

La sanction par le juge administratif de l'insincérité d'un budget communal

Note sous le jugement n° 0502916
du tribunal administratif de Nice

► Par le présent jugement, le tribunal administratif de Nice s'est prononcé sur les modalités de présentation et d'adoption du budget primitif d'une commune ainsi que sur la notion de sincérité budgétaire, qu'il a appliquée à un emprunt inscrit en recettes d'investissement par la commune intéressée.

Par une requête enregistrée le 3 juin 2005, plusieurs conseillers municipaux de la commune de La Londe-les-Maures demandaient en effet au Tribunal d'annuler les deux délibérations en date du 2 mars 2005 par lesquelles le conseil municipal de la commune avait, d'une part, adopté le budget primitif de la commune pour l'année 2005 et, d'autre part, voté l'attribution de plusieurs subventions à des associations.

★

Les requérants soutenaient d'abord que ces deux délibérations étaient illégales du fait du défaut d'envoi de la note explicative de synthèse prévue par les dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT.

► Selon la jurisprudence, le défaut d'envoi de cette note ou l'insuffisance de ses énonciations entache d'irrégularité les délibérations prises à moins que le maire n'ait fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information répondant aux exigences des dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT (CE, 30 avril 1997, Commune de Sérignan, n° 158730, aux Tables p. 699, *DA* 1997, n° 231 ; CAA Marseille, 8 décembre 2003, M. Delus et autres, n° 99-0732).

Dans deux arrêts du 12 juillet 1995, le CE a précisé l'étendue de cette obligation. Il a ainsi considéré comme insuffisamment détaillée une note explicative de synthèse qui ne comportait, en ce qui concernait le projet de budget primitif, que le montant total des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement (CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collongue, n° 157092, aux Tables p. 680, *ACL* 1996, n° 100). En revanche, le CE a jugé que l'envoi, joint aux convocations, du projet intégral de budget et des états détaillés des emplois, dettes, créances et emprunts de la commune pouvait tenir lieu de note de synthèse (CE, 12 juillet 1995, Commune de Fontenay-le-Fleury, n° 155495, aux Tables p. 681, *DA* 1995, n° 566).

► En l'espèce, s'agissant de la première délibération relative à l'attribution de subventions aux associations, le document adressé aux conseillers municipaux comportait uniquement un tableau listant les associations et mentionnant, pour chacune d'elles, le montant des subventions allouées. Ce tableau, qui correspondait en réalité au projet de délibération, n'était ainsi assorti d'aucune explication sur la détermination des sommes attribuées et les modalités de répartition. Un tel document, trop insuffisamment détaillé pour permettre aux élus de disposer de l'information nécessaire, ne pouvait tenir lieu de la note explicative de synthèse prévue par les dispositions de l'article L. 2121-12 (pour une espèce similaire, cf. CAA Bordeaux, 27 avril 2004, Commune de La Possession, n° 00-01715).

► S'agissant de la seconde délibération du même jour, relative à l'approbation du projet de budget primitif de la commune pour l'année 2005, aucune note explicative de synthèse concernant le budget primitif pour 2005 n'avait été jointe à la convocation adressée aux conseillers municipaux. Toutefois, plusieurs documents budgétaires avaient été adressés à ces derniers. La situation était donc proche de l'affaire jugée par le CE dans l'arrêt Commune



Frédéric DIEU

Ancien élève de l'IEP de Paris et de l'ENA (2002)
Actuellement commissaire du Gouvernement
à la 1^{re} Chambre du TA de Nice
qui traite du contentieux des collectivités locales,
des marchés publics et de la responsabilité hospitalière

de Fontenay-le-Fleury, arrêt dans lequel le CE avait jugé que l'envoi, joint aux convocations, du projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles ainsi que des états détaillés des emplois permanents, de l'état des ensembles immobiliers et mobiliers, de l'état de la dette et des créances et de l'état des emprunts garantis par la commune, avait permis aux conseillers municipaux de disposer d'une information suffisante alors même que ceux-ci ne s'étaient pas vu adresser de note explicative de synthèse.

En l'espèce, les documents budgétaires adressés aux conseillers municipaux de la commune de La Londe-les-Maures comprenaient pour la section de fonctionnement un projet de budget présenté par chapitres et pour la section d'investissement un tableau récapitulatif des grandes masses de dépenses et de recettes. Par ailleurs, étaient également jointes une présentation générale de l'équilibre financier du budget, des informations statistiques, fiscales et financières et une annexe sommaire sur l'état de la dette de la commune.

Contrairement à ce qu'il en était dans l'espèce jugée par le CE, les documents fournis ne comprenaient ainsi ni le projet intégral du budget primitif divisé en chapitres et articles ni les annexes relatives à l'état des immobilisations, du personnel et des engagements (notamment des emprunts) de la commune. En outre, les documents fournis au titre de la section investissement et de l'état de la dette étaient beaucoup trop sommaires pour que les conseillers municipaux pussent avoir une vision claire de l'économie du projet de budget primitif pour l'année 2005. Au total, non seulement le projet de budget joint à la convocation n'était pas complet (la section de fonctionnement était présentée uniquement par chapitres et non par chapitres et articles, la section d'investissement n'était pas présentée par chapitres et encore moins par chapitres et articles) mais en outre les documents joints étaient peu explicites pour des non-spécialistes du droit budgétaire (absence de présentation fonctionnelle du budget, absence d'annexes récapitulatives diverses données indispensables à la compréhension des finances communales).

En l'absence d'envoi d'une note explicative de synthèse, et à défaut d'avoir comblé cette lacune par l'envoi de documents budgétaires suffisamment clairs et détaillés, le Tribunal a donc jugé que le droit à l'information des conseillers municipaux de la commune de La Londe-les-Maures avait été méconnu. Il y avait là un premier motif d'annulation.

★

Les requérants soutenaient en outre que le budget primitif pour l'année 2005 n'avait pas été voté en équilibre réel. Ils contestaient en particulier la sincérité du montant d'emprunt de 900 000 € inscrit dans le total des recettes du budget primitif.

L'inscription de ce montant au budget primitif avait eu un rôle important dans l'atteinte de l'équilibre budgétaire : en effet, l'équilibre global de la section investissement était obtenu en tenant compte de cet emprunt dont le montant était inclus.

► Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Equilibre budgétaire et sincérité budgétaire sont liés dans la mesure où l'absence d'équilibre budgétaire est le plus souvent la conséquence d'une insincérité constatée soit par les chambres régionales des comptes, soit par le juge administratif, que cette insincérité résulte de l'inexactitude d'un montant (CE, sect., 23 décembre 1988, Département du Tarn c/ Barbut, au *Recueil* p. 466, *RFDA* 1989, p. 365, concl. Lévis, *AJDA* 1989, p. 91, *DA* 1989, n° 10 : montant de dotation globale d'équipement erroné), soit d'une estimation insincère d'une ressource ou d'une charge (CAA Lyon, 14 octobre 1999, préc.), soit encore de la reconduction de la même recette chaque année sans que cette recette soit jamais recouvrée, ce qui présume de son insincérité (CE, 9 juillet 1997, préc.). L'équilibre budgétaire constituant une condition de légalité des délibérations budgétaires, le non-respect de cette obligation entraîne l'annulation de l'ensemble de l'acte budgétaire concerné.

► Rappelons que l'emprunt constitue une recette facultative non fiscale d'investissement (cf. art. L. 2331-8, 3° du CGCT). Comme toutes dépenses et recettes, l'emprunt doit être réel et sincère. Dans un avis de contrôle budgétaire du 24 juin 1991 (*Recueil C. comptes*, p. 223), la CRC Antilles-Cuyane a précisé que la simple intention manifestée par une collectivité de recourir à l'emprunt pour financer une partie de ses investissements ne pouvait lui suffire pour exercer ce contrôle. La CRC a, en effet, indiqué qu'elle devait apprécier la sincérité des recettes d'emprunts au regard des critères suivants : capacité d'assurer la charge liée au remboursement des emprunts prévus, possibilité de mobiliser dans le courant de l'exercice lesdits emprunts et état d'avancement des négociations avec les établissements financiers. Ainsi, la CRC analyse le recours à l'emprunt et la situation de l'endettement de la collectivité au regard de sa situation financière générale et des marges de manoeuvre dont elle dispose.

De même, le juge administratif contrôle la sincérité de l'emprunt. Dans un arrêt du 16 mars 2001, le CE a ainsi constaté que l'équilibre du budget primitif avait été atteint « par l'inscription, en face des programmes de dépenses prévus... d'emprunts... dont la conclusion était aléatoire compte tenu du niveau très élevé de l'endettement de la commune au regard de ses capacités de remboursement et qui, d'ailleurs, n'avaient fait l'objet, à la date de la délibération en cause, d'aucun avis favorable exprès de la part d'un organisme prêteur » (CE, 16 mars 2001, Commune de Rennes-les-Bains c/ Lacan, n° 160257, au *Recueil*, *RFDA* 2001, p. 759 ; *CTI* 2001, n° 166). Précisons que c'est à la commune qu'incombe la charge de prouver que le budget a été voté en équilibre réel (CE, 9 juillet 1997 et CAA Lyon, 14 octobre 1999, préc.).

De même, le CE a annulé le budget supplémentaire 1993 de la région Guadeloupe en considérant que les recettes d'emprunt y figurant au titre de reports de l'année précédente ne présentaient pas un caractère juridiquement certain, faute de pouvoir justifier de l'engagement d'une banque donnant aux emprunts inscrits un début de réalisation (CE, 3 décembre 1999, Région Guadeloupe, n° 159041, aux Tables, *La Revue du Trésor*, mai 2000, p. 318).

► En l'espèce, la commune de La Londe-les-Maures reconnaissait qu'au moment du vote du budget, aucune négociation n'était en cours et aucune démarche n'avait été engagée en vue de conclure un quelconque contrat de prêt. Or, au moment du vote du budget, la dette de la commune de La Londe-les-Maures était élevée et l'autorisation d'emprunt de 900 000 € était, compte tenu de son montant très important, indispensable pour que l'équilibre de la section d'investissement fût respecté.

Au total, il était donc difficile de considérer que le montant d'emprunt de 900 000 € était bien réel et sincère au moment de l'approbation du budget primitif de la commune pour l'année 2005. En effet, cet emprunt, dont la conclusion était aléatoire compte tenu du niveau déjà élevé de l'endettement de la commune au regard de ses capacités de remboursement, n'avait fait l'objet, à la date de la délibération en cause, d'aucun avis favorable exprès de la part d'un organisme prêteur, ni même d'aucune démarche de la commune en ce sens.

Dans ces conditions, le Tribunal a considéré que le budget primitif n'avait pas été voté en équilibre réel, au sens des dispositions précitées de l'article L. 1612-4 du CGCT, en raison du caractère non sincère de l'inscription au budget d'un montant d'emprunt de 900 000 €. Pour ce deuxième motif, le Tribunal a décidé d'annuler la délibération approuvant ce budget.

★

Les requérants invoquaient un dernier moyen tiré du non-respect des modalités d'adoption du budget, ce budget ayant été, selon eux, adopté globalement mais sans que le Conseil municipal eût préalablement délibéré sur les modalités de son vote, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 2312-2 du CGCT.

► Rappelons qu'aux termes de cet article : « Les crédits sont votés par chapitre et, si le Conseil municipal en décide ainsi, par article ». Selon la jurisprudence, le budget communal peut être adopté sans qu'il soit procédé à un vote formel sur chacun des chapitres à la double condition que le budget soit présenté par chapitre et article et qu'un débat préalable ait eu lieu afin de constater l'assentiment des conseillers présents sur le budget (CE, 18 mars 1994, Commune de Cestas, n° 138446, au *Recueil*, p. 147, *DA* 1994, n° 437, *AJDA* 1994, p. 649, concl. Fratacci, *RFDA* 1994, p. 623, *La Revue du Trésor* 1995, p. 66 ; CE, 22 mars 1996, Commune de Puymirol, n° 115127, *La Revue du Trésor* 1996, p. 771). Récemment, la CAA Bordeaux a précisé l'objet de cet assentiment des conseillers municipaux en estimant que le vote global du budget ne pouvait être légal que pour autant que ces derniers aient donné leur accord à ces modalités de vote (CAA Bordeaux, 8 novembre 2005, Commune de Bras-Panon c/ M. Edmond, n° 01-00348, *BJCL* 2006, p. 89, concl. Péano). Autrement dit, le maire de la commune doit, s'il souhaite que le budget soit voté globalement, organiser un débat effectif sur les modalités d'un vote d'ensemble du budget.

► En l'espèce, aux requérants qui soutenaient que le budget primitif pour l'année 2005 avait été voté globalement sans que le Conseil municipal eût préalablement délibéré sur les modalités de son vote, la commune de La Londe-les-Maures opposait qu'un débat préalable au vote du budget avait été organisé. Toutefois, elle ne soutenait ni même n'alléguait que ce débat préalable avait permis de recueillir l'assentiment des conseillers municipaux sur les modalités de vote du budget. Or, dans l'arrêt précité, la CAA Bordeaux a considéré « que si le Conseil n'est... pas tenu de procéder à un vote formel sur chacun des chapitres ou des articles, l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers présents doit être constaté après un débat effectif faisant suite à une question précise posée par le maire », cette formulation étant reprise d'un considérant de l'arrêt du CE du 22 mars 1996, Commune de Puymirol.

En l'espèce, c'était donc bien l'assentiment des conseillers municipaux sur les modalités de vote du budget qui faisait défaut et le Tribunal a jugé, pour ce troisième motif, que le budget avait été irrégulièrement adopté.