



## PRÉFÈTE DES HAUTES-PYRÉNÉES

Direction des libertés publiques  
et des collectivités territoriales

Tarbes, le 18 AOUT 2017

Bureau des collectivités territoriales

Affaire suivie par :  
M. Sébastien BALIHAUT  
Tel.: 05.62.56.64.30.  
sebastien.balihaut@hautes-pyrenees.gouv.fr

Monsieur,

Par courrier du 12 mars 2017, cosigné par Mesdames CABANE et XERRI et Messieurs REBOLLO et DILMI, vous avez attiré mon attention sur la légalité de la délibération du conseil municipal de Lourdes, en date du 2 mars 2017, portant adoption du budget primitif, eu égard en particulier à l'absence de vote d'une délibération spécifique lors du débat d'orientations budgétaires du 29 novembre 2016 et à la tenue d'un nouveau débat, qualifié de « complémentaire » le 23 février 2017.

Après avoir pris l'attache des services de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur, je suis en mesure de vous apporter les précisions suivantes :

En premier lieu, sur le principe, le débat d'orientations budgétaires doit faire l'objet d'une délibération spécifique, en vertu de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités territoriales, mais sans donner lieu à un vote formel de l'assemblée.

C'est ainsi que l'article précité dispose : « *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 ... Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ...* ».

Si cette délibération peut être assimilée à une délibération de droit commun donnant lieu à un vote formel, il faut noter qu'aucune disposition législative n'impose la tenue de ce vote.

En outre, dans un arrêt du 22 mars 2012 (Commune de Roquefort-les-Pins, n° 10MA03053), la Cour administrative d'appel de Marseille a considéré que ce débat constituant uniquement une mesure préparatoire au vote du budget, il ne donne pas lieu à un vote. En effet cette délibération ne comporte aucun caractère décisoire et ne porte que sur les orientations budgétaires pour l'exercice à venir.

Par conséquent, le débat d'orientations budgétaires doit faire l'objet d'une délibération prenant acte du rapport présenté par le maire, sans qu'il soit besoin de procéder à un vote formel du conseil.

En second lieu, la procédure conduisant au vote du budget primitif 2017 de la commune de Lourdes ne semble pas irrégulière au motif que le seul rapport présenté lors du débat d'orientations budgétaires « complémentaires » du 23 février 2017 ne comportait pas l'ensemble des éléments requis par les textes.

Ainsi, le débat d'orientations budgétaires a pour objet de préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. Le délai légal de deux mois, qui rapproche le débat du vote du budget, doit également permettre aux exécutifs locaux de tenir compte des discussions des élus afin d'élaborer les propositions qui figureront dans le budget primitif.

Par ailleurs, les élus doivent disposer des informations nécessaires pour intervenir dans ce débat, et le rapport sur les orientations budgétaires présenté par le maire lors du débat doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées 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 collectivité et le groupement dont elle est membre.
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget.

Ces orientations doivent 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.

En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- 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 complémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail.

Il 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.

En conséquence, l'absence de communication aux membres de l'assemblée délibérante de données essentielles sur lesquelles doit porter le débat ou la présentation d'un document comportant uniquement des considérations générales constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'illégalité la procédure d'adoption du budget primitif.

Toutefois, si les conseillers municipaux doivent disposer des informations nécessaires pour pouvoir intervenir dans ce débat, les membres de l'assemblée délibérante n'ont pas à bénéficier de l'envoi préalable, dans les conditions prévues par l'article L.2121-12 du Code Général des Collectivités Territoriales, d'une note explicite de synthèse ou de documents équivalents.

En revanche, conformément à l'article L.2121-13 du même code, lors de la discussion du budget, le maire doit apporter à un conseiller municipal les informations que celui-ci demande et ne peut refuser de lui communiquer, par exemple, les budgets des associations subventionnées par la commune. Dans le cas contraire, les conseillers municipaux n'ont pas été suffisamment informés et la délibération qui a approuvé le budget doit être regardée comme ayant été adoptée selon une procédure irrégulière.

Il en résulte que le juge administratif s'attache à examiner de manière pragmatique si, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, les conseillers municipaux ont disposé des informations nécessaires pour pouvoir intervenir dans ce débat, de façon à être en mesure d'exercer, in fine, leur pouvoir de décision lors du vote du budget.

S'agissant du budget primitif de la commune de Lourdes, je note que le débat d'orientations budgétaires pour l'exercice budgétaire 2017 s'est tenu le 29 novembre 2016, et que le 19 janvier suivant, le maire présentait au conseil municipal le plan de redressement proposé par la Chambre Régionale des Comptes qui devait modifier les orientations budgétaires débattues le 29 novembre.

Par la suite, un second débat dit « complémentaire » a eu lieu le 23 février, pour lequel était joint à la convocation, un document non conforme aux dispositions des articles L.2312-1 et D.2312-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, dans la mesure où il ne reprenait que les grandes masses des budgets primitifs (taux de fiscalité, Dotation Globale de Fonctionnement, frais de personnel, dette, subventions associations, dotations ainsi que les travaux d'investissements envisagés).

Le vote des budgets primitifs a finalement eu lieu le 2 mars 2017, soit dans les deux mois suivants ce nouveau débat. Au regard de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, le débat du 29 novembre 2016 étant intervenu plus de deux mois avant le vote du budget, c'est bien le débat du 23 février 2017 qui constitue le débat d'orientations budgétaires au sens de l'article précité.

Le fait que le document joint à la convocation de ce débat ne comporte pas l'ensemble des éléments requis par les articles L.2312-1 et D.2312-3 du CGCT ne constitue pas en soi une irrégularité.

En revanche, un document comportant uniquement des considérations générales sur les grandes masses des budgets primitifs ne devrait pas être regardé comme suffisant pour pouvoir considérer que les conseillers municipaux aient disposé des informations nécessaires pour pouvoir intervenir au débat et exercer in fine leur pouvoir de décision lors du vote du budget.

Or, en l'espèce, si le contenu du rapport présenté lors du débat du 23 février 2017 ne reprenait pas en totalité les éléments requis par la loi, pour autant, au travers des réunions des 29 novembre 2016, 19 janvier 2017 et 23 février 2017, il y a lieu de considérer qu'une information complète a été fournie aux conseillers municipaux, soit dans un délai raisonnable précédant le vote du budget.

Sauf à ce que le plan de redressement de la Chambre Régionale des Comptes présenté le 19 janvier 2017 ait modifié totalement les orientations budgétaires de la commune pour l'exercice 2017 et ainsi nécessitait une présentation nouvelle et complète de celles-ci ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce, il est à mon sens possible de prendre en compte les informations fournies lors des différentes séances du conseil municipal, et pas seulement les documents joints à la convocation du débat d'orientations budgétaires du 23 février ou présentés à l'occasion de ce débat.

En outre, il convient de rappeler que les membres du conseil pouvaient demander des informations complémentaires lors de la discussion du budget.

Aussi, sous réserve de l'interprétation souveraine du juge, je suis amenée à considérer que la délibération d'adoption du budget primitif, en date du 2 mars 2017, ne peut être regardée comme illégale au motif que le seul rapport présenté lors du débat du 23 février n'était pas conforme aux dispositions précitées.

Un tel débat a bien eu lieu dans les deux mois précédant le vote du budget conformément à l'article L.2312-1 précité, et lors de ce débat, les conseillers municipaux disposaient effectivement des éléments d'information requis, même si ces derniers ont été présentés à l'occasion de plusieurs séances consécutives du conseil municipal.

Dans ces conditions, il est donc permis de considérer que la procédure conduisant au vote du budget primitif 2017 de la commune de Lourdes est régulière, dès lors que les conseillers municipaux disposaient, lors du débat du 23 février 2017, de l'ensemble des informations nécessaires pour intervenir au débat et exercer leur pouvoir de décision lors du vote du budget.

Tels sont les éléments que je tenais à vous faire connaître.

Mes services restent à votre disposition pour toute précision complémentaire que vous souhaiteriez obtenir à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pour la Préfète et par délégation,  
La Sous-Préfète d'Argelès-Gazost



Myriel PORTEOUS

Monsieur Jean-Pierre ARTIGANAVE  
Conseiller municipal de Lourdes