

N° 2201058

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION BIEN VIVRE A LAAS
et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Lilian Aubry
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Pau

(2^{ème} chambre)

**Mme Marianne Duchesne
Rapporteuse publique**

Audience du 13 mai 2025
Jugement du 6 juin 2025

135-02-04-01
26-06-01

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 mai 2022, l'association Bien vivre à Laàs, M. L... M..., M. E... N..., Mme A... M..., Mme C... H..., M. D... F..., M. B... G..., Mme K... I... et Mme J... I..., représentés par Me Le Corno, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les décisions par lesquelles le maire de Laàs a implicitement refusé de communiquer les comptes rendus des séances du conseil municipal de cette commune qui se sont tenues entre le 19 mars 2020 et le 11 avril 2022, l'ensemble des documents relatifs à l'adoption du budget communal au titre de l'année 2021, l'ensemble des documents relatifs aux projets de réhabilitation de l'église et de la chapelle de la commune, ainsi que l'ensemble des documents préparatoires à l'approbation du projet de budget communal de l'année 2022 ;

2°) d'annuler les délibérations du 11 avril 2022 par lesquelles le conseil municipal de Laàs a approuvé respectivement le compte administratif de l'année 2021 et le projet de budget de cette commune pour l'année 2022 ;

3°) d'enjoindre à la commune de Laàs de leur communiquer les documents sollicités, dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à venir, et ce, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Laàs une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

En ce qui concerne les décisions par lesquelles le maire de Laàs a implicitement refusé de communiquer plusieurs documents :

- les documents sollicités constituent des documents administratifs communicables en application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

En ce qui concerne la délibération du conseil municipal de Laàs du 11 avril 2022 portant approbation du compte administratif de l'année 2021 :

- elle méconnaît les articles L. 2121-23 et R. 2121-9 du code général des collectivités territoriales ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, dès lors que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022 n'indiquait pas l'ensemble des questions portées à l'ordre du jour de cette séance ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales, cette même convocation n'ayant pas été adressée aux conseillers municipaux dans un délai de trois jours francs au moins avant la tenue de la séance du 11 avril 2022 ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, compte tenu de l'insuffisante information des conseillers municipaux ;

- elle est entachée d'insincérité budgétaire ;

En ce qui concerne la délibération du conseil municipal de Laàs du 11 avril 2022 portant approbation du projet de budget de l'année 2022 :

- elle méconnaît les articles L. 2121-23 et R. 2121-9 du code général des collectivités territoriales ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, dès lors que la convocation adressée aux conseillers municipaux en vue de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022 n'indiquait pas l'ensemble des questions portées à l'ordre du jour de cette séance ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales, cette même convocation n'ayant pas été adressée aux conseillers municipaux dans un délai de trois jours francs au moins avant la tenue de la séance du 11 avril 2022 ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, compte tenu de l'insuffisante information des conseillers municipaux ;

- elle a été prise en méconnaissance de l'article L. 2312-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le maire de Laàs n'a pas sollicité l'avis des conseillers municipaux de cette commune, nécessaire pour que le conseil municipal puisse se dispenser du vote formel sur chacun des chapitres ou des articles du budget communal de l'année 2022 ;

- elle est entachée d'insincérité budgétaire, en méconnaissance de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 23 décembre 2022 et le 23 juin 2023, la commune de Laàs conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Bien vivre à Laàs une somme de 1 234 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'Association Bien vivre à Laàs et autres ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 11 mai 2023, l'association Bien vivre à Laàs, M. L... M..., M. E... N..., Mme A... M..., Mme C... H..., M. D... F..., M. B... G..., Mme K... I... et Mme J... I..., représentés par Me Le Corno, concluent au non-lieu à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation des décisions par lesquelles le maire de Laàs a implicitement refusé de communiquer les comptes-rendus des séances du conseil municipal de cette commune qui se sont tenues entre le 19 mars 2020 et le 11 avril 2022, plusieurs documents relatifs à l'adoption du budget de la commune au titre des années 2021 et 2022, ainsi que les documents relatifs à deux projets municipaux au sein de la chapelle et de l'église de la commune.

Ils soutiennent qu'ils ont reçu communication de ces documents.

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 M. Aubry,
- les conclusions de Mme Duchesne, rapporteure publique,
- et les observations de M. N..., représentant l'association Bien vivre à Laàs et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Par courriers du 24 mars 2022 et du 26 mars 2022, M. M..., conseiller municipal de Laàs (Pyrénées-Atlantiques), et M. N..., président de l'association Bien vivre à Laàs, ont demandé au maire de cette commune la communication des comptes-rendus des séances du conseil municipal qui se sont tenues entre le 19 mars 2020 et le 11 avril 2022, l'ensemble des documents relatifs à l'adoption du budget communal au titre de l'année 2021, l'ensemble des documents relatifs aux projets relatifs à la réhabilitation de l'église et de la chapelle de la commune, ainsi que l'ensemble des documents préparatoires à l'approbation du projet de budget communal de l'année 2022. Le maire de Laàs a implicitement rejeté ces demandes. Par délibérations du 11 avril 2022, le conseil municipal de Laàs a approuvé respectivement le compte administratif de l'année 2021 et le projet de budget communal de l'année 2022. L'association Bien vivre à Laàs et autres demandent l'annulation de ces décisions implicites et de ces délibérations.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions aux fins d'annulation des décisions implicites :

S'agissant de la communication de certains documents :

2. Il est constant que, postérieurement à l'introduction de la requête, le maire de Laàs a communiqué à l'association Bien vivre à Laàs et autres les comptes rendus des séances du conseil municipal de cette commune qui se sont tenues entre le 19 mars 2020 et le 11 avril 2022, les délibérations du conseil municipal du 13 avril 2021 portant approbation du compte administratif

de l'année 2020, des taux des impôts locaux au titre de l'année 2021, et du projet de budget communal de l'année 2021, plusieurs documents relatifs aux projets d'aménagement et de réhabilitation de l'église et de la chapelle de la commune en vue d'y édifier, respectivement, un cabaret et une salle de jeu d'évasion, notamment ceux relatifs à la procédure de passation de marchés publics en vue de la réalisation de ces projets et les plans de ces derniers, et les documents préparatoires à l'approbation du budget communal de l'année 2022, notamment ceux transmis aux conseillers municipaux de Laàs lors de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022. Dans ces conditions, les conclusions aux fins d'annulation des décisions par lesquelles le maire de Laàs a implicitement rejeté les demandes de communication de ces documents sont devenues sans objet.

S'agissant des autres documents non communiqués :

3. Si l'association Bien vivre à Laàs et autres soutiennent que ne leur ont pas été communiqués certains documents préparatoires à l'approbation du projet de budget communal de l'année 2021, tels que ceux détaillant la composition de ce projet et celui relatif à l'état de la dette communale, ils ne démontrent toutefois pas que de tels documents auraient été établis, alors que la commune de Laàs fait valoir qu'ils ne l'ont pas été. Par suite, les conclusions aux fins d'annulation des décisions du maire de Laàs, en tant qu'elles refusent implicitement la communication de tels documents, doivent être rejetées.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du conseil municipal de Laàs du 11 avril 2022 portant approbation du compte administratif de l'année 2021 :

4. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : *« Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. »*. Aux termes de l'article L. 2121-11 du même code : *« Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. / (...) »*.

5. D'une part, il ressort des pièces du dossier que l'ordre du jour porté sur la convocation adressée aux conseillers municipaux de Laàs, commune de moins de 3 500 habitants, en vue de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022 ne mentionnait que l'examen du projet de budget communal de l'année 2022, et non celui du compte administratif de l'année 2021. Par suite, la délibération attaquée, qui n'a pas été précédée d'une convocation indiquant l'ensemble des questions portées à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022, a été adoptée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales.

6. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que la convocation mentionnée au point précédent a été adressée aux conseillers municipaux de Laàs le 8 avril 2022, soit moins de trois jours francs avant la séance du conseil municipal du 11 avril 2022. Par suite, la délibération attaquée a également été adoptée en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne la légalité de la délibération du conseil municipal de Laàs du 11 avril 2022 portant approbation du projet de budget communal de l'année 2022 :

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée est entachée du même vice que celui retenu au point 6.

8. En deuxième lieu, 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.* ». En application de ces dispositions, le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune qui sont soumises à leur délibération. Lorsqu'un membre du conseil municipal demande la communication de documents sur ce fondement, il appartient au maire, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal et, d'autre part, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, eu égard à la nature de ces documents, n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 1, par lettre du 24 mars 2022, M. M... a demandé au maire de Laàs la communication, notamment, des documents préparatoires à l'approbation du projet de budget communal de l'année 2022. Il ressort toutefois des pièces du dossier, alors que cette demande avait été présentée plus de deux semaines avant la tenue de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022, que ce n'est qu'au cours de cette séance que le maire de Laàs a communiqué aux conseillers municipaux de cette commune plusieurs documents relatifs à ce projet, parmi lesquels la composition envisagée de ce dernier, ainsi que des informations sur l'état de la dette communale. Eu égard aux modalités tardives de cette communication, et alors qu'il n'est pas établi que les conseillers municipaux de Laàs ont été informés, au cours d'éventuelles réunions de travail précédant la séance litigieuse, des éléments relatifs à la composition du budget communal de l'année 2022, une telle communication, qui portait sur des documents dont l'examen du contenu nécessitait un certain temps de réflexion, n'a pas été effectuée selon des modalités appropriées. Par ailleurs, la commune de Laàs, qui se prévaut de la circonstance selon laquelle la mairie n'était pas ouverte quotidiennement, ne fait valoir aucun motif d'intérêt général justifiant la communication tardive des documents en cause. Par suite, la délibération attaquée a été prise en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales.

10. En troisième lieu, 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.* ». Aux termes de l'article L. 2312-2 du même code : « *Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article. / Toutefois, hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire peut effectuer des virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre.* ». Il résulte de ces dispositions que si les crédits inscrits au budget communal doivent être présentés et adoptés par chapitre, et si le conseil municipal en décide ainsi, par article, ce dernier n'est cependant pas tenu de procéder à un vote formel sur chacun des chapitres ou des articles. Dans ce cas, 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.

11. Il est constant que le maire de Laàs, lors de la séance du conseil municipal du 11 avril 2022, n'a pas sollicité l'avis des conseillers municipaux pour procéder au vote du budget communal de l'année 2022, qui a pourtant été effectué sans que les crédits inscrits à ce dernier n'aient été présentés et adoptés par chapitre. Par suite, la délibération attaquée a été prise en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2312-2 du code général des collectivités territoriales.

12. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *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.* ». L'équilibre réel du budget constitue une condition de légalité des délibérations budgétaires. Est dénué de caractère sincère l'inscription de ressources d'emprunts dont la conclusion est aléatoire compte tenu du niveau très élevé d'endettement de la commune au regard de ses capacités de remboursement et qui, d'ailleurs, n'ont fait l'objet, à la date de la délibération en cause, d'aucun avis exprès favorable de la part d'un organisme prêteur.

13. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au litige : « *Les recettes fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre : a) Le produit des impôts et taxes dont l'assiette et le recouvrement ont lieu dans les formes prévues au code général des impôts, à savoir : 1° Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (...)* ».

14. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la section d'investissement du projet de budget de la commune de Laàs au titre de l'année 2022 prévoyait des dépenses d'investissement d'un montant total de 1 385 086 euros, lesquelles étaient financées par des recettes d'un montant équivalent, parmi lesquelles figurait une somme de 377 382,22 euros correspondant à des ressources d'emprunts. Toutefois, la commune de Laàs n'apporte aucune explication, ni aucune justification sur l'existence, la nature et le montant de telles recettes, pas plus que sur l'existence précise de prêts déjà conclus par la commune, permettant de financer ces dépenses d'investissements. Par ailleurs, au 31 décembre 2020, la commune de Laàs détenait une dette approchant la somme de 343 000 euros, ce qui représentait un montant d'environ 2 471 euros par habitant, alors même que cette moyenne, pour les communes d'une strate identique, était de 588 euros par habitant, de sorte que cette collectivité présentait un niveau très élevé d'endettement. Dans ces conditions, l'inscription de telles recettes d'investissement apparaît insincère, compte tenu du caractère aléatoire de la conclusion de prêts permettant de financer une partie non négligeable de ces recettes et du niveau d'endettement de la commune de Laàs pour lequel cette dernière n'apporte, au demeurant, aucun élément d'explication. Par suite, la section d'investissement de ce budget n'a pas été votée en équilibre.

15. D'autre part, la section de fonctionnement du projet de budget de la commune de Laàs au titre de l'année 2022 prévoyait des dépenses de fonctionnement d'un montant total de 211 900 euros, lesquelles étaient financées par des recettes d'un montant équivalent, parmi lesquelles figurait une somme de 71 055 euros correspondant à différentes ressources fiscales. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 11 avril 2022, le conseil municipal de Laàs a fixé, pour l'année 2022, le taux des impôts locaux, notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et a estimé le produit fiscal attendu à la somme de 37 953 euros. Or, la commune de Laàs n'apporte aucune justification sur la différence entre le produit fiscal attendu et le montant inscrit au titre des recettes de fonctionnement du projet de budget de l'année 2022. Dans ces conditions, l'inscription de telles recettes de fonctionnement, qui représentent près d'un tiers du montant total des recettes de fonctionnement au titre de ce budget, apparaît également insincère. La section de fonctionnement de ce budget n'a

donc pas non plus été votée en équilibre. Par suite, la délibération attaquée a été prise en méconnaissance de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

16. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens au soutien des présentes conclusions, les délibérations du 11 avril 2022 par lesquelles le conseil municipal de Laàs a approuvé respectivement le compte administratif de l'année 2021 et le projet de budget communal de l'année 2022, doivent être annulées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

17. Le présent jugement, qui rejette les conclusions aux fins d'annulation des décisions implicites du maire de Laàs portant refus de communication des documents mentionnés au point 3, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction de cette même requête doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

18. 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. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et 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.* ».

19. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Laàs doivent dès lors être rejetées. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette dernière une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association Bien vivre à Laàs et autres, et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions aux fins d'annulation des décisions du maire de Laàs portant refus implicite de communication des documents mentionnés au point 2 du présent jugement.

Article 2 : Les délibérations du conseil municipal de Laàs du 11 avril 2022 portant approbation du compte administratif de l'année 2021 et du projet de budget communal de l'année 2022 sont annulées.

Article 3 : La commune de Laàs versera à l'association Bien vivre à Laàs et autres une somme globale de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la requête de l'association Bien vivre à Laàs et autres sont rejetées pour le surplus.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Laàs au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association Bien vivre à Laàs et à la commune de Laàs.

Copie pour information en sera adressée au préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Délibéré après l'audience du 13 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. de Saint-Exupéry de Castillon, président,
Mme Genty, première conseillère,
M. Aubry, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2025.

Le rapporteur,

Le président,

L. AUBRY

F. DE SAINT-EXUPERY DE
CASTILLON

La greffière,

P. SANTERRE

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,
La greffière,