Le débat d'orientation budgétaire

Repères

Article L.2312-1 du CGCT pour les communes
Article L.3312-1 du CGCT pour les conseils généraux
Article L.4311-1 du CGCT pour les conseils régionaux
Article L.5211-36 du CGCT pour les EPCI
Circulaire du ministère de l'Intérieur NOR: INTB9400275C du 14 octobre 1994, BOMI 1994/4, p. 72

Qu'est-ce qu'un débat d'orientation budgétaire?

e débat d'orientation budgétaire a pour vocation de permettre à l'exé-utif d'une collectivité locale de présenter à l'assemblée délibérante, vant l'examen et le vote du budget primitif, les grandes orientations es finances de la collectivité. Il est aussi un moyen d'information de opposition qui disposera d'informations plus précises lui permettant de réparer au mieux les débats à venir sur l'adoption du budget primitif. 'est aussi un moyen d'informer, à travers les comptes rendus qui seront aits dans la presse, les administrés des choix de la collectivité locale our l'année à venir.

Quelles sont les collectivités qui doivent organiser un débat d'orientation budgétaire?

e débat d'orientation budgétaire est obligatoire pour les communes e 3500 habitants et plus (article L.2312-1 du Code général des ollectivités locales (CGCT), les conseils généraux (article L.3312- du CGCT), les conseils régionaux (article L.4311-1 du CGCT), les PCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants ou plus article L.5211-36 du CGCT). Les établissements publics administra-ifs (par exemple, le centre communal d'action sociale) des commu-es de 3500 et plus (article L.2312-1 du CGCT) doivent également rganiser un tel débat.

⚠ Le débat d'orientation est une formalité substantielle dont la méconnaissance entache de nullité la délibération portant adoption du udget (TA de Paris, 4 juillet 1997, «M. Philippe Kaltenbach»; TA de Montpellier, ° 97-1791 du 5 novembre 1997, «préfet de l'Hérault contre syndicat pour la estion du collège de Florensac»; et n° 95-1115 du 11 octobre 1995, «M. René ard contre commune de Bédarieux»).

⚠ Pour les communes de moins de 3500 habitants, le débat n'est pas obligatoire, si bien que l'absence de discussion ne vicie pas par la uite l'adoption du budget. Rien n'empêche, en revanche, le maire d'en organiser n («Collectivités locales», Dalloz, feuillet 7043-3).

Quels sont les délais de droit commun?

e débat d'orientation doit être organisé dans un délai de deux mois dix semaines pour les conseils régionaux) précédant l'examen du bud-et. Le débat ne peut donc pas se tenir plus de deux mois avant l'exa-ien du budget, ni simultanément *(CAA Marseille, 19 octobre 1999, commune de Port-la-Nouvelle», n° 96MA12282)*.

Quels sont les délais en cas de renouvellement des conseils municipaux?

S'agissant des modalités de tenue de ce débat lors du renouvellement des conseils municipaux, plusieurs hypothèses sont envisagées (Rép. min. n° 52044, JO, 22 janvier 2001, p. 454).

– Si le conseil municipal sortant a procédé au débat d'orientation budgétaire et qu'il a adopté le budget primitif, la nouvelle équipe municipale pourra procéder à la modification de ces prévisions budgétaires. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de tenir un nouveau débat.

– Si le conseil municipal sortant a procédé au débat d'orientation budgétaire sans adopter le budget primitif, la nouvelle équipe devra seulement adopter le budget sans nécessairement procéder à un débat.

– Si le conseil municipal sortant n'a pas procédé au débat d'orientation budgétaire, ni adopté le budget, la nouvelle équipe pourra voter le budget sans organiser un débat si elle ne s'est pas dotée entre temps d'un règlement intérieur. En effet, si le conseil municipal d'une commune de plus de 3500 habitants n'est tenu d'avoir établi son règlement intérieur que dans les six mois qui suivent son installation *(article L.2121-8 du CGCT)*, elle n'est pas tenue d'organiser ce débat avant l'expiration de ce délai. Cependant, l'absence de débat d'orientation budgétaire ne dispense pas le maire d'informer le conseil municipal, conformément aux *articles L.2121-12 et L.2121-13 du CGCT* (Rép. min., JO Sénat, 2 septembre 1999, p. 2939).

Quelles sont les règles de forme du débat?

Pour les communes, l'article L.2312-1 du CGCT prévoit que le débat d'orientation doit avoir lieu «dans les conditions fixées par le règlement intérieur». Ce dernier doit donc définir les modalités d'organisation de la discussion. Il s'agit d'une obligation *(CE, 12 juillet 1995, «commune de Simiane-Collongue»,* rec. Lebon, Tables, p. 688).

Faut-il préalablement communiquer aux élus les documents se rapportant à ce débat?

Préalablement à la tenue de la séance au cours de laquelle le débat doit se tenir, doit être adressé aux élus une note de synthèse (article L.2121-12 du CGCT pour les communes de 3500 habitants ou plus) ou un rapport (*article L.3121-19 du CGCT* pour les conseils généraux et article *L.4132-18 du CGCT* pour les conseils régionaux), suffisamment détaillé. Dans ce cadre, la simple mention du total des recettes et des dépenses ne constitue, en aucun cas, une information préalable suffisante (CE, 12 juillet 1995, «commune de Simiane-Collongue», req. n° 155495). A l'inverse, la transmission de l'intégralité des documents budgétaires, y compris les annexes, sans note de présentation générale satisfait à cette obligation (TA Versailles, 28 décembre 1993, «commune de Fontenay-le-Fleury», req. n° 157.092). Afin de ne pas tomber dans ces deux excès, on peut penser qu'une «note de synthèse» devrait contenir notamment les éléments suivants: le produit escompté des recettes fiscales et dotations de l'Etat, l'enveloppe des dépenses nettes de fonctionnement, les charges d'intérêt de la dette, l'épargne brute, les charges d'amortissement de la dette, l'épargne nette, le montant de l'emprunt, l'enveloppe des dépenses d'investissement net, le montant de la dette, etc.

⚠ Toute irrégularité ou tout défaut d'information par rapport à ces dispositions, commis au stade du débat d'orientation budgétaire, entache l'ensemble de la procédure budgétaire et est susceptible d'entraîner l'annulation du budget (Rép. Min., JO Sénat, 2 septembre 1999, p. 2939).

⚠ Le défaut de règlement ne peut juridiquement justifier l'absence du débat d'orientation budgétaire (Rép. Min. n° 42396, JO AN, 1er mai 2000, p. 2751) (pour les exceptions à cette règle, voir ci-dessus les modalités de tenue du débat lors du renouvellement des conseils municipaux).

Quelle est la teneur du débat?

La réglementation ne se prononce pas sur le contenu du débat. Néanmoins, celui-ci doit permettre aux élus d'être informés et de se prononcer sur les tendances de l'évolution des dépenses et recettes budgétaires, sur l'évolution probable de la fiscalité locale et du recours à l'emprunt, et d'évoquer également les principaux projets d'investissement à réaliser.

Quelle est l'issue du débat?

Une circulaire du ministère de l'Intérieur indique que le débat doit donner lieu à une délibération (NOR : INTB9400275C du 14 octobre 1994, BOMI 1994/4 p. 72). Mais dans une réponse ministérielle, le gouvernement précise que s'il s'agit bien d'une délibération, elle n'emporte pas par elle-même de caractère décisionnel (Rép. Min. n° 21140, JO, 30 août 1999, p. 5173). Par délibération, il faut comprendre que le débat est soumis au respect des règles fixées pour toute séance des assemblées délibérantes, conformément aux *articles L.2121-20 et L.2121-21 du CGCT* pour les communes, *L.3121-14 et L.3121-15* pour les départements, et *L.4132-13 et L.4132-14* pour les régions (Rép. Min. précitée). En revanche, s'il y a vote, la décision ne s'impose pas à l'exécutif de la collectivité.

⚠ Il est essentiel que la discussion soit retranscrite dans le procès-verbal de la séance de l'assemblée consacrée à cette question (TA Montpellier, 11 octobre 1995, « M. René Brard c/commune de Bédarieux », n° 95-115). Celui-ci constituera la preuve de la tenue du débat.

La délibération peut-elle faire l'objet d'un recours?

Comme les vœux, recommandations et propositions, la délibération sur le débat d'orientation budgétaire peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative, uniquement sur le fondement de la violation de la légalité externe.

L'exécutif peut-il modifier les orientations générales du budget après la tenue du débat?

L'exécutif, après la tenue du débat d'orientation budgétaire, peut modifier les orientations générales du budget sans consulter à nouveau l'assemblée délibérante *(CE, 4 juillet 1997, « région Rhône-Alpes », Rec. Lebon, p. 276)*.

Les principales étapes de la procédure budgétaire pour les communes

2 mois précédant l'examen du budget	Débat d'orientation budgétaire
31 décembre année N-1	Clôture de l'exercice budgétaire N-1 Date limite d'adoption des décisions modificatives pour l'année N-1 en section d'investissement
21 janvier année N	Date limite d'ajustement des crédits de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre entre les deux sections du budget précédent
31 janvier année N	Date limite de mandatement des dépenses de fonctionnement engagées avant le 31 décembre (journée complémentaire)
31 mars année N	Date limite de vote du budget primitif après organisation d'un débat d'orientation budgétaire dans un délai de 2 mois précédant le vote, dans le cas où toutes les informations indispensables au vote du budget primitif n'ont pas été fournies par l'Etat un délai de 15 jours supplémentaires à compter de la diffusion de ces informations est accordé
15 avril année N	Date limite de transmission du budget primitif au préfet, date limite de vote du budget primitif l'année de renouvellement des organes délibérants
1er mai année N	Date limite de transmission du compte de gestion au conseil municipal pour les communes dont le budget précédent a été réglé et rendu exécutoire par le préfet
1er juin année N	Date limite de transmission au conseil municipal du compte de gestion afférent à l'exercice précédent. Date limite de vote du compte administratif N-1 et du budget primitif N pour les communes dont le budget précédent a été réglé et rendu exécutoire par le préfet
15 juin année N	Date limite de transmission au préfet du compte administratif N-1 et du budget primitif N pour les communes dont le budget précédent a été réglé et rendu exécutoire par le préfet
30 juin année N	Date limite de vote du compte administratif afférent à l'exercice N-1
15 juillet année N	Date limite de transmission du compte administratif afférent à l'exercice N-1
31 décembre année N	Clôture de l'exercice