsieur Loïc BAHUET, agissant tant en son nom propre qu'au nom de l' « indivision Bahuet », demeurant 8, route de la Patache 17880 LES PORTES EN RE

REQUERANT

AYANT POUR AVOCAT la SCP KPL AVOCATS

En présence de Madame, Monsieur le Rapporteur Public

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

A l'occasion du contrôle de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine dont l'ouverture a été notifiée à Monsieur le Président Lionel Quillet le 21 janvier 2020, les examens effectués depuis 2015 ont conduit à l'identification de points positifs, de points à améliorer, ainsi que de points négatifs ayant fait l'objet de recommandations, dont notamment :

Recommandation n° 2 : Améliorer la lisibilité de la politique afférente aux déchets par le regroupement de toutes les opérations de dépenses et de recettes, par exemple dans le cadre d'un budget annexe.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que « *Le conseil communautaire de l'île de Ré, dans sa séance du 8 avril 2021 a créé un budget annexe déchets* ».

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte de la mise en œuvre en 2021 de cette recommandation.

(pièce adverse n° 5, page 17)

Par délibération du Conseil communautaire en date du 8 avril 2021, la Communauté de communes de l'île de Ré a créé un budget annexe déchets soumis à la nomenclature M14, dans les termes suivants :

Considérant que la collectivité a la possibilité d'individualiser le service public administratif assurant la gestion des déchets par la création d'une régie dotée de la seule autonomie financière ;

Considérant que la Communauté de communes de l'île de Ré souhaite retracer les comptes du service gestion des déchets dans une comptabilité distincte et individualisée afin d'établir le coût réel du service financé par la TEOM ;

Considérant que le budget annexe est soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement, soit la comptabilité M14 ;

Le Conseil communautaire, après en avoir délibéré, décide, à l'unanimité :

- **de créer le budget annexe déchets à la seule autonomie financière qui sera soumis à la nomenclature M14,**
- **d'autoriser Monsieur le Président à signer tous les actes nécessaires à l'exécution de la présente délibération.**

(pièce adverse n° 3)

La collectivité a fait le choix, comme elle en a la possibilité, de ne pas réintégrer les excédents liés au service public d'élimination des ordures ménagères dans le budget annexe déchets (pièce adverse n° 4).

Par un courrier en date du 6 avril 2021, l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré s'est émue de cette décision collégiale, prise à l'unanimité des membres de l'assemblée délibérante, auprès de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, dans les termes suivants (pièce n° 2) :

« Ainsi, dans le cadre de la réouverture de ce Budget Annexe Ordures Ménagères, nous nous interrogeons sur les obligations réglementaires qui s'imposeraient, ou les possibilités réglementaires qui s'offriraient, à la CDC de l'île de Ré pour inscrire tout ou partie de ces excédents au bilan de ce « néo » budget annexe au 1er janvier 2021 (par exemple les excédents de fonctionnement et d'investissement incontestables, constatés au 31 décembre 2015).
Pourriez-vous nous éclairer sur ce sujet ? »

En réponse à cette sollicitation, la Chambre régionale des comptes a notamment répondu, par courrier du 1^{er} décembre 2021, que (pièce n° 3) :

« [...] le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'impose toutefois aucune obligation d'inscrire à [l'occasion de la création d'un budget annexe] les excédents générés par la gestion antérieure du service dans le cadre d'un budget principal. »

Par courrier en date du 14 mars 2022, l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré, par l'intermédiaire de son Conseil, a interpellé Monsieur le Président de la Communauté de communes, aux fins d'exiger la réintégration des excédents générés par le service public d'élimination des ordures ménagères :

Comme il apparaît que les excédents antérieurement générés par le service n'ont aucunement été inscrits au budget primitif du budget annexe « déchets » réouvert tel que voté le 8 avril 2021, je vous remercie de bien vouloir accéder à la demande de l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré et de M. Loïc BAHUET tendant à ce que, par le mécanisme comptable vous semblant le plus adapté, soit réintégré l'ensemble des excédents illégalement générés par la gestion du service public d'élimination des ordures ménagères constatés par la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine pour la période 2015 - 2020 au budget annexe « déchets » réouvert.

(pièce adverse n° 6)

Fort de cette demande adressée à quelques jours seulement du Conseil communautaire consacré aux votes des budgets de la collectivité, l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré en a adressé copie à l'ensemble des membres de l'assemblée délibérante, accompagnée d'un courrier au contenu explicite :

D'autre part, vous serez amené à voter, dans les prochains jours, les Comptes Administratifs 2021 et les Budgets Primitifs 2022 du Budget Général et du Budget Annexe « Déchets » de la Communauté de Communes de l'île de Ré ainsi que le taux de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) pour 2022.

Si, malheureusement, les intérêts légitimes des rétaises et des rétais que vous représentez, évoqués précédemment, n'avaient pas été pris en compte nous vous invitons à vous abstenir ou à voter contre le Compte Administratif 2021 et/ou le Budget Primitif 2022 du Budget Annexe « Déchets » de la Communauté de Communes de l'île de Ré et, par voie de conséquence, à vous abstenir ou à voter contre le Compte Administratif 2021 et/ou le Budget Primitif 2022 du Budget Général de la Communauté de Communes de l'île de Ré.

(pièce n° 4)

A l'occasion du Conseil communautaire du 31 mars 2022, Monsieur le Président a pris le soin d'éclairer les membres de l'assemblée délibérante sur le contenu de ce courrier, en rappelant notamment les termes clairs et précis du courrier adressé par la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine le 1^{er} décembre 2021, à savoir l'absence d'« obligation d'inscrire à [l'occasion de la création d'un budget annexe] les excédents

générés par la gestion antérieure du service dans le cadre d'un budget principal » (pièce n° 3).

Par requête enregistrée au greffe du Tribunal administratif de POITIERS le 12 août 2022, les REQUERANTS ont formé un recours sollicitant l'annulation de la « *décision implicite par laquelle la Communauté de Communes de l'île de Ré a refusé de réintégrer l'ensemble des excédents illégalement générés par la gestion du service public d'élimination des ordures ménagères constatés par la Chambre Régionales des Comptes de Nouvelle Aquitaine pour la période 2015-2020 au budget annexe « déchets » réouvert* ».

C'est dans ce contexte que la Communauté de communes de l'île de Ré se voit contrainte de présenter des observations en défense.

Le Tribunal dira les REQUERANTS irrecevables et, à défaut, non fondés, tant en droit qu'en fait, en leurs demandes, aux motifs exposés successivement.

I – A TITRE PRINCIPAL, SUR L'IRRECEVABILITE DE LA REQUETE

1. Sur l'absence de décision susceptible de recours

a. Sur l'incompétence de l'exécutif

En droit, l'article R. 421-1 du Code de justice administrative dispose notamment que :

*« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé **contre une décision**, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. »*

Par ailleurs, il est un principe constant selon lequel le budget est voté par l'assemblée délibérante de la collectivité.

En l'espèce, Monsieur le Président de la Communauté de communes de l'île de Ré ne pouvait répondre à la demande formée par l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré.

En effet, l'exécutif de la collectivité ne dispose pas du pouvoir de réaffecter les excédents d'un budget, sur un autre budget, sur simple demande d'administrés.

Ce pouvoir appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité.

D'ailleurs, les REQUERANTS ne peuvent l'ignorer puisqu'ils ont visé la délibération correspondante du 8 avril 2021 portant approbation du budget primitif du budget annexe déchets (pièce adverse n° 4).

Dès lors, la demande des REQUERANTS, telle que formulée à la seule attention de Monsieur le Président, n'a pu être à l'origine d'une décision administrative susceptible de recours.

b. En tout état de cause, sur le caractère purement confirmatif du silence de Monsieur le Président

En droit, certains actes ne sauraient être considérés comme des décisions lorsqu'ils ne traduisent pas une volonté de l'administration de modifier l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, comme rappelé par les REQUERANTS, par délibération en date du 8 avril 2021, le Conseil communautaire de la Communauté de communes de l'île de Ré a fait le choix, à l'unanimité de ses membres, d'approuver le budget primitif du budget annexe déchets tel que présenté clairement dans la délibération, à savoir sans juger opportun d'y inscrire les excédents.

En réalité, seule cette délibération constitue un acte susceptible de recours et contre lequel les REQUERANTS auraient pu jeter leur dévolu.

En ne répondant pas à la demande formée par les REQUERANTS le 14 mars 2022, Monsieur le Président n'a fait que confirmer la décision prise par l'assemblée délibérante un an

auparavant, décision qu'il n'aurait pu au demeurant modifier de sa propre initiative.

Finalement, en formant cette demande de réintégration le 14 mars 2022 seulement, soit presque un an après la délibération ayant entériné le choix de l'assemblée, les REQUERANTS ont tenté de pallier à leur carence passée qui a conduit à la déchéance du recours classique contre la délibération du 8 avril 2021.

Dès lors, le silence de Monsieur le Président face au courrier des REQUERANTS du 14 mars 2022 doit, en toute hypothèse, n'être considéré comme la seule confirmation de la décision de l'assemblée délibérante du 8 avril 2021.

Par suite, la présente requête est irrecevable puisque non dirigée contre une décision administrative susceptible de recours.

2. Sur l'absence d'intérêt donnant qualité pour agir

En droit, l'intérêt pour agir d'une association s'apprécie au regard de son objet social tel qu'il figure dans les statuts. En outre, la décision attaquée doit être de nature à porter atteinte aux intérêts des membres de l'association.

De même, s'agissant d'un particulier, ce dernier doit être en mesure de se prévaloir d'une atteinte à des droits qu'il détient.

A défaut, celui qui réclame l'annulation d'une décision n'a pas d'intérêt donnant qualité pour agir.

En l'espèce, les REQUERANTS sollicitent l'annulation de la « *décision implicite par laquelle la Communauté de Communes de l'île de Ré a refusé de réintégrer l'ensemble des excédents illégalement générés par la gestion du service public d'élimination des ordures ménagères constatés par la Chambre Régionales des Comptes de Nouvelle Aquitaine pour la période 2015-2020 au budget annexe « déchets » réouvert* ».

Toutefois, les REQUERANTS n'expliquent pas en quoi la prétendue décision dont ils demandent l'annulation leur porterait préjudice.

En effet, le refus de réintégration dont ils se plaignent constitue une décision de pure opportunité, s'inscrivant dans un projet politique de long cours, dont ni l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré, ni Monsieur Bahuet, ne sont en mesure de justifier la nature de l'atteinte portée à un de leurs droits.

Pour rappel, l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré a pour vocation de :

*« regrouper les Contribuables des cinq communes du nord de l'île de Ré qui souhaitent défendre collectivement leurs intérêts individuels communs en encourageant une bonne gestion de la commune et en veillant à ce que cette gestion soit conduite par la municipalité **dans le respect de la légalité** [...] et plus généralement d'intervenir, le cas échéant, **dans toute action susceptible d'avoir des incidences directes ou indirectes sur les finances locales et par voie de conséquence sur l'imposition des Contribuables** de la commune quel que soit le*

niveau d'origine régional, départemental, cantonal, organisme de coopération intercommunal ou commune » (pièce adverse n° 1)

Or, en l'espèce, nonobstant l'allégation faite par les REQUERANTS de la prétendue illégalité des excédents générés, qui reste à démontrer à ce jour, mais qui est en toute hypothèse étrangère au présent recours, aucune illégalité en lien avec la question de la réintégration des excédents n'est reprochée à la Communauté de communes de l'île de Ré, et les REQUERANTS ne font aucunement mention d'incidences directes ou indirectes sur les finances locales et par conséquent sur l'imposition des contribuables.

En réalité, il ne s'agit pour les REQUERANTS que de remettre en cause un choix politique entériné de manière unanime par leurs représentants locaux, et en aucun cas de se prévaloir d'une illégalité commise par la Communauté de communes de l'île de Ré susceptible de léser un de leurs intérêts.

Par suite, en l'absence de toute explication des REQUERANTS sur l'intérêt qui leur apparaît lésé et dont ils seraient susceptibles de se prévaloir légitimement, la présente requête est irrecevable à défaut d'intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision implicite de rejet de la collectivité.

II – A TITRE SUBSIDIAIRE, SUR LA LEGALITE DU REJET IMPLICITE CONTESTE

1. Sur l'inopérance de l'allégation tendant à l'illégalité des excédents

Lecture faite des écritures des REQUERANTS, il ressort rapidement que leur argumentation principale se fonde sur la question de la prétendue illégalité des excédents générés par le taux prétendument excessif de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Or, pour rappel, le présent recours n'est pas en lien avec la contestation même de l'excédent au titre du service public de gestion des déchets.

Une voie de recours spécifique existe, qui n'a pas été choisie en l'espèce.

Pourtant, les REQUERANTS ne manquent pas de pointer cette question, afin de tenter de dépeindre un contexte défavorable à la Communauté de communes de l'île de Ré.

Depuis plusieurs mois, l'Association des Contribuables de l'île de Ré n'a de cesse de solliciter les services de la collectivité afin de réclamer l'ensemble des documents administratifs sur la question, qui lui sont transmis.

Ses assemblées générales successives et différents courriers évoquent ce sujet, en formulant à l'encontre de la collectivité de multiples allégations quant à des suspicions de gestion controversée, et en l'accusant de commettre des illégalités, sans toutefois juger utile de porter cette question devant un Tribunal qui pourrait alors trancher de manière objective le sujet de la TEOM.

En effet, la jurisprudence en matière de TEOM a largement évolué ces derniers mois, s'agissant notamment de la nature des dépenses à prendre en compte au titre du service

public de gestion des déchets, avec l'admission par la jurisprudence d'une quote-part du coûts des directions ou services transversaux de la collectivité.

En outre, à toutes fins utiles, lors du contrôle effectué par la Chambre régionale des comptes, ces nouveaux éléments jurisprudentiels d'analyse n'avaient pas été encore entérinés, remettant ainsi en question certains des chiffres arrêtés dans son rapport par la Chambre régionale.

Sans rentrer dans plus de détail, ce sujet n'étant pas celui du présent recours, les REQUERANTS ne peuvent continuer à alléguer une prétendue illégalité qui ne peut être démontrée, pour tenter de convaincre le Tribunal du bien-fondé de leur demande de réintégration d'excédents sur un budget annexe récemment créé.

Par suite, le Tribunal ne pourra que constater l'inopérance de la majorité de l'argumentation des REQUERANTS.

2. Sur l'absence d'erreur de droit et de fait

En droit, comme justement rappelé par la Chambre régionale des comptes le 1^{er} décembre 2021, « [...] le code général des collectivités territoriales (CGCT) n'impose toutefois **aucune obligation d'inscrire à l'occasion de la création d'un budget annexe les excédents générés par la gestion antérieure du service** dans le cadre d'un budget principal. »

Et aucune autre disposition ne fait une telle obligation aux collectivités.

En l'espèce, le principe rappelé par la Chambre régionale des comptes est clair et non équivoque.

En effet, aucune disposition légale n'impose aux collectivités d'inscrire, à l'occasion de la création d'un budget annexe, les excédents générés par la gestion antérieure du service dans le cadre d'un budget principal.

Ainsi, la Communauté de communes de l'île de Ré n'avait aucune obligation d'inscrire les excédents générés par la gestion antérieure du service public de gestion des déchets dans le cadre du budget principal, dans le budget annexe déchets lors de sa création le 8 avril 2021.

D'ailleurs, force est de constater que les REQUERANTS sont dans l'incapacité de tenter de démontrer le contraire.

Aucune référence à des textes législatifs ou réglementaires, ni à de la jurisprudence, ne permet de commencer à rapporter une telle preuve.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les REQUERANTS font le choix de tenter de tromper le Tribunal en déplaçant leur argumentation sur le terrain du taux de la TEOM, qu'ils se croient légitimes de juger unilatéralement excessif, pour tenter de convaincre de l'illégalité même de la décision de non réintégration des excédents lors de la création du budget annexe déchets.

Mais le Tribunal ne pourra se laisser ainsi manipuler.

En effet, le choix de l'assemblée délibérante de ne pas inscrire les excédents générés dans le budget annexe, opéré à l'unanimité le 8 avril 2021, s'il peut être contestable d'un point de vue strictement politique en fonction des convictions ou affinités de chacun, ne saurait en revanche être considéré comme illégal puisque ne contrevient à aucune règle en vigueur.

Par suite, les REQUERANTS ne sont pas fondés à solliciter l'annulation d'une décision implicite de rejet d'une demande à laquelle la Communauté de communes de l'île de Ré n'était pas tenue de donner une suite favorable dans les circonstances tant juridiques que factuelles de l'espèce.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer même d'office, l'EXPOSANTE fait conclure à ce qu'il plaise au Tribunal Administratif de POITIERS,

Vu le Code général des collectivités territoriales ;
Vu l'article R. 421-1 code de justice administrative ;
Vu les productions des parties ;

Dire irrecevable le recours introduit par l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré et Monsieur Bahuet contre la « *décision implicite par laquelle la Communauté de Communes de l'île de Ré a refusé de réintégrer l'ensemble des excédents illégalement générés par la gestion du service public d'élimination des ordures ménagères constatés par la Chambre Régionales des Comptes de Nouvelle Aquitaine pour la période 2015-2020 au budget annexe « déchets » réouvert* ».

A défaut, dire non fondé en droit et en fait le présent recours, la légalité du rejet implicite contesté étant démontrée.

Par suite,

Rejeter ledit recours.

Condamner l'Association des Contribuables du Nord de l'île de Ré et Monsieur Bahuet aux dépens de l'instance et aux frais de justice.

L'EXPOSANTE pourra présenter des observations à l'audience.

SAINT MARTIN DE RE, le 18 octobre 2022

**Lionel QUILLET,
Président**



Pièces produites à la procédure :

1. Délibération du 23 juillet 2020
2. Message de l'Association à la Chambre régionale des comptes du 6 avril 2021
3. Courrier de la Chambre régionale des comptes du 1^{er} décembre 2021
4. Courrier de l'Association aux conseillers communautaires du 15 mars 2022