

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N°2401510

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A. B

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Elisa Fabre
Rapporteure

Le tribunal administratif de Marseille

(1^{ère} chambre)

Mme Hélène Pilidjian
Rapporteure publique

Audience du 30 janvier 2025
Décision du 20 février 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 février et 29 septembre 2024, M. A. B. demande au tribunal d'annuler la délibération n° 23-40513-DF du 15 décembre 2023 par laquelle le conseil municipal de la commune de Marseille a adopté le budget primitif pour l'année 2024.

Il soutient que :

- le rapport d'orientations budgétaires, incomplet, ne respecte pas les exigences prévues par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 -A du code général des collectivités territoriales ;
- ces lacunes n'ont pas permis à l'assemblée délibérante de disposer d'une information suffisante sur les grands équilibres budgétaires annuels et pluriannuels ;
- le vote du budget primitif pour 2024 est irrégulier dès lors que les exigences de l'article L. 2123-24-1-1 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues en l'absence de communication d'un état des indemnités versées aux élus avant le vote.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 juillet et 14 novembre 2024, la commune de Marseille, représentée par Me Mendes Constante, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal déroge au principe de l'effet rétroactif de l'annulation à intervenir et en limite les conséquences en fixant ses effets au 31 mars 2025, et à ce qu'il soit mise à la charge de M. B la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que la décision attaquée n'y est pas jointe et qu'elle ne contient pas de conclusions, en méconnaissance des articles R. 412-1 et R. 411-1 du code de justice administrative ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.
- subsidiairement, les conséquences manifestement excessives d'une annulation rétroactive de la délibération attaquée nécessitent que ses effets soient différés au 31 mars 2025 ;
- le recours présenté par M. B ayant pour objectif de nuire à l'image de la commune, elle est fondée à solliciter une amende pour recours abusif.

Par ordonnance du 19 novembre 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 décembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Fabre, rapporteure,
- les conclusions de Mme Pilidjian, rapporteure publique,
- et les observations de Me Mendes Constante, représentant la commune de Marseille.

Une note en délibéré et des pièces complémentaires présentées pour la commune de Marseille ont été enregistrées les 31 janvier et 4 février 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n°23-40513-DF du 15 décembre 2023, le conseil municipal de la commune de Marseille a adopté son budget primitif pour l'année 2024. M. B, conseiller municipal, demande au tribunal l'annulation de cette délibération.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Marseille :

2. En premier lieu, aux termes du 2^{ème} alinéa de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué (...)* ». Il ressort des pièces du dossier que, si la requête de M. B dirigée contre la délibération du 15 décembre 2023 était accompagnée d'une copie du rapport au conseil municipal constitué par le projet de délibération, et non de la délibération elle-même, l'administration en a en tout état de cause joint une copie à son mémoire enregistré au greffe du tribunal le 4 juillet 2024, avant la clôture de l'instruction. Par suite, la fin de non-recevoir résultant de la méconnaissance de l'article précité du code de justice administrative doit être écartée.

3. En second lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. (...) Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* ». La requête de M. B indique l'exposé de faits et de moyens de droit, et demande au tribunal d'annuler la délibération du 15 décembre 2023 approuvant le budget primitif pour l'exercice 2024. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée de l'absence de conclusions de la requête doit également être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération adoptant le budget primitif pour l'année 2024 :

4. 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. / Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. (...) 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. / (...)* ».

5. Le débat d'orientation budgétaire prévu par l'article L. 2312-1 a pour objet de préparer la discussion sur l'adoption du budget et de mettre ainsi à même les conseillers municipaux de disposer, en temps utile, des informations nécessaires à l'expression pertinente de leur point de vue sur les orientations budgétaires de la commune préalablement à la décision qu'ils devront ensuite prendre en toute connaissance de cause lors de leur vote sur le budget primitif.

6. Il ressort des pièces du dossier que le rapport sur les orientations budgétaires présenté au conseil municipal de la commune de Marseille a fait l'objet d'un débat dont a pris acte une délibération le 20 octobre 2023, en vue de l'adoption, lors de la séance du conseil municipal du 15 décembre 2023, du budget primitif de l'exercice 2024. S'agissant de l'évolution

prévisionnelle des dépenses d'investissement en 2024 et des orientations envisagées par la commune en matière de programmation d'investissements dans le cadre d'engagements pluriannuels, ce rapport, en son paragraphe 2.2 consacré aux dépenses d'investissement, se borne à relever l'importance du volume budgétaire exécuté en 2023 dont plus de 40 millions d'euros investis pour les travaux réalisés dans le cadre du « plan école », et à indiquer qu'en 2024, « *la poursuite du plan d'investissement pour Marseille se traduira par une montée en charge de l'investissement et la poursuite des travaux en cours en faveur d'une ville plus résiliente, plus verte, plus solidaire. L'année 2024 marquera également la publication du plan pluriannuel d'investissement, déclinaison plus fine et détaillée du PIM offrant une vision prospective des projets et des nouveaux équipements qui offriront une montée sans précédent de la qualité et du maillage du service public sur l'ensemble du territoire* ». Le rapport évoque ensuite la nature de projets qui seront réalisés en 2024 en matière d'environnement avec, par exemple, la montée en charge du « Plan arbres » et la restauration de parcs publics, l'aménagement du littoral incluant la livraison du stade nautique en vue des jeux olympiques et la préfiguration d'une rénovation du parc balnéaire du Prado, ainsi qu'en matière d'action sociale, de lutte contre l'habitat indigne, de création et de rénovation d'équipements sportifs et culturels, et enfin de sécurité et de protection civile. Les dépenses d'investissement pour 2024 sont ainsi évoquées de manière générale sans être assorties ni d'une prévision de leur montant ni d'une présentation des engagements pluriannuels de la commune, les hypothèses d'évolution de ces dépenses pour 2024 ne résultant pas davantage du reste du contenu du rapport d'orientations budgétaires et notamment de son paragraphe 4.3 « Poursuivre l'ambition en investissement tout en limitant l'évolution de l'endettement ».

7. Si la commune de Marseille fait valoir en défense qu'à la date de la préparation du rapport sur les orientations budgétaires, la détermination du niveau des investissements pour 2024 était en préparation par ses services, et qu'en tout état de cause, les élus en avaient connaissance dès lors que le conseil municipal avait approuvé le « plan d'investissement pour Marseille » (PIM) par délibération du 8 avril 2022, il appartenait toutefois à la commune d'indiquer, en les actualisant le cas échéant, les montants prévisionnels des dépenses d'investissement s'inscrivant notamment dans le cadre d'engagements pluriannuels, ou à tout le moins leur ordre de grandeur, dans le rapport d'orientations budgétaires. À cet égard, la seule référence au PIM adopté plus de deux ans auparavant en page 22 du rapport, sans mention de ses principaux éléments, ne permettait pas aux élus de disposer d'une vision claire du volume des dépenses d'investissement et de la programmation des engagements pluriannuels de la commune. Par ailleurs, si par un courriel du 18 octobre 2023, l'adjoint au maire chargé des finances a transmis aux élus siégeant à la commission « budget et comptes de la ville », des éléments plus précis sur le taux d'exécution des dépenses d'investissement des années précédentes et leur croissance de 189 millions d'euros en 2021 à un chiffre estimé entre 210 et 230 millions en 2023, ainsi que sur les autorisations de programme et crédits de paiement proposés au vote, il ne ressort pas des pièces du dossier, en tout état de cause, que l'ensemble des membres du conseil municipal aient eu connaissance de ces informations actualisées préalablement à la tenue du débat d'orientations budgétaires le 23 octobre 2023. Par ailleurs, si l'annexe à la délibération du 15 décembre 2023 approuvant le budget primitif pour 2024 indique l'affectation des dépenses d'investissement réalisées en 2023 et les montants de dépenses prévisionnelles pour 2024, et si le conseil municipal a adopté ce même 15 décembre 2023 un « plan pluriannuel d'investissement de la ville de Marseille pour 2024-2029 », il ne ressort pas des pièces du dossier que ces éléments aient été joints au rapport d'orientations budgétaires, qui avait pour objet de permettre aux élus, préalablement au vote du budget primitif, de débattre de manière éclairée sur les choix budgétaires. Enfin, si la commune invoque en défense un rapport de présentation qui aurait inclus des tableaux des évolutions prévisionnelles des dépenses d'investissement entre 2023 et 2024, elle ne le produit pas, et n'établit pas en toute hypothèse

qu'il aurait été communiqué aux élus simultanément au rapport d'orientations budgétaires ou préalablement à la séance du conseil municipal du 23 octobre 2023. Il suit de là que le requérant est fondé à soutenir que, s'agissant des évolutions prévisionnelles des dépenses d'investissement et de la présentation des engagements pluriannuels, le rapport sur les orientations budgétaires ne comportait pas les éléments nécessaires à l'expression pertinente des élus sur les orientations budgétaires de la commune préalablement au vote sur le budget primitif, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article D. 2312-3 A 1° et 2° du code général des collectivités territoriales.

8. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

9. En l'espèce, compte-tenu de la nature et de la portée des lacunes affectant le rapport sur les orientations budgétaires, et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, ainsi qu'il a été dit précédemment, que d'autres éléments mis à disposition des élus en vue du débat sur les orientations budgétaires auraient été de nature à suppléer les insuffisances relevées aux points 6 et 7, le requérant est fondé à soutenir que les conseillers municipaux de la commune de Marseille, qui n'ont pas disposé de l'information nécessaire pour débattre sur les orientations budgétaires et procéder ensuite au vote du budget primitif de manière éclairée, ont été privés d'une garantie. Cette insuffisance d'information est, dès lors, de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif pour 2024.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens qu'il invoque, que le requérant est fondé à demander l'annulation de la délibération du 15 décembre 2023 par laquelle le conseil municipal de Marseille a approuvé le budget primitif de la commune pour l'exercice 2024.

Sur les conséquences de l'illégalité de la délibération contestée :

11. L'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif, - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. Il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il aura déterminée.

12. Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité qui est par cet acte autorisée à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, et constitue la base légale d'un nombre très important d'actes d'exécution budgétaire. La délibération du conseil municipal de Marseille du 15 décembre 2023 approuvant le budget primitif a ainsi servi de base à l'exécution des dépenses et à la perception des recettes de la commune. L'annulation juridictionnelle de cette délibération, en raison du vice de procédure dont son adoption a été entachée, implique que la commune, qui demeure compétente à cet effet, procède à une régularisation rétroactive par l'adoption d'une nouvelle délibération relative au budget primitif pour l'exercice 2024. Ainsi que le fait valoir la commune de Marseille en défense, une telle régularisation nécessite un délai incompressible pour établir les documents requis, organiser la tenue d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires puis soumettre à celle-ci une nouvelle délibération. Eu égard à l'intérêt qui s'attache à la continuité de l'exécution et du contrôle des opérations budgétaires de la commune, il apparaît que la disparition rétroactive de cette délibération entraînerait des conséquences manifestement excessives de nature à justifier que les effets de son annulation soient différés. Il y a lieu dès lors, dans les circonstances de l'espèce, et pour permettre à la commune de prendre les dispositions nécessaires, de prévoir que l'annulation de la délibération du conseil municipal de Marseille du 15 décembre 2023 adoptant le budget primitif ne prendra effet qu'à la date du 1^{er} août 2025.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de M. B, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre des frais exposés par la commune de Marseille et non compris dans les dépens.

14. Enfin, à supposer que la commune ait entendu présenter dans ses écritures en défense des conclusions tendant au prononcé d'une amende pour recours abusif à l'encontre du requérant, de telles conclusions, s'agissant d'une faculté constituant un pouvoir propre du juge et compte tenu du sens du présent jugement, ne peuvent en tout état de cause qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal de Marseille n° 23-40513-DF du 15 décembre 2023 est annulée à compter du 1^{er} août 2025.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A. B. et à la commune de Marseille.

Copie en sera adressée au préfet des Bouches-du-Rhône.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Hameline, présidente,
Mme Le Mestric, première conseillère.
Mme Fabre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 février 2025.

La rapporteure,

signé

E. Fabre

La présidente,

signé

M.-L. Hameline

La greffière,

signé

B. Marquet

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,