

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LYON**

**N<sup>OS</sup> 1700307 - 1701214**

---

Mme Myriam A...  
Mme Corinne B...  
Mme Fabienne C...  
Mme Sarah D...  
Mme Monique E...  
Mme Cécile F...  
M. Jean-François G...

---

Mme Amandine Allais  
Rapporteur

---

M. Joël Arnould  
Rapporteur public

---

Audience du 20 décembre 2018  
Lecture du 8 janvier 2019

---

135-04-03-01  
C - BJ

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lyon

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 17 janvier 2017 et des mémoires enregistrés les 11 septembre 2018 et 29 octobre 2018, Mmes A..., B... et C... demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération adoptée les 15 et 16 décembre 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes portant approbation du budget primitif de la région pour l'année 2017 ;

2°) de mettre à la charge de la région Auvergne-Rhône-Alpes la somme de 150 euros par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent, dans le dernier état de leurs écritures, que :

- leur requête est recevable ;
- les élus régionaux n'ont pas été suffisamment informés ;
- l'inscription d'une autorisation de programme pour le projet de Center Parcs à Roybon est insincère, dès lors que ce projet a été déclaré illégal ;

- la région n'a aucun intérêt à soutenir financièrement le projet de Center Parcs à Roybon ;
- la délibération attaquée a été adoptée sous la pression de conflits d'intérêts.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 juillet 2018 et des mémoires enregistrés les 15 octobre 2018 et 21 novembre 2018, la région Auvergne-Rhône-Alpes conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 000 euros soit mise à la charge des requérantes par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ;
- aucune subvention n'a été accordée ;
- la décision inscrivant une autorisation de programme ne fait pas grief ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

II. Par une requête enregistrée le 14 février 2017 et un mémoire enregistré le 12 septembre 2018, Mmes D..., E..., F... et M. G... demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération adoptée les 15 et 16 décembre 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes portant approbation du budget primitif de la région pour l'année 2017 ;

2°) de mettre à la charge de la région Auvergne-Rhône-Alpes la somme de 1 euro par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le droit d'amendement des membres de l'assemblée régionale a été méconnu ;
- la délibération attaquée a été adoptée à la suite d'un débat d'orientation budgétaire irrégulier.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 avril 2018 et des mémoires enregistrés les 5 juillet 2018 et 15 octobre 2018, la région Auvergne-Rhône-Alpes conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants par application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, le moyen tiré de la violation du droit d'amendement n'est pas susceptible de prospérer ;
- à titre subsidiaire, elle est fondée à réclamer des substitutions de motifs ;
- l'autre moyen soulevé n'est pas fondé.

Vu les autres pièces des dossiers ;

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 Allais,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- les observations de Mme A..., de Mme H..., représentant la région Auvergne-Rhône-Alpes, et de Me Bracq, avocat de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Considérant ce qui suit :

1. Mmes A..., Mme B... et Mme C..., d'une part, et Mme D..., Mme E..., Mme F... et M. G..., d'autre part, ont saisi le tribunal administratif de deux requêtes tendant à l'annulation de la délibération adoptée les 15 et 16 décembre 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes dont ils sont membres, portant approbation du budget primitif de cette collectivité territoriale pour l'année 2017. Ces deux requêtes sont dirigées contre la même délibération du conseil régional et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Selon l'article L. 4311-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la région est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la région. Le budget voté doit être équilibré en dépenses et en recettes. / Le budget de la région est établi en section de fonctionnement et en section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. (...) / Le budget de la région est divisé en chapitres et articles* ». Et aux termes de l'article 1.18 du règlement intérieur du conseil régional : « (...) *Lors de l'examen du budget primitif et des décisions modificatives et sous peine d'irrecevabilité, tout amendement ayant pour conséquence soit : - une augmentation des dépenses et/ou une diminution des recettes doit proposer, au moment de son dépôt et au moment de son adoption, conjointement et pour un même montant, une diminution des dépenses et/ou une augmentation des recettes clairement identifiées afin de respecter l'équilibre global du budget ; - une augmentation d'autorisation de programme et/ou d'autorisation d'engagement ne peut être présentée sans les crédits de paiement correspondant pour l'année considérée, sauf à proposer, au moment de son dépôt et au moment de son adoption, conjointement et pour un même montant une diminution d'autorisation de programme ou d'autorisation d'engagement. / Tout amendement ayant pour conséquence la diminution d'une dépense obligatoire est irrecevable (...)* ».

3. Le 14 décembre 2016, le directeur des assemblées et des relations aux élus a, par une note interne, déclaré irrecevables plusieurs amendements déposés par les groupes socialiste, démocrate, écologiste et apparentés (SDEA), rassemblement citoyen, écologiste et solidaire (RCES), humain d'abord, parti communiste français front de gauche (HDA-PCF-FDG) et parti radical de gauche (PRG). Ces irrecevabilités étaient fondées sur les dispositions précitées de l'article 1.18 du règlement du conseil régional. Il ressort de cette note interne que six motifs d'irrecevabilité ont été opposés aux amendements, sans que soit pour autant précisé, pour chaque amendement, le ou les motifs d'irrecevabilité opposés. Les six motifs d'irrecevabilité étaient les suivants :

- « dépenses gagées sur des dépenses ne permettant pas de respecter l'équilibre global du budget »,
- « absence de gage précis ou simple mention de redéploiement »,

- « dépenses gagées sur des dépenses obligatoires ou amendement supprimant une dépense obligatoire »,
- « amendements comportant des imputations budgétaires incorrectes »,
- « amendements portant sur des autorisations de programme déjà votées et affectées »,
- « augmentation de crédits de paiement gagée par des autorisations de programme ».

4. Treize amendements du groupe SDEA, neuf amendements du groupe RCES, deux amendements du groupe HDA-PCF-FDG et un amendement du groupe PRG ont été déclarés irrecevables par l'exécutif régional au motif qu'ils portaient sur des « dépenses gagées sur des dépenses ne permettant pas de respecter l'équilibre global du budget ». Dans le même temps, sept autres amendements, portant les numéros 8, 9, 14, 15, 43, 44 et 45 qui étaient gagés sur le même poste de dépense ont été discutés.

5. Il ressort des pièces du dossier, tout d'abord, que les amendements déclarés irrecevables pour le motif précité étaient, chacun, gagé sur une baisse de dépense équivalente. L'exécutif régional a toutefois considéré qu'ils étaient irrecevables en procédant à une appréciation globale de la recevabilité des amendements, contrairement aux dispositions précitées de l'article 1.18 du règlement intérieur, qui imposent un examen de la recevabilité financière amendement par amendement. De plus, l'appréciation de la recevabilité des amendements à laquelle l'exécutif régional s'est livré l'a conduit à opérer un tri arbitraire entre ceux déclarés irrecevables, et ceux soumis à discussion.

6. Il résulte de ce qui précède que Mmes D..., E... et F... et M. G... sont fondés à soutenir que l'exécutif régional a, à tort, opposé l'irrecevabilité financière de treize amendements du groupe SDEA, neuf amendements du groupe RCES, deux amendements du groupe HDA-PCF-FDG et un amendement du groupe PRG.

7. La région Auvergne-Rhône-Alpes demande au tribunal de procéder à des neutralisations et substitutions de motifs.

8. En premier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les vingt-cinq amendements déclarés irrecevables pour le motif exposé au point 5 du présent jugement étaient, par ailleurs, irrecevables pour l'un des autres motifs d'irrecevabilité opposés dans la note interne du 14 décembre 2016. La région Auvergne-Rhône-Alpes ne peut dès lors sérieusement soutenir que les requérants ne contestant pas l'ensemble des motifs d'irrecevabilité exposés au point 3 du présent jugement, il y aurait lieu pour le tribunal de neutraliser le motif d'irrecevabilité opposé à tort.

9. En second lieu, l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

10. La région Auvergne-Rhône-Alpes sollicite la substitution d'autres motifs que ceux fondant initialement les décisions d'irrecevabilité des amendements. Toutefois, la violation du droit d'amendement censurée par le présent jugement entache la délibération attaquée approuvant le budget primitif pour l'année 2017 d'un vice de procédure. Or, l'administration ne peut utilement demander une substitution de motifs dès lors que la décision attaquée est entachée d'un tel vice. Il s'ensuit que la demande de substitution de motifs présentée par la région Auvergne-Rhône-Alpes ne peut qu'être rejetée.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres branches du moyen tiré du vice de procédure et les autres moyens des requêtes, que Mmes A..., Mme B... et Mme C..., Mme D..., Mme E..., Mme F... et M. G... sont fondés à demander l'annulation de la délibération adoptée les 15 et 16 décembre 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes approuvant le budget primitif de la collectivité pour l'année 2017.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chaque partie la charge des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération adoptée les 15 et 16 décembre 2016 par l'assemblée plénière de la région Auvergne-Rhône-Alpes portant approbation du budget primitif de la région pour l'année 2017 est annulée.

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

Article 3 : Les conclusions de la région Auvergne-Rhône-Alpes tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme A..., à Mme B..., à Mme C..., à Mme D..., à Mme E..., à Mme F..., à M. G... et à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 20 décembre 2018, à laquelle siégeaient :

Mme Marginean-Faure, présidente,  
Mme Rizzato, premier conseiller,  
Mme Allais, conseiller.

Lu en audience publique le 8 janvier 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

A. Allais

D. Marginean-Faure

La greffière,

C. Driguzzi

La République mande et ordonne au préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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,  
Un greffier,