LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 107 DE LA LOI NOTRe DU 7 AOUT 2015 RELATIVES A LA PREPARATION DES BUDGETS LOCAUX

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) crée de nouvelles obligations relatives à la présentation et à l'élaboration des budgets locaux.

Certaines obligations sont immédiatement applicables, d'autres nécessitent la publication préalable d'un décret d'application.

Cette note a donc pour objet de préciser les dispositions applicables dès à présent.

En annexes sont par ailleurs rappelées les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB), ainsi qu'au règlement intérieur qui fixe les conditions d'organisation du DOB.

28 décembre 2015 - AMF - département Finances - Nathalie BRODIN

I. Les dispositions de l'article 107 de la loi Notre immédiatement applicables

A. L'article 107 prévoit des dispositions supplémentaires applicables dès le DOB prévu pour l'établissement du budget primitif 2016

Le formalisme relatif au nouveau contenu du rapport relatif à la préparation du débat d'orientation budgétaire, à sa transmission et à sa publication reste à la libre appréciation des collectivités en l'absence de décret d'application. La DGCL indique que la publication du décret d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.
Avant d'être transmis au représentant de l'Etat et publié, le rapport doit néanmoins contenir les informations prévues par la loi.

1. Les informations prévues pour les communes de 3 500 à moins de 10 000 habitants, et les EPCI de moins de 10 000 habitants et comprenant au moins une communes de 3 500 habitants

Outre les dispositions pour le budget primitif 2016, l'exécutif doit présenter à son assemblée délibérante :

- un rapport sur les orientations budgétaires,
- les engagements pluriannuels envisagés
- la structure et la gestion de la dette.

2. Les informations prévues pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 et les métropoles

Outre les dispositions supra, le rapport de préparation du DOB doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs : évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

3. Obligation de transmission entre communes et EPCI

Pour les communes, la totalité des éléments du DOB doit être transmis au président de l'EPCI intercommunale dont la commune est membre. De même, l'EPCI doit transmettre les éléments de son DOB aux communes membres.

B. L'article 107 prévoit une note de synthèse à joindre au budget primitif et une note de synthèse à joindre au compte administratif

Dans les 15 jours qui suivent leur adoption (ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat), les budgets sont mis à disposition du public dans les communes et EPCI et sont toujours consultables en mairie ou au siège de l'EPCI. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Au-delà, l'article 107 de la loi Notre fixe les informations financières essentielles devant accompagner le budget primitif et le compte administratif. Dans les communes et leurs EPCI, ainsi que dans les métropoles, une présentation brève et synthétique à destination des citoyens et retraçant ces informations financières « essentielles » devra être annexée au budget dès l'exercice 2016 et au compte administratif de l'exercice 2015 (Article L.2313-1 du CGCT- Cf. ANNEXE 3). La forme et le contenu de cette note de présentation brève et synthétique restent à l'appréciation des collectivités locales.

Il convient de noter que l'essentiel de ces informations dites essentielles devant accompagner la présentation des budgets dans les notes de synthèses figurent pour la plupart dans les pages intitulées « informations générales » des budgets, et dans les différentes annexes budgétaires.

1. Les informations financières essentielles à annexer au budget primitif et au compte administratif pour toutes les communes et leurs groupements de 3 500 habitants et plus

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe :

- des données synthétiques sur la situation financière de la commune. Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, ces données doivent ensuite faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.
- de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. L'obligation de joindre ce document ne vaut que pour le seul compte administratif;
- de la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est cependant joint au seul compte administratif;
- des états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements;
- de la liste des organismes pour lesquels la commune détient une part du capital, a garanti un emprunt, a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. La liste de ces organismes doit comporter le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;
- du tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;
- de la liste des délégataires de service public ;
- du tableau des acquisitions et cessions immobilières. Il s'agit du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme *;* l'article L300-5 du Code de l'urbanisme précise en effet les obligations de chacune des parties dans un contrat de concession. Lorsque le concédant décide de participer au coût de l'opération, sous forme d'apport financier ou d'apport en terrains, le traité de concession précise outre les modalités de cette participation financière, le montant total de cette participation, les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant . Dans le cadre de ce contrôle technique, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment un tableau des acquisitions et cessions

immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice. Ce tableau est déjà soumis, dans un délai de trois mois, à l'examen de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote. L'article 107 de la loi NOTRe impose désormais que ce tableau figure aussi en annexe du budget primitif et du compte administratif ;

- des contrats de partenariat. Doivent figurer :
  - l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'EPCI résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 :il s'agit des contrat de partenariats à caractère administratif confiés à un tiers et assurant une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Ces contrats de partenariat devant figurer dans la note de synthèse sont aussi ceux qui ont pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ;
  - la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Enfin, lorsqu'une **décision modificative ou le budget supplémentaire** a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes ci-dessus, **une nouvelle annexe actualisée de ces modifications doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.**

2. Informations supplémentaires à fournir pour les EPCI et communes signataires d'un contrat de ville

Les EPCI et les communes signataires de contrats de ville doivent présenter annuellement un état retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

3. Informations supplémentaires à fournir pour les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant instauré la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et qui assurent la collecte des déchets ménagers doivent retracer dans un état spécial annexé aux documents budgétaires :

- le produit perçu,
- les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de cette compétence.

II. Les dispositions de l'article 107 relatives à la préparation budgétaires non applicable en l'état car nécessitant des décrets d'application pour leur mise en œuvre

A. L'étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement

L'article 107 de la loi NOTRe a créé un nouvel article L. 1611-9 du CGCT et prévoit que : *«Pour toute opération exceptionnelle d'investissement, dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret (...), l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement ».*

Dans la mesure où il revient au décret de fixer le seuil en fonction de la catégorie et de la population de la commune ou de l'EPCI, cette disposition n'est pas applicable sans ce décret. Ainsi, le décret doit fixer un seuil en valeur au-delà duquel une opération d'investissement nécessitera la réalisation d'une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement. Il convient de noter que l'étude d'impact à réaliser quand la dépense est supérieure au seuil devra être jointe à la demande éventuelle de subvention du département et de la région : l'article 1° du II de l'article 107 indique en effet que « *La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement à une opération décidée ou subventionnée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne de l'étude (…)».*

La publication du décret d'application serait prévue pour le premier trimestre 2016.

B. La mise en ligne de la présentation des documents prévus par l'article 107

L'article 107 de la loi NOTRe indique que, après l'adoption par l'organe délibérant, ces documents de présentation des budgets locaux ont vocation à être mis en ligne sur le site Internet de la collectivité lorsque ce site existe. Cette obligation nécessite pour entrer en vigueur, un décret en Conseil d'État, qui viendra préciser les conditions de mise en ligne.

La publication du décret d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.

C. Dématérialisation

Le III de l'article 107 de la loi NOTRe prescrit aux collectivités et aux EPCI à fiscalité propre de 50 000 habitants et plus de transmettre, par voie numérique, leurs documents budgétaires au représentant de l'État dans le département dans un délai de cinq ans.

Les modalités définies par décret préciseront notamment la date d'entrée en vigueur de cette obligation pour chaque catégorie de collectivités locales.

La publication des décrets d'application est prévue pour le premier trimestre 2016.

ANNEXE 1

Rappel sur les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire

Le DOB s'impose aux communes de 3 500 habitants et plus ainsi qu'aux EPCI et syndicats mixtes comprenant au moins une communes de 3 500 habitants et plus.

La loi du 6 février 1992 (articles 11 et 12) et l'article L.2312-1 du CGCT indiquent que pour les communes de 3 500 habitant et plus, le DOB est obligatoire. Le DOB est en outre obligatoire pour les EPCI et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Cependant, il convient de rappeler que la création d'un EPCI ne donnent pas obligatoirement lieu à un DOB l'année de leur création.
Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'Assemblée.
Les conditions de déroulement du débat d'orientation budgétaire doivent être également conformes aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

Une note explicative de synthèse dans la perspective du débat d'orientation budgétaire doit être jointe à la convocation des membres des assemblées délibérantes

Le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération distincte.

ANNEXE 2
Règlement intérieur – Rappel

Dans un délai de six mois suivant leur installation, les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus doivent adopter leur règlement intérieur.
Le règlement intérieur précédemment en vigueur peut être adopté dans les mêmes termes ou faire l'objet de modifications.

1. Le règlement intérieur doit impérativement fixer :

- les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (art. L.2312-1),

- les conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés (art. L.2121-12) ;

- les règles de présentation et d'examen, ainsi que la fréquence des questions orales (art. L.2121-19). Le droit d'exposer en séance du conseil municipal des questions orales est reconnu aux conseillers municipaux par l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le Conseil d'État a reconnu expressément aux conseillers municipaux le droit d'expression en cours de séance du conseil sur les questions portées à l'ordre du jour et mises en discussion (CE, 22 mai 1987, n° 70085). Les questions orales font partie du droit général d'expression des élus. Elles sont encadrées en revanche par le règlement intérieur qui, conformément à l'article L. 2121-19 du CGCT, fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions (délai de dépôt, nombre limité de question par élu et par séance...). L'adoption de règles strictes doit permettre d'éviter un usage abusif de la procédure des questions orales, lié à une volonté de retarder les travaux du conseil municipal. Pour autant, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise le maire à priver ou à réduire le droit d'expression d'un membre du conseil municipal, par exemple en l'obligeant à lire le texte de sa question orale et non à la présenter librement. Il existe par conséquent un risque d'annulation par le juge administratif d'une décision du maire refusant au conseiller municipal, auteur d'une question orale, de présenter verbalement sa question dès lors que les dispositions du règlement intérieur sont par ailleurs respectées (Réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 13/03/2014 - page 709)

- les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune (art. L.2121-27-1).

2. Le règlement intérieur peut porter sur d'autres points. Exemples.

- modalités de consultation des pièces qui doivent être annexées à la convocation à la séance du conseil municipal,

- modalités de consultation des personnes dont l'avis peut être jugé utile par le conseil municipal avant qu'il ne se prononce sur une question,

- conditions de l'enregistrement par procédé audio-visuel des séances du conseil municipal,

- dispositions concernant les modalités de présentation des comptes rendus et des procès-verbaux des séances,

- effectif minimum composant les groupes d'élus,

- possibilité de débat entre le public et l'assemblée sur les affaires de la commune n'ayant aucun caractère obligatoire et ne pouvant donner lieu à prise de décision.

ANNEXE 3

La note présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif

Article L. 2313-1

«Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et phis, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune ;

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégataires de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ;

10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520,1609 quater, 1609 quinquies C et 1379-0 bis du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes signataires de contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine présentent annuellement un état, annexé ¿ı leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale etfinancière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, 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 commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
41 quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / tél. 01 44 18 14 14 / fax 01 44 18 14 15 / www.amf.asso.fr