

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

**N° 2105788**

---

Mme Sylvine THOMASSIN

---

M. Franck L'hôte  
Rapporteur

---

M. Christophe Colera  
Rapporteur public

---

Audience du 9 avril 2024  
Décision du 30 avril 2024

---

135-02-01-02-01-03  
135-02-04-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Montreuil,  
(4<sup>ème</sup> chambre),

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 1<sup>er</sup> mai 2021, 30 octobre et 2 décembre 2023, Mme Sylvine Thomassin, conseillère municipale, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération n° 21-030 en date du 27 mars 2021 par laquelle le conseil municipal de Bondy a approuvé le budget primitif pour l'exercice 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Bondy une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- le budget a été adopté en méconnaissance du règlement intérieur du conseil municipal dès lors, d'une part que l'ordre du jour de la commission des finances du 18 janvier 2021 précédant le conseil municipal du 30 janvier suivant ne fait pas état du débat d'orientation budgétaire et, d'autre part, que la convocation de la commission des finances du 15 mars 2021 précédant le conseil municipal du 27 mars suivant n'était accompagnée d'aucun projet de budget primitif ;

- le maire a répondu tardivement à deux demandes d'informations sur le budget en date des 23 et 25 mars 2021, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- le rapport d'orientation budgétaire n'a été mis à la disposition du public que deux mois après le débat d'orientation budgétaire et trois jours avant le conseil municipal du 23 mars 2021 et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif n'était toujours pas mise à la disposition du public le 1<sup>er</sup> mai 2021, en méconnaissance des dispositions de l'articles L. 2313-1 et du C de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
- le rapport d'orientation budgétaire comporte des insuffisances, en méconnaissance des dispositions des articles L. 2313-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
- le budget a été voté globalement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2312-2 du code général des collectivités territoriales ;
- le budget ne comporte pas l'annexe relative à l'état du personnel prévue par la nomenclature comptable et budgétaire M. 14.

Par un avis en date du 2 octobre 2023, les parties ont été informées que l'affaire était susceptible d'être inscrite au rôle d'une audience du premier trimestre 2024 et que la clôture d'instruction était susceptible d'intervenir à compter du 23 octobre suivant.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 octobre et 1<sup>er</sup> décembre 2023, la commune de Bondy, représentée par Me Seban, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la requérante la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Bondy fait valoir qu'aucun des moyens que contient la requête n'est fondé.

Par une ordonnance du 28 décembre 2023, la clôture immédiate de l'instruction a été prononcée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- l'arrêté du 27 décembre 2005 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 des communes et de leurs établissements publics administratifs ;
- l'arrêté du 20 décembre 2018 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux ;
- 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. L'hôte, rapporteur ;
- les conclusions de M. Colera, rapporteur public ;
- les observations de Mme Thomassin, requérante, et celles de Me Davrainville, substituant Me Seban, représentant la commune de Bondy.

Une note en délibéré, enregistrée le 11 avril 2024, a été produite pour la commune de Bondy et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Thomassin, conseillère municipale, demande l'annulation de la délibération n° 21-030 en date du 27 mars 2021 par laquelle le conseil municipal de Bondy a approuvé le budget primitif pour l'exercice 2021.

### **I. Sur les conclusions aux fins d'annulation :**

#### ***I.A- En ce qui concerne la méconnaissance du règlement intérieur :***

2. Aux termes de l'article 8-1 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Bondy alors en vigueur : « Les commissions municipales permanentes ont pour mission d'examiner préalablement les questions soumises au conseil municipal. Les commissions n'ont aucun pouvoir de décision, elles émettent des avis et des recommandations, sauf décision contraire du maire (...) ». En outre, aux termes de l'annexe, relative à la liste des commissions municipales permanentes, à l'article 8-3-2 de ce même règlement intérieur : « Commission n° 1 des finances, de l'emploi, du commerce et des services publics / Elle est compétente pour traiter des politiques municipales développées en matière financière, de personnel, d'emploi, de commerces de proximité, de nouvelles technologies, ainsi que des questions traitant de la gestion générale de la ville. Elle examine l'ensemble des projets de délibérations soumis à l'approbation du conseil municipal, portant sur ces domaines (...) ». Par ailleurs, aux termes de son article 8-4: « Les commissions municipales sont convoquées par le maire dans les 10 jours précédant le conseil municipal, ou dans un délai plus court sur la demande de la majorité des membres qui les composent. / La convocation, accompagnée de l'ordre du jour, est adressée par voie électronique à l'adresse spécifiée par les conseillers municipaux. Elle peut également, le cas échéant et à la demande des conseillers, être adressée par courrier écrit à leur domicile ». Enfin aux termes de son article 20-3: « Le débat d'orientation budgétaire est présenté par le maire. Il est conduit sur la base d'un rapport, préparé en amont de la commission du débat d'orientation budgétaire. Le rapport, ainsi que l'ordre du jour, est transmis à chaque conseiller municipal dans le respect du délai légal de convocation du conseil municipal ».

3. Ainsi que le soutient Mme Thomassin, l'ordre du jour joint à la convocation à la commission des finances du 18 janvier 2021 chargée d'examiner le rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions combinées des articles 8-3-2 et 20-3 de ce même règlement ne faisait pas état de cet examen. En défense, la commune de Bondy n'établit pas, ni du reste ne soutient, que le projet de rapport d'orientation budgétaire était joint à la convocation. Par suite, les dispositions de l'article 8-4 du règlement intérieur, qui présentent un caractère substantiel et constituent une garantie pour les conseillers municipaux membres de ces commissions, n'ont pas été respectées. Il en résulte que le moyen doit être accueilli.

#### ***I.B- En ce qui le non-respect du droit à l'information des conseillers municipaux :***

4. Aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

5. Les conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur

mandat.

6. Il ressort des pièces du dossier que Mme Thomassin a envoyé au maire deux courriels les 23 et 25 mars 2021 comportant une demande de communication d'un document et dix-huit questions sur les dépenses et les recettes du budget primitif. Ce dernier n'y a répondu que le 7 avril 2021, soit douze jours après la séance du conseil municipal du 27 mars 2021 consacrée à l'examen de ce budget. Au regard du montant des sommes en jeu (4,99 millions d'euros pour ce qui est chiffrable, soit 3,3% du budget), la privation de ces informations est de nature à avoir exercé une incidence sur le sens de la délibération prise et a privé les conseillers municipaux d'une garantie. A cet égard, la commune de Bondy ne saurait utilement se prévaloir de ce que les dispositions de l'article 6.2 du règlement intérieur relatif aux questions écrites prévoient que « Sauf situation exceptionnelle, le maire dispose d'un délai de réponse de quinze jours maximum, à compter de la délivrance de l'accusé de réception. En cas de demande ou d'études complexe, le délai de réponse du maire pourra être porté à un mois », dès lors que les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales impliquent, dans la mesure où les questions des conseillers municipaux ont été formulées dans un délai raisonnable et qu'elles ne nécessitent pas de recherches ou de calculs complexes, ce qui est le cas en l'espèce au regard de la réponse du maire, qu'il y soit répondu en temps utile. Enfin, est également sans incidence la circonstance que la requérante n'était pas présente lors de la séance du conseil municipal du 27 mars 2021. Il s'ensuit que le moyen doit être accueilli.

#### ***I.C- En ce qui concerne les insuffisances du rapport d'orientation budgétaire :***

7. Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. / Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. (...) Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret.* » Aux termes de l'article D. 2312-3 du même code : « *A. – Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes : 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme. 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. / Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. (...)* ».

8. En premier lieu, il ressort de la lecture du rapport d'orientation budgétaire, composé

de 19 pages dont 7 sont consacrées au cadre juridique ainsi qu'au contexte général de l'économie mondiale et française, qu'il ne comporte, s'agissant des dépenses et des recettes en fonctionnement et investissement, aucun tableau avec des données chiffrées, si ce n'est un histogramme pour les produits de fonctionnement et un tableau pour l'évolution des recettes fiscales taxe d'habitation/taxe sur le foncier bâti. Le reste de l'information, succinct et ne respectant pas logique de présentation du budget, oblige le lecteur à faire un effort de retraitement de l'information. Concernant les dépenses de fonctionnement, l'information se limite à une phrase mentionnant qu'il est prévu une augmentation, intégrant, en plus du GVT (glissement vieillesse technicité), le recrutement des personnels de police municipale et des médiateurs, sans chiffrage. Il n'y a pas d'information sur les autres dépenses de fonctionnement, à savoir les charges à caractère général et frais de gestion, frais financiers, charges exceptionnelles, amortissements et provisions. Concernant les recettes de fonctionnement, si un histogramme pour la période 2019-2024 est accompagné de commentaires sur les produits de gestion courante, les produits de la fiscalité, les dotations et les produits exceptionnels, aucune information n'est donnée pour les produits financiers et les autres recettes. Concernant les dépenses d'investissement, une seule information chiffrée est donnée pour les dépenses d'investissement mais aucune information n'est donnée sur le remboursement de la dette, les dépenses d'équipement et les autres dépenses. Concernant les recettes d'investissement (autofinancement, subventions et participations reçues, autres recettes et emprunts), aucune information n'est donnée, qu'il s'agisse de l'autofinancement, des subventions et participations reçues, des autres recettes et des emprunts. Enfin, le rapport d'orientation budgétaire ne comporte, à part pour la fiscalité, aucune information sur les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, qu'il s'agisse des concours financiers, de la tarification, des subventions ou des relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elle est membre. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que les dispositions du 1° du A de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues.

9. En deuxième lieu, le rapport d'orientation budgétaire ne comporte aucune information sur l'état des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes, ainsi que sur les orientations en matière d'autorisation de programme. Par conséquent, la requérante est fondée à soutenir que les dispositions du 2° du A de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues

10. En troisième lieu, si le rapport d'orientation budgétaire comporte une information de nature rétrospective sur l'encours de la dette avec un tableau pour la période 2014-2019, il n'y a rien sur le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice 2021. Seul le montant de cet encours figure dans les scénarios prospectifs. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que les dispositions du premier alinéa du 3° du A de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues.

11. En quatrième et dernier lieu, le rapport d'orientation budgétaire comporte deux trajectoires financières sur six ans correspondant à deux scénarios, l'un avec une hypothèse minimaliste d'une enveloppe d'investissement de 116 millions d'euros pour la période et l'autre avec une hypothèse maximaliste d'une enveloppe d'investissement de 144 millions d'euros pour la période. Toutefois, ainsi que le fait remarquer la requérante, alors que les deux trajectoires financières de ce rapport d'orientation reposent sur un chiffrage de l'épargne brute à 11 726 000 euros pour 2021, le rapport de présentation du budget primitif 2021 fixe cette épargne brute à la somme de 6 558 000 euros. De plus, alors que la trajectoire financière minimaliste fait état d'une capacité de désendettement de 8,05 années en 2021 et la trajectoire maximaliste d'une capacité

de désendettement de 8,31 années, le rapport de présentation du budget primitif 2021 fixe cette capacité de désendettement à 14,81 années. En défense, la commune de Bondy n'a apporté aucune explication à ces différences conséquentes et il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il y en aurait une. Dès lors, la requérante est fondée à soutenir que les dispositions du second alinéa du 3° du A de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues.

12. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que les conseillers municipaux, qui n'ont pas disposé de l'information nécessaire pour procéder à un vote du budget de manière éclairée, ont été privés d'une garantie. A cet égard, si la commune de Bondy fait valoir qu'elle a été victime d'une cyberattaque dans la nuit du 9 au 10 novembre 2020, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'extrait du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France d'avril 2023 versé au dossier, également des propres écritures de la commune de Bondy selon lesquelles « (...) la restauration des données au titre de l'année 2020 concernant le seul système d'information financier de la collectivité a pu être effectué sous 6 semaines, rendant possible pour fin janvier 2021 l'élaboration du rapport d'orientation budgétaire (...) », que ce sont essentiellement les données en matière de ressources humaines qui ont été impactées.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que Mme Thomassin est fondée à demander l'annulation de la délibération n° 21-030 en date du 27 mars 2021, par laquelle le conseil municipal de Bondy a approuvé le budget primitif pour l'exercice 2021.

## **II. Sur les frais liés au litige :**

14. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

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 Mme Thomassin, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Bondy réclame au titre des frais liés au litige. Par ailleurs, Mme Thomassin, qui n'a pas présenté sa requête par le ministère d'avocat, ne fait pas état de frais spécifiques au titre de ces dispositions. Ses conclusions tendant à l'application des dispositions précitées doivent, dès lors, être rejetées.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération n° 21-030 en date du 27 mars 2021 par laquelle le conseil municipal de Bondy a approuvé le budget primitif pour l'exercice 2021 est annulée.

Article 2 : Les conclusions des deux parties, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Sylvine Thomassin et à la commune de Bondy.

*Copie en sera adressée au directeur des finances publiques de la Seine-Saint-Denis et au préfet de la Seine-Saint-Denis.*

Délibéré après l'audience du 9 avril 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Truilhé, président,
- M. L'hôte, premier conseiller,
- Mme Ghazi, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 avril 2024.

Le rapporteur,

Le président,

F. L'hôte

J.C.-Truilhé

La greffière,

A. Capelle

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Saint-Denis en ce qui le concerne et 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.