

Procédure budgétaire

Vers un renforcement des exigences de transparence

La vigilance doit être de mise: dans le cadre de la réforme territoriale, le législateur prévoit des évolutions destinées à renforcer la transparence financière et l'obligation d'information dues aux assemblées locales et aux citoyens.

LES AUTEURS



LAURA FILLEUL,
avocate à la Cour,
associée,
cabinet Seban
et associés



GUILLAUME GAUCH,
avocat associé,
cabinet Seban
et associés

Le législateur prévoit de renforcer la transparence financière et l'obligation d'information dues aux assemblées locales et aux citoyens, avec pour objectif, de permettre une gestion saine et efficiente des deniers publics. Il s'agirait de permettre aux citoyens de porter une meilleure appréciation sur la gestion locale et de conduire les acteurs publics locaux à optimiser leur gestion, dans une optique de bonne gouvernance financière et économique.

Points clés de l'élaboration du budget

Si le respect de principes budgétaires et comptables essentiels conditionne la légalité des budgets locaux, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) est également un préalable indispensable.

Rappels des principes budgétaires et comptables

● **Annualité budgétaire**

Ce principe impose aux organismes publics de déterminer et d'exécuter leur budget dans le cadre d'une année civile. Néanmoins, de nombreux aménagements permettent de l'atténuer, par la mise en place des régies d'avances et de recettes, d'autorisations de programmes pluriannuels et de crédits de paiement annuels.

● **Unité budgétaire**

Le principe implique que toutes les recettes et les dépenses figurent dans un seul et unique document. Des exceptions existent avec la mise en place de budgets annexes de certains services, comme les régies de transport, eau ou assainissement, ou encore des budgets supplémentaires.

● **Universalité budgétaire**

L'universalité budgétaire signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être prévues et exécutées (principe de non-contraction). Le respect de ce principe implique également que toutes les ressources disponibles sont inscrites dans le budget sans qu'elles ne soient affectées à une

dépense précise: il s'agit du principe de non-affectation. Toutefois, le recours à des budgets annexes atténue ce principe, l'objet même de ce dispositif étant de retracer certaines dépenses et recettes spécifiques.

● **Équilibre budgétaire**

Les collectivités territoriales doivent voter leur budget en équilibre: les sections d'investissement et de fonctionnement doivent être équilibrées et, de ce fait, la section d'investissement doit comprendre un autofinancement minimum. Les collectivités ne peuvent donc pas recourir à l'emprunt pour rembourser le capital de leur dette (code général des collectivités territoriales, art. L.1612-4), celui-ci devant être couvert par des recettes propres d'investissement. Cependant, au niveau du compte administratif, le CGCT autorise un déficit inférieur à 10% des recettes réelles de fonctionnement pour les communes de moins 20000 habitants et de moins de 5% pour les collectivités publiques plus grandes (CGCT, art. L.1612-14).

Tenue d'un débat d'orientation budgétaire

La tenue d'un DOB est obligatoire pour les communes d'au moins 3500 habitants et les établissements publics administratifs en dépendant (CGCT, art. L.2312-1 al. 2 et 3), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune de 3500 habitants ou plus (CGCT, art. L.5211-36), les départements (CGCT, art. L.3312-1) et les régions (CGCT, art. L.4312-1). Ce

débat, qui a pour but de renforcer la « démocratie locale » selon les termes de la Cour des comptes (1), conduit effectivement à soumettre à l'assemblée délibérante un budget élaboré par l'exécutif local qui en a la charge (2). Il s'agit donc d'un moment clé, permettant,

d'une part, aux élus de bénéficier d'une information précise en matière budgétaire et, d'autre part, de donner une place à l'expression qui, en théorie, est un outil de la démocratie locale. L'organisation du débat permet de préparer l'examen du budget, en donnant aux membres de l'organe délibérant les informations qui leur permettront d'exercer de façon

À NOTER

 **Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) prévoit que le DOB fera désormais l'objet d'une délibération spécifique.**

effective leur pouvoir de décision au moment de l'adoption du budget primitif. Les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée, contenant notamment des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution, ainsi que sur l'évolution des taux de la fiscalité locale. En l'absence de communication préalable de ces éléments, le DOB doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables. Cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif (3). Ainsi, les membres de l'assemblée délibérante doivent être destinataires, préalablement à la séance au cours de laquelle se déroulera le DOB, d'une note explicative de synthèse pour les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 3500 habitants ou d'un rapport pour les départements et les régions (4).

Le juge est attentif au contenu de ces documents et le Conseil d'Etat a retenu qu'une note de synthèse avait un contenu insuffisamment détaillé quand elle ne comporte que les montants globaux des sections de fonctionnement et d'investissements, en dépenses et en recettes (5). En l'absence de communication de ce document aux membres de l'assemblée délibérante, la délibération adoptant le budget primitif doit être annulée car prise à l'issue d'une procédure irrégulière, l'absence de communication de ce document est considérée comme un vice substantiel (6). Toutefois, une procédure d'adoption du budget a été considérée comme régulière dès lors que les documents joints à la convocation adressée aux conseillers en vue de l'adoption du budget comprenaient le projet intégral du budget primitif divisé en chapitres et articles, ainsi que, notamment, l'état détaillé des emplois permanents, l'état des ensembles immobiliers et mobiliers, l'état de la dette et des créances et l'état des emprunts garantis par la collectivité, même en l'absence de communication de la note explicative de synthèse prévue par les dispositions du CGCT (7).

Le débat d'orientation budgétaire doit être tenu par l'assemblée délibérante des collectivités au moins deux mois avant le vote du budget (8). Les dispositions du code général des collectivités territoriales propres aux communes et applicables aux EPCI à fiscalité propre de plus de 3500 habitants précisent que le débat doit être organisé « dans les conditions fixées par le règlement intérieur ». Si, en principe, le contenu du règlement intérieur est libre, il est obligatoire et doit inclure des dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire (9). La délibération portant sur le budget qui n'aurait pas été précédée de ce débat serait alors entachée d'illégalité (10). En outre, les obligations relatives au DOB s'appliquent aux budgets annexes puisque ces derniers ne constituent qu'une composante du budget de la collectivité et ne peuvent pas faire l'objet d'un vote distinct (11).

À NOTER

L'exécutif devra présenter à l'assemblée délibérante une étude d'impact pour toute opération d'investissement dont le montant sera supérieur à un seuil fixé par décret

Vers plus de transparence

Revalorisation du DOB

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) a renforcé les obligations incombant aux assemblées locales (12). Dorénavant, le débat devra également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la collectivité, conformément aux recommandations effectuées par la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2013. Ce nouvel élément de discussion permet ainsi aux élus d'obtenir une vision plus claire sur les marges de manœuvre en matière d'investissement et les possibilités de financement sur plusieurs années.

Toutefois, le DOB reste une mesure préparatoire au vote du budget et n'a pas de caractère décisionnel. Par conséquent, il n'a pas à être soumis, en principe, au vote de l'assemblée délibérante (13). De plus, le CGCT ne précise pas la forme que ce débat doit revêtir, de sorte que les collectivités ne sont pas soumises à un formalisme particulier. La seule obligation à laquelle les assemblées sont tenues se résume à un constat, par un procès-verbal qui sera ultérieurement visé par la délibération adoptant le budget, que le débat a bien eu lieu, et est conforme aux dispositions relatives à la tenue des séances des assemblées locales (14).

En revanche, même si cet acte n'est pas soumis à l'obligation de délibération, la discussion se déroule selon les mêmes modalités lorsque le règlement intérieur le prévoit. La cour administrative de Marseille a d'ailleurs admis la recevabilité d'un recours invoquant des moyens de légalité externe contre ces actes, par exception, au soutien d'un recours en annulation dirigé contre la délibération adoptant le budget (15). C'est dans ce contexte que, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) prévoit que le DOB fera l'objet d'une délibération spécifique (16). Il prévoit aussi de nouveaux aménagements en termes d'information des élus et des citoyens dans son titre IV relatif la transparence et la responsabilité financière des collectivités (17).

Les apports du projet de loi « Notre »

Le projet de loi « Notre » entend soumettre les élus locaux et les citoyens à une obligation d'information renforcée, plusieurs dispositifs traduisent cette volonté de consolidation de la « démocratie locale », même si ce terme n'est pas clairement employé dans le projet (18).

Il est d'abord prévu d'instaurer un nouveau mécanisme permettant d'établir un suivi des actions mises en œuvre par l'exécutif des collectivités pour répondre aux observations formulées par la chambre régionale des comptes (CRC) à travers l'élaboration d'un rapport d'observations définitives par l'exécutif, y compris pour les maires des communes membres des EPCI concernés. A cette occasion, l'exécutif aura l'obligation de présenter devant l'assemblée délibérante le bilan des actions entreprises pour donner suite aux observations de la CRC (19). Ces rapports sur les (•••)

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.1612-4, L.1612-14, L.2122-21, L.2312-1, L.3312-1, L.4312-1 et L.5211-36.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

(•••) suites données par la collectivité seront ensuite transmis à la CRC compétente. Toutefois, un amendement (20) souligne l'ambiguïté de cette disposition qui vise, in fine, à ce que la CRC opère une forme de contrôle sur la gestion des collectivités, contrôle qui relève, en principe, de l'organe délibérant et des électeurs. Si la tenue de ce bilan annuel contribuera au renforcement de la transparence de la gestion financière des collectivités, on pourra s'interroger sur les conséquences pratiques de cette présentation. Le projet de loi ne semble pas prévoir de sanction pour l'exécutif qui n'aurait pas tenu compte des observations formulées par la CRC. Par ailleurs, le projet ne prévoit pas la tenue d'un débat sur le bilan des actions mise en œuvre. Il ne semble pas non plus prévu que la tenue de cette présentation soit formalisée dans un PV ou une délibération particulière contrairement à ce qui est prévu pour le DOB (lire supra).

En outre, le projet prévoit de rendre immédiatement publics, sans attendre la réunion des assemblées délibérantes, les avis formulés par la CRC et les arrêtés pris par le préfet dans le cas où le budget n'est pas adopté ou s'il est en déséquilibre, si le compte administratif est rejeté ou encore si l'exécution du budget fait apparaître un déficit. L'amendement qui prévoyait que les assemblées délibérantes devaient en être informées au préalable n'a pas été adopté (21). Ensuite, le projet prévoit de rendre obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants (22), les départements et les régions, la présentation, par l'exécutif, d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) à l'assemblée. Il portera, à l'instar de ce qui se fait déjà à l'occasion du DOB, sur les orientations budgétaires de l'exercice et sur les engagements pluriannuels pris par la collectivité, ainsi que sur la gestion de l'endettement et la structure de la dette. Ce rapport apportera aussi un éclairage sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Pour les EPCI, il est prévu d'instaurer une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports aux communes membres (23).

Pour rendre encore plus accessible aux citoyens les informations financières, le projet de loi prévoit que les communes de plus de 10000 habitants, les départements, les régions et les EPCI devront joindre au budget primitif et au compte administratif, une présentation brève et synthétique des informations financières y figurant, étant précisé

que ces présentations devront être mises en ligne lorsqu'un site internet existe. Toutefois, le contenu de ce rapport et les modalités de sa publication seront fixés par décret, de sorte que l'on peut se demander si ces dispositions ont vocation à lier les collectivités et permettront de contester la légalité de ce rapport par voie d'exception. Certains sénateurs dénoncent le risque bureaucratique lié à l'élaboration de ces documents (24), d'autant plus qu'en pratique, les DOB s'attachent déjà à présenter ces éléments.

Enfin, toujours dans l'optique d'améliorer l'information des assemblées délibérantes, l'exécutif devra obligatoirement présenter à l'assemblée délibérante une étude d'impact pour toute opération d'investissement dont le montant sera supérieur à un seuil fixé par décret. On pourra s'interroger sur les implications pratiques de cette nouvelle obligation pour les exécutifs locaux et les éventuelles possibilités de recours. Car la transparence est une chose, mais reste inefficace en l'absence de possibilité pour les élus ou les administrés de s'inscrire dans une démarche de « démocratie contentieuse » correspondant alors à l'utilisation du contentieux comme instrument de contrôle démocratique de la gestion financière locale. De plus, on regrettera que certaines recommandations de la Cour des comptes de 2013 ne soient pas suivies. Il s'agirait de donner au DOB le caractère de décision budgétaire impliquant notamment que l'assemblée délibérante soit liée par les engagements pris par ce débat. En effet, à l'heure actuelle, rien n'interdit à l'exécutif de modifier les orientations budgétaires après la tenue du DOB, sans que l'assemblée soit de nouveau consultée. Or le projet de loi ne semble pas revenir sur ce point.

À RETENIR

➤ **Nouvelles obligations.** Si les dispositions du projet de loi « Notre » devaient être adoptées en l'état, une entrée en vigueur serait alors prévue au 1^{er} août 2015. Il est essentiel de maîtriser les futures obligations qui s'imposeront aux élus locaux en matière d'information et de transparence financière.

(1) Rapport de la Cour des comptes 2013 relatif aux finances publiques locales.

(2) Article L.2122-21 du CGCT pour le maire et le président de l'EPCI à fiscalité propre par renvoi opéré par l'article L.5211-2 du CGCT.

(3) CAA de Douai, 14 juin 2005, « commune de Breteuil-sur-Noye » ; TA de Nice, 10 nov. 2006, « M. DL c/ commune de La Valette-du-Var » et 19 janv. 2007, « M. L. c/ commune de Mouans-Sartoux ».

(4) CGCT, art. L.2121-12 pour les communes, L.3121-19 pour les départements et L.4132-18 pour les régions.

(5) CE, 12 juillet 1995, « commune de Simiane-Collongue », req. n°155495.

(6) Par exemple, TA de Lyon, 9 décembre 2004, « Nardonne ».

(7) CE, 12 juillet 1995, « commune de Fontenay-le-Fleury », req. n°157092.

(8) Dix semaines pour la région.

(9) CE, 12 juillet 1995, « commune de Fontenay-le-Fleury », req. n°157092.

(10) Exemple: TA de Versailles, 28 décembre 1993, « M. M. /commune Fontenay-le-Fleury ».

(11) Circulaire du préfet des Côtes-d'Armor du 3 février 2014 relative au DOB et autres informations relatives aux budgets des collectivités.

(12) Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014.

(13) Exemple, CAA de Marseille, 22 mars 2012, req. n°10MA03053, « commune de Roquefort-les-Pins ».

(14) CGCT, art. L.2121-20 et L.2121-21 (communes), L.3121-14 et L.3121-15 (départements), et L.4132-13 et L.4132-14.

(15) CAA de Marseille, 22 mars 2012, req. n°10MA03053, « commune de Roquefort-les-Pins ».

(16) Article 30 II du projet de loi précité.

(17) Il fait l'objet d'une procédure accélérée engagée par le gouvernement le 5 déc. 2014.

(18) Contrairement au projet de loi initial relatif à la solidarité des territoires dont on a été repris quasiment intégralement le titre III, qui était consacré à la « démocratie locale et la transparence de l'action locale ».

(19) Article L.243-5 du code des juridictions financières.

(20) Amendement n°108 du 16 décembre 2014.

(21) L'amendement n°927 n'a pas été adopté, la commission et le gouvernement ayant émis un avis défavorable.

(22) Le projet de loi initial prévoyait de rendre obligatoire la présentation de ce rapport pour les communes de plus de 3500 habitants.

(23) Cela concernera, en l'état du projet de loi, uniquement les communes de plus de 10000 habitants.

(24) Qui vient s'ajouter à la réalisation, par exemple, d'un rapport « développement durable » obligatoire pour les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50000 habitants, préalablement au DOB, en application de l'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et du décret n°2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales.