

Le rapport et le débat sur les orientations budgétaires

Selon le principe d'antériorité, le budget doit théoriquement être voté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. Néanmoins, l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), autorise le vote du budget de la commune jusqu'au 15 avril.

Chaque année, avant même de procéder à l'examen du budget, les communes de 3 500 habitants et plus sont tenues d'engager un débat en conseil municipal sur les orientations budgétaires (DOB). Même si la loi n'impose pas le DOB dans les collectivités de population inférieure, elles peuvent néanmoins en organiser un.

Ce débat prend appui sur un rapport portant non seulement sur les orientations budgétaires, mais aussi sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Formalité indispensable, le DOB répond à des caractéristiques et à une procédure précises.



Le débat d'orientation budgétaire vise à éclairer le vote des élus et à permettre à l'exécutif de tenir compte des discussions afin d'élaborer des propositions qui figureront dans le budget primitif. Ces échanges ont lieu sur la base d'un rapport sur les orientations budgétaires. L'absence d'organisation d'un tel débat s'analyse comme le non-respect d'une formalité substantielle.

I. Le cadre juridique

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de l'État (Loi NOTRe) a complété les règles relatives au DOB en son article 107.

Par ailleurs, le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 a introduit de nouveaux éléments relatifs au contenu et aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire (ROB).

Désormais, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le ROB comporte, en outre une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Il précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

A noter que les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus. Par ailleurs, les EPCI comprenant au moins une commune de cette taille sont également concernés par le DOB, conformément à l'article L. 5211-36 du CGCT.

II. Le contenu du ROB

2.1/ Règles générales

Concernant le contenu du ROB sur lequel s'appuie le débat de l'assemblée délibérante, l'article D. 2312-3 du CGCT précise qu'il comporte les informations suivantes :

1° les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.

2° la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

3° des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Le rapport et le débat sur les orientations budgétaires

2.2/ Communes de plus de 10 000 habitants

Des règles spécifiques s'appliquent dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, comporte les informations relatives :

1° à la structure des effectifs ;

2° aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;

3° à la durée effective du travail dans la commune.



Le ROB présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Il peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune et s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

2.3/ Ajouts de la loi du 22 janvier 2018

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a introduit de nouvelles règles concernant le ROB. Selon son article 13 II, à l'occasion du DOB, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

Le ROB doit impérativement présenter toutes les informations prévues par la loi. A défaut, l'adoption du budget primitif est frappée d'illégalité (TA Montreuil, 12 avril 2018, n° 1703556).



III. L'objet du DOB

Selon une réponse ministérielle n° 27212 (publiée au JOAN du 4 mai 2017, page 2717), le DOB vise à éclairer le vote des élus et à permettre à l'exécutif de tenir compte des discussions afin d'élaborer des propositions qui figureront dans le budget primitif.



En pratique, l'organisation d'un tel débat répond à des impératifs techniques et financiers qui ne rendent pas toujours intelligible le contenu des échanges.

Néanmoins, la tenue d'une telle discussion au sein de l'assemblée délibérante est essentielle en ce sens qu'elle permet d'aborder les grandes orientations financières de la commune.

Le DOB est donc à la fois un outil de bilan et de prospective qui impose une phase primordiale d'échanges pour la collectivité.

Il permet de discuter des orientations financières, des moyens à mettre en œuvre, des leviers à utiliser, le plus souvent dans une projection pluriannuelle.

Il intègre, en outre, les évolutions à moyen terme et tient compte des équilibres et des arbitrages en jeu.

Dès lors, si le DOB a pour vocation de donner à l'organe délibérant les informations nécessaires qui lui permettront d'exercer, de manière effective, son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget, il est aussi un outil de transparence vis à vis des habitants de la commune.

IV. Le DOB : une délibération spécifique

L'article 2312-1 du CGCT impose l'adoption d'une délibération spécifique.

Cette délibération, bien qu'elle se limite à prendre acte de la tenue du DOB, doit faire l'objet d'un vote de l'assemblée délibérante. En effet, en l'absence de précision législative, le régime juridique de la délibération relève du droit commun. Or, une délibération est nécessairement soumise au vote de l'assemblée délibérante sous peine de nullité (CE, 9 mai 1990, commune de Lavaur et Lozar, n° 72384).

Le DOB étant obligatoire, la délibération qui en prend acte doit impérativement être transmise au contrôle de légalité.

Ainsi, par son vote, l'assemblée délibérante prend non seulement acte de la tenue du débat mais également de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le DOB.

La délibération précise que son objet est le vote du DOB sur la base d'un rapport et fait apparaître la répartition des voix sur le vote. Cette répartition des voix n'a pas d'impact sur le budget primitif de la collectivité puisque le DOB ne revêt pas un caractère décisionnel (réponse ministérielle n° 09712 publiée au JO du Sénat du 23 janvier 2020, page 404).

V. L'absence de caractère décisionnel du DOB

Même s'il est public et obligatoire, le DOB ne lie pas la collectivité s'agissant des analyses et des conclusions qu'il renferme.

Il se limite à fixer des orientations dans une indispensable logique de transparence.

Ainsi, il permet la préparation du budget dans des conditions favorables, sans pour autant que le maire ne soit tenu par le contenu des orientations prévues.

Il ne remet donc pas en question la liberté de décider ultérieurement du contenu du budget primitif présenté et soumis au vote de l'assemblée délibérante.



VI. Règlement intérieur

Pour les communes, les conditions de déroulement du DOB doivent être prévues par le règlement intérieur (article L. 2312-1 du CGCT) - voir en ce sens *réponse ministérielle n° 115242 publiée au JOAN du 6 mars 2007, page 2464 - CE, 12 juillet 1995, n° 157092*.

VII. Un délai de deux mois précédant l'examen du budget

La tenue du débat a vocation à éclairer le vote des élus et à leur permettre de définir les grandes orientations du budget. En pratique, il doit se situer dans des délais tels que le maire puisse tenir compte de ces orientations lors de l'élaboration du budget, mais suffisamment rapprochés du vote de celui-ci pour que ces orientations ne soient pas remises en cause par des événements ou évolutions récentes, avant ce vote.

C'est pourquoi le législateur a considéré que le DOB devait intervenir dans un délai de deux mois maximum avant le vote du budget.

Si aucun délai minimum n'a été défini par le législateur, la jurisprudence a dégagé des principes clairs. Ainsi, le DOB doit faire l'objet d'une délibération distincte de celle relative au budget (*TA Montpellier, 11 octobre 1995, M. Bard c/commune de Bédarieux*) sous peine d'apparaître comme un détournement de procédure. Le juge a également estimé que la tenue du DOB ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget.

Dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (*n° 003183 M. Lafon c/commune de Lisses*), le tribunal administratif de Versailles a considéré que la tenue du débat d'orientation budgétaire le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité (voir également *TA Montpellier, 5 novembre 1997, préfet de l'Hérault c/syndicat pour la gestion du collège de Florensac - CAA Marseille, 19 octobre 1999, commune de Port-la-Nouvelle, n° 96MA12282*).

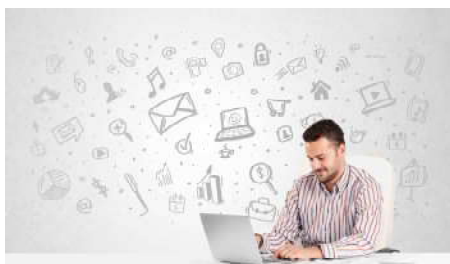
Il ressort donc des dispositions légales et jurisprudentielles, que le DOB doit être organisé à l'intérieur du délai légal, sans que sa tenue n'intervienne pour autant à une échéance trop proche du vote du budget primitif et, en tout état de cause pas, le jour même du vote du budget (*réponse ministérielle n°12715 publiée au JO du Sénat du 24 juin 2010, page 1642*).

VIII. Transmission et publicité

Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT est transmis par la commune au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre dans un délai de quinze jours à compter de son examen par l'assemblée délibérante.

Il est mis à la disposition du public à l'hôtel de ville, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen (article D. 2312-3 du CGCT).

L'article L.2313-1 du CGCT prévoit que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site Internet de la collectivité après l'adoption des délibérations auxquelles ils se rapportent.



IX. Le DOB : une formalité substantielle

Le débat d'orientation budgétaire constitue une formalité substantielle de la procédure budgétaire, confirmée par une jurisprudence constante. Cela implique que la délibération sur le budget qui n'a pas été précédée d'un tel débat est entachée d'illégalité (*TA Montpellier n° 95-1115 du 11 octobre 1995, M. René Bard contre commune de Bédarieux - TA Lyon, 7 janvier 1997, n° 9501805, Devolfe - TA Paris, 4 juillet 1997, M. Philippe Kaltenbach - TA Montpellier, n° 97-1791 du 5 novembre 1997, préfet de l'Hérault contre syndicat pour la gestion du collège de Florensac - réponse ministérielle n° 113040 publiée au JOAN du 25 octobre 2011, page 11319 - réponse ministérielle n° 02495 publiée au JO du sénat du 17 janvier 2019, page 269*).



La tenue du débat doit être retracée dans le compte rendu de la séance, comme l'a rappelé le juge administratif (*TA Montpellier, 11 octobre 1995, précité*) et donne lieu à une séance distincte (*réponse ministérielle n° 21140 publiée au JOAN du 30 août 1999, page 5173*).

Par conséquent, l'absence d'organisation du DOB s'analyse comme le non-respect d'une formalité substantielle qui est susceptible d'ouvrir un recours visant l'annulation de la délibération adoptant le budget primitif (*CAA Marseille, 19 octobre 1999, commune de Port-la-Nouvelle, n° 96MA12282*).

X. L'indispensable information des élus

Le débat d'orientation budgétaire doit se dérouler dans des conditions identiques à celles applicables aux séances plénières de la collectivité concernée, conformément aux articles L. 2121-20 et L. 2121-21 du CGCT. Cela a d'importantes conséquences en matière d'information préalable des élus (*réponse ministérielle n°25843 publiée au JO du Sénat le 8 mars 2007, page 5245*).

Pour rappel, l'article L. 2121-13 prévoit que 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.

10.1/ Une note explicative de synthèse suffisamment précise

Dans la perspective du débat d'orientation budgétaire, une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres des assemblées délibérantes (article L. 2121-12 du CGCT). Le juge administratif a eu l'occasion de rappeler (*CAA Lyon, 9 décembre 2004, Nardone*) que l'envoi de cette note constitue une formalité substantielle, dont l'omission justifie l'annulation de la délibération approuvant le budget primitif de la collectivité concernée.

La jurisprudence a par ailleurs été conduite à préciser le niveau nécessaire de détail des informations figurant dans les documents préparatoires. Ainsi la note doit permettre aux élus de participer à l'ensemble du débat (*CE, 12 juillet 1995, n° 157092, commune de Fontenay-le-Fleury*). En l'absence de note de synthèse, la communication annexée à la convocation peut faire fonction de note, à condition d'être suffisamment détaillée.

En pratique, la note explicative de synthèse adressée aux membres de l'assemblée délibérante ne saurait se limiter à quelques lignes rappelant le contenu du précédent budget et les marges de manœuvre disponibles.

Elle doit comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition (*CAA Douai, n° 02DA00016, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye*). Lorsque le niveau de détail des informations contenues dans la note est insuffisant, cela conduit à l'annulation de la délibération par laquelle le budget primitif de la collectivité concernée a été approuvé (*réponse ministérielle n° 115242 publiée au JOAN du 6 mars 2007, page 2464 - réponse ministérielle n°25843 précitée*).



Dans le même sens, les membres de l'assemblée délibérante ne disposent pas des éléments nécessaires pour débattre sur les orientations budgétaires dès lors que seul un rapport insuffisamment précis et détaillé est annexé à leur convocation à la séance (*TA Nice, 10 novembre 2006 commune de La Valette du Var n° 0202069*).

Il en résulte que la précision des informations fournies par la note doit être proportionnée à l'objet de la délibération.

La note de synthèse peut être relativement synthétique dès lors qu'elle est suffisamment détaillée pour permettre aux conseillers municipaux de connaître les orientations financières qui seront discutées lors du débat d'orientation budgétaire et de les mettre en position de débattre utilement sur les orientations financières de l'exécutif.

Tel serait le cas d'une note de synthèse accompagnée par exemple d'un avant-projet de budget. A l'inverse, une note de synthèse dont les informations financières sont inexploitable par les conseillers municipaux sera probablement sanctionnée par le juge administratif (*réponse ministérielle n° 33183 publiée au JOAN du 30 mars 2004, page 2659 - réponse ministérielle n° 113040 publiée au JOAN du 25 octobre 2011, page 11319*).

Il est recommandé que cette note explicative de synthèse prenne la forme du rapport prévu à ce même article L. 2312-1 du CGCT (*réponse ministérielle n° 02495 publiée au JO du sénat du 17 janvier 2019, page 269*).



Sources : Légifrance - site du sénat (questions des sénateurs) - Journal officiel de l'Assemblée Nationale - La vie communale et départementale (Débat d'orientation budgétaire, Rapport d'orientation budgétaire revue n° 1033, Débat d'orientation budgétaire, note explicative de synthèse, revue n° 1083) – Lexis Nexis, Le débat d'orientation budgétaire : quelle importance ?, 27 janvier 2014

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste

10.2/ Un délai suffisant

Un délai suffisant doit être respecté pour permettre l'examen des pièces et permettre de nourrir la réflexion avant de délibérer. Le caractère suffisant de ce délai est en rapport avec l'importance et la difficulté des pièces à examiner.

Ainsi, les pièces dont l'examen est relativement simple et n'entraînent pas de débats trop complexes peuvent être remises en début de séance (*CE, 8 juin 1994, n° 136526 commune de Ville-en-Vermois*). En revanche, les pièces dont l'appréciation est complexe et peuvent entraîner des débats importants nécessitent un délai plus long.

Dans ces matières, une information complète apparaît d'autant plus importante qu'elle constitue une aide à la réflexion des conseillers municipaux pour l'exercice de leur mandat en apportant des éclaircissements ou des précisions.

Les délibérations budgétaires font partie de ces matières complexes nécessitant un délai plus long et une information complète (*réponse ministérielle n° 33183 précitée*).

10.3/ Des contrôles possibles de la part de la chambre régionale des comptes

La nature et le contenu des éléments ayant permis l'organisation du DOB, sont susceptibles de faire l'objet de contrôles de la part de la chambre régionale des comptes.

Pour répondre à cet impératif d'information des élus et faire face aux éventuels contrôles, il est envisageable d'insérer dans le rapport des tableaux, des graphiques, des éléments comparatifs ou des schémas.