



ASSEMBLÉE NATIONALE

12ème législature

budget

Question écrite n° 33183

Texte de la question

M. Patrick Balkany appelle l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur la tenue du débat d'orientation budgétaire prévu par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes de plus de 3 500 habitants. Ce débat doit servir en théorie à la préparation du budget. Son organisation relève du règlement intérieur du conseil. Chaque conseiller, à même de connaître des affaires de la commune par sa participation régulière aux conseils où est traité l'ensemble des thèmes de la vie municipale, devrait pouvoir s'exprimer sans que des documents particuliers lui aient été remis. Or, ce débat doit aussi répondre aux exigences de l'article L. 2121-12 du CGCT, selon lequel une note explicative de synthèse doit être adressée aux conseillers. Ces dispositions apparaissent quelque peu contradictoires et en tout état de cause source d'une incertitude juridique quant à la teneur de la note de synthèse sur un sujet où chacun devrait justement pouvoir apporter sa libre contribution. Cette incertitude est d'autant plus préjudiciable qu'un budget peut se voir annulé alors même que l'information des conseillers aurait été pleinement assurée et le débat d'orientation tenu, sur le simple motif que les conseillers n'auraient pas disposé d'informations suffisantes préalables au débat d'orientation. Il souhaiterait donc savoir le type d'informations préalables devant être apporté aux conseillers. Au-delà, il s'interroge sur l'utilité et, à tout le moins, le caractère de formalité substantielle d'un tel débat alors même que les échanges réguliers en conseil et le débat sur le budget sont de nature à éclairer pleinement l'ensemble des membres du conseil et leur permettre de faire valoir toutes leurs observations.

Texte de la réponse

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de 3 500 habitants et plus l'organisation d'un débat au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget à l'intérieur d'une période de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Ce débat constitue une formalité substantielle de la procédure budgétaire dont l'absence peut entacher d'illégalité le budget. Il est rappelé que ce débat a pour objet de permettre aux élus de définir les grandes orientations du budget. 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 du budget pour que ces orientations ne se trouvent pas remises en cause par des événements ou évolutions récentes apparues à l'approche du vote du budget. L'avantage du débat est donc de permettre au maire d'apporter d'éventuelles modifications conformes aux souhaits exprimés par les conseillers municipaux avant la séance du conseil municipal relative à l'adoption définitive du budget. Afin que les conseillers municipaux puissent utilement débattre des orientations générales du budget et formuler des modifications à ces orientations, ces derniers doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. Pour ces raisons, les modalités relatives à la tenue de ce débat sont, d'une part, soumises aux dispositions prévues par le règlement intérieur et, d'autre part, aux dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du CGCT. L'article L. 2121-12 impose l'obligation aux communes de 3 500 habitants et plus d'adresser avec la convocation aux membres du conseil municipal une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération. L'article L. 2121-13 rappelle pour sa part

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. Ces deux dispositions ont pour objet d'assurer le droit à l'information des conseillers municipaux leur permettant de remplir leur mandat. Cette analyse est partagée par la jurisprudence administrative qui précise que les conseillers tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans les conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat (CE 29 juin 1990, commune de Guitrancourt-contre-Mallet et autres). La jurisprudence précise en outre que le respect du droit à l'information des conseillers implique une communication en temps utile des pièces nécessaires pour que la délibération du conseil puisse intervenir en connaissance de cause, les conseillers devant disposer d'un temps de réflexion suffisant avant de délibérer. Ainsi, un délai suffisant doit être respecté permettant l'examen des pièces et la réflexion suffisante pour délibérer. Le caractère suffisant du délai est lié à l'importance et à la difficulté des pièces à examiner. Les pièces dont l'examen est relativement simple et n'entraînant pas de débats trop complexes peuvent être remises en début de séance (CE 8 juin 1994, commune de Ville-en-Vernois). En revanche, les pièces dont l'appréciation est complexe et pouvant 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 de plus long et une information complète. S'agissant de la seconde interrogation relative à la teneur de la note de synthèse accompagnant la convocation des conseillers municipaux, aucune jurisprudence n'est intervenue afin de préciser les éléments constitutifs de cette note de synthèse propre au débat d'orientation budgétaire. Cependant, plusieurs décisions sont intervenues pour préciser la teneur de la note de synthèse dans une hypothèse assez proche qui est celle relative au vote du budget. Le juge administratif a ainsi considéré qu'un maire a méconnu le droit des conseillers d'être informés en joignant à la convocation appelant ces derniers à délibérer sur le budget quatre tableaux faisant apparaître le seul montant par chapitre des dépenses et des recettes alors que le projet complet de budget a été communiqué en cours de séance (TA Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, Vergés). De même, la jurisprudence a considéré qu'une note de synthèse était insuffisamment détaillée lorsqu'elle ne comportait que le montant total des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et d'investissement accompagné du commentaire suivant : « Les orientations de la commune pour les travaux d'investissement concernant la mise en place d'infrastructures, l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un complexe sportif, la remise en état de la voirie, la construction de trottoirs. » (CE 12 juillet 1995, commune de Simiane-Collongue). En revanche, une collectivité ayant joint le projet intégral de budget primitif divisé en chapitres et articles, l'état détaillé des emplois permanents, l'état de la dette et des créances, et l'état des emprunts garantis à la convocation adressée par le maire aux conseillers municipaux a satisfait aux obligations d'informations des conseillers même en l'absence d'une note de synthèse. Ce défaut n'entache pas d'irrégularité la délibération prise si le maire a fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information complète (CE 12 juillet 1995, commune de Fontenay-le-Fleury ; CAA Nancy, 30 septembre 1999, commune de Longeville-lès-Metz). Il est possible de transposer cette solution à la note de synthèse relative au débat d'orientation budgétaire. En effet, il ressort de ces décisions que la précision des informations fournies par la note doivent être proportionnées à l'objet de la délibération. Ainsi, la teneur de 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.

Données clés

Auteur : [M. Patrick Balkany](#)

Circonscription : Hauts-de-Seine (5^e circonscription) - Députés n'appartenant à aucun groupe

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 33183

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : intérieur

Ministère attributaire : intérieur

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 10 février 2004, page 961

Réponse publiée le : 30 mars 2004, page 2659