

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N^{os} 1905208,1905210,1905742

PRÉFET DU VAL-DE-MARNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Marc Desvigne-Repusseau
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Melun,

Mme Edwige Vergnaud
Rapporteuse publique

(2^{ème} chambre)

Audience du 12 mai 2021
Décision du 10 juin 2021

135-01-015-03
28-024-02
C

Vu la procédure suivante :

I^o) Par un déféré, enregistré le 6 juin 2019, sous le n^o 1905208, le préfet du Val-de-Marne demande au tribunal d'annuler la délibération du 16 mai 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine approuve le principe d'organiser, le 29 juin 2019, un référendum d'initiative locale ayant pour objet de consulter les habitants de la commune sur le « projet actuel de reconstruction du centre de traitement des déchets du SYCTOM/Ivry-Paris XIII ».

Le préfet du Val-de-Marne soutient que :

- le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine n'est pas compétent pour soumettre son projet de consultation au référendum local, prévu par les dispositions des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou à la consultation des électeurs, prévue par les dispositions des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales, dès lors que la gestion des déchets ménagers et assimilés a été transférée aux établissements publics territoriaux ;
- la délibération du 16 mai 2019 a été transmise en préfecture plus de huit jours après son adoption et a fixé la date du scrutin au 29 juin, soit moins de deux mois après sa transmission à la préfecture, en méconnaissance des dispositions des articles LO 1112-3 et L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 juillet 2019, la commune d'Ivry-sur-Seine, représentée par Me Peru, conclut au rejet du déféré du préfet du Val-de-Marne et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la commune d'Ivry-sur-Seine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir que :

- le déféré du préfet du Val-de-Marne est irrecevable ;
- les moyens soulevés par le préfet du Val-de-Marne ne sont pas fondés.

Une lettre du 8 mars 2021 a informé les parties, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que la clôture de l'instruction est susceptible d'intervenir à compter du 22 mars 2021.

Une ordonnance du 30 mars 2021 a fixé la clôture de l'instruction au même jour en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

II°) Par un déféré, enregistré le 6 juin 2019, sous le n° 1905210, le préfet du Val-de-Marne demande au tribunal d'annuler la délibération du 20 décembre 2018 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine approuve le principe d'organiser un référendum d'initiative locale sur le « projet du SYCTOM de centre de valorisation énergétique et organique des déchets ménagers d'Ivry-Paris XIII et sa poursuite ».

Le préfet du Val-de-Marne soutient que

- le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine n'est pas compétent pour soumettre son projet de consultation au référendum local, prévu par les dispositions des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou à la consultation des électeurs, prévue par les dispositions des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales, dès lors que la gestion des déchets ménagers et assimilés a été transférée aux établissements publics territoriaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 juillet 2019, la commune d'Ivry-sur-Seine, représentée par Me Peru, conclut au rejet du déféré du préfet du Val-de-Marne et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la commune d'Ivry-sur-Seine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir que le moyen soulevé par le préfet du Val-de-Marne n'est pas fondé.

Une lettre du 8 mars 2021 a informé les parties, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, que la clôture de l'instruction est susceptible d'intervenir à compter du 22 mars 2021.

Une ordonnance du 22 mars 2021 a fixé la clôture de l'instruction au même jour en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité du déféré du préfet du Val-de-Marne en ce que celui-ci est tardif dès lors qu'il a été présenté après l'expiration du délai contentieux spécial de dix jours prévu respectivement aux articles LO 1112-3 et L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales.

III^o) Par un déféré, enregistré le 21 juin 2019, sous le n° 1905742, le préfet du Val-de-Marne demande au tribunal d'annuler la décision par laquelle le maire de la commune d'Ivry-sur-Seine autorise la consultation en ligne sur le site internet de la ville, du 17 au 24 juin 2019, dans le cadre de la consultation publique portant sur le projet du SYCTOM Ivry-Paris XIII.

Le préfet du Val-de-Marne soutient que :

- la consultation en ligne organisée par la commune d'Ivry-sur-Seine ne constitue pas une modalité de consultation prévue par les articles LO 1112-1 et suivants et les articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales ;
- le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine n'est pas compétent pour se prononcer sur l'opportunité de la poursuite du projet de reconstruction du centre de traitement des déchets du SYCTOM ;
- la consultation en ligne aurait dû faire l'objet d'une délibération organisant le référendum ou la consultation locale et être transmise au représentant de l'Etat au moins deux mois avant la date du scrutin.

Le déféré du préfet du Val-de-Marne a été communiqué à la commune d'Ivry-sur-Seine qui n'a pas produit de mémoire.

Une mise en demeure a été adressée le 20 septembre 2019 à la commune d'Ivry-sur-Seine.

Par une ordonnance du 4 décembre 2019, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 janvier 2020, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que si la décision, qui autorise la consultation en ligne sur le site internet de la ville, du 17 au 24 juin 2019, dans le cadre de la consultation publique portant sur le projet du SYCTOM Ivry-Paris XIII, devait être regardée comme émanant du maire de la commune d'Ivry-sur-Seine, il n'appartenait pas au maire, mais au conseil municipal, de prendre une telle décision qui est relative aux modalités d'organisation d'un référendum local ou d'une consultation.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'environnement ;
- 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 M. Desvigne-Repousseau, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Vergnaud, rapporteure publique,
- et les observations de Me Fioramonti substituant Me Peru, représentant la commune d'Ivry-sur-Seine dans les affaires n^{os} 1905208 et 1905210.

Considérant ce qui suit :

1. Les déférés susvisés n^o 1905208, 1905210 et 1905742 présentés par le préfet du Val-de-Marne présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 20 décembre 2018, le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine a approuvé le principe d'organiser un référendum d'initiative locale portant sur le projet de reconstruction du centre de traitement des déchets du syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM) Ivry-Paris XIII, ainsi que celui d'une participation à ce référendum d'au moins quatre villes et deux arrondissements parisiens sans exclure la possibilité d'organiser ledit référendum pour les seuls habitants d'Ivry-sur-Seine. Par une délibération du 16 mai 2019, le même conseil municipal a confirmé le principe et l'objet du référendum, a fixé sa tenue au 29 juin 2019 dans des lieux déterminés à cet effet dans les six quartiers de la ville et a décidé son ouverture à tous les habitants majeurs de la commune d'Ivry-sur-Seine. Par ailleurs, un article, consulté par le préfet du Val-de-Marne le 20 juin 2019 sur le site internet « ivryetmoi.ivry94.fr », indique que, pour ceux qui ne pourraient pas voter le 29 juin 2019, il est possible de « participer à la consultation en ligne mise en place par la Ville du 17 au 24 juin [2019] ». Le préfet du Val-de-Marne demande au tribunal d'annuler ces délibérations ainsi que la décision révélée par l'article consulté le 20 juin 2019 qu'il considère comme émanant du maire de la commune d'Ivry-sur-Seine.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. De première part, aux termes de l'article LO 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de*

cette collectivité ». Aux termes de l'article LO 1112-2 de ce code : « *L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel* ». Aux termes de l'article LO 1112-3 du même code : « *Dans les cas prévus aux articles LO 1112-1 et LO 1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs / L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'Etat dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent / Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale (...)* ».

4. De deuxième part, aux termes de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales : « *Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci (...)* ». Aux termes de l'article L. 1112-17 de ce code : « *L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif (...)* ».

5. De troisième part, aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales : « *Les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages / Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence de collecte et de traitement des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de transit ou de regroupement qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions / (...)* ». Aux termes de l'article L. 5219-2 de ce code : « *Dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, sont créés, au 1^{er} janvier 2016, des établissements publics de coopération intercommunale dénommés " établissements publics territoriaux " (...)* / *Dans chaque établissement public territorial, il est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses dans le périmètre de l'établissement (...)* ». Aux termes de l'article L. 5219-5 du même code : « *I. – L'établissement public territorial, en lieu et place de ses communes membres, exerce de plein droit les compétences en matière de : / (...)* / *4° Gestion des déchets ménagers et assimilés / (...)* ».

6. Enfin, par la délibération n° 2016-12-13-374 adoptée le 13 décembre 2016 et publiée sur le site internet de l'établissement public territorial « Grand-Orly Seine Bièvre », le conseil territorial de cet établissement a décidé d'approuver son adhésion au SYCTOM pour la partie de son territoire concernée, soit les communes d'Ivry-sur-Seine, de Cachan, de Gentilly, du Kremlin-Bicêtre, de Villejuif, de Vitry-sur-Seine, et de Valenton, à compter du 1^{er} janvier 2017.

En ce qui concerne la délibération du conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine en date du 20 décembre 2018 :

7. Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 20 décembre 2018 a été prise au visa des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qu'elle prend en considération la demande de plusieurs élus « d'organiser un référendum d'initiative locale sur la construction d'une nouvelle usine de traitement des déchets ménagers à Ivry-sur-Seine », que son article 1^{er} dispose que le conseil municipal « approuve le principe d'organisation d'un référendum d'initiative locale » et que cette délibération a été transmise au préfet du Val-de-Marne dans le délai maximum de huit jours prévu à l'article LO 1112-3 du code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions, et contrairement à ce que fait valoir la commune d'Ivry-sur-Seine, qui considère que la consultation projetée ne constitue ni un référendum local ni une consultation des électeurs, la délibération du 20 décembre 2018 doit être regardée comme ayant été prise sur le fondement des dispositions précitées des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatives au référendum local.

8. Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 20 décembre 2018 a été reçue en préfecture le 28 décembre 2018. Le recours gracieux du préfet du Val-de-Marne dirigé contre cette délibération étant intervenu le 7 février 2019, soit après l'expiration du délai spécial de dix jours prévu à l'article LO 1112-3 du code général des collectivités territoriales, le déféré n° 1905210 du préfet du Val-de-Marne, qui a été enregistré au greffe du tribunal administratif de Melun le 6 juin 2019, est tardif et doit, dès lors, être rejeté comme irrecevable.

En ce qui concerne la délibération du conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine en date du 16 mai 2019 :

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la délibération du 16 mai 2019 a été prise au visa des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et que son article 1^{er} dispose que le conseil municipal « confirme son approbation du principe d'organisation d'un référendum d'initiative locale ». Dans ces conditions, et contrairement à ce que fait valoir la commune d'Ivry-sur-Seine, qui considère que la consultation projetée ne constitue ni un référendum local ni une consultation des électeurs, la délibération du 16 mai 2019 doit être regardée comme ayant été prise sur le fondement des dispositions précitées des articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatives au référendum local.

10. En deuxième lieu, la commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir que le déféré n° 1905208 du préfet du Val-de-Marne dirigé contre la délibération du 16 mai 2019 est irrecevable dès lors que cette délibération est purement confirmative de la délibération du 20 décembre 2018. Toutefois, la délibération du 16 mai 2019 prévoit, contrairement à la délibération du 20 décembre 2018, les modalités d'organisation du référendum local en fixant sa date au 29 juin 2019 de 10 heures à 16 heures et en précisant qu'il aura lieu dans les six quartiers de la ville et qu'il sera ouvert à tous les habitants majeurs de la commune d'Ivry-sur-Seine. Par suite, la délibération du 16 mai 2019 n'est pas identique à celle du 20 décembre 2018, laquelle se borne à approuver le principe d'organisation d'un référendum d'initiative locale et invite ensuite le maire à solliciter l'accord des autres villes et arrondissements parisiens concernés par le centre de traitement Ivry-Paris XIII pour s'associer à cette démarche. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune d'Ivry-sur-Seine et tirée du caractère purement confirmatif de la délibération du 16 mai 2019 déferée doit être écartée.

11. En troisième lieu, le préfet du Val-de-Marne soutient que la délibération du 16 mai 2019 est illégale en ce que le recours au référendum local étant limité aux seules affaires entrant dans la compétence de la collectivité qui l'organise, la commune d'Ivry-sur-Seine est incompétente pour organiser la consultation envisagée. Si la commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir qu'elle dispose de compétences en matière de collecte, de traitement et de valorisation des déchets non transférées au SYCTOM aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 5219-5 du même code que la gestion des déchets ménagers et assimilés relève de plein droit, depuis le 1^{er} janvier 2016, de la compétence de l'établissement public territorial « Grand-Orly Seine Bièvre » qui a adhéré, à compter du 1^{er} janvier 2017, au SYCTOM pour la partie de son territoire correspondant notamment à la commune d'Ivry-sur-Seine. En outre, si la commune d'Ivry-sur-Seine se prévaut des dispositions de l'article L. 222-4 du code de l'environnement pour soutenir qu'elle dispose de compétences en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, il résulte des termes de cet article que, dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, il appartient au préfet d'élaborer et d'arrêter un plan de protection de l'atmosphère après avis des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. Enfin, si la commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir que l'intérêt local découle de l'implantation du centre de traitement des déchets sur son territoire, il ressort des pièces du dossier que le périmètre de collecte des déchets du SYCTOM s'étend bien au-delà des seules limites de la commune d'Ivry-sur-Seine puisqu'il concerne notamment la ville de Paris ainsi que la plupart des communes du nord du département du Val-de-Marne. Ainsi, contrairement à ce que fait valoir la commune d'Ivry-sur-Seine, le référendum local organisé par la délibération litigieuse ne porte pas sur une affaire relevant de la compétence de cette collectivité. Par suite, cette délibération méconnaît les dispositions précitées de l'article LO 1112-1 du code général des collectivités territoriales en ce que le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine n'était pas compétent pour l'adopter.

12. Il résulte de ce qui vient d'être dit, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du déféré n^o 1905208 du préfet du Val-de-Marne, que la délibération du conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine en date du 16 mai 2019 doit être annulée.

En ce qui concerne la décision révélée par la consultation, le 20 juin 2019, par le préfet du Val-de-Marne d'un article publié sur le site internet « ivryetmoi.ivry94.fr » :

13. Il résulte des dispositions précitées de l'article LO 1112-3 du code général des collectivités territoriales qu'il revient au seul conseil municipal, et dans une même décision, de déterminer les modalités d'organisation du référendum local, de fixer le jour du scrutin, de convoquer les électeurs et de préciser le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

14. Ainsi qu'il a été dit au point 2, un article, consulté par le préfet du Val-de-Marne le 20 juin 2019 sur le site internet « ivryetmoi.ivry94.fr », indique que les habitants d'Ivry-sur-Seine, qui ne pourraient pas voter le 29 juin 2019 dans le cadre de la « consultation publique [portant sur le] projet de reconstruction du centre de traitement de déchet du SYCTOM », peuvent « participer à la consultation en ligne mise en place par la Ville du 17 au 24 juin [2019] ». Or, il ressort des pièces du dossier que l'article 4 de la délibération du 16 mai 2019 autorise le maire de la commune d'Ivry-sur-Seine « à prendre toute disposition complémentaire ou ressortant de ses attributions habituelles, en vue de l'organisation de cette initiative ». Ainsi, dès lors que la délibération du 16 mai 2019 se borne à prévoir les modalités d'organisation du

scrutin pour la seule journée du 29 juin 2019, la décision révélée par la consultation le 20 juin 2019 du site internet « ivryetmoi.ivry94.fr », qui est relative aux modalités d'organisation d'une consultation en ligne du 17 au 24 juin 2019, doit être regardée comme une décision du maire de la commune d'Ivry-sur-Seine prise en application de l'article 4 de la délibération du 16 mai 2019. Toutefois, compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, une telle décision, qui est relative aux modalités d'organisation d'un référendum local, ne relève pas de la compétence du maire et est, par suite, entachée d'illégalité. Au demeurant, cette décision est également entachée d'illégalité par voie de conséquence de l'illégalité de la délibération du conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine en date du 16 mai 2019.

15. Il résulte de ce qui a été dit aux points 13 et 14, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du déféré n° 1905742 du préfet du Val-de-Marne, que la décision du maire de la commune d'Ivry-sur-Seine, révélée par l'article consulté par le préfet du Val-de-Marne le 20 juin 2019 sur le site internet « ivryetmoi.ivry94.fr » et tendant à organiser une consultation en ligne du 17 au 24 juin 2019, prise en application de la délibération précitée du 16 mai 2019, doit être annulée.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune d'Ivry-sur-Seine présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du 16 mai 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine approuve le principe d'organiser, le 29 juin 2019, un référendum d'initiative locale ayant pour objet de consulter les habitants de la commune sur le « projet actuel de reconstruction du centre de traitement des déchets du SYCTOM/Ivry-Paris XIII », est annulée.

Article 2 : La décision du maire de la commune d'Ivry-sur-Seine, révélée par l'article consulté par le préfet du Val-de-Marne le 20 juin 2019 sur le site internet « ivryetmoi.ivry94.fr » et tendant à organiser une consultation en ligne du 17 au 24 juin 2019 dans le cadre de la consultation publique portant sur le projet du Syctom Ivry-Paris XIII, est annulée.

Article 3 : Le déféré n° 1905210 du préfet du Val-de-Marne est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune d'Ivry-sur-Seine présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.