

Considérations juridiques autour des fonctions du débat d'orientation budgétaire dans les collectivités territoriales

Legal issues surrounding the purpose of budgetary orientation debate in local government

David YTIER ¹

RÉSUMÉ

Introduit sans enthousiasme dans le droit des collectivités territoriales en 1982, le débat d'orientation budgétaire est un outil renouvelé par la loi NOTRe de 2015. Devenu progressivement incontournable, son utilité apparait désormais au travers des fonctions qu'il incarne dans le processus budgétaire local.

Introduced half-heartedly in local government regulations in 1982, the budgetary orientation debate was modernised by the 2015 NOTRe law. Fast becoming essential, it has proven to be a useful tool through its various roles in the local budgetary process.

« *Les collectivités locales, et en premier lieu les communes et leurs intercommunalités, sont massivement confrontées à des difficultés financières d'une gravité exceptionnelle* »². Une telle situation doit interpeller le juriste dont le rôle peut consister à analyser et imaginer les outils démocratiques contribuant à surmonter les obstacles budgétaires par des choix éclairés. Au sein du droit des finances publiques, le débat d'orientation budgétaire s'inscrit parmi les nombreuses mesures législatives ou réglementaires visant à contraindre les élus locaux à échanger et à décider, en toute transparence, des grandes orientations financières.

Ce débat peut être défini comme la discussion préalable à l'adoption du budget d'une collectivité territoriale au cours de laquelle l'exécutif présente à l'assemblée d'élus la situation budgétaire et les orientations pluriannuelles sur lesquelles sera notamment fondé le budget de l'exercice présenté au cours d'une séance ultérieure.

L'exigence d'une communication de la situation économique et financière de la collectivité avant le vote du budget apparaît d'abord pour l'État au milieu du XX^{ème} siècle. L'organisation d'un débat au Parlement n'intervient toutefois qu'au début des années 1990 suite à une initiative prise « *par l'Assemblée nationale à la demande de son président* »³. Un débat est finalement prévu par la LOLF⁴ qui rend obligatoire la présentation annuelle au Parlement d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques.

¹ Doctorant, Aix-Marseille Université, Centre d'Études Fiscales et Financières.

² Modèle de motion de soutien à l'action de l'Association des Maires de France pour alerter solennellement les pouvoirs publics sur les conséquences de la baisse massive des dotations de l'État, version actualisée au 4 juin 2015.

³ Compte-rendu intégral de la Seconde session ordinaire de 1989-1990, J.O. Débats parlementaires AN, 13 avril 1990, p. 320.

⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. n° 177 du 2 août 2001, p. 12480.

En droit comparé, le débat d'orientation budgétaire apparaît comme une spécificité française. Si d'autres États européens favorisent des temps d'échanges préalables ou concomitant au vote du budget des entités locales⁵, il s'agit le plus souvent de consultations organisées au sein d'une commission des finances dont l'existence est parfois obligatoire comme c'est le cas dans le Canton de Fribourg en Suisse⁶. L'exemple de l'Irlande est particulièrement intéressant dans la poursuite d'un objectif de transparence puisque chaque conseil local doit désigner un comité nommé « *Corporate Policy Group* » dont le rôle est déterminant dans la préparation du budget annuel⁷. Ce groupe composé en partie de membres non issus de l'assemblée locale peut solliciter aux fins d'assistance trois membres extérieurs reconnus pour leur expertise financière.

Prévu en France par le Code général des collectivités territoriales⁸, le débat d'orientation budgétaire n'a pas suscité l'enthousiasme originel du législateur. D'abord instauré pour les Conseils généraux en 1982 suite à un amendement parlementaire⁹, cette mesure avait été considérée par le Sénat comme portant « *atteinte à l'autonomie des assemblées locales* »¹⁰. La généralisation du débat à l'ensemble des catégories de collectivités par la loi en 1992¹¹ est à nouveau l'occasion pour les parlementaires d'afficher leur scepticisme. Considéré comme une contribution à la transparence par la Commission des lois du Sénat en 1991¹², les sénateurs concluaient leur analyse par un jugement sans équivoque : « *il importe toutefois de ne pas se leurrer sur l'intérêt de ce débat. [...] Mais un tel débat peut permettre de dégager certaines priorités. C'est pourquoi le principe ne doit pas en être rejeté a priori.* »¹³. Depuis, le débat d'orientation budgétaire des collectivités territoriales a franchi plusieurs étapes qui révèlent pour le secteur local un certain « *triomphe de la gestion financière* », une métamorphose déjà décrite par le professeur Michel BOUVIER à la fin des années 1990¹⁴. Ainsi, la dernière évolution législative du débat par la loi NOTRE du 7 août 2015¹⁵, complétée par un décret de 2016¹⁶, marque une reprise en main par le législateur qui s'était seulement contenté à deux reprises depuis 1992 d'affermir le contenu du débat, tout en laissant au juge administratif le soin d'en interpréter les dispositions¹⁷.

⁵ Comité directeur des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe, *Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, décembre 2002, pp. 27 à 30.

⁶ Article 96 et suivants de la loi sur les communes du 25 septembre 1980.

⁷ Section 133 of the Local Government Act 2001, as amended by section 48 of the Local Government Reform Act 2014.

⁸ Pour les communes supérieures à 3 500 habitants et les intercommunalités à l'article L. 2312-1⁸, pour les départements à l'article L. 3312-1 et pour les régions à l'article L. 4312-1.

⁹ Article 50 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O. du 3 mars 1982, p. 730.

¹⁰ Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *Doc. parl. S.*, n°33, 22 octobre 1981, p. 92.

¹¹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. n°33 du 8 février 1992, p. 2064.

¹² Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, *Doc. parl. S.*, n°358, 5 juin 1991, p. 15.

¹³ *Ibid.*, p. 57.

¹⁴ BOUVIER (M.), « Les transformations du droit public financier local », *Les Petites affiches*, 15 avril 1999, pp. 26 et s.

¹⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, J.O. n°0182 du 8 août 2015, p. 13705.

¹⁶ Décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, J.O. n°0148 du 26 juin 2016.

¹⁷ Il est à noter que l'intervention du législateur fait aussi apparaître une extension du débat, par exemple depuis 2015 à certains offices de tourisme (art. R. 133-15 et R. 134-17 du Code du tourisme), et une certaine différenciation

Appréhender le débat dans sa seule application locale est un choix délibéré puisqu'à l'échelon national cette même procédure n'a guère d'importance. Cette étude consiste par conséquent à identifier les ressorts du débat local dans un double intérêt : d'une part pour valoriser une procédure parfois vécue avec contrainte par les collectivités territoriales ; d'autre part pour apporter un éclairage local à une pratique parlementaire encore marginale. Une transposition des atouts du débat d'orientation budgétaire des collectivités territoriales au Parlement pourrait ainsi résorber cette dissymétrie tout en apportant un outil poursuivant la recherche « *d'une méthodologie permettant aux institutions d'aide à la décision de présenter aux responsables politiques une image cohérente la plus proche possible de la réalité financière publique leur permettant de s'appuyer sur des prévisions crédibles* »¹⁸.

Dès lors, reprenant les termes de la commission sénatoriale citée précédemment, il est intéressant d'analyser le débat d'orientation budgétaire des collectivités territoriales en vue d'en identifier son utilité pour la gestion budgétaire locale. Le constat d'une inutilité du débat pourrait conduire, à l'heure de la simplification des normes, à supprimer une formalité procédurale superfétatoire. Si jusqu'à présent l'étude de la communication financière locale était perçue à travers un faisceau de mesures diverses¹⁹, il est aujourd'hui indéniable que le débat en est devenu la pièce maîtresse. L'utilité du débat apparaît à la lumière des fonctions incarnées par celui-ci.

L'utilité est démontrée dans un premier temps au regard de la fonction budgétaire du débat qui résulte d'un échange entre le législateur et le juge (I). Un échange qui révèle les sources d'évolution législatives du débat tout en démontrant la nécessité d'interpréter des dispositions non superflues. Dans un second temps, l'utilité du débat s'étend au-delà de son rôle procédural et budgétaire. Compte-tenu notamment de la nature actuelle du débat, il contribue par des fonctions auxiliaires à la poursuite des objectifs d'affermissement, de démocratisation et de transparence de la gestion financière des collectivités territoriales (II).

I. Une utilité budgétaire construite sur un dialogue entre le législateur et le juge

S'interroger sur l'utilité du débat conduit nécessairement à analyser sa fonction dans la procédure budgétaire. Les évolutions récentes de celle-ci sont l'aboutissement d'un processus marqué, à l'instar d'un certain dialogue, par l'intervention du juge administratif interprétant des textes insuffisamment précis, et par l'intégration consécutive par le législateur des décisions

territoriale puisque le contenu du rapport est allégé pour les communes de moins de 10 000 habitants et qu'il est prévu avec des spécificités en Outre-Mer. Il s'applique sous une forme simplifiée pour l'assemblée de la Polynésie française et les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution (Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon) ou en exigeant la présentation d'un état d'avancement du plan de convergence pour les communes de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (article L. 2563-7 du CGCT).

¹⁸ BOUVIER (M.), « Éditorial : Concevoir une méthodologie pour des finances publiques dans un monde en transition », *RFFP*, n° 135-2016, pp. V et s.

¹⁹ ANGOTTI (P.), LAURENT (P.), La communication financière des collectivités locales : enjeux et perspectives, *RFFP*, n°71-2000, pp. 9-24.

rendues. Deux orientations jurisprudentielles apparaissent successivement ²⁰. D'une part, la rigidité initiale du juge a contribué à l'affirmation fonctionnelle du débat d'orientation budgétaire (1). D'autre part, des décisions ont remis en question la souplesse légale du débat quant aux modalités de communication des informations relatives à celui-ci (2).

1. La rigidité initiale du juge quant aux délais d'organisation et aux effets du débat d'orientation budgétaire

L'absence initiale d'encadrement précis du débat d'orientation budgétaire a contraint l'autorité juridictionnelle à définir les conditions relatives à la tenue du débat et à ses effets. Cette situation est relevée dans l'étude d'impact de la loi NOTRe : « *Il résulte de cette absence de formalisation du débat d'orientation budgétaire que les pratiques des collectivités territoriales et des EPCI sont très divergentes* » ²¹.

S'agissant de l'encadrement temporel de la tenue du débat, le juge a pu interpréter la loi en ayant recours à la méthode exégétique. Le délai entre la séance de l'assemblée délibérante relative au débat et celle consacrée à l'adoption du budget primitif est au maximum de deux mois pour les communes, leurs groupements et les départements, et de dix semaines pour les régions et la Métropole de Lyon ²². Si cette limite maximale est fixée par la loi, un délai minimal n'a jamais été identifié par le législateur. À ce propos, l'analyse des parlementaires semblait incohérente avec l'objectif du débat, rendant l'intervention du juge encore plus nécessaire. Au cours de l'examen du projet de loi ATR, les Sénateurs considéraient que le débat peut avoir lieu « *dans un délai très court avant le vote du budget, voire, à la limite, au cours de la même réunion du conseil municipal* » ²³. Cette lecture de la loi semble avoir été constatée dans la pratique ²⁴ mais très tôt écartée par la jurisprudence ²⁵. Un délai suffisant doit permettre à l'exécutif de tenir compte des débats ayant eu lieu au sein de l'assemblée délibérante, sans qu'un délai minimum ne soit précisément fixé.

S'agissant des effets du débat, le juge a pu compléter la règle légale. Il l'a fait en considérant la formalité substantielle du débat à travers une jurisprudence ancienne et constante ²⁶, toute délibération relative à l'adoption du budget primitif n'ayant pas été précédée du débat est entachée d'illégalité. Cette lecture jurisprudentielle ne ressort pas de la loi mais correspond à la doctrine de CHAPUS quant à la méconnaissance des règles procédurales d'élaboration des décisions ²⁷. La loi NOTRe n'ajoutant pas à la loi initiale sur ce point, le législateur se satisfait donc d'une interprétation jurisprudentielle qui renforce considérablement l'obligation pesant sur les collectivités.

²⁰ Il est à noter pour la bonne compréhension de cette étude qu'en matière de finances locales peu de décisions sont rendues par le Conseil d'État.

²¹ Étude d'impact sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR : RDX1412429L/Bleue-1, 17 juin 2014, p. 109.

²² Article L. 3361-4 du CGCT.

²³ Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, *Doc. parl. S.*, n°358, 5 juin 1991, p. 56.

²⁴ *Q.E. n°12715 de M. Hervé Maurey, J.O. déb. parl. S. (Q.) du 25 mars 2010, p. 736.*

²⁵ TA Versailles, 16 mars 2001, *Lafond c./ Commune de Lisses*, n° 003183.

²⁶ TA Versailles, 28 déc. 1993, *Commune de Fontenay-le-Fleury* ; TA Lyon, 7 janv. 1997, *Devolfé* ; CAA Marseille, 19 oct. 1999, *Commune de Port-La-Nouvelle*, n° 96MA12282.

²⁷ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, pp. 1030 et s.

Si le travail du juge sur les conditions temporelles et sur les effets a eu pour conséquence de renforcer l'organisation du débat d'orientation budgétaire et d'en généraliser l'effectivité, la souplesse initiale quant à la transmission des informations relatives au débat a été remise en question par d'autres décisions.

2. La récente rigidité du juge quant à la transmission des informations relatives au débat d'orientation budgétaire

L'apport jurisprudentiel s'est également porté sur les conditions dans lesquelles les informations relatives au débat doivent être transmises aux élus. Cette interrogation s'est révélée à travers celle de l'assimilation du débat aux affaires soumises à délibération. Au sens des articles L. 2121-12, L. 3121-19 et L. 4132-18 du CGCT, la qualification d'affaires « *soumises à délibération* » emporte la nécessité de joindre à la convocation des membres de l'assemblée délibérante une note explicative de synthèse pour les communes ou un rapport pour les conseils départementaux et régionaux. Cette qualification juridique doit être reliée au droit des membres élus d'être correctement informés des sujets mis à l'ordre du jour. En effet, conformément aux articles L. 2121-13, L. 3121-18 et L. 4132-17 du CGCT, tout membre de l'assemblée dispose d'un droit à l'information quant aux affaires qui font l'objet d'une délibération. Jusqu'à l'adoption de la loi NOTRe, les dispositions légales relatives au débat n'utilisaient pas le terme délibération, excluant donc le débat du champ des affaires soumises à délibération.

Pourtant, en 2004 et 2005, le Ministre de l'Intérieur répondant à des questions parlementaires a assimilé le débat aux autres affaires soumises à délibération, précisant la nécessité de fournir « *un rapport ou une note de synthèse* »²⁸ et donnant même pour exemple la possibilité d'accompagner la note de synthèse d'un « *avant-projet de budget* »²⁹. Il est à noter que ces réponses sont étayées par des jurisprudences³⁰, démontrant une nouvelle fois une délégation de compétence au juge administratif. En assimilant le débat à une affaire soumise à délibération en l'absence d'exigences légales, le juge parvenait à imposer la nécessaire information des membres du conseil à travers un support écrit. Cette interprétation extensive créait toutefois une insécurité juridique.

Preuve de cette incertitude, l'assimilation du débat aux affaires soumises à délibération a récemment fait l'objet d'analyses jurisprudentielles divergentes. Ainsi, par trois décisions rendues entre 2012 et 2015³¹, une interprétation restrictive de l'article L. 2312-1 du CGCT a entraîné le refus d'assimiler le débat aux affaires soumises à délibérations, n'obligeant pas l'exécutif à transmettre une note de synthèse. Pour autant, comme l'ont précisé chacune de ces trois décisions, le droit d'information des membres du conseil ne s'en trouve pas anéanti. Deux cas apparaissent dans les trois décisions précitées. D'une part, dans les décisions *Roquefort-les-Pins* et *Aigues-Mortes*, le juge constatant la transmission effective d'informations suffisantes a conclu à la légalité de la délibération budgétaire ; d'autre part, dans la jurisprudence *Béthune*, compte-tenu d'une

²⁸ Rép. min. à la QE n°61667 du 29 mars 2005, J.O. déb. parl. A.N. (Q.) du 31 mai 2005, p. 5657.

²⁹ Rép. min. à la QE n°33183 du 10 février 2004, J.O. déb. parl. A.N. (Q.) du 30 mars 2004, p.2659.

³⁰ TA Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, *Vergés* ; CE, 12 juillet 1995, *Commune de Simiane-Collongue*.

³¹ CAA Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*, req. n°10MA03053 ; CAA Marseille, 27 février 2015, *Commune d'Aigues-Mortes*, req. n°13MA03838 ; CAA Douai, 12 mai 2015, *Commune de Béthune*, req. n°13DA01858.

communication trop tardive des informations, le juge a annulé la délibération portant adoption du budget primitif.

Une autre décision de la cour administrative d'appel de Marseille³² concernant la communauté de communes de Rhône-Lèz-Provence apporte une analyse à la fois contradictoire et complémentaire. En effet, dans cette décision rendue le même jour que celle précédemment citée pour la commune d'Aigues-Mortes, les juges considèrent la nécessité de transmettre une note de synthèse « *particulièrement détaillée et motivée destinée à éclairer tous les élus* ». En l'espèce, la transmission d'une note de synthèse insuffisante dans son contenu donne lieu à l'annulation du budget.

Ces décisions divergentes constituent un réel signal envoyé par le juge au législateur quant à la fragilité voire l'insuffisance des dispositions légales relatives aux informations transmises et donc au contenu du débat d'orientation budgétaire. D'une part, d'après les trois premières décisions citées, la transmission d'une note de synthèse n'est pas obligatoire mais les élus doivent disposer d'informations utiles au débat. D'autre part, dans la décision *Communauté de communes de Rhône-Lèz-Provence*, la note de synthèse ne revêt pas pour autant une présomption de qualité suffisante. La question primordiale pour ces quatre décisions relève donc non pas de l'assimilation aux affaires soumises à délibération, mais de la qualité des informations transmises aux élus.

Tenant compte des interprétations différentes apparues dans la jurisprudence récente, la loi NOTRe a précisé les modalités de transmission des informations aux élus par l'utilisation cumulée des termes « *rapport* » et « *délibération* », comme pour apporter une double certitude à l'assimilation du débat aux affaires soumises à délibération. Le débat s'articule désormais sur la base d'un « *rapport* » transmis aux membres de l'assemblée délibérante et dont le contenu est largement précisé. L'utilité du débat se trouve ainsi renforcée par l'aboutissement de cet échange entre le juge administratif et le législateur.

Ainsi interprétées par la jurisprudence et complétées par le législateur, les dispositions originelles sont profondément renouvées. Par son organisation et ses effets, le débat d'orientation budgétaire des collectivités territoriales occupe une fonction incontournable pour la gestion financière locale. Celle-ci est corrélée par trois fonctions auxiliaires du débat.

II. Une utilité résultant des fonctions auxiliaires du débat d'orientation budgétaire

Désormais encadré par une loi plus précise, le débat d'orientation budgétaire est définitivement consacré et sa place au sein du cycle budgétaire local s'en trouve fortement confortée. Sa réglementation permet de distinguer trois fonctions auxiliaires utiles à la gestion financière locale. Elles correspondent à des objectifs largement poursuivis par le législateur et auxquels cet outil apporte sa contribution. L'évolution jurisprudentielle et législative a progressivement imposé le débat d'orientation budgétaire comme un outil d'affermissement (1), de démocratisation (2) et de transparence (3) de la gestion financière locale.

³² CAA Marseille, 27 février 2015, *Communauté de communes de Rhône-Lèz-Provence*, req. n°13MA03886.

1. Un outil d'affermissement de la gestion financière locale

La gestion financière des collectivités peut s'affermir, c'est-à-dire se renforcer afin d'être plus stable et plus efficace. Ainsi, la préparation budgétaire s'affermi dès lors que le rapport sur les orientations budgétaires exige la présentation d'une vision pluriannuelle et l'exposé d'informations précises quant à l'évolution financière de la collectivité. Le document transmis aux membres de l'assemblée délibérante « ne saurait se limiter à une note de quelques lignes rappelant le contenu du précédent budget et les marges de manœuvre disponibles »³³. Cette exigence n'est pas qu'une simple réalité procédurale. Elle contraint l'exécutif local à élaborer une réelle stratégie financière, en tenant compte de la situation financière nationale voire internationale, et de la présenter aux élus de la collectivité. L'élaboration d'une telle stratégie est un élément de convergence entre la gestion des communes et des entreprises³⁴. Par conséquent, le débat devient « une véritable réflexion collective sur l'évolution de la situation financière et la stratégie à retenir pour assurer la réalisation de son action »³⁵, ce qui peut nécessiter pour certaines collectivités le recours à des consultants financiers extérieurs qui participent aussi de l'affermissement de la gestion financière locale. Ces experts ne doivent toutefois pas supplanter les élus³⁶.

L'affermissement du processus budgétaire local s'opère aussi par l'implication de chacun des élus dans la préparation budgétaire par la tenue d'un vote sur les orientations présentées. L'organisation d'un vote suite au débat n'a pas été initialement prévu comme une obligation. La Constitution et la loi formulent parfois le cas de débats sans vote dans les assemblées d'élus³⁷. En dehors de ces cas d'exclusion, tout débat peut - ou doit - être suivi d'un vote. La distinction entre les cas où le vote est possible et ceux où il est obligatoire relève de la nature de l'acte. Il s'agit donc de déterminer celle du débat d'orientation budgétaire dans l'ordre juridique local.

Initialement, et dans le silence du texte, le juge a considéré nécessaire qu'une délibération prenne acte de la tenue du débat. L'utilisation de ce procédé relevait d'un aspect uniquement procédural afin de retracer la tenue du débat dans le compte-rendu de la séance de l'assemblée et de vérifier, par le contrôle de légalité et le contrôle du juge, sa tenue effective. Ces mêmes décisions ne font pas pour autant apparaître la nécessité d'un vote³⁸. Cette position jurisprudentielle et l'absence de vote ont été confirmées par le pouvoir exécutif national³⁹.

Toutefois, la loi NOTRe modifie la rédaction initiale des articles relatifs au débat et fait dès lors l'objet d'une interprétation relative à l'expression « *délibération spécifique* », une notion qui n'est

³³ Rép. min. à la QE n° 115242 du 2 janvier 2007, J.O. déb. parl. A.N. (Q.) du 6 mars 2007, p. 2464.

³⁴ « La commune comme l'entreprise ne connaissent une évolution harmonieuse que si elles s'appuient sur des stratégies, que si elles savent définir des politiques à moyen et à long terme dans les domaines du financement, du développement et de la communication ». (TROCHU (M.), « La gestion des communes et des entreprises : éléments de convergence », RFFP, n°13-1986, p. 196.)

³⁵ BELLEMIN (P.), « Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé », RFFP, n°132-2015, pp. 207-229.

³⁶ Voir sur ce point BOUVIER (M.), « Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations du politique », RFFP, n° 135-2016, pp. 9-18.

³⁷ Voir l'article 18 alinéa 2 de la Constitution ou l'article L. 4422-16 du CGCT.

³⁸ « ni l'article L. 2312-1 [...] ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoient qu'un vote doit avoir lieu à son terme » (CAA Marseille, 27 février 2015, Commune d'Aigues-Mortes, req. n°13MA03838).

³⁹ Rép. min. à la QE n° 21140 du 9 novembre 1998, J.O. déb. parl. A.N. (Q.) du 30 août 1999, p. 5173.

utilisée par le législateur qu'en matière budgétaire⁴⁰. Elle signifie que l'acte afférent doit être indépendant et strictement consacré à l'objet visé, sans toutefois constituer une catégorie nouvelle de délibération. La délibération spécifique garantirait ainsi la transparence de la décision dont elle est le support juridique. En l'espèce, la délibération spécifique exigée par la loi a pour objet de prendre acte de la tenue du débat. De ce qui précède, il apparaît que le législateur entérine simplement l'exigence jurisprudentielle constante d'une délibération procédurale ou matérielle⁴¹.

Or, la notion de délibération doit être comprise comme l'expression d'un choix par une assemblée. Par conséquent, la nouvelle rédaction de la loi exigeant une délibération, un vote devient nécessaire au sein de l'assemblée délibérante après l'échange sur les orientations budgétaires. Cette analyse est confirmée par une circulaire récente du Ministère de l'Intérieur⁴². La réception par le législateur d'une exigence jurisprudentielle constante, celle d'une délibération, emporte une exigence supplémentaire pour les collectivités territoriales, celle d'un vote.

L'obligation d'un vote fait évoluer la dimension politique du débat, jusqu'à présent considéré comme « *un outil pédagogique associant la majorité et l'opposition* »⁴³. La présentation pouvait donner lieu à des échanges⁴⁴ mais la loi NOTRE contraint l'ensemble des membres du Conseil à se positionner formellement. Leur vote n'est pas sans incidence selon les orientations proposées, par exemple lorsque l'exécutif propose une augmentation des taux d'imposition. Un rejet de la stratégie présentée constitue une alerte politique pour l'exécutif prenant conscience à cette occasion d'une absence de majorité pour valider le prochain budget primitif. Ainsi, le vote consécutif au débat constitue une phase de test politique préalable au vote du budget, sans toutefois interrompre le processus budgétaire ni entraîner l'illégalité de la délibération d'adoption du budget en cas de rejet. En aucun cas le vote ne peut être assimilé à une obligation d'avis conforme préalable à l'adoption du budget. Il ne prive pas l'exécutif de ses prérogatives comme pouvait le craindre certains auteurs⁴⁵, seules les grandes orientations étant discutées par les élus⁴⁶. Toutefois, le vote peut ériger le débat en contre-pouvoir démontrant ainsi l'évolution du débat par rapport à l'analyse contraire de Raymond MUZELLEC après la loi ATR⁴⁷. Il renforce également la démocratie dont le bon fonctionnement suppose « *un débat réel, pluraliste, fondé sur des informations discutées pour éviter la manipulation et la propagande* »⁴⁸.

2. Un outil de démocratisation de la gestion financière locale

« *Dans toute collectivité locale et en particulier au niveau communal, décision et démocratie sont intimement liées aux aspects financiers* »⁴⁹. Par conséquent, la difficulté d'appréhender la situation financière d'une

⁴⁰ Articles R. 2321-3 et D. 3662-1 du CGCT ; articles L. 421-19 et R. 423-9 du Code de la construction et de l'habitat.

⁴¹ TA Montpellier, 11 octobre 1995, *M. René Bard c/ commune de Bédarieux*, req. n° 95-1115.

⁴² Circulaire n° 15-029621-D du Directeur général des collectivités locales aux Préfets, 30 novembre 2015.

⁴³ DIEU (F.), « Le débat d'orientation budgétaire : quelle importance ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 4, 27 Janvier 2014.

⁴⁴ Ceux-ci peuvent parfois être particulièrement vifs, par ex. : Cass. crim., 9 décembre 2014, pourvoi n°13-85.401.

⁴⁵ DUPRAT (J.-P.), « Transparence et démocratie », *RFFP*, n°71-2000, p.40.

⁴⁶ *Rép. min. à la Q.E. n° 05825 du 5 février 1998, J.O. déb. parl. S. (Q.) du 2 septembre 1999, p. 2939.*

⁴⁷ MUZELLEC (R.), « La gestion financière : quelles innovations ? », *RFFP*, n° 38-1992, pp. 83 à 92.

⁴⁸ LEROY (M.), *Sociologie des finances publiques*, Paris, Éditions La Découverte, 2007, p. 96.

⁴⁹ PRAT (M.-P.), « Communication financière, décision politique et démocratie », *RFFP*, n°71-2000, p. 79.

collectivité soulève des enjeux démocratiques. L'intelligibilité des états financiers des collectivités territoriales est d'ailleurs un enjeu exprimé par la Cour des comptes en 2013⁵⁰. L'apport du débat d'orientation budgétaire améliore d'une part l'accès à l'information pour les élus, et d'autre part la diffusion de l'information auprès des citoyens.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi NOTRe, « *la maîtrise des finances publiques nécessite que les décisions prises en matière d'orientation budgétaire soient documentées précisément* ». Si les finances publiques locales exigent des élus locaux une maîtrise des paramètres budgétaires et financiers dans un contexte toujours plus contraint, la compréhension des informations s'avère particulièrement compliquée compte-tenu de la complexité des documents financiers. Dans une majorité de cas, le vote du budget par nature⁵¹ complique l'analyse politique et la lisibilité des arbitrages budgétaires ayant été réalisés par l'exécutif. Le rapport sur les orientations budgétaires présenté aux élus en amont du vote du budget permet de vulgariser la procédure budgétaire et de la rendre intelligible. L'assemblée locale se voit imposer deux temps budgétaires : un temps de débat politique et, dans les deux mois, un temps de décision technique. Pour les membres de l'assemblée délibérante, il s'agit d'une réelle avancée dans la démocratisation en renforçant l'information donnée aux élus et en améliorant leur pouvoir de décision, un objectif déjà poursuivi lors de la généralisation du débat en 1992.

Au-delà de l'assemblée locale, le débat d'orientation budgétaire est un outil de démocratisation qui permet une meilleure diffusion de l'information auprès des citoyens. La loi NOTRe mentionne explicitement cet enjeu en justifiant l'étude d'impact des opérations d'investissement⁵² « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». La démocratisation au service des citoyens est un objectif du législateur doublement poursuivi par le débat d'orientation budgétaire qui ne permet toutefois qu'une participation passive de ces derniers⁵³.

D'abord par une diffusion publique directe des supports nécessaires au débat. Les citoyens peuvent désormais accéder à l'information grâce à deux dispositions de la loi NOTRe : la publication du rapport sur les orientations budgétaires sur internet⁵⁴ et la mise à disposition de ce rapport dans les 15 jours au siège de la collectivité⁵⁵. Il reste toutefois à savoir si ces deux obligations seront assimilées à des formalités substantielles dont le non-respect serait sanctionné par le juge.

Il faut ensuite souligner la diffusion indirecte des informations budgétaires de la collectivité via les médias, et les différents réseaux sociaux. Le rapport sur les orientations budgétaires leur procure en ce sens un outil particulièrement utile par sa facilité de compréhension. L'appropriation par la presse et les différents réseaux sociaux des informations financières participe donc à la fois de la démocratisation du cycle budgétaire local et de la vivacité du débat face à « *la crainte des élus de voir leur gestion être trop fréquemment mise en cause et de subir ainsi une sorte de harcèlement médiatique* »⁵⁶. Si

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel sur les finances publiques locales*, 2013, p. 149.

⁵¹ Voir sur ce point OLIVA (E.), *Finances publiques*, Paris, Sirey, 3^{ème} édition, 2015, pp. 214/215.

⁵² Article L. 1611-9 du CGCT.

⁵³ WASERMAN (F.), « Le citoyen et la prise de décision financière publique », *RFFP*, n° 135-2016, pp. 79-89.

⁵⁴ Articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-1 du CGCT.

⁵⁵ Alinéas C des articles D. 2312-3, D. 3312-12, D. 4312-10 et D. 5211-18-1 du CGCT.

⁵⁶ DUPRAT (J.-P.), *op. cit.*, p.31-32.

une meilleure compréhension de l'information budgétaire accentue la démocratisation, l'aptitude des politiques à comprendre et à contrôler les comptes est aussi l'un des obstacles historiques à la poursuite d'un objectif de transparence financière ⁵⁷.

3. Un outil de transparence de la gestion financière locale

D'après le Professeur Jean-Luc ALBERT, la transparence financière connaît deux acceptions : « celle relative aux élus et le développement d'un ensemble massif de documents, d'informations destinés à donner plus de transparence à la gestion locale, à renforcer l'information des élus et à leur permettre une prise de décision et un contrôle plus assurés, mais aussi celle, moins perçue mais tout aussi présente, relative aux citoyens, administrés, contribuables, désireux d'accéder aux documents financiers d'une collectivité » ⁵⁸. Ces deux acceptions se confondent dans le cadre du rapport sur les orientations budgétaires qui réalise « la liaison étroite qui existe entre la qualité d'une gestion et sa transparence » ⁵⁹.

D'autres auteurs considèrent que seule une triple contrainte du marché financier, des citoyens-électeurs-contribuables et des textes pourrait contraindre les échelons locaux à la transparence ⁶⁰. Cette triple contrainte n'est-elle pas renforcée aujourd'hui dans le cadre du débat ? Si les deux premières sont aujourd'hui très fortes, la troisième contrainte peut désormais s'illustrer à travers le débat d'orientation budgétaire dont le contenu du rapport a été progressivement complété. Après une libre appropriation par les exécutifs locaux, la loi a imposé au début des années 2000 la communication des engagements budgétaires pluriannuels ⁶¹ ainsi que l'évolution et les caractéristiques de l'endettement ⁶². Depuis la loi NOTRe et le décret d'application de 2016, le contenu est désormais large et abouti. La précision du contenu du rapport, qui est une avancée quant à la transparence financière des collectivités, appelle deux remarques.

D'abord, nous pouvons considérer que le débat d'orientation budgétaire est le support d'une transparence couvrant un champ plus large que les questions budgétaires pour couvrir les finances locales dans leur ensemble. Ainsi, des informations relatives aux ressources humaines doivent être intégrées au rapport selon le décret du 24 juin 2016. La communication quant à la gestion des ressources humaines des collectivités fait pourtant l'objet de dispositifs préexistants ⁶³. Un autre exemple de l'élargissement du débat au-delà de la matière budgétaire peut être trouvé à l'article L. 5211-39-1 du CGCT par lequel les Présidents d'établissements intercommunaux doivent rendre compte de l'avancée du schéma de mandat relatif aux mutualisations de services. Le

⁵⁷ BEZES (P.), DESCAMPS (F.), KOTT (S.), TALLINEAU (L.) (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 2010, p. 119/120.

⁵⁸ ALBERT (J.-L.), « Les principes applicables aux budgets locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Folio n°7032, Dalloz, § 255-259.

⁵⁹ RECOULES (J.), « La gestion budgétaire des collectivités locales : exemples d'innovation », *RFFP*, n° 38-1992, p. 129.

⁶⁰ LAURENT (P.), « Transparence financière et contraintes externes », *RFFP*, n°38-1992, pp. 199-203.

⁶¹ Ordonnance n°2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables, J.O. n°199 du 27 août 2005, p. 13908.

⁶² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, J.O. n°0023 du 28 janvier 2014, p. 1562.

⁶³ Voir sur ce point le bilan social de la collectivité exigé par la loi du 26 janvier 1984 ou le rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (Articles L. 2311-1-2, L. 3311-3 et L. 4311-1-1 du CGCT).

législateur instrumentalise ainsi la dimension démocratique et médiatique du débat pour générer une transparence générale quant aux choix de gestion de la collectivité.

Un parallèle peut être établi entre le contenu du rapport et le champ du contrôle de gestion des Chambres régionales des comptes dont le rôle est d'ailleurs croissant dans l'information financière publique et la transparence⁶⁴. Ceci est d'autant plus évident que l'intégration de ces nouveaux éléments était l'une des recommandations de la Cour des comptes en 2013⁶⁵. Le débat d'orientation budgétaire permettrait ainsi d'opérer, annuellement, un suivi de la gestion de la collectivité en le soumettant aux discussions de l'assemblée délibérante.

La seconde remarque relève de la sincérité du rapport sur les orientations budgétaires. Le contrôle des chambres régionales des comptes quant à la fiabilité des données communiquées dans le cadre de cette étape budgétaire peut contraindre les collectivités à ne pas se détourner du principe de sincérité, une exigence déjà connue au plan local en application du principe d'équilibre réel⁶⁶. Des propositions ont pu émerger dans le sens d'une fiabilité du rapport d'informations budgétaires, tel le suivi annuel d'un plan de mandat présenté lors du premier débat de la mandature⁶⁷. Une disposition similaire existe depuis 2009 pour les communes belges de la région Bruxelles-Capitale dont le conseil communal doit approuver un programme triennal⁶⁸.

Le débat d'orientation budgétaire, désormais incontournable dans le cycle budgétaire annuel, pourrait devenir à la fois l'acte fondateur de chaque mandature locale et l'outil servant de repère dans l'exécution de ce plan de gestion en vue d'élaborer le bilan de chaque exécutif local. Le ballon d'essai lancé par un législateur sceptique en 1982 a été transformé à plusieurs reprises : que la mêlée continue !

⁶⁴ Voir sur ce point ESCLASSAN (M.-C.), « La Cour des comptes informateur des citoyens : une fonction en pleine évolution », *RFFP*, n° 135-2016, pp. 49-58.

⁶⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel sur les finances publiques locales*, 2013, p. 240.

⁶⁶ Article L. 1612-4 du CGCT.

⁶⁷ IGF-IGA, « *La transparence financière des collectivités territoriales* », décembre 2012, p.18.

⁶⁸ Ordonnance du 5 mars 2009 modifiant la Nouvelle loi communale, *Moniteur belge* n°89 du 13 mars 2009, p. 22033.