



Le vote du budget en période électorale

Les budgets locaux sont proposés chaque année par l'exécutif local et votés par les assemblées délibérantes. Ils autorisent pour l'année civile les recettes et les dépenses de la collectivité et par conséquent fixent les orientations politiques majeures.

RÉFÉRENCES

- Code électoral, article L.52-1
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), articles L.1612-2, L.1612-11, L.2121-7, L.2121-8, L.2121-11, L.2121-12, L.2312-1
- Code général des impôts, article 1639 A
- Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (JO du 30 décembre 2012 p. 20920)
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (JO du 28 janvier 2014 p. 1562)

En règle générale, les budgets locaux des communes sont débattus et votés au cours du premier trimestre entre janvier et mars. Or, s'agissant des années de renouvellement du conseil municipal, ce temps budgétaire coïncide directement avec la période électorale. Se posent alors des difficultés techniques doublées de considérations démocratiques tenant à la légitimité d'un budget voté par l'assemblée sortante.

Les communes et les EPCI, dont le renouvellement des conseillers municipaux a lieu les 23 et 30 mars prochains sont aujourd'hui confrontés à ces problématiques.

Aux termes de l'article L.1612-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) modifié par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012, le budget d'une collectivité territoriale doit être adopté « avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants » (contre le 15 avril en temps normal). Dans la mesure où il s'agit de la seule règle impérative, les communes et les EPCI (pour lesquels cet article est également applicable) sont donc libres de procéder à l'adoption du budget avant (1.) ou après (2.) le scrutin.

1. L'adoption du budget avant le scrutin

Le calendrier

Si la commune fait le choix d'adopter le budget avant le scrutin (ce qu'elle est parfaitement en droit de faire), elle est soumise au respect des dispositions légales fixées à l'article L.2312-1 du CGCT imposant pour les communes de plus de 3 500 habitants la tenue d'un débat au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget (le débat d'orientation budgétaire-DOB), dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci.

Notons que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles impose à présent que soient également débattues « l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune ». En outre, ce débat doit être encadré par les dispo-

sitions prévues dans le règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

Le calendrier doit donc être fixé eu égard à ces contraintes, étant entendu que le DOB et le vote du budget ne peuvent avoir lieu lors de la même séance. (*TA de Montpellier, 5 novembre 1997, Préfet de l'Hérault c/ Syndicat pour la gestion du collège de Florensac, n°97-1791*).

À NOTER

D'un point de vue pratique, cela se concrétise en général par l'anticipation de cette phase budgétaire avec un DOB fin novembre ou début décembre.

La communication institutionnelle

Durant les 6 mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'au jour où celle-ci est acquise (soit entre le 1^{er} septembre 2013 et le 23 ou le 30 mars 2014), la commune doit veiller à ne pas favoriser un candidat ou à ne pas assurer sa promotion publicitaire (*article L.52-1 du Code électoral*). Aussi, il convient d'être vigilant quant à la communication institutionnelle accompagnant le vote du budget.

En ce sens, s'il a été jugé à plusieurs reprises que la présentation du budget primitif dans un journal municipal ne constituait pas une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L.52-1 du Code électoral (*CE, 24 janvier 1994, M. Boisel c/ M. Genies, Election cantonale de Pointe-à-Pitre, n°138173; CE, 13 novembre 2002, n°239547*), il en va néanmoins différemment lorsque la première page du bulletin, dans lequel est présenté le budget, reprend dans le contenu et dans la forme les affiches d'un candidat à l'élection (*CE, 13 novembre 2009, CNCCFP c/ M. Patrick Labaune, req. n°325551*).

À NOTER

En pratique, il est recommandé de conserver une forme de communication comparable à celle des années antérieures mais de veiller à n'employer qu'une tonalité purement informative.

Les modifications éventuelles

Il existe un seul budget primitif stricto sensu. Aussi, si celui-ci a été adopté par l'assemblée sortante, l'as-

semblée nouvellement élue sera tenue de se référer à ce document pour l'exercice en cours.

Néanmoins, cette nouvelle assemblée pourra procéder à des modifications sur ce budget, dans le sens de la politique qu'elle entend mener, par l'adoption de décisions modificatives (*article L.1612-11 du CGCT*).

Ces décisions sont adoptées par l'assemblée délibérante, sans que soit exigée l'organisation d'un DOB. Elles ne sont pas limitées en nombre, ce qui permet autant de modification ponctuelle du budget que nécessaire, pour indiquer une nouvelle recette ou effectuer des dépenses complémentaires.

À NOTER

La nouvelle assemblée ne pourra pas revenir sur la fixation des taux des impôts locaux déterminés dans le cadre de l'adoption du budget, en application de l'article 1639 A du Code général des impôts.

2. L'adoption du budget après le scrutin

Le calendrier

Le calendrier qui suit le renouvellement du conseil municipal est extrêmement dense et contraint. La séance d'installation consacrée à l'élection du maire et des adjoints doit se tenir au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant l'élection (*article L.2121-7 du CGCT*).

Dans un temps également restreint, le conseil municipal doit être réuni pour que la délégation de compétences au maire soit adoptée et que les membres siégeant dans les organismes extérieurs soient nommés.

Sur ce point, il doit d'ailleurs être remarqué que le vote du budget annuel, dans les organismes extérieurs, ne peut avoir lieu dans la période de transition, le juge administratif considérant que l'adoption du budget ne fait pas partie de la gestion des affaires courantes (*CE, 3 juin 1998, n°169403*).

Aussi, il importe de procéder au renouvellement des représentants de la commune dans les meilleurs délais.

Dans ces conditions, si l'équipe sortante n'a pas procédé au vote du budget, la nouvelle assemblée dispose d'un temps extrêmement réduit pour se conformer au délai légal fixé au 30 avril.

Ce même délai est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui seront installés bien après les conseils municipaux, ce qui rend matériellement très difficile l'adoption d'un budget après les élections municipales.

Il doit toutefois être précisé qu'en l'absence de règlement intérieur – dont le conseil municipal n'est tenu de se doter que dans les 6 mois suivant son installation (*article L.2121-8 du CGCT*) – le budget peut être voté sans qu'un DOB n'ait eu lieu auparavant

(*CE, 12 juillet 1995, Commune de Fontenay-le-Fleury, n°157092*).

À NOTER

La nouvelle assemblée n'est pas exempte pour autant du respect des autres grandes règles applicables au vote d'un budget local.

Le formalisme à respecter

Au-delà des grands principes d'élaboration que doit respecter un budget tenant à l'annualité, à l'équilibre réel, à l'unité, à l'universalité et à la spécialité des dépenses, le vote du budget, pour être régulier, doit en outre être précédé du respect de certaines formalités.

Les délais contraints ne permettent pas de s'y soustraire. Aussi, il importe d'en avoir pleine connaissance.

La convocation doit :

- respecter le délai fixé par le CGCT aux articles L.2121-11 et L.2121-12, respectivement de 3 jours francs pour les communes de moins de 3 500 habitants et de 5 jours francs pour les communes de plus de 3 500 habitants ;

- respecter le droit à l'information des conseillers, les convocations devant donc être accompagnées du projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles (*CE, 12 juillet 1995, n°157092 précité*).

Ainsi, a d'ores et déjà été jugée illégale une délibération ayant procédé au vote du budget primitif pour laquelle les conseillers municipaux avaient reçu au préalable un projet de budget présenté par chapitre pour la section de fonctionnement mais sous forme d'un tableau récapitulatif des grandes masses de dépenses et de recettes pour la section d'investissement (*TA Nice, 24 mai 2006, M. de Canson et a. c/ Préfet du Var et Commune de La Londe-les-Maures, n°0502916*).

Aloïs Ramel, avocat, cabinet Seban & Associés