



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE  
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

# Guide pratique du contrôle budgétaire et financier

Mis à jour en Août 2014

**Direction générale des collectivités locales**  
Sous-direction des finances locales et de l'action économique  
Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière  
Tél. 01.49.27.36.03.

# SOMMAIRE

CHAPITRE PRELIMINAIRE .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : LES PRINCIPES JURIDIQUES DU CONTROLE BUDGETAIRE .....</b>	<b>7</b>
CHAPITRE 1. L'ADOPTION DU BUDGET PRIMITIF .....	8
<i>I. Le calendrier budgétaire .....</i>	<i>8</i>
<i>II. Le principe .....</i>	<i>10</i>
II.1. La date d'adoption du budget primitif .....	10
II.2. La date de transmission du budget primitif .....	11
II.3. La publicité du budget primitif .....	11
<i>III. L'exécution des dépenses et recettes dans l'attente du vote du budget.....</i>	<i>12</i>
<i>IV. La procédure en l'absence de vote.....</i>	<i>14</i>
IV.1 Les différentes phases de la procédure .....	14
IV.1.1. Le préfet saisit sans délai la chambre régionale des comptes (CRC) .....	14
IV.1.2. La CRC rend un avis.....	15
IV.1.3. Le préfet règle, par arrêté, le budget primitif.....	15
IV.2. Les effets de la saisine de la CRC.....	15
CHAPITRE 2 : L'EQUILIBRE BUDGETAIRE .....	18
<i>I. Le principe .....</i>	<i>18</i>
<i>II. La procédure en l'absence d'équilibre.....</i>	<i>19</i>
II. 1. Les différentes phases de la procédure.....	19
II.1.1. Le préfet saisit la CRC.....	19
II.1.2. La CRC constate le défaut d'équilibre réel et propose à la collectivité les mesures de redressement nécessaires.....	20
II.1.3. Le budget est arrêté soit par l'organe délibérant soit par le préfet dans le cadre d'un règlement d'office.....	20
II.2. Conséquences de la saisine de la chambre régionale des comptes .....	22
II.2.1. Suspension de l'exécution du budget transmis .....	22
II.2.2. Suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante.....	23
II.2.3. Transmission des budgets supplémentaires à la chambre régionale des comptes .....	23
II.2.4. Avancement de la date du vote du compte administratif .....	23
CHAPITRE 3. L'ADOPTION ET L'EQUILIBRE DU COMPTE ADMINISTRATIF .....	25
<i>I. Le principe .....</i>	<i>25</i>
I.1. Les dates limites de vote et de transmission du compte administratif .....	25
<i>II. L'équilibre du compte administratif.....</i>	<i>26</i>
II.1. L'équilibre du compte administratif .....	26
II.1.1. L'équilibre du compte administratif est apprécié au vu du résultat global de l'exercice considéré .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
II.1.2. Les recettes et les dépenses doivent avoir été inscrites de façon sincère .....	27
II.2. Le rejet du compte administratif.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<i>III. La procédure .....</i>	<i>27</i>
III.1. La procédure en cas d'absence de vote ou de transmission du compte administratif .....	27
III.1.1. Le préfet saisit la CRC du plus proche budget.....	27
III.1.2. La CRC rend son avis .....	28
III.1.3. L'arrêté du budget .....	28

III.2. La procédure en cas de déséquilibre du compte administratif .....	28
III.2.1. Le représentant de l'Etat saisit la CRC du compte administratif.....	28
III.2.2. Examen et correction des budgets à partir du compte administratif par la CRC.....	29
III.2.3. Transmission obligatoire du budget primitif de l'exercice suivant à la CRC.....	29
III.2.4. Règlement d'office du budget par le préfet.....	29
III.3. La procédure en cas de rejet du compte administratif .....	29
IV. <i>Les effets de la saisine de la CRC</i> .....	30
IV.1. Suspension de l'exécution du budget transmis.....	30
IV.2. Suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante.....	31
CHAPITRE 4. L'INSCRIPTION ET LE MANDATEMENT D'OFFICE DES DEPENSES OBLIGATOIRES.....	32
I. <i>Le principe</i> .....	32
I.1. La notion de dépense obligatoire.....	32
I.2. L'inscription d'office.....	33
I.3. Le mandatement d'office .....	33
I.4. L'inscription et le mandatement d'office des intérêts moratoires.....	34
I.5. L'inscription et le mandatement d'office des dépenses résultant de décisions juridictionnelles.....	34
I.6. Les opérations de trésorerie .....	35
II. <i>La procédure</i> .....	35
II.1 La procédure d'inscription d'office.....	35
II.1.1. La saisine de la CRC.....	36
II.1.2. Le règlement du budget par le préfet.....	36
II.2. La procédure de mandatement d'office.....	37
II.2.1. Le préfet met en demeure le chef de l'exécutif de mandater les crédits en cause .....	37
II.2.2. Le préfet mandate d'office les crédits .....	38
II.3. La procédure d'inscription et mandatement d'office des intérêts moratoires .....	38
II.4. La procédure d'inscription et de mandatement d'office des dépenses résultant d'une décision juridictionnelle .....	39
II.4.1. L'articulation entre les procédures d'inscription et de mandatement de droit commun et celles relatives aux dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée.....	39
II.4.2. La procédure d'inscription et de mandatement de dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée.....	40
CHAPITRE 5. LES RAPPORTS ENTRE LE CONTROLE BUDGETAIRE ET LE CONTROLE DE LEGALITE .....	44
I. <i>La définition du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité</i> .....	44
I.1. Le contrôle de légalité.....	44
I.2. Le contrôle budgétaire .....	45
II. <i>L'articulation des deux procédures</i> .....	46
III. <i>Le contrôle par le juge administratif des actes effectués dans le cadre des procédures de contrôle budgétaire</i> .....	49
IV. <i>Les conséquences de l'annulation des budgets primitifs par le juge administratif</i> .....	49
IV. 1. Les conséquences juridiques.....	50
IV. 2. La procédure à suivre.....	50
<b>DEUXIEME PARTIE : LA METHODOLOGIE DU CONTROLE - LES DOCUMENTS ET ACTES BUDGETAIRES OBLIGATOIRES.....</b>	<b>52</b>
CHAPITRE 1. LE BUDGET PRIMITIF.....	54
I. <i>La définition et le contenu du budget primitif</i> .....	54
I.1. Le débat d'orientation budgétaire .....	54

I.1.1. les délais et les conditions de déroulement du débat .....	55
I.1.2. Le compte rendu du débat.....	56
I.2. Le rapport sur la situation des collectivités locales en matière de développement durable .....	57
I. 3. La définition du budget .....	58
I. 4. Les grands principes budgétaires .....	59
I.4.1. Le principe d'unité budgétaire.....	59
I.4.2. Le principe d'universalité budgétaire .....	59
I.4.3. Le principe de l'annualité budgétaire .....	59
I.4.4. Le principe de spécialité budgétaire .....	60
I.4.5. Le principe de l'équilibre budgétaire .....	60
I. 5. La structure et la présentation du budget primitif .....	61
I.6. Les modalités de vote.....	62
I.6.1. Les dispositions générales de vote du budget primitif.....	62
I.6.2. La procédure des dépenses imprévues.....	64
I.6.3. Les conséquences du vote par nature ou par fonction du budget primitif .....	65
<b>II. Les points de contrôle et leur méthodologie .....</b>	<b>65</b>
II.1. Les dates limites de vote et de transmission du budget primitif.....	65
II.2. La présentation du budget primitif .....	66
II.3. L'équilibre réel du budget primitif .....	68
II.3.1. Chacune des deux sections doit être en équilibre .....	69
II.3.2. Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère.....	72
II.3.3. La couverture de l'annuité en capital de la dette par des ressources propres.....	73
I.3.4. Le calcul de l'équilibre réel du budget des communes et de leurs établissements en M14.....	74
II.3.5. Calcul de l'équilibre réel du budget des régions et départements .....	82
II. 4. Les documents utiles au contrôle.....	83
II.4.1. Plans de comptes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, aux EPCI et à divers organismes publics .....	83
II.4. 2. Les documents fiscaux .....	85
<b>CHAPITRE 2. LES DECISIONS MODIFICATIVES ET LE BUDGET SUPPLEMENTAIRE .....</b>	<b>86</b>
<b>I. Définition.....</b>	<b>86</b>
I.1. Définition des décisions modificatives .....	86
I.2. Définition du budget supplémentaire .....	87
I.3. La reprise anticipée des résultats.....	90
<b>II. Les points de contrôle et leur méthodologie .....</b>	<b>90</b>
II.1. Les décisions modificatives .....	90
II.2. Le budget supplémentaire .....	90
<b>CHAPITRE 3. LE COMPTE ADMINISTRATIF .....</b>	<b>92</b>
<b>I. Définition.....</b>	<b>92</b>
<b>II. Les points de contrôle et leur méthodologie .....</b>	<b>93</b>
<b>CHAPITRE 4. LE COMPTE DE GESTION .....</b>	<b>96</b>
<b>I. La définition .....</b>	<b>96</b>
I. 1. Modalités d'adoption .....	96
I. 2. Présentation du compte de gestion .....	97
<b>II. Les points de contrôle et leur méthodologie .....</b>	<b>98</b>
<b>CHAPITRE 5. LES BUDGETS ANNEXES .....</b>	<b>99</b>
<b>I. La définition .....</b>	<b>99</b>
I. 1. Les principes applicables aux budgets annexes.....	99
I.1.1. Les services publics suivis obligatoirement sous forme de budgets annexes .....	99

I.1.2. Les services publics suivis facultativement sous forme de budgets distincts du budget principal .....	101
I.2. La nomenclature appliquée par les budgets annexes .....	102
<i>II. Les points de contrôle et leur méthodologie .....</i>	<i>102</i>
<i>Annexe 1. LA SYNTHÈSE DES POINTS DE CONTRÔLE.....</i>	<i>105</i>
<i>Annexe 2. LA GRILLE DE CONTRÔLE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES .....</i>	<i>107</i>
<i>Annexe 3. LA FICHE DE CONTRÔLE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES – modèle type – .....</i>	<i>110</i>
<i>Annexe 4. LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M14 (présentation par nature) .....</i>	<i>111</i>
<i>Annexe 4 bis. LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M14 (présentation par fonction).....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 5. LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M4 .....</i>	<i>115</i>
<i>Annexe 6 : LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M52 (présentation par nature).....</i>	<i>116</i>
<i>Annexe 6 bis: LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M52 (présentation par fonction) .....</i>	<i>117</i>
<i>Annexe 7 : LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M71 (présentation par nature).....</i>	<i>118</i>
<i>Annexe 7 bis: LE CALCUL DE L’ÉQUILIBRE EN M71 (présentation par fonction) .....</i>	<i>119</i>
<i>Annexe 8 : LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS D’OUTRE MER .....</i>	<i>120</i>

# Chapitre préliminaire

---

Le contrôle budgétaire est prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.)<sup>1</sup>. Ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (C.R.C.).

L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif).

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du C.G.C.T. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le C.G.C.T. et après avis de la C.R.C., à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité. Le contrôle budgétaire est réalisé sur les actes budgétaires au sens strict et porte exclusivement sur les quatre points suivants :

- la date d'adoption du budget ;
- l'équilibre réel du budget ;
- l'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif ;
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.

Sont concernés par le contrôle budgétaire :

- les régions,
- les départements,
- les communes,
- les CCAS autonomes et leurs budgets annexes, en application de l'article R. 314-68 du code de l'action sociale et des familles,
- les établissements publics départementaux et interdépartementaux, les établissements publics communs aux communes et aux départements, les établissements publics régionaux et interrégionaux ; en application de l'article L.1612-20 du CGCT;
- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en application de l'article L.1612-20 du CGCT,
- les établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre,
- les syndicats mixtes ouverts, associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, en application de l'article L.5721-4 alinéa 2 du CGCT,
- les syndicats mixtes fermés, composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou exclusivement d'établissements publics de

coopération intercommunale, en application de l'article L.1612-20,

- les services départementaux d'incendie et de secours, conformément aux dispositions de l'article L.3241-1 du CGCT,
- les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), en application des articles L. 211-9 du code des juridictions financières et L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles,
- les offices publics de l'habitat, en application de l'article L.421-19 du code de la construction et l'habitat issu de l'ordonnance du 1er février 2007.

Les associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier et les associations syndicales autorisées (A.S.A.), établissements publics à caractère administratif non rattachés à une collectivité territoriale, ne sont pas assujetties aux procédures du contrôle budgétaire de droit commun puisqu'elles demeurent sous la tutelle du représentant de l'Etat dans le département.

Ces deux types d'établissements publics sont soumis à un contrôle spécifique prévu par l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et le décret n°2006-504 du 3 mai 2006 pris pour l'application de l'ordonnance précitée.

---

<sup>1</sup> Sans autre indication, les articles cités font référence au code général des collectivités territoriales.

**PREMIERE PARTIE :**

**LES PRINCIPES**

**JURIDIQUES DU**

**CONTROLE BUDGETAIRE**

# Chapitre 1. L'adoption du budget primitif

---

## I. Le calendrier budgétaire

### Clôture de l'exercice budgétaire précédent Journée complémentaire de l'exercice N-1 (janvier N)

<b>31 décembre N-1</b>	Date limite pour adopter et rendre exécutoire (affichage et/ou publication et transmission au représentant de l'État) les décisions modificatives relatives à l'exercice N-1 autres que celles visées ci-dessous (articles L. 1612-11 alinéa 1 et L.2131-1).
<b>21 janvier N</b>	Date limite pour adopter les décisions modificatives permettant d'ajuster les crédits de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre N-1 et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections et entre les deux sections du budget N-1 (article L. 1612-11 alinéa 2).
<b>26 janvier N</b>	Date limite de transmission au représentant de l'État des décisions modificatives précitées permettant d'ajuster les crédits de fonctionnement et d'inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre (article L. 1612-11 alinéa 3).
<b>31 janvier N</b>	Date limite de mandatement et d'émission des titres de recettes pour les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement et les opérations d'ordre budgétaire de l'exercice N-1 (articles L.1612-11 alinéa 3 et D.2342-3).

### Vote et transmission du budget de l'exercice N<sup>2</sup>

<b>15 avril N</b>	<b>Date limite de vote du budget primitif N<sup>3</sup>.</b> Dans le cas où des informations indispensables au vote du budget primitif, prévues par l'article D.1612-1, n'ont pas été communiquées avant le 31 mars, un délai de 15 jours supplémentaire à compter de la communication de ces informations est accordé (article L. 1612-2). La date limite de vote du budget est fixée au 30 avril l'année du renouvellement des organes délibérants (article L. 1612-2). <b>Date limite de vote des taux.</b> Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit. Lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue aux articles L. 1612-2 et L. 1612-3 du code général des collectivités territoriales, n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; l'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les conseils municipaux, les conseils généraux et les conseils régionaux concernés par ce renouvellement, du 15 au 30 avril.
<b>30 avril N</b>	Date limite de <b>transmission au préfet</b> du budget primitif N (cf. article L.1612-8). Dans le cas précité, où des informations indispensables à l'établissement du budget primitif n'ont pas été communiquées avant le 31 mars, le budget primitif doit être transmis au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption, c'est-à-dire au plus tard 30 jours après la communication des informations indispensables. Date limite de <b>vote du budget primitif N</b> l'année du renouvellement des organes délibérants (cf. article L. 1612-2).
<b>15 mai N</b>	La date limite pour transmettre le budget l'année du renouvellement des organes délibérants est fixée au 15 mai.
<b>1<sup>er</sup> juin N</b>	Date limite de <b>vote du budget primitif N</b> lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire

---

<sup>2</sup> Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les groupements de communes qui comprennent au moins une telle commune, et leurs établissements publics administratifs, le vote du budget primitif intervient après l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant l'examen du budget (article L.2312-1). Ce délai est de 10 semaines pour les régions (article L.4312-2).

<sup>3</sup> Les associations syndicales autorisées suivent un calendrier budgétaire qui leur est propre : La date limite de dépôt du projet de budget N au siège de l'association est le 31 décembre de l'année N-1. Elles doivent adopter leur budget avant le 31 janvier et la transmission de la délibération au préfet doit se faire avant le 15 février, conformément aux dispositions de l'article 59 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006 pris pour l'application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Les établissements publics sociaux et médico-sociaux doivent adopter et transmettre leur budget au préfet avant le 31 octobre précédant l'exercice auquel il se rapporte (article L.315-15 du code de l'action sociale et des familles).



	par le Préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre (L. 1612-8 et L. 1612-9 (3))
<b>15 juin N</b>	Date limite de <b>vote du budget primitif N</b> l'année du renouvellement des organes délibérants lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre. Ce vote intervient alors après le vote du compte administratif et du compte de gestion afférents à l'exercice N-1 (article L. 1612-9). Date limite de <b>transmission au préfet</b> du budget primitif N lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre (article L.1612-8).
<b>30 juin N</b>	Date limite de <b>transmission au préfet</b> du budget primitif N l'année du renouvellement des organes délibérants lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre (article L.1612-8 et L. 1612-9(3)).

## Arrêté des comptes de l'exercice N-1

<b>1<sup>er</sup> mai N</b>	Date limite de <b>transmission à l'organe délibérant</b> du compte de gestion N-1 lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre (article L. 1612-9).
<b>1<sup>er</sup> juin N</b>	Date limite de <b>transmission à l'organe délibérant</b> du compte de gestion N-1 (article L. 1612-12). Date limite de <b>vote du compte administratif</b> , du compte de gestion N-1 et du budget primitif N, lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet à la suite d'un vote initial en déséquilibre. Le vote du compte administratif et du compte de gestion N-1 doit intervenir avant le vote du budget N (cf. article L. 1612-9).
<b>15 juin N</b>	Date limite de <b>vote du compte administratif</b> et du compte de gestion N-1 les années de renouvellement de l'organe délibérant lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet suite à un vote initial en déséquilibre (article L. 1612-9). Date limite de <b>transmission au préfet</b> du compte administratif, du compte de gestion N-1 et du budget primitif N lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet suite à un vote initial en déséquilibre (article L.1612-13).
<b>30 juin N</b>	Date limite de <b>vote du compte administratif</b> et du compte de gestion afférent à l'exercice N-1 (article L.1612-12). Date limite de <b>transmission au préfet</b> du compte administratif et du compte de gestion N-1 les années de renouvellement de l'organe délibérant lorsque le budget N-1 a été réglé et rendu exécutoire par le préfet suite à un vote initial en déséquilibre (article L. 1612-13).
<b>15 juillet N</b>	Date limite de <b>transmission au préfet</b> du compte administratif et du compte de gestion afférent à l'exercice N-1 (article L. 1612-13).
<b>31 décembre N</b>	<b>Clôture de l'exercice</b>

## II. Le principe

### II.1. La date d'adoption du budget primitif

Le budget primitif est un acte ayant valeur d'autorisation préalable. Il devrait logiquement être voté par l'assemblée délibérante avant le début de l'exercice auquel il s'applique, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> janvier.

A cette date, l'intégralité des informations financières nécessaires à l'élaboration du budget n'est toutefois pas connue de l'ensemble des collectivités territoriales.

Les articles L.1612-2 et L.1612-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient une date limite de vote du budget fixée au 15 avril<sup>4</sup> de l'exercice et des dérogations à ce principe :

- l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite est repoussée au 30 avril ;
- en cas d'absence de communication par l'Etat des informations indispensables à l'élaboration des budgets avant le 31 mars (ex : dotations, bases de fiscalité...). Les assemblées locales disposent alors d'un délai de 15 jours, à compter de la date de notification de ces informations, pour voter le budget primitif ; la liste des informations indispensables à l'établissement des budgets locaux est fixée par les dispositions de l'article D.1612-1 ;
- lorsque le budget de l'exercice précédent d'une collectivité a été réglé d'office par le préfet suite à une saisine pour déséquilibre au titre de l'article L.1612-5, la date limite de vote du budget est fixée au 1<sup>er</sup> juin (ou au 15 juin l'année de renouvellement des assemblées locales<sup>5</sup>).

Le budget n'est valablement adopté qu'à la majorité absolue des suffrages exprimés (cf. art. L. 2121-20) et que si les conditions de quorum sont respectées (*i.e.* si la majorité des membres en exercice de l'assemblée délibérante est présente, cf. art. L. 2121-17).

#### **A noter :**

Le Conseil d'Etat (CE, 15 avril 2005, *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Commune de Clamart*) admet que le vote des taux des impôts locaux intervienne après le vote du budget primitif (BP) pourvu que le vote des taux des impôts locaux intervienne avant la date limite prévue par le code général des impôts.

En effet, dans cette affaire, le Conseil d'Etat n'a pas remis en cause le déroulement du vote du BP de la commune de Clamart : « *le conseil municipal de Clamart a voté son budget primitif pour l'année 2004 le 28 janvier 2004, puis, après avoir reçu du service des impôts la notification, prévue par l'article D. 1612-1 du même code, du montant prévisionnel des bases*

*des impôts locaux, a voté le 31 mars 2004 soit dans le délai imposé par l'article L. 1639A du code général des impôts, les taux de ces impôts au titre de 2004 ».*

Toutefois, afin de respecter l'article 1639 A du code général des impôts, les taux doivent être votés avant le 15 avril : « *Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit. Lorsque la communication aux collectivités locales des informations indispensables à l'établissement de leur budget, telle qu'elle est prévue aux articles L. 1612-2 et L. 1612-3 du code général des collectivités territoriales, n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations ; l'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les conseils municipaux, généraux ou régionaux concernés par ce renouvellement, du 15 avril au 30 avril ».*

En l'absence de vote des taux préalablement au vote du budget, l'annexe doit rester vierge. Elle devra être renseignée en annexe de la première décision modificative adoptée après le vote des taux. A titre d'information, l'annexe relative aux taux du précédent exercice peut être jointe au budget primitif.

### II.2. La date de transmission du budget primitif

L'article L.1612-8 du CGCT fixe un délai de transmission du budget primitif au représentant de l'Etat de 15 jours après la date limite fixée pour leur adoption, soit le 15 avril (ou le 30 avril pour les années de renouvellement des assemblées délibérantes), voire au-delà en cas de report dû à la non communication par l'Etat des informations nécessaires à l'établissement du budget.

### II.3. La publicité du budget primitif <sup>6</sup>

Conformément aux articles L.2313-1, L.3313-1 et L.4312-1 du CGCT, une fois votés ou réglés d'office, les budgets doivent être déposés à la mairie ou au siège du conseil général ou régional et mis à disposition du public dans un délai de 15 jours suivant leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix de l'exécutif<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Les règles de publicité du budget primitif sont énoncées ici pour mémoire. Elles font l'objet d'un contrôle de légalité classique par le représentant de l'Etat.

<sup>7</sup> Cette obligation s'impose également :

- aux EPA des communes de 3500 habitants et plus (L.2313-2),
- aux E.P.C.I. comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus (L.5211-36),
- aux syndicats mixtes dits ouverts (L.5722-1),
- aux établissements publics de coopération interdépartementale (L.5421-6),
- aux établissements publics de coopération interrégionale (L.5622-3).

<sup>4</sup> En application du II de l'article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>5</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie, chapitre 1§1

En outre, selon les articles L. 2121-26, L. 3313-1 et L. 4312-1 du CGCT, toute personne physique ou morale désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une collectivité, peut l'obtenir à ses frais, aussi bien de l'exécutif que des services déconcentrés de l'Etat<sup>8</sup>.

Enfin, dans les communes de 3.500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière de la commune, extraites des documents budgétaires, doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune (cf. le dernier alinéa de l'article L.2313-1).

### III. L'exécution des dépenses et recettes dans l'attente du vote du budget<sup>9</sup>

Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le vote du budget de l'exercice en cours (avant la date limite de vote), l'ordonnateur peut, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT :

- engager, liquider et mandater **les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent** (appréciation des crédits de la section de fonctionnement, y compris les restes à réaliser, par rapport au chapitre voire aux articles si le budget N-1 est voté par article);
- liquider et mandater **les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation d'engagement** sur des exercices antérieurs dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation d'engagement ;
- mettre en recouvrement les **recettes de fonctionnement**.

S'agissant des **dépenses d'investissement**, l'article L.1612-1 prévoit que jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante :

- engager, liquider et mandater **les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent**, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette ;
- **mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette** venant à échéance avant le vote du budget ;
- **liquider et mandater les dépenses à caractère pluriannuel** incluses dans une

autorisation de programme votée sur des exercices antérieurs, dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme.

La délibération prise à cet effet doit préciser le montant et l'affectation des dépenses autorisées, ventilées par chapitres et articles budgétaires d'exécution.

Pour les **régions**, par dérogation prévue à l'article L. 4312-6, le Président du conseil régional peut liquider et mandater les dépenses d'investissement correspondant aux autorisations de programme ouvertes au cours des exercices antérieurs, dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations de programme ouvertes au cours de l'exercice précédent, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'à son règlement en cas de non-adoption du budget. L'autorisation mentionnée doit préciser le montant et l'affectation des crédits.

#### **A noter :**

- Le montant des crédits qui peuvent être engagés sur le fondement de l'article L. 1612-1 du CGCT s'apprécie au niveau des chapitres du budget N-1 (voire de l'article si la collectivité a spécifié que les crédits sont spécialisés par article) mais pas de façon globale au niveau de la section.
- La procédure introduite par l'article L.1612-1 ne concerne que les **dépenses d'investissement de l'exercice en cours** jusqu'aux délais légaux fixés par le CGCT.

L'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public est en droit d'engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent. A l'exception des crédits afférents au remboursement de la dette, les dépenses réelles de la section d'investissement à prendre en compte sont celles votées au budget N-1, c'est-à-dire non seulement l'ensemble des dépenses qui ont été inscrites au BP et au BS mais également celles inscrites dans les décisions modificatives. **Par ailleurs, l'article L.1612-1 vise les crédits ouverts, ce qui exclut les restes à réaliser.**

- **L'article L. 1612-1 ne s'applique pas aux recettes d'investissement et plus particulièrement aux recettes d'emprunt.** Ainsi, l'assemblée délibérante ou l'exécutif ne peut contracter des emprunts nouveaux avant le vote du budget primitif de l'année N. Une telle délibération pourra être déférée devant le juge administratif. Toutefois, l'exécutif peut, en vertu d'une délibération expresse recourir à la technique de la réservation de crédits.<sup>10</sup>
- **Les restes à réaliser (RAR)** constatés au titre de l'exercice N-1 sont exécutés au regard de l'état des RAR établi par l'ordonnateur au 31 décembre N-1.

<sup>8</sup> Cette disposition est également applicable :

-aux EPA communaux (L.2121-26),  
-aux E.P.C.I. (L.5211-1)  
-aux syndicats mixtes dits ouverts (L.5721-6),  
-aux établissements publics de coopération interdépartementale (L.5421-5),  
-aux établissements publics de coopération interrégionale (L.5621-9)

<sup>9</sup> Circulaire INT8900017C du 11 janvier 1989

<sup>10</sup> Cf. le guide de l'emprunt des collectivités locales

- L'article L. 2311-7 du CGCT prévoit que l'attribution de subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par conséquent, le maire ne peut, avant le vote du budget, mandater des subventions de fonctionnement qui auraient été inscrites au budget précédent que si le conseil municipal autorise expressément l'attribution de la subvention.

De plus, si le budget n'est pas adopté au 15 avril, les autorisations accordées par l'assemblée délibérante, qui constituent des délibérations budgétaires spéciales<sup>11</sup>, n'ont plus aucune valeur juridique après cette date et l'ordonnateur ne peut plus engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement qui avaient fait l'objet de ces autorisations.

Au cas où les autorisations contreviendraient aux dispositions de l'article L.1612-1, elles doivent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif assorti d'une demande de sursis à exécution. Le préfet informe en outre le comptable concerné de toute décision de sursis à exécution ou d'annulation prononcée par le tribunal administratif.

## IV. La procédure en l'absence de vote

### IV.1 Les différentes phases de la procédure

#### ***IV.1.1. Le préfet saisit sans délai la chambre régionale des comptes (CRC)***

A défaut de l'adoption dans le délai imparti du budget primitif ou à défaut de sa transmission dans le délai de 15 jours après la date limite de vote (cf. art. L.1612-8), le représentant de l'Etat saisit sans délai la chambre régionale des comptes (cf. art. L.1612-2).

Il joint à cette saisine l'ensemble des informations et documents indispensables à l'établissement du budget, ainsi que les pièces établissant que ces informations et documents ont été communiqués à la collectivité ou à l'établissement public intéressé. L'ensemble des budgets et décisions budgétaires afférents à l'exercice précédent sont également joints à la saisine (cf. art. R.1612-16).

La non-adoption du budget avant le terme légal s'entend de la non-adoption du budget complet, ce qui inclut les budgets annexés au budget principal (CRC Nord-Pas-de-Calais, 12 juin 1985, Commune de Verton : service des eaux et de l'assainissement).

Par ailleurs, le représentant de l'Etat informe la collectivité ou l'établissement public intéressé de la saisine de la chambre régionale des comptes (cf. art. R.1612-17).

Après plusieurs années d'hésitation, l'ensemble des CRC semble désormais considérer que la saisine, même tardive, est recevable dès lors que l'exercice n'est pas clos (CRC Centre, avis n°11 du 26 septembre 2000, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Primelles-Lunery). Cependant, il appartient au préfet d'apprécier l'opportunité de saisir la chambre régionale des comptes.

☞ La date limite de vote ou de transmission du budget n'est pas prescrite à peine de nullité. Ainsi, lorsque les délais légaux de vote ou de transmission sont dépassés mais que la CRC n'a pas été saisie, la collectivité peut voter et transmettre son budget en préfecture sans qu'il y ait lieu de déférer le budget à la CRC ou au TA.

(cf Partie I, Chapitre 5, II, Article I ; 1612-2)

#### ***IV.1.2. La CRC rend un avis***

La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un **délai d'un mois** par avis public.

#### ***IV.1.3. Le préfet règle, par arrêté, le budget primitif***

Il le rend exécutoire dans un délai de 20 jours à compter de la notification de l'avis de la CRC (cf. art. R.1612-11). S'il s'écarte des propositions de la chambre, il assortit sa décision d'une motivation explicite (cf. L.1612-2).

Il doit en outre, dans le cadre de son pouvoir de substitution (cf. l'alinéa premier de l'article L.1612-2), tirer les conséquences budgétaires des actes de gestion intervenus après la saisine de la CRC (TA Paris, 9 oct. 1985, *Bodin et autres*).

### IV.2. Les effets de la saisine de la CRC

**Dès la saisine de la CRC, conformément à l'article L.1612-2 du CGCT, les pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante sont suspendus** jusqu'au terme de la procédure, c'est-à-dire jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat. Cette suspension porte à la fois sur le budget principal et sur les budgets annexes<sup>12</sup>.

La collectivité peut toutefois fonctionner en faisant application des dispositions prévues par l'article L.1612-1 (cf. III supra).

Autrement dit, l'assemblée délibérante est dessaisie de ses pouvoirs budgétaires dès la saisine de la CRC, mais ce dessaisissement n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'assemblée délibérante et à son organe exécutif de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 oct. 1985, *Bodin et autres*).

<sup>11</sup> Circulaire n° NOR/INT/B/89/00017/C du 11/01/1989 relative à la procédure budgétaire des collectivités locales commentant les dispositions des articles 15 à 22 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

<sup>12</sup> Voir CE, req. N° 168726, 25 février 1998, Préfet de la Haute-Corse c/ Commune de Saint-Florent.

Les crédits engagés, liquidés et mandatés en application de l'article L. 1612-1 doivent être inscrits dans le budget réglé d'office par le préfet.

Un état des dépenses engagées en vertu de cette autorisation doit être dressé par l'ordonnateur et transmis au comptable.

Un exemplaire de cet état devra également être joint au budget lors de sa transmission au préfet. Les crédits inscrits au budget devront être au moins égaux au montant des dépenses engagées figurant sur cet état.

A défaut d'inscription au budget de ces crédits, le préfet est en droit de saisir la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-5<sup>13</sup> ou le tribunal administratif pour insincérité.

Enfin, les dispositions de l'article L. 1612-9 du CGCT ne s'appliquent pas en cas d'absence de vote du budget dans les délais. En effet, l'obligation d'adopter le compte administratif N avant le vote du budget primitif N+1, lorsque le budget de l'exercice précédent a fait l'objet d'un règlement d'office du budget de l'exercice précédent par le préfet (L. 1612-9 du CGCT), ne s'applique qu'en cas de mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 1612-5 du CGCT (rétablissement de l'équilibre réel du budget).

#### **A noter :**

**La notification aux services fiscaux des décisions des collectivités en matière de taux doit être faite avant le 15 avril de l'exercice.** A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente. Or, la saisine de la CRC sur le fondement de l'article L. 1612-2 a pour effet de suspendre les pouvoirs de l'assemblée délibérante sur le budget de l'exercice en cours jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat. Ainsi, la collectivité n'est plus en mesure de fixer les taux des impôts locaux.

**A compter de la réception de la lettre du préfet informant la CRC de la saisine mise en œuvre, les services fiscaux peuvent bloquer l'émission des rôles généraux des impositions directes, dans l'attente du règlement du budget qui comportera, le cas échéant, une hausse de la fiscalité.** La circulaire annuelle du ministre de l'intérieur relative à la fixation des taux d'impositions des quatre taxes directes locales invite ainsi les préfetures à informer systématiquement les services déconcentrés de la DGFIP en cas de saisine de la chambre régionale des comptes en application des articles L. 1612-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, afin de permettre la suspension des travaux de confection des rôles jusqu'à achèvement de la procédure de règlement du budget prévue aux articles L. 1612-2 ou L. 1612-5 et suivants du code général des collectivités territoriales :

(Extrait de la circulaire)

« Lorsque la Chambre régionale des comptes est saisie par vos soins, en application des articles L. 1612-2 et suivants du code général des collectivités

*territoriales, la procédure de règlement du budget primitif peut aboutir à une modification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales qui ont été initialement adoptés par le conseil élu et ont pu être notifiés aux services du ministère des finances antérieurement à la saisine de la Chambre.*

*Au vu des difficultés pratiques que présente cette situation, notamment pour les services fiscaux, il vous est donc demandé d'informer systématiquement les services déconcentrés de la DGFIP en cas de saisine de la Chambre régionale des comptes en application des articles L. 1612-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, afin de permettre la suspension des travaux de confection des rôles jusqu'à achèvement de la procédure de règlement du budget prévue aux articles L. 1612-2 ou L. 1612-5 et suivants du code général des collectivités territoriales. La communication de cette information évite, en effet, d'alourdir inutilement la tâche des services chargés de la mise en recouvrement des impôts directs locaux. »*

Dans cette hypothèse, le préfet se substitue à l'organe délibérant dans ses pouvoirs budgétaires : il lui revient donc de fixer le taux permettant de dégager les recettes fiscales recommandées par la CRC et de notifier sa décision aux services fiscaux. Si le préfet s'écarte des propositions de la chambre (reconduction des taux par exemple), il devra motiver sa décision.

---

<sup>13</sup> Circulaire n° NOR/INT/B/89/00017/C du 11/01/1989 relative à la procédure budgétaire des collectivités locales commentant les dispositions des articles 15 à 22 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

# Chapitre 2 : L'équilibre budgétaire

---

## I. Le principe

L'article L.1612-4 du CGCT pose le principe selon lequel les collectivités territoriales doivent voter leurs actes budgétaires en équilibre réel et donne la définition de la notion d'équilibre réel.

**Le budget est en équilibre si les conditions suivantes sont réalisées :**

- 1) les deux sections doivent être votées respectivement en équilibre ;
- 2) les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère, sans omission, majoration, ni minoration ;
- 3) le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice doit être exclusivement couvert par des ressources propres ; ces ressources propres sont composées des recettes propres de la section d'investissement (à l'exclusion donc du produit des emprunts et des subventions d'investissement affectées), éventuellement des dotations aux comptes d'amortissement et de provisions ainsi que du prélèvement complémentaire sur les recettes de la section de fonctionnement<sup>14</sup>.

**Toutefois, aux termes des articles L.1612-6 et L.1612-7, ne sont pas considérés comme étant en déséquilibre, les budgets :**

- dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent (L. 1612-6 du CGCT).

Ces dispositions s'appliquent à toutes les collectivités territoriales exception faite des communes qui bénéficient de dispositions plus souples en la matière (cf article L. 1612-7 du CGCT).

- dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision de l'assemblée délibérante ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (L. 1612-7 du CGCT).

Ces dispositions concernent uniquement les budgets des communes.

Un excédent de la section d'investissement est donc possible quelle qu'en soit l'origine.

Un budget ne peut présenter un excédent prévisionnel de clôture en section de fonctionnement

qu'à la condition que ce budget reprenne les résultats du compte administratif de l'exercice précédent pour chacune des deux sections.

L'excédent de la section de fonctionnement peut être supérieur à l'excédent reporté.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux services publics industriels et commerciaux (SPIC), soumis à des règles d'équilibre spécifiques.

Les SPIC doivent présenter des budgets en équilibre. Par exception à ce principe, les services d'eau et d'assainissement peuvent comporter une section d'investissement en suréquilibre afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration dans le cadre d'un programme pluriannuel (cf. art. L. 2224-11-1 du CGCT introduit par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006).

## II. La procédure en l'absence d'équilibre

L'article L.1612-5 du CGCT fixe la procédure applicable lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel. Ainsi le préfet met en œuvre une procédure de redressement qui comporte trois phases.

### II. 1. Les différentes phases de la procédure

#### *II.1.1. Le préfet saisit la CRC*

Le préfet saisit la chambre régionale des comptes du budget qui n'a pas été adopté en équilibre réel dans **un délai de 30 jours à compter de la transmission de ce dernier**. Cette saisine prend la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception et doit viser expressément l'article L.1612-5 précité. Le préfet joint à sa saisine (cf. art. R. 1612-19) :

- le budget voté ;
- l'ensemble des informations et documents utilisés pour l'élaboration de celui-ci ;
- les documents afférents à l'exercice précédent.

Il informe la collectivité ou l'établissement public intéressé de la saisine de la chambre régionale des comptes. Le représentant de l'Etat doit également informer directement de cette saisine le comptable concerné.

En conséquence, dès réception de la lettre du préfet les informant de la saisine de la chambre régionale des comptes, les services fiscaux peuvent bloquer l'émission des rôles généraux des impositions directes dans l'attente du règlement du budget, règlement qui comportera, le cas échéant, une hausse de la fiscalité.

A défaut, si le budget est réglé tardivement, les services fiscaux auront mis en recouvrement les taxes directes et notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la base des taux votés au départ par la collectivité. Le complément, s'il y a lieu, ne sera recouvré que l'année suivante et se

---

<sup>14</sup> Voir en annexes le calcul du remboursement de la dette par des ressources propres pour les différentes instructions.

cumulera avec l'augmentation qui pourra être décidée.

Les services fiscaux sont également avisés pour qu'ils retardent, autant que possible, la mise en recouvrement des impôts votés jusqu'à la fin de la procédure.

### ***II.1.2. La CRC constate le défaut d'équilibre réel et propose à la collectivité les mesures de redressement nécessaires***

**Les mesures doivent être proposées dans un délai de 30 jours à compter de la saisine et la CRC peut procéder à toutes les investigations qu'elle juge appropriées.**

Les propositions émises par la CRC portent sur des mesures dont la réalisation relève de la seule responsabilité de la collectivité ou de l'établissement public concerné. Elles ne peuvent ainsi inclure l'attribution ou l'augmentation d'une subvention, notamment celle provenant de l'Etat au titre de l'article L. 2335-2 du CGCT.

Ces propositions sont notifiées dans un délai de trente jours au représentant de l'Etat et à la collectivité, qui doit les porter à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Si la CRC ne constate pas de déséquilibre réel au sens de l'article L.1612-5, la procédure s'arrête. La chambre notifie sa décision motivée au représentant de l'Etat et à la collectivité concernée.

Cette décision qui clôt la procédure constitue une décision faisant grief et peut par conséquent être déférée au juge administratif.

### ***II.1.3. Le budget est arrêté soit par l'organe délibérant soit par le préfet dans le cadre d'un règlement d'office***

- **Le budget est arrêté par l'assemblée délibérante si, dans un délai d'un mois (à partir de la communication des propositions de la CRC), elle prend une nouvelle délibération comportant des mesures jugées suffisantes par la CRC.**

La collectivité doit adresser cette délibération dans les huit jours au représentant de l'Etat (condition pour qu'elle prenne force exécutoire) et à la CRC. La CRC se prononce alors dans un délai de 15 jours sur cette nouvelle délibération (cf. art. R.1612-22 et R.1612-23). Si la CRC estime suffisantes les mesures de redressement adoptées, elle notifie au représentant de l'Etat ainsi qu'à la collectivité concernée un avis par lequel elle en prend acte dans les 15 jours suivant la réception de la nouvelle délibération.

- **Le budget est arrêté par le préfet qui le règle d'office à partir des propositions de la CRC, si la collectivité n'a pas délibéré ou si la délibération ne prévoit pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC.**

En effet, si la CRC estime insuffisantes les mesures de redressement adoptées ou constate l'absence d'une délibération, elle notifie au représentant de l'Etat ainsi qu'à la collectivité concernée un avis motivé en vue du règlement du budget.

Dans ce cas, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat. Ce dernier peut s'écarter des propositions de la CRC mais doit alors motiver sa décision (Conseil d'Etat, 10 octobre 1990, *Préfet du Val-d'Oise*; Conseil d'Etat, 17 novembre 1997, *Association des propriétaires et résidents pour la sauvegarde et la défense de l'environnement de Saint-Pierre-la-Mais et commune de Fleury*).

A titre d'exemple, l'équilibre pourra résulter de réduction ou de suppressions de dépenses, voire des suppressions de dépenses nouvelles ou de crédits affectés à des actions de caractère facultatif (subventions, crédits de cérémonies...) ou d'un relèvement des tarifs des services publics ou des services sociaux.

Si toutefois ces mesures s'avèrent insuffisantes, il faudra augmenter le produit de la fiscalité, c'est à dire le taux des taxes directes ou le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Par ailleurs, la procédure au terme de laquelle le préfet règle d'office et rend exécutoire le budget d'une commune, lorsque celui-ci n'a pas été voté en équilibre réel, n'est enfermée dans aucune condition de délai à peine de nullité (CAA Marseille, 3 juillet 2006, n°04MA01335).

Il convient de souligner que, sauf cas particulier, les chambres régionales des comptes saisies d'un budget supplémentaire ne peuvent proposer comme mesures de redressement l'augmentation des taux d'imposition. En effet, après le 15 avril (ou le 30 avril en année de renouvellement), la collectivité locale ne peut plus modifier ses taux d'imposition à l'exception des budgets supplémentaires adoptés avant les échéances fixées par les articles L.1612-2 du CGCT et 1639-A du CGI.

La décision de règlement du budget est prise sous forme d'arrêté et doit intervenir dans les vingt jours qui suivent la notification de l'avis de la chambre. La notification explicite, exigée par la loi pourra faire l'objet d'une note jointe à l'arrêté.

### ***Subventions exceptionnelles***

Dans le cas d'une commune, et dans ce seul cas, au vu de l'avis rendu par la chambre régionale des comptes reconnaissant un déficit incompressible, le préfet peut saisir le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales) et le ministère du budget (direction générale des finances publiques) d'une demande d'attribution d'une subvention exceptionnelle d'équilibre de l'Etat, s'il estime que la commune peut bénéficier du dispositif prévu par l'article L.2335-2 du CGCT.

Les articles L.2335-2 et D.2335-3 du CGCT prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et du budget à des communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ».

Les conditions d'attribution de ces subventions sont strictement encadrées. Le budget de la commune doit, tout d'abord, avoir été adopté en déséquilibre par le conseil municipal. Il doit ensuite avoir fait l'objet d'un examen préalable de la CRC saisie par le représentant de l'Etat en application de l'article

L.1612-5 ou L.1612-14 du CGCT. Cependant, cette subvention exceptionnelle d'équilibre ne représente généralement qu'une part très minoritaire du besoin de financement de la commune en difficulté. Elle permet néanmoins de susciter l'élaboration d'un plan de redressement comportant des engagements significatifs de la collectivité ainsi qu'un éventuel rééchelonnement de la dette avec ses créanciers.

Lorsqu'une telle subvention est accordée à une commune, le préfet en informe la chambre régionale des comptes par l'intermédiaire du ministère public. L'intervention de l'Etat ne peut être envisagée dans l'hypothèse d'un déficit d'investissement que de façon exceptionnelle (cf. circulaire annuelle de recensement des communes connaissant des difficultés financières particulières). En effet, dans ce cas, c'est d'abord par l'intermédiaire de la diminution de la dépense ou de l'augmentation de recettes propres de la section d'investissement que la commune doit rétablir l'équilibre.

## **II.2. Conséquences de la saisine de la chambre régionale des comptes**

### ***II.2.1. Suspension de l'exécution du budget transmis***

Selon l'article L.1612-10 du CGCT, la transmission du budget de la collectivité territoriale à la chambre régionale des comptes au titre des articles L.1612-5 et L.1612-14 a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure. Toutefois sont applicables à compter de cette transmission les dispositions de l'article L.1612-1<sup>15</sup>. En outre, les dépenses de la section d'investissement peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.

### ***II.2.2. Suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante***

Dès la saisine de la CRC, l'article L.1612-9 du CGCT prévoit la suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière budgétaire jusqu'au terme de la procédure engagée.

Ainsi, l'organe délibérant ne peut plus se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'art. L. 1612-5 et pour l'application de l'article L. 1612-12 : dès lors, toute délibération modifiant le budget adoptée après la saisine de la CRC doit être déferée au tribunal administratif au motif qu'elle est intervenue avant l'expiration de la procédure instituée par l'article L.1612-5 (CAA Lyon, 7 novembre 1996, *Préfet de la Haute-Corse*).

Cette disposition permet ainsi à la CRC d'élaborer ses propositions et, le cas échéant, au préfet de prendre la décision de règlement d'office sur la base d'une situation stable.

La saisine de la CRC relative au budget principal emporte la suspension de tout pouvoir budgétaire de la collectivité, y compris sur ses budgets annexes (CE, 25 février 1998, *Préfet de la Haute-Corse c/ commune*

*de Saint-Florent*). Le Conseil d'Etat a ainsi estimé que, si la création d'un budget annexe apporte un aménagement au principe d'unité budgétaire, elle n'a pas pour effet de rendre ce budget indépendant du budget principal.

Enfin, la suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante n'a ni pour objet ni pour effet de lui interdire de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 octobre 1985, *Bodin et A*).

### ***II.2.3. Transmission des budgets supplémentaires à la chambre régionale des comptes***

Lorsque le budget primitif a été réglé d'office par le préfet, le contrôle de son exécution est renforcé puisque, conformément à l'article L. 1612-9, le préfet doit transmettre le budget supplémentaire du même exercice à la CRC.

### ***II.2.4. Avancement de la date du vote du compte administratif***

Lorsque le budget d'une collectivité a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, le compte administratif doit, conformément à l'article L.1612-9, être voté avant le budget primitif de l'exercice suivant.

Dans ce cas, les dates du 15 avril et du 30 avril fixées pour l'adoption du budget primitif sont respectivement reportées au 1<sup>er</sup> et au 15 juin et le délai limite de transmission du compte de gestion par le comptable est ramené au 1<sup>er</sup> mai.

Si le compte administratif fait apparaître un déficit, ce déficit est reporté au budget primitif qui est alors transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat.

<sup>15</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie, chapitre 1S3



# Chapitre 3. L'adoption et l'équilibre du compte administratif

---

## I. Le principe

Les résultats des opérations budgétaires et comptables sont constatés dans deux documents :

- le **compte de gestion** établi par le comptable et transmis au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice clos (sauf en cas de règlement d'office du budget précédent suite à un vote en déséquilibre) ;
- le **compte administratif** présenté par l'exécutif de la collectivité et adopté, avant le 30 juin, par l'assemblée délibérante, après le vote du compte de gestion.

### I.1. Les dates limites de vote et de transmission du compte administratif

L'arrêté des comptes est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté par l'exécutif, après transmission au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité. L'organe délibérant ne peut valablement délibérer sur le compte administratif que s'il dispose du compte de gestion et que celui-ci a été préalablement approuvé (CE 28 juillet 1995, *Mme Medes*, n° 93407). A défaut, il y a lieu de considérer que le compte administratif a été adopté selon une procédure irrégulière et de saisir le tribunal administratif pour en obtenir l'annulation.

L'article L.1612-12 prévoit que le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

« *Le compte administratif est arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption* », en application des dispositions de l'article L.1612-12, alinéa 2. Cette règle introduite par la loi n°85-97 du 25 janvier 1985 est commentée dans la circulaire du 10 juillet 2001<sup>16</sup>.

Par ailleurs, seuls sont à prendre en compte les suffrages exprimés à l'exclusion des abstentions ou des bulletins blancs.

Le compte administratif doit être transmis au représentant de l'Etat dans le département au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption conformément aux dispositions de l'article L.1612-13.

Par dérogation, le vote du compte administratif afférent à un exercice dont le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, dans le cadre de l'article L.1612-5, devra intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, afin que le

déficit éventuellement apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif.

Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1<sup>er</sup> juin (ou le 15 juin les années de renouvellement des assemblées délibérantes), date fixée pour l'adoption du budget primitif suivant. Ce dernier sera transmis à la CRC par le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L.1612-9.

### I.2. Le rejet du compte administratif

Le compte administratif est considéré comme rejeté lorsque la majorité des voix a été recueillie contre son adoption conformément à l'article L.1612-12.

Les absentions ne sont pas compté comme des votes contre.

Conformément au premier alinéa de l'article L.1612-12, l'exécutif de la collectivité territoriale peut présenter à nouveau un compte administratif, celui-ci ayant déjà fait l'objet d'un rejet, jusqu'à la date du 30 juin.

Le compte de gestion établi par le comptable se substitue à lui dans certains cas<sup>17</sup>.

## II. L'équilibre du compte administratif

### II.1. L'équilibre du compte administratif est apprécié au vu du résultat global de l'exercice considéré

Toutefois, aux termes de l'article L.1612-14 du CGCT qui institue une procédure particulière d'apurement des déficits des comptes administratifs, n'est pris en considération que le déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes réelles de la section de fonctionnement pour les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas.

Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice considéré : il résulte de la somme algébrique des soldes des sections de fonctionnement et d'investissement du compte administratif principal et des comptes administratifs annexes (SPIC<sup>18</sup> et SPA) rapportés aux recettes réelles de fonctionnement du compte administratif principal et des comptes administratifs annexes (SPIC et SPA).

---

<sup>16</sup> Circulaire n° NOR INT/B/01/00202/C du 10 juillet 2001

<sup>17</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 3§III.3.

<sup>18</sup> Cf. circulaire NOR/LBL/B/03/10001/C du 3 janvier 2003

Les résultats à prendre en considération comprennent également les restes à réaliser (en recettes et en dépenses) des deux sections.

## **II.2. Les recettes et les dépenses doivent avoir été inscrites de façon sincère**

La sincérité est à apprécier de la même manière que pour le budget primitif. La sincérité des restes à réaliser en est un élément important et spécifique.<sup>19</sup>

## **III. La procédure**

### **III.1. La procédure en cas d'absence de vote ou de transmission du compte administratif**

#### ***III.1.1. Le préfet saisit la CRC du plus proche budget***

Si le compte administratif n'est pas adopté, le **préfet saisit, selon la procédure prévue à l'article L.1612-5, la CRC du plus proche budget** (décision modificative, budget supplémentaire ou budget primitif suivant, conformément à l'article L.1612-13).

Cette procédure se justifie, en cas de non adoption du compte administratif, par le caractère insincère du budget ainsi transmis :

- s'il reprend les résultats de l'exercice précédent, il convient de s'assurer de la cohérence dans la mesure où ils n'ont pas été arrêtés par l'organe délibérant ;
- s'il ne reprend pas les résultats de l'exercice précédent, il est insincère car il fait abstraction du passé dans la mesure où les recettes et les dépenses n'ont pas encore été arrêtées juridiquement.

En cas d'absence de transmission au préfet du compte administratif, la procédure applicable pour absence d'équilibre réel du budget doit être mise en œuvre. Les étapes suivantes sont reprises ici pour mémoire<sup>20</sup>.

☞ Le délai imparti par l'article L. 1612-12 du CGCT pour l'adoption du compte administratif n'est pas prescrit à peine de nullité. Par conséquent, si la délibération approuvant le compte administratif a été adoptée postérieurement à la date prescrite, cela est sans incidence sur sa légalité (CE 28 juillet 1995, *Mme Medes*, req. n° 93407).

#### ***III.1.2. La CRC rend son avis***

La chambre constate le défaut d'équilibre réel et propose à la commune les mesures de redressement

nécessaires dans un délai de 30 jours à compter de la saisine.

#### ***III.1.3. L'arrêté du budget***

L'arrêté du budget résulte, selon le cas, soit de son adoption par l'organe délibérant soit de son règlement d'office par le préfet (cf. paragraphe II.1.3).

### **III.2. La procédure en cas de déséquilibre du compte administratif**

#### ***III.2.1. Le représentant de l'Etat saisit la CRC du compte administratif***

Le préfet joint à sa saisine outre le compte administratif voté, l'ensemble des informations et documents utilisés pour l'établissement de celui-ci (article R. 1612-27).

Il informe la collectivité ou l'établissement public intéressé de la saisine de la CRC.

Trois cas peuvent se présenter :

- si les recettes et dépenses inscrites sont sincères mais que le compte administratif affiche un déficit supérieur au seuil de 5% ou 10% fixé par l'article L. 1612-14 du CGCT, alors le représentant de l'Etat saisit la CRC dans les conditions de l'article L.1612-14 ;
- si l'insincérité d'une recette ou d'une dépense, au titre des réalisations ou des restes à réaliser, a pour effet de porter le déficit à un montant supérieur au seuil de 5% ou 10% fixé à l'article L.1612-14, alors le représentant de l'Etat saisit la CRC dans les conditions de l'article L.1612-14 ;
- si l'insincérité ne porte pas le déficit au-delà du seuil ou ne déséquilibre pas le résultat, alors le représentant de l'Etat peut saisir le juge administratif sur la base de l'illégalité.

La sincérité des documents budgétaires constitue en effet, d'une manière générale, la condition même de leur équilibre et de leur légalité (CE 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/ BARBUT* ; TA Basse-Terre, 28 juin 1994, *Guadeloupe Transit Déménagement c/ Préfet de la région Guadeloupe*). Il peut même y avoir saisine concomitante du juge administratif et du juge financier (CRC) sous réserve que chacune des deux saisines se fonde sur un moyen différent<sup>21</sup>.

#### ***III.2.2. Examen et correction des budgets à partir du compte administratif par la CRC***

En cas de saisine de la CRC sur le compte administratif, celle-ci propose à la collectivité, dans un délai d'un mois, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre qui peuvent intervenir

<sup>19</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie chapitre 3§II

<sup>20</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 2§II pour plus de détails

<sup>21</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 5§II

soit dans le cadre du budget supplémentaire soit plus vraisemblablement dans le cadre du budget primitif de l'exercice suivant. Ces propositions portent uniquement sur des mesures dont la réalisation relève de la seule collectivité ou de l'établissement public concerné.

Les propositions de la CRC ne portent jamais sur la réformation du compte administratif lui-même, mais sur l'équilibre du budget en cours ou du budget suivant, qui doit nécessairement en reprendre les résultats.

### ***III.2.3. Transmission obligatoire du budget primitif de l'exercice suivant à la CRC***

Le budget primitif de l'exercice suivant est lui-même transmis obligatoirement à la CRC. Si lors de son examen, la CRC constate que la commune n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber le déficit, elle propose les mesures nécessaires au préfet dans un délai d'un mois à partir de la transmission précitée.

L'application de cette procédure n'est pas cumulable avec une saisine de la CRC pour déséquilibre du budget au titre de l'article L.1612-5.

### ***III.2.4. Règlement d'office du budget par le préfet***

Conformément à l'article L. 1612-14 du CGCT, le préfet règle le budget et le rend exécutoire, après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L.2335-2 (subvention exceptionnelle de fonctionnement attribuée par l'Etat).

S'il s'écarte des propositions formulées par la CRC, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

## **III.3. La procédure en cas de rejet du compte administratif**

Lorsque le compte administratif a été rejeté par l'assemblée délibérante (= majorité de voix contre son adoption) et que la date du 30 juin est dépassée, il y a lieu de mettre en œuvre les procédures prévues en cas d'absence de vote du CA (article L. 1612-13 et L. 1612-5 du CGCT – cf paragraphe III.1 du présent chapitre)

En outre,, le troisième alinéa de l'article L.1612-12 prévoit une procédure particulière en cas de rejet du compte administratif par l'organe délibérant. Cette procédure est destinée à substituer le compte de gestion au compte administratif pour la liquidation de dotations et de prélèvements.

La procédure est la suivante :

- le représentant de l'Etat constate le rejet du compte administratif par délibération de l'organe délibérant accompagnée du projet de compte administratif rejeté ;
- le représentant de l'Etat saisit sans délai la CRC du compte administratif rejeté ; il joint à sa saisine le compte administratif rejeté accompagné de la délibération de rejet et du compte de gestion établi par le comptable.

- la CRC formule dans un délai d'un mois un avis sur la conformité du projet de compte administratif au compte de gestion.

L'avis de la CRC entraîne les conséquences suivantes :

- soit la CRC constate la conformité des deux documents et le compte administratif rejeté est validé pour la liquidation des dotations de l'Etat et des prélèvements à effectuer visés au troisième alinéa de l'article L.1612-12 (ex : FSRIF, FCTVA, ... ) ;
- soit la CRC rend un avis de non-conformité du compte administratif au compte de gestion et la substitution ne peut alors s'opérer.

### ***A noter :***

La procédure de substitution ne peut s'engager en l'absence du compte de gestion.

Les dispositions de l'article L.1612-13 afférentes à la saisine de la CRC sur le plus proche budget s'appliquent (cf III.1.1).

## **IV. Les effets de la saisine de la CRC**

### **IV.1. Suspension de l'exécution du budget transmis**

**Dans les trois cas de saisine de la CRC (absence, déficit et rejet du compte administratif), le plus proche budget suivant le compte administratif est déferé à la CRC.**

En effet, en cas d'absence de transmission au préfet du compte administratif, l'article L.1612-13 renvoie à l'application de la procédure prévue par l'article L.1612-5 : *« à défaut de transmission du compte administratif, le représentant de l'Etat saisit, selon la procédure prévue par l'article L.1612-5, la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la collectivité territoriale ».*

**En application de l'article L.1612-10, « la transmission du budget de la collectivité à la chambre régionale des comptes a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure ».**

Toutefois sont applicables à compter de cette transmission :

- les dispositions de l'article L.1612-1 pour les dépenses de la section de fonctionnement (cf. III supra) ;
- les dispositions de l'article L. 1612-10 pour les dépenses de la section d'investissement (possibilité d'engager, liquider et mandater dans la limite de la moitié des crédits inscrits au budget N-1).

## **IV.2. Suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante**

Dès la saisine de la CRC, les pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière budgétaire sont suspendus jusqu'au terme des procédures engagées.

En effet, en cas d'absence ou de rejet du compte administratif, l'article L.1612-9 prévoit « *qu'à compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article L.1612-5, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire* ».

En cas de déficit du compte administratif, l'article L.1612-14 implique la suspension des pouvoirs budgétaires de l'organe délibérant. Il revient en effet au représentant de l'Etat de régler et rendre exécutoire le budget le plus proche.

Il est cependant à noter que la suspension des pouvoirs de l'assemblée délibérante n'a ni pour objet ni pour effet de lui interdire de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 octobre 1985, *Bodin et A*).

# Chapitre 4. L'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires

---

## I. Le principe

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires et l'ordonnateur doit les mandater.

### I.1. La notion de dépense obligatoire

La notion de dépense obligatoire est précisée par l'article L.1612-15 :

**« Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé ».**

Pour les communes, une liste non exhaustive de ces dépenses figure à l'article L.2321-2.

Y figurent essentiellement des dépenses de fonctionnement que les communes doivent acquitter dans l'intérêt des habitants de la commune ou de tiers, dont notamment :

- la participation des communes à des services d'intérêt local ;
- l'entretien de l'hôtel de ville, des voies communales, des cimetières, des stations d'épuration des eaux usées ;
- la rémunération des agents communaux ;
- certaines dépenses relatives à l'enseignement primaire ;
- les impôts et taxes sur les biens et les activités des communes ;
- les dettes exigibles dont la définition a été fixée par la jurisprudence (CE, 11 mars 1887, commune de Marciac, LEBON, p. 214):
  - l'origine juridique de la dette est certaine (loi, contrat, décision juridictionnelle) ;
  - la condition entraînant l'obligation à la charge de la collectivité est remplie (exécution du contrat...) ;
  - le montant de la dette a été exactement calculé (la dette est liquide) ;
  - la dette ne fait pas l'objet d'une contestation sérieuse, ni dans son principe, ni dans son montant, ni sur l'identité du créancier.
- les dotations aux amortissements des immobilisations pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et leurs établissements publics ; la liste des immobilisations concernées est énoncée à l'article R.2321-1 ;

- les dotations aux provisions dans les trois cas visés par l'article L.2321-222.

Y figurent également les dépenses liées au remboursement du capital et des intérêts d'emprunt. (Voir sur ce point la circulaire NOR IOC/B/12/07910/C du 13 avril 2012).

Les dépenses obligatoires des EPCI sont prévues par renvoi de l'article L.5211-36.

Les dépenses obligatoires des départements font également l'objet d'une liste non exhaustive à l'article L.3321-1 et celles des régions à l'article L.4321-1.

La jurisprudence a précisé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 1612-15 qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire que si elle correspond à une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi délit ou de toute autre source d'obligation (CE, 17 déc. 2003, Sté Natexis-Banque populaire, req. n° 249089).

#### **A noter :**

La charge générée par le rattachement des intérêts courus non échus (ICNE) en fin d'exercice ne constitue pas une dépense obligatoire, contrairement à la charge générée par le paiement des intérêts à l'échéance. Toutefois, le rattachement des ICNE est une garantie de sincérité budgétaire.

### I.2. L'inscription d'office

**Les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires doivent être inscrits au budget de la collectivité territoriale concernée et ensuite faire l'objet d'un mandatement.**

Lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité ou l'a été pour un montant insuffisant, le préfet ne peut procéder à son inscription d'office qu'après avis de la CRC, conformément à l'article L.1612-15. Il agira alors en lieu et place de l'ordonnateur en suivant la procédure décrite dans la première partie<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf. l'article R.2321-2 :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunt, les prêts et les créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- dès que des restes à recouvrer sur comptes de tiers paraissent compromis.

<sup>23</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 4§II.1.

### I.3. Le mandatement d'office

L'article L.1612-16 prévoit qu'à défaut de mandatement par l'ordonnateur des dépenses qui auront fait l'objet d'une procédure d'inscription d'office, mais également des dépenses dotées de crédits au budget, le préfet peut y procéder d'office.

### I.4. L'inscription et le mandatement d'office des intérêts moratoires

Les intérêts moratoires dus par les collectivités locales, dans le cadre des commandes publiques, constituent des dépenses obligatoires.

L'article L.1612-18 permet d'assurer un caractère automatique au règlement des intérêts moratoires dus par les collectivités locales lorsqu'ils ne sont pas mandatés en même temps que le principal.

### I.5. L'inscription et le mandatement d'office des dépenses résultant de décisions juridictionnelles

**Selon l'article L.1612-17, l'inscription et le mandatement d'office de droit commun prévus aux articles L.1612-15 et L.1612-16 ne peuvent s'appliquer à une dépense obligatoire résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée<sup>24</sup>.**

Ces opérations demeurent régies par la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée est celle qui ne peut plus faire l'objet de recours, comme l'a précisé la jurisprudence dans trois séries de cas :

- lorsqu'il s'agit d'un jugement rendu en premier ressort et après expiration du délai d'appel (CE du 9 mai 1980, *ONIC*) ou après rejet de l'appel interjeté (CE du 9 juin 1995, *LESPIRIT*) ;
- lorsqu'il s'agit d'un jugement ou d'un arrêt d'une juridiction statuant en dernier ressort, même si cette décision peut faire l'objet ou fait effectivement l'objet d'un recours en cassation (CE du 27 oct. 1995, *Ministre du logement c/MATTIO*) ;
- lorsqu'il s'agit d'une décision du Conseil d'Etat, qui a toujours force de chose jugée.

Une autre condition est prévue par la loi du 16 juillet 1980, confirmée dans un avis du Conseil d'Etat du 5 janvier 1989, selon laquelle la ladite loi ne s'applique que lorsque la décision passée en force de chose jugée mentionne le montant que la collectivité ou l'établissement a été condamné à payer.

---

<sup>24</sup> Voir circulaire du 4 juillet 2002 n° NOR/LBL/02/10006/C relative à l'exécution des décisions de justice condamnant une collectivité locale au paiement d'une somme d'argent.

### I.6. Les opérations de trésorerie

Les opérations de trésorerie ne constituent pas des dépenses et des recettes, mais de simples mouvements (cf. art. 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Ne donnant pas lieu à mandatement, elles ne peuvent faire l'objet d'inscriptions ou de mandatements d'office. Il en va ainsi pour le remboursement des lignes de crédit non consolidées, qui ne s'effectue pas par un mandat mais par un ordre de paiement.

Seule la consolidation, en constatant une recette d'emprunt, permet d'inscrire ou de mandater d'office le remboursement. La consolidation s'opère par l'émission d'un titre de recette à l'initiative de l'ordonnateur (cf. art. 44 et 45 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique).

Les collectivités locales ont également la possibilité de souscrire un emprunt complexe assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (CLTR ou OCLT). Il s'agit juridiquement d'un contrat d'emprunt.

Ce contrat combine un emprunt classique avec une ligne de trésorerie. La «*part emprunt*», qui sert à équilibrer les dépenses d'investissement, constitue une ressource budgétaire amortie selon les conditions propres au contrat. La «*part ligne de trésorerie*» permet à la collectivité de disposer d'une ligne de trésorerie.

Le traitement budgétaire et comptable de ce type d'emprunt a été précisé dans la circulaire du 6 décembre 2002 qui distingue entre les opérations afférentes à l'emprunt (amortissement contractuel principalement en dépense) et les opérations résultant de l'option de tirage sur ligne de trésorerie (tirages et remboursements en fonction des variations de liquidités disponibles). Les deux types d'opérations sont retracés au budget respectivement aux comptes 16441 (pour la part emprunt) et 16449 (pour la part ligne de trésorerie).

## II. La procédure

### II.1 La procédure d'inscription d'office

**L'inscription d'office d'une dépense obligatoire complète la procédure de rétablissement de l'équilibre réel du budget prévue par l'article L.1612-5.**

Ainsi, tant que le délai d'un mois après la transmission du budget impartie au représentant de l'Etat par l'article L.1612-5 n'est pas expiré, celui-ci doit mettre en œuvre la procédure de ce même article L.1612-5 puisque le budget en cause ainsi adopté n'est pas en équilibre réel, dans la mesure où il ne retrace pas l'intégralité des dépenses à acquitter.

A l'expiration de ce délai, en revanche, il y a lieu de recourir à la procédure de l'article L.1612-15.

#### *II.1.1. La saisine de la CRC*

**Peuvent saisir la CRC : le préfet mais également le comptable public concerné, c'est-à-dire celui de la collectivité débitrice, et toute personne y ayant intérêt.**

Cette saisine doit être motivée et s'appuyer sur toutes justifications utiles (article R.1612-32). Concernant le délai de saisine de la CRC, aucune condition n'est prévue, à l'exception de la règle de la déchéance quadriennale des créances publiques fixée par la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968.

**→ soit la CRC, qui doit se prononcer dans un délai d'un mois, ne reconnaît pas le caractère obligatoire de la dépense en cause ou constate que les crédits sont suffisants pour sa couverture.**

Elle notifie alors sa décision motivée à l'auteur de la demande dans un délai d'un mois, à la collectivité concernée et au représentant de l'Etat. S'il n'est pas l'auteur de la demande, la procédure s'arrête.

Le refus de la CRC de constater le caractère obligatoire d'une dépense met un terme à la procédure car le préfet est lié par l'avis de la CRC, ce qui constitue une garantie pour la collectivité. En conséquence, cet avis est une décision administrative faisant grief susceptible de recours contentieux (CE, 23 mars 1984, *Organisme de gestion des écoles catholiques de Couéron*, Lebon, p. 126).

**→ soit la CRC reconnaît le caractère obligatoire de la dépense et constate qu'elle n'est pas inscrite ou l'est pour un montant insuffisant.**

Elle adresse alors à la collectivité une mise en demeure d'inscrire la dépense au budget.

Si dans un délai d'un mois, la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la CRC demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget de la commune et propose, si besoin, la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire.

Le conseil d'Etat a jugé que l'avis de mise en demeure d'une CRC était insusceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif en tant que premier acte de procédure pouvant aboutir éventuellement à l'inscription d'office par le préfet (CE, 30 janvier 1987, *département de la Moselle*).

### ***II.1.2. Le règlement du budget par le préfet***

**Le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié, conformément à l'avis rendu par la chambre.**

**Il peut s'écarter des propositions de la CRC par décision motivée.** Dans ce cas, le préfet n'est pas lié par les propositions de la CRC, mais sa compétence n'est pas totalement discrétionnaire. Son refus d'appliquer les propositions de la CRC doit être motivé et peut faire l'objet d'un contrôle du juge de l'excès de pouvoir qui sera conduit à préciser les cas où le préfet peut refuser d'inscrire d'office une dépense obligatoire alors même que la CRC lui propose de le faire. En cas d'illégalité constatée, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde (CE, 29 avril 1987, *école Notre-Dame-de-Kemirton*).

Conformément à l'article R.1612-11, la décision par laquelle le préfet règle le budget et le rend exécutoire est adressée dans le délai de 20 jours à compter de la notification de l'avis de la chambre régionale des comptes d'une part à la collectivité, d'autre part à la chambre.

Il est toutefois à noter que le non respect du délai de 20 jours n'est pas susceptible d'entacher d'illégalité un arrêt préfectoral (Cour administrative d'appel de Paris, n° 94PA00296, 13 décembre 1994, *Antoine*).

## **II.2. La procédure de mandatement d'office**

**L'article L.1612-16 prévoit que cette procédure de mandatement d'office est indépendante de celle de l'inscription d'office.** Ni l'article L.1612-16, ni aucune autre disposition législative, ne subordonnent le mandatement d'office d'une dépense obligatoire à une consultation de la chambre régionale des comptes lorsque ce mandatement n'implique pas au préalable une inscription d'office au budget (CE 9 avril 1999, *Commune de Killem*, req. n° 163973).

Le préfet, s'il constate que les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire inscrite au budget sont disponibles, peut engager la procédure du mandatement d'office. Il constate lui-même le caractère obligatoire de la dépense. Le préfet est tenu de procéder au mandatement d'office si l'ordonnateur refuse de mandater une dépense inscrite d'office dans son budget à la diligence du préfet.

Toute personne y ayant intérêt peut saisir le préfet (créancier par exemple, cf. circulaire interministérielle n° NOR/INT/B/88/00373/C du 20 octobre 1988). Cette procédure se déroule en deux étapes :

### ***II.2.1. Le préfet met en demeure le chef de l'exécutif de mandater les crédits en cause***

L'absence de cette mise en demeure préalable entache d'illégalité l'arrêté préfectoral mandant la dépense obligatoire (CE, 21 décembre 1994, *Département de la Marne*, Lebon p.567).

En outre, cette mise en demeure n'est pas, en elle-même une décision administrative faisant grief et donc susceptible d'être déférée au juge administratif puisqu'elle ne constitue que le premier acte de la procédure qui pourra éventuellement aboutir au mandatement d'office de la dépense par le préfet. Seule la décision du Préfet de mandater d'office la dépense sur le budget de la collectivité est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 12 octobre 1994, *Département des Alpes de Haute-Provence*).

### ***II.2.2. Le préfet mandate d'office les crédits***

Si dans un délai d'un mois suivant la mise en demeure, le chef de l'exécutif refuse toujours de mandater les crédits en cause, il revient au préfet d'y procéder d'office par arrêté.

Si la dépense est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement du budget primitif, le délai dont dispose le maire après la mise en demeure est de deux mois.

#### **A noter :**

En refusant d'inscrire d'office au budget de la collectivité, le montant de la dépense obligatoire calculée par la chambre régionale des comptes, sans prendre de décision motivée justifiant son refus de se conformer à ces propositions, le représentant de l'Etat commet une illégalité. Cette illégalité constitue une faute lourde qui engage la responsabilité de l'Etat (CE du 26 juin 1987, n° 67 725, *ministère de l'intérieur c/ organisme de gestion de l'école « La providence »*).

### **II.3. La procédure d'inscription et mandatement d'office des intérêts moratoires**

➔ Le comptable assignataire de la dépense doit informer l'ordonnateur et le représentant de l'Etat.

L'article L.1612-18 fait obligation au comptable assignataire de la dépense d'informer, dans un délai de 10 jours suivant la réception de l'ordre de paiement, l'ordonnateur et le représentant de l'Etat de l'existence d'intérêts moratoires dus et non mandatés.

D'autre part, des délais précis sont impartis au préfet pour mettre en œuvre, dès qu'il a connaissance de cette information, la procédure de mandatement d'office des sommes dues à ce titre et le cas échéant la procédure d'inscription d'office, si les crédits nécessaires ne figurent pas au budget de la collectivité :

➔ lorsqu'il a connaissance de l'existence d'intérêts moratoires non mandatés, le préfet adresse dans un délai de quinze jours à l'ordonnateur la mise en demeure de mandatement.

➔ à défaut, d'exécution dans un délai d'un mois, le représentant de l'Etat procède au mandatement d'office de la dépense.

Si les crédits nécessaires ne figurent pas au budget de la collectivité locale concernée, le préfet saisit la chambre régionale des comptes au titre de la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires prévues à l'article L.1612-15, dans un délai de 15 jours à partir de la date où il a connaissance de cette insuffisance de crédits.

Il procède ensuite au mandatement d'office des sommes correspondantes dans les 15 jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou de sa décision réglant le budget rectifié.

Toutefois, cette procédure n'est mise en œuvre que lorsque le montant du mandat correspondant au règlement du principal est supérieur à un seuil de 4600 euros, conformément au décret n° 86-429 du 14 mars 1986.

### **II.4. La procédure d'inscription et de mandatement d'office des dépenses résultant d'une décision juridictionnelle**

#### ***II.4.1. L'articulation entre les procédures d'inscription et de mandatement de droit commun et celles relatives aux dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée.***

L'article L.1612-17 prévoit une procédure particulière pour l'inscription et le mandatement de dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée.

Cette procédure a été instituée par la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 modifiée notamment par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et précisée par le décret n°2008-479 du 20 mai 2008. La loi prévoit la seule intervention du préfet à l'exclusion de celle de la CRC.

Deux conditions subordonnent l'application de la procédure énoncée par la loi du 16 juillet 1980 : la décision de justice doit être passée en force de chose jugée ; le montant de la dépense doit être précisé par la décision de justice<sup>25</sup>.

Dès lors, la procédure de mandatement d'office des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles résultant d'une décision juridictionnelle relève du régime de droit commun avec intervention de la chambre régionale des comptes en vertu des articles L.1612-15 et L.1612-16 lorsqu'il s'agit :

- de décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée et portant condamnation au paiement d'une somme d'argent dont le montant n'a pas été fixé par la décision elle-même ;
- de décisions juridictionnelles non passées en force de chose jugée, mais néanmoins exécutoires (autorité de la chose jugée).

Par conséquent, il appartient au représentant de l'Etat de se prononcer sur le bien fondé de la demande de mandatement d'office adressée à la suite d'une décision de justice frappée par ailleurs d'appel. Le cas de refus implicite du représentant de l'Etat de procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire, si l'ordonnateur s'abstient de la mandater, a déjà été jugé constitutif d'une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (CE du 26 juin 1987 n°67 725, *ministre de l'intérieur c/organisme de gestion de l'école « La providence »*).

#### ***II.4.2. La procédure d'inscription et de mandatement de dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée.***

La loi n°80-539 du 16 juillet 1980 et le décret n°2008-479 du 20 mai 2008 prévoient la mise en œuvre de la procédure d'inscription et de mandatement de

---

<sup>25</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 4§I.5



dépenses résultant d'une décision de justice passée en force de chose jugée selon les étapes suivantes :

→ Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, la somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

→ Si la collectivité dispose des crédits suffisants :

A défaut de mandatement dans le délai de 2 mois, le préfet, saisi par le créancier d'une demande de paiement de la somme due, dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour vérifier l'existence de crédits suffisants et procéder au mandatement d'office (cf. le 1<sup>er</sup> aliéna du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 et article 9 du décret n° 2008-479.)

→ En cas d'insuffisance de crédits :

L'ordonnateur de la dépense est tenu d'aviser le créancier, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception avant l'expiration du délai de 2 mois, du montant de la somme due qui fera l'objet d'un mandat de paiement ultérieur (cf. art. 7 du décret n° 2008-479). Une copie de la lettre est transmise au Préfet (cf. art. 8). A défaut, le créancier saisit le préfet dans le délai de 2 mois suivant la notification de la décision de justice.

En cas d'insuffisance de crédit constatée dans le délai d'un mois suivant la demande du créancier, le préfet adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer des ressources nécessaires (cf. art. 9 du décret n° 2008-479).

Remarque : Il ne peut être procédé à l'inscription d'office des sommes correspondantes au budget sans qu'une mise en demeure ait été préalablement adressée par l'autorité de contrôle à la collectivité : l'omission de cette formalité entraîne la nullité de l'inscription d'office (CE, 23 décembre 1988, *Ville de Romans-sur-Isère*, req. n° 90014 : Lebon 471).

Si l'ordonnateur n'a pas dégagé ou créé ces ressources à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la mise en demeure (ou de deux mois si la dette est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement), le préfet y pourvoit et procède à l'inscription de la dépense sans délai. Il dégage, le cas échéant, les ressources nécessaires, soit en réduisant les crédits affectés à d'autres dépenses et encore libres d'emploi, soit en augmentant les ressources.

Si la collectivité n'a pas mandaté la somme due dans les 8 jours suivant la notification de l'inscription d'office (cf. art. 10 du décret), le préfet y procède d'office dans le délai d'un mois.

→ Les pouvoirs d'action renforcés du préfet et la responsabilité de l'Etat

La loi a prévu un pouvoir de substitution d'action au profit du préfet lorsqu'une commune omet ou refuse d'exécuter une décision de justice la condamnant au paiement d'une somme d'argent (cf. II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 et article 10 du décret du 20 mai 2008.)

A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé la portée des dispositions de la loi précitée dans la décision *Société*

*ferrière de Campoloro et a.* (18 novembre 2005, req. n° 271898 : Lebon 515) : « Par les dispositions du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980, le législateur a entendu donner au représentant de l'Etat, en cas de carence d'une collectivité territoriale à assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, et après mise en demeure à cet effet, le pouvoir de se substituer aux organes de cette collectivité afin de dégager ou de créer les ressources permettant la pleine exécution de cette décision de justice. A cette fin, il lui appartient, sous le contrôle du juge, de prendre, compte tenu de la situation de la collectivité et des impératifs d'intérêt général, les mesures nécessaires. Au nombre de ces mesures, figure la possibilité de procéder à la vente des biens appartenant à la collectivité dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge. Si le préfet s'abstient ou néglige de faire usage des prérogatives qui lui sont conférées par la loi, le créancier de la collectivité territoriale est en droit de se retourner contre l'Etat en cas de faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de tutelle. En outre, dans l'hypothèse où, eu égard à la situation de la collectivité, notamment à l'insuffisance de ses actifs, ou en raison d'impératifs d'intérêt général, le préfet a pu légalement refuser de prendre certaines mesures en vue d'assurer la pleine exécution de la décision de justice, le préjudice qui en résulte pour le créancier de la collectivité territoriale est susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique s'il revêt un caractère anormal et spécial ».

Ainsi, le Conseil d'Etat a relevé que, pour faire exécuter une décision de justice, le préfet peut procéder à l'aliénation du patrimoine de la collectivité, y compris la partie du patrimoine public non indispensable au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge, afin de créer des recettes nouvelles permettant d'honorer les décisions de justice mises à la charge de la collectivité (sauf motif d'intérêt général et sous le contrôle du juge). Par ailleurs, le juge a ajouté qu'une inaction du préfet peut être de nature à fonder une action en responsabilité de l'Etat pour faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de tutelle. Ce recours sera alors introduit par le créancier de la collectivité territoriale. Enfin, le refus du préfet pour des motifs prévus par la loi de prendre certaines mesures en vue d'assurer la pleine exécution de la décision de justice peut engager la responsabilité de la puissance publique à raison du préjudice qui en résulterait pour le créancier de la collectivité territoriale si ce préjudice revêt un caractère anormal et spécial.

→ Les droits des créanciers

Le décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 organise la bonne information du créancier afin de garantir ses droits. Celui-ci doit donc recevoir, par lettre recommandée avec accusé de réception, un avis de l'ordonnateur précisant la date de l'ordonnancement ou du mandatement de la somme due ainsi que la désignation du comptable assignataire.

Une copie de ces lettres est adressée au représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 8.

L'inaction du préfet engagerait sa responsabilité et sa mise en cause possible devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 313-12 du code des juridictions financières.

Cette procédure, qui demeure exceptionnelle, peut toutefois entraîner des conséquences pécuniaires importantes pour l'Etat : par un arrêt rendu le 26 septembre 2006 dans l'affaire de la société fermière de Campoloro, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi condamné la France au paiement de très importantes indemnités aux sociétés requérantes pour défaut d'exécution d'une décision de justice.

# Chapitre 5. Les rapports entre le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité<sup>26</sup>

---

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a substitué au pouvoir de tutelle un contrôle de légalité *a posteriori* des actes des autorités locales faisant intervenir le juge administratif sur saisine du préfet ou de quiconque y ayant intérêt. Ce contrôle peut s'exercer sur tous les actes des collectivités territoriales et notamment sur les actes budgétaires.

Parallèlement, la loi du 2 mars 1982 a mis en place un contrôle spécifique des actes budgétaires des collectivités locales, organisé autour du préfet et des CRC, qui doit permettre de veiller au respect des règles fondamentales que le législateur a édictées dans un souci de bonne gestion financière.

Les actes budgétaires des collectivités territoriales relèvent ainsi des deux mécanismes de contrôle *a posteriori* institués par la loi du 2 mars 1982 :

- en tant qu'actes administratifs, ils sont soumis au contrôle de légalité de droit commun défini par l'article L.2131-6 du CGCT ;
- en tant qu'actes budgétaires, ils sont soumis aux procédures spéciales édictées par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du CGCT.

L'articulation de ces deux procédures s'effectue en fonction de leur spécificité ; ce sont en effet leurs caractères respectifs qui commandent le recours à l'une ou à l'autre procédure, et parfois aux deux consécutivement.

## I. La définition du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité

### I.1. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est un contrôle de droit commun qui porte d'abord, en ce qui concerne les actes budgétaires, sur la légalité externe des actes. Une attention particulière sera portée à la compétence de l'auteur de l'acte et au respect des procédures légales.

En outre, il s'attache également à leur légalité interne. La jurisprudence retient en général quatre cas :

- l'erreur de fait,
- l'erreur de droit,
- le détournement de procédure ou de pouvoir,

- l'erreur d'appréciation.

Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* exercé par le tribunal administratif sur saisine du représentant de l'Etat ou de toute personne ayant intérêt à agir dans le délai de deux mois.

Avant la saisine du TA, le Préfet peut exercer un recours gracieux ou une demande d'information complémentaire dans les conditions suivantes :

- le recours gracieux ou la demande d'information complémentaire doit être formée dans le délai de recours contentieux (c'est à dire dans le 2 mois suivant la réception de l'acte litigieux en préfecture: CE, 16 mai 1984, cne de Vigneux sur Seine);
- le recours gracieux ou la demande d'information complémentaire a pour effet de faire courir à nouveau le délai de recours contentieux (2 mois) à compter de la réponse de l'autorité ou de la réception des documents (CE, 27 février 1995, Préfet de l'Essonne c/ Conseil général de l'Essonne).
- le délai imparti à l'autorité locale pour répondre est de 2 mois. Le silence gardé pendant 2 mois par l'autorité locale vaut décision implicite de rejet de la demande.

Le contrôle de légalité vise à mettre fin à une situation de violation de la loi. Il aboutit à l'annulation totale ou partielle de l'acte litigieux.

### I.2. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire ne s'applique qu'aux actes budgétaires au sens strict, c'est-à-dire au budget primitif, aux éventuels budgets supplémentaires et décisions modificatives, enfin aux comptes administratifs. Il ne s'applique pas aux actes non budgétaires même si ceux-ci ont une incidence financière (marchés par exemple).

Il porte exclusivement sur les quatre points suivants :

- la date de vote du budget primitif (articles L.1612-1 et L.1612-2) ;
- l'équilibre réel du budget (articles L.1612-4 à L.1612-7) ;
- l'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif (articles L.1612-12 à L.1612-14) ;
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (articles L.1612-15 à L.1612-18).

Il se distingue du contrôle de légalité classique par au moins deux caractéristiques :

- il confère au préfet un pouvoir de substitution ;
- il prévoit aux côtés du préfet l'intervention non du juge administratif de droit commun

---

<sup>26</sup> cf. circulaire NOR/INT/B/97/00228/C du 30 décembre 1997

mais d'une juridiction administrative spécialisée, qui, en l'espèce, agit en qualité d'autorité administrative, la chambre régionale des comptes.

En outre, les lettres d'observation et ou les demandes de pièces complémentaires adressées par le représentant de l'Etat dans le cadre des procédures spécifiques de contrôle budgétaire (Article L. 1612-1 et suivant)n'ont pas pour effet de suspendre ou de proroger les délais de saisine de la CRC (cf CE, 16 mai 1984, cne de Vigneux sur Seine, « *sauf dans les cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont institué des procédures particulières, toute décision administrative peut être l'objet d'un délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux qui interrompt le cours de ce délai.* ».

Le contrôle budgétaire tend à ce que chaque commune soit dotée d'un budget satisfaisant à l'obligation fondamentale d'équilibre et de sincérité des dépenses et des recettes. Il conduit à la réformation de l'acte litigieux.

## II. L'articulation des deux procédures

→ Si l'illégalité d'un acte budgétaire ne relève pas des procédures spéciales prévues aux articles L.1612-1 à L.1612-20, c'est le contrôle de légalité qui jouera.

Ainsi, l'absence de sincérité des écritures budgétaires ne conduisant pas à un déséquilibre du budget devrait faire l'objet d'une saisine du juge administratif. Une solution identique serait à appliquer en cas de non-respect de certaines règles souvent liées aux conditions d'élaboration, d'adoption ou de présentation des actes budgétaires : absence de débat d'orientation budgétaire préalable et distinct, (TA de Montpellier, n° 951115, 11 octobre 1995, *M. BARD c/ commune de Bedarieux*), absence d'annexes aux documents budgétaires (TA Versailles, n°932 524, n°932534, n°932536 du 13 décembre 1994, *SAN de St-Quentin-en-Yvelines*, CE, 20 novembre 1996, *commune de Chilly-Mazarin*), absence de quorum lors du vote du budget (CE, 11 avril 1986, *communes de Louchats*, req. n° 60580) ou encore absence de vote du compte de gestion préalable à l'adoption du compte administratif (CE, 28 juillet 1995, *Mme MEDES*, Lebon p. 688).

→ Si l'irrégularité est susceptible de se rattacher également aux procédures spéciales de contrôle budgétaire, il conviendra de combiner les deux types de contrôle.

Dans un arrêt de 1988 (23 décembre 1988, *département du Tarn c/ M. BARBUT*, Lebon p. 466), le Conseil d'Etat<sup>27</sup> a en effet jugé que « *si l'existence de la procédure de redressement prévue par l'article 8*

*(à présent article L.1612-5) fait obstacle à ce qu'un budget soit déféré devant le juge de l'excès de pouvoir pour défaut d'équilibre réel, cette irrecevabilité ne peut être opposée lorsque le préfet n'a pas saisi la chambre régionale des comptes dans le délai d'un mois qui lui est imparti pour ce faire.* ».

Ainsi, tant que le délai de 30 jours donné au préfet pour engager la procédure spécifique de redressement de l'équilibre budgétaire n'est pas écoulé, le budget ne peut pas être déféré au tribunal administratif pour annulation sur le fondement de l'absence d'équilibre réel.

Si, passé ce délai de 30 jours, le préfet n'a pas engagé la procédure de redressement du budget, les personnes justifiant d'un intérêt peuvent dans le délai de recours de deux mois en demander l'annulation au tribunal administratif sous réserve qu'il soit satisfait aux conditions de droit commun du recours pour excès de pouvoir (CE 27 mai 1994, *Braun, Ortega, Buisson et autres*, req. n°112026).

Il peut y avoir saisine concomitante du juge administratif et du juge financier sous réserve que chacune des deux saisines se fonde sur un moyen différent.

« *L'existence de la procédure prévue par les dispositions précédentes (L. 1612-4 et L. 1612-5) ne fait pas obstacle à ce que le préfet, qui a saisi la chambre régionale des comptes d'un budget d'un établissement public local voté en déséquilibre, puisse présenter devant le juge de l'excès de pouvoir un déféré dirigé contre une délibération modifiant ce budget et intervenue avant la tenue de cette procédure, dès lors que le déféré n'est pas fondé sur la méconnaissance de la règle de l'équilibre réel.* » (CAA Lyon, 7 novembre 1996, *Préfet de la Haute-Corse*).

Au regard de la solution dégagée par le conseil d'Etat pour la procédure de l'article L.1612-5, on peut évoquer également ce qu'a été la position du juge pour les autres aspects du contrôle budgétaire :

**Article L.1612-2** : En vertu des dispositions de l'article L. 1612-2, le dessaisissement de l'organe délibérant de sa compétence budgétaire ne résulte pas de la seule circonstance que le budget n'a pas été adopté avant le 15 avril de l'exercice, mais est subordonné à la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat. Il en résulte que le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'organe délibérant de la collectivité territoriale n'était plus compétent pour adopter après le 15 avril le budget primitif de l'exercice dès lors que la CRC n'avait pas été saisie (CAA Lyon, 12 juillet 2007, *Commune de Charvieu-Chavagneux*, req. n° 03LY00412).

A cet égard, un budget qui serait voté après la date fixée par la loi, mais avant saisine par le représentant de l'Etat de la chambre régionale des comptes, n'aurait pas à être déféré à la chambre ou au tribunal administratif dès lors qu'il remplirait les autres conditions fixées par la loi, notamment en ce qui concerne l'équilibre réel.

Il en va de même s'agissant d'un budget transmis hors des délais légaux mais avant saisine de la chambre régionale des comptes.

<sup>27</sup> Cf. également CE, n° 103273 du 9 juillet 1997, *commune de Garges-lès-Gonnesses* ; CE, 27 mai 1994, *Braun, Ortega, Buisson et autres* et CAA de Bordeaux, N°03BX01403 du 14 mars 2006, *M. Cémenté*.

**Article L.1612-14** : Le tribunal administratif de Basse-Terre a annulé le compte administratif 1992 de la région Guadeloupe en s'appuyant sur la jurisprudence dégagée par l'arrêt précité du Conseil d'Etat, "*Département du Tarn c/ Barbut*", le préfet n'ayant pas déferé le compte administratif 1992 à la chambre régionale des comptes alors qu'il comportait un déficit réel supérieur à 5 % (TA Basse-Terre, 1<sup>er</sup> mars 1994, *M. Thésaurus c/ région Guadeloupe*).

**Article L.1612-15** : A l'opposé, le Conseil d'Etat dans la décision "*Commune de Gardonne c/ Préfet de la Dordogne*" du 13 mars 1989 (Lebon, p. 90) a rejeté le recours du préfet visant à annuler une délibération de la commune de Gardonne refusant l'inscription d'une dépense obligatoire. En effet, le recours pour excès de pouvoir n'est, dans cette hypothèse, ouvert ni au préfet, ni au créancier à qui l'article L.1612-15 du CGCT ouvre la possibilité de saisir la CRC pour qu'elle constate le caractère obligatoire de la dépense. Cette jurisprudence a été confirmée par une décision de 1995 (CE, 30 janvier 1995, *Préfet des Côtes d'Armor*, req. n° 124676).

**Article L.1612-16** : Le tribunal administratif de Rennes a jugé que le refus opposé par le maire à un créancier de mandater une dépense obligatoire ne peut être déferé par celui-ci devant le juge administratif. La loi permet en effet au créancier de demander au préfet de mettre en demeure la collectivité de mandater la dépense et, le cas échéant de se substituer à elle (TA Rennes, 3 novembre 1983, *OGEC Sainte Anne du Baud*, p. 569).

Si en première analyse, il peut apparaître une contradiction entre l'arrêt du conseil d'Etat "*département du Tarn c/ Barbut*", le jugement du TA de Basse-Terre et les arrêts "*commune de Gardonne*" et "*OGEC Sainte Anne du Baud*", il convient de souligner que la différence majeure entre les procédures des articles L.1612-2, L.1612-5, L.1612-14 et la procédure de l'article L.1612-15, réside dans les autorités ou personnes susceptibles de saisir la chambre régionale des comptes.

Dans le premier cas, le préfet étant seul compétent, une éventuelle inaction de sa part bloque les procédures du contrôle budgétaire prévues. Dans le second cas, dès lors que la procédure est ouverte à toute personne y ayant intérêt, toute contestation sur l'inscription d'une dépense obligatoire est examinée par la chambre régionale des comptes.

### III. Le contrôle par le juge administratif des actes effectués dans le cadre des procédures de contrôle budgétaire

Le principe fondamental applicable en la matière est que seul l'acte qui clôt la procédure de contrôle budgétaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Les autres actes de la procédure sont considérés par le juge comme des actes non détachables d'une opération complexe. Ils sont donc insusceptibles de recours devant le juge de l'excès de

pouvoir. Ainsi, est insusceptible de contestation la décision par laquelle la CRC reconnaît le caractère obligatoire d'une dépense (CE, 2 octobre 1992, *ministère des finances c/ SA crédit immobilier de la Somme, commune de la Chapelle en Serval*, Lebon p.352) ou encore la mise en demeure d'inscrire cette dépense à son budget adressée à la collectivité (CE, 20 octobre 1995, *Commune de Beauchemin*).

#### **A noter :**

Les actes soumis au contrôle du juge sont donc principalement :

- la décision de la CRC de ne pas reconnaître le caractère obligatoire d'une dépense (CE, 23 mars 1984, *Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron*, Lebon p. 126) puisque celle-ci lie le préfet conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 4 novembre 1988, *Syndicat mixte du collège de Val de Sarre*, Lebon p. 395) et met un terme à la procédure d'inscription ou de mandatement d'office ;
- l'arrêt du préfet ; le contrôle du juge porte notamment sur sa motivation : l'absence de motivation suffisante étant de nature à entraîner l'annulation de l'arrêt préfectoral (CE, 10 octobre 1990, *Préfet du Val d'Oise*, Lebon p. 260) ; en outre, il est notable que le refus, même implicite, de mettre en œuvre le contrôle budgétaire peut être déferé devant le juge administratif et engager la responsabilité de l'Etat (TA Basse Terre, 15 janvier 1996, *Société SNBBS-ARTEX contre préfet de la région Guadeloupe*).

## IV. Les conséquences de l'annulation des budgets primitifs par le juge administratif

Par un avis n° 345-352 du 9 février 1989, le conseil d'Etat a précisé la conduite à tenir en cas d'annulation des budgets primitifs par le juge administratif.

### IV. 1. Les conséquences juridiques

D'un point de vue général, l'annulation des budgets ou des délibérations fiscales des collectivités locales par le juge administratif a pour effet que ces diverses décisions sont réputées n'être jamais intervenues ; elles doivent dans ces conditions faire l'objet d'une régularisation rétroactive par l'autorité compétente (ce peut être le préfet dans le cas de l'annulation d'un arrêté de règlement d'office). C'est le cas pour le budget primitif et le compte administratif d'une collectivité territoriale, ces actes ayant un caractère annuel et servant de base à l'exécution des dépenses, à la perception des recettes et au contrôle de la gestion. En revanche, l'adoption d'un nouveau budget supplémentaire ne s'impose à titre rétroactif que s'il est indispensable, notamment pour assurer l'équilibre budgétaire de la collectivité ou justifier des dépenses elles-mêmes obligatoires.

En effet, l'annulation du budget primitif par le juge administratif place la commune dans la situation prévue par le premier alinéa de l'article L.1612-2, aux termes duquel « *si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, (...), le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois et par avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire* », dans le respect de la chose jugée. La conséquence d'une décision d'annulation est que l'assemblée délibérante de la collectivité locale est à nouveau compétente, dès la notification de l'annulation de la décision budgétaire ou fiscale, pour délibérer sur ces mêmes questions. Mais elle cesse de l'être dès que le préfet a saisi la chambre régionale des comptes : cette possibilité laisse donc un délai raisonnable mais bref à la collectivité territoriale pour adopter une nouvelle décision budgétaire et fiscale, dans le respect de la chose jugée.

## **IV. 2. La procédure à suivre**

La circulaire NOR/INT/B/915/00041/C du 7 février 1995 précise qu'il revient au préfet d'avertir la collectivité territoriale concernée de la nécessité impérative de délibérer à nouveau dans des délais raisonnables et dans le respect de la chose jugée. A défaut, le préfet sera amené à saisir immédiatement la chambre régionale des comptes sur le fondement du premier alinéa de l'article L.1612-2. Même dans le cas où la chambre se reconnaîtrait incompétente, le budget de la collectivité devra être réglé et rendu exécutoire par le préfet dans les conditions prévues par ce même article.

L'ensemble de ces dispositions est d'application générale et concerne à la fois les dispositions budgétaires (dépenses et recettes) et les dispositions fiscales fixant les règles d'assiette et de taux des impôts locaux. L'annulation du budget primitif n'entraîne pas l'annulation des délibérations fiscales dès lors qu'il s'agit juridiquement de deux délibérations distinctes. Toutefois, en cas d'augmentation ou de diminution du produit attendu prévu par le précédent budget des taxes directes locales dans le respect de l'article 1639 A du CGI, la commune procède en effet à un nouveau vote des taux des taxes concernées dans les conditions prévues à l'article 1636 B sexies et septies du CGI.

### ***A noter :***

Conformément aux articles 1659 A du CGI et L. 173 et L. 174 du livre des procédures fiscales, et selon les termes de l'avis du Conseil d'Etat du 9 février 1989, les rôles primitifs des impôts directs locaux peuvent être mis en recouvrement dans le même délai que les rôles supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due pour la fiscalité professionnelle, soit jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due pour les trois autres taxes directes locales.

Après l'expiration de ces délais de reprise, ce sont les dispositions de l'article 1639 A du CGI qui s'appliquent de droit aux contribuables :

- si aucune délibération fiscale de régularisation n'est adoptée, ces derniers ont droit à un dégrèvement correspondant à la différence entre l'impôt perçu et, s'il était inférieur, celui qui aurait résulté de l'application des taux retenus pour l'exercice précédant l'année du budget considéré ;
- si un nouveau budget est adopté rétroactivement, il ne peut comporter des taux d'imposition plus élevés que ceux de l'année précédente.

**DEUXIEME PARTIE :**  
**LA METHODOLOGIE DU**  
**CONTROLE - LES**  
**DOCUMENTS ET ACTES**  
**BUDGETAIRES**  
**OBLIGATOIRES**

# Chapitre 1. Le budget primitif

---

## I. La définition et le contenu du budget primitif

### I.1. Le débat d'orientation budgétaire

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans les établissements publics administratifs de ces communes (article L. 2312-1), dans les groupements comprenant au moins une commune de 3 500 habitants (article L.5211-36) et dans les départements (L. 3312-1), l'examen du budget doit être précédé d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Pour les régions, ce débat a lieu dans les mêmes conditions mais dans les dix semaines qui précèdent le vote du budget (article L.4311-1).

Ce débat 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.

A ce titre, il est de jurisprudence constante que les irrégularités affectant les mesures préparatoires à une décision administrative, même celles qui ne pourraient pas être contestées directement, peuvent être invoquées à l'appui d'un recours contre la décision : « si en lui-même ce débat n'a aucun effet décisoire, en revanche il constitue une étape préalable et impérative devant conduire à l'adoption du budget et constitue, en cela, une mesure préparatoire à ce dernier ; qu'ainsi il est loisible à l'auteur d'une requête tendant à l'annulation de la délibération portant adoption du budget primitif d'invoquer l'irrégularité des conditions dans lesquelles le débat d'orientation budgétaire s'est déroulé, voire de se borner à une telle exception sans soulever de moyens propres à l'illégalité directe de la dite délibération » (CAA Marseille, 22 mars 2012, Commune de Roquefort-les-Pins, req. n°10MA03053).

La discussion effective des orientations constitue donc une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause (CAA Marseille, 19 octobre 1999, Commune de Port-la-Nouvelle).

Une exception a cependant été admise par le conseil d'Etat dans un arrêt n°155495 commune de Simiane-Collongue du 12 juillet 1995. Dans la mesure où, conformément à l'article L. 2121-8, le conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus n'est tenu d'avoir établi son règlement intérieur que dans les six mois suivant son installation, et compte tenu du fait que le DOB doit avoir lieu dans les conditions prévues par le règlement intérieur, le juge a estimé que l'absence de DOB n'entachait pas d'illégalité l'adoption du budget d'une commune

dont le conseil municipal est installé depuis moins de six mois.

Le DOB doit porter non seulement sur les opérations retracées dans le budget principal de la collectivité mais également sur celles individualisées dans des budgets annexes en application du principe de l'unité budgétaire.

Enfin, dans la mesure où le DOB ne présente pas de caractère décisionnel mais vise à éclairer le vote des membres de l'assemblée délibérante, il ne donne pas lieu à un vote. La tenue de la séance doit être retracée dans un PV de séance ou un compte-rendu. Afin d'attester de son organisation et de prendre acte de sa tenue, une délibération spécifique relative à la tenue du DOB peut toutefois être adoptée, qui sera mentionnée dans le compte rendu de la séance qui lui a été consacrée.

#### *I.1.1. les délais et les conditions de déroulement du débat*

Ce débat, qui a vocation à éclairer le vote des élus, doit se tenir, en vertu des articles L. 2312-1 et L. 3312-1, dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Pour les régions, la règle est similaire puisque le DOB doit avoir lieu dans les dix semaines qui précèdent le vote (article L. 4311-1).

Ces délais, qui rapprochent le DOB du vote du budget, doivent permettre aux exécutifs locaux de tenir compte des discussions des élus afin d'élaborer les propositions qui figureront dans le budget primitif.

Outre le fait que le vote du budget primitif doit être précédé d'un DOB distinct (TA Montpellier, 11 octobre 1995, *M. Bard c/ Commune de Bédarieux*, n°951115) au risque sinon d'apparaître comme un détournement de procédure, le juge a estimé que la tenue du DOB ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget. Ainsi le tribunal administratif de Versailles a-t-il considéré, dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (*M. Lafon c/ Commune de Lisses*, n°003183.), que la tenue du DOB le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité.

Ce débat doit s'effectuer conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée délibérante.

Les élus doivent pouvoir disposer des informations nécessaires pour intervenir dans ce débat (CAA de Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*). Ainsi, en particulier, les juridictions administratives ont considéré que, en l'absence d'éléments d'analyse prospective, d'information sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur l'évolution des taux de la fiscalité locale, le débat sur les orientations budgétaires doit être regardé comme s'étant tenu sans que les membres de l'assemblée délibérante aient bénéficié de l'information prévue par les dispositions législatives applicables. Cette circonstance constitue une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif (CAA Douai 14 juin 2005, *Commune de Breteuil-sur-Noye*; TA Nice 10 novembre 2006, *M. Antoine Di Lorio c/ Commune de La Valette-du-Var*; TA Nice 19 janvier 2007, *M. Bruno Lang c/ Commune de Mouans-Sartoux*).



Toutefois, la CAA de Marseille a jugé que l'obligation de transmission d'une note de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du CGCT ne s'applique pas au débat d'orientation budgétaire. En effet, cette obligation ne concerne que les affaires soumises à délibération. Or, la CAA a jugé que « le débat d'orientation budgétaire n'est pas une affaire soumise à délibération au sens de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales ».

Au total, la tenue du débat d'orientation ne constitue qu'un stade préliminaire de la procédure budgétaire. A son terme, en effet, aucune décision ne s'impose au maire qui, en tant qu'exécutif prépare et propose le budget, ni à l'assemblée délibérante qui ne vote le budget qu'au cours d'une séance ultérieure distincte. Le DOB ne donne pas lieu à un vote, mais il est recommandé de prévoir une délibération spécifique afin d'attester de son organisation.

**Dans ces conditions, toute délibération relative à l'adoption du budget qui n'aura pas été précédée d'un débat d'orientation budgétaire distinct est entachée d'illégalité et devra être déferée au juge administratif par le préfet (Cf. jugements précités).**

### ***1.1.2. Le compte rendu du débat.***

**Le DOB doit être retracé dans le compte-rendu** de la séance qui lui a été consacrée afin de prendre acte de sa tenue. La CAA de Marseille a ainsi rappelé que « *même si le débat d'orientation budgétaire n'a donné lieu qu'à une retranscription sommaire dans le procès-verbal qui en a été fait, cette circonstance, qui n'est pas susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens du vote du budget et qui n'a privé les intéressés d'aucune garantie, n'est pas de nature à entacher d'illégalité la délibération* » (CAA Marseille, 22 mars 2012, *Commune de Roquefort-les-Pins*, req. n°10MA03053).

**Toutefois, l'instruction budgétaire M14 recommande que la teneur du DOB soit retracée dans une délibération de l'assemblée** (circulaire du 24 février 1993, n°NOR/INT/B/93/00052/C), même si le DOB constitue une mesure non décisive ne donnant pas lieu à un vote.

Si une délibération a été adoptée, elle est transmise au représentant de l'Etat. Le préfet, auquel il incombe de contrôler la légalité des actes qui lui sont soumis, doit alors être en mesure de s'assurer que les règles applicables à la tenue du débat d'orientation budgétaire et à l'information préalable des élus ont été respectées.

Ainsi le juge a-t-il estimé que, de façon à permettre au préfet d'apprécier la portée et la légalité d'un acte dont il est chargé du contrôle, **la transmission de l'acte devait comporter le texte intégral de l'acte et être accompagnée des documents annexes nécessaires**. En cas de transmission incomplète, il appartient au préfet de demander dans le délai de deux mois suivant cette transmission les documents complémentaires. A défaut d'une telle demande dans ce délai, le délai de recours est déclenché à compter de la réception du texte incomplet (CE, sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*).

**Dans ces conditions, afin de permettre au préfet de s'assurer que l'ensemble des règles applicables à la**

**tenue du débat d'orientation budgétaire ont été respectées, la délibération attestant de la tenue du débat d'orientation budgétaire doit être nécessairement accompagnée des éléments d'information relatifs au projet de budget adressés aux membres de l'assemblée délibérante.**

Sur la base de ce débat d'orientation budgétaire, le projet de budget primitif est élaboré puis soumis au vote de l'assemblée délibérante.

## **1.2. Le rapport sur la situation des collectivités locales en matière de développement durable**

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement prévoit que les communes, les départements, les régions, les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et la collectivité de Corse sont tenus d'élaborer un rapport sur leur situation en matière de développement durable (articles L.2311-1-1, L.3311-2 et L.4310-1 nouveaux du CGCT et article L.4425-7 modifié du CGCT). Ce rapport doit être présenté par l'exécutif de la collectivité préalablement aux débats sur le projet de budget.

Le contenu du rapport est fixé par les articles D. 2311-15, D. 3311-8, D. 3311-6 et D. 4425-12 du CGCT (issus du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011):

- Le rapport est élaboré en prenant en compte les cinq finalités du développement durable mentionnées au III de l'article L. 110-1 du code de l'environnement (la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables) ;

- Ce rapport s'organise autour de deux parties :

- l'une relative au bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité ;
- l'autre relative au bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur le territoire de la collectivité.

- Chacun de ces bilans doit également contenir une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes menés par la collectivité. Les collectivités peuvent élaborer ces analyses à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux.

Une circulaire du commissariat général du développement durable du 3 août 2011 précise les modalités de mise en œuvre par les collectivités territoriales et les EPCI de ce nouveau dispositif<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Circulaire NOR DEVD1121718J du 3 août 2011 relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales

## I. 3. La définition du budget

Le budget est le document essentiel sur lequel repose l'organisation financière de la commune. Il recouvre à la fois le budget primitif et l'ensemble des décisions modificatives (y compris le budget supplémentaire).

L'article L.2311-1 définit le budget comme « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune ». Il constitue donc un **acte d'autorisation** (ce sont les autorisations budgétaires votées par l'organe délibérant) à partir d'un **acte de prévision** (les prévisions de recettes et de dépenses sont établies par l'exécutif).

Le budget primitif autorise ainsi le maire à engager les dépenses dans la limite des crédits votés et à percevoir les recettes votées par le conseil municipal.

Ne peuvent dès lors être exécutées que les dépenses et les recettes qui y figurent sous peine de refus du paiement par le comptable en application de l'article L.1617-3, l'ordonnateur n'ayant pas en ce cas la possibilité de requérir le paiement.

Le projet de budget est préparé et présenté par le maire, le président de l'EPCI, le président du conseil général ou régional, 5 ou 12 jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen du budget, conformément aux dispositions des articles L.2121-12, L.3121-19 et L.4132-18. L'exécutif est par ailleurs tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée délibérante avec les rapports correspondants.

Le budget est rendu public dans les conditions prévues aux articles L.2313-1, L.3313-1 et L.4312-1<sup>29</sup>.

## I. 4. Les grands principes budgétaires

Dans le cadre de l'élaboration et du vote du budget, les collectivités territoriales doivent respecter un certain nombre de principes.

### *I.4.1. Le principe d'unité budgétaire*

Il oblige à faire apparaître l'ensemble des recettes et des dépenses du budget dans un document unique.

Il existe cependant des exceptions à ce principe. Ainsi, les opérations des services publics industriels et commerciaux, celles des services à caractère administratif sans personnalité juridique que la collectivité locale a souhaité individualiser, celles des services à caractère social gérés par la collectivité elle-même ainsi que celles afférentes aux activités de lotissement et d'aménagement de zones doivent-elles être obligatoirement retracées dans un budget annexe<sup>30</sup>.

### *I.4.2. Le principe d'universalité budgétaire*

L'ensemble des recettes doit servir à couvrir l'ensemble des dépenses. Le principe se décompose en deux règles :

- la règle de non-affectation qui interdit qu'une recette particulière soit affectée à une dépense particulière. Des dérogations existent cependant qui doivent nécessairement être prévues par la loi (versement transport, taxe de séjour, ...);
- la règle de non-contraction, dite aussi « règle du produit brut », qui oblige à inscrire dans le budget toutes les dépenses et toutes les recettes, sans contraction entre elles.

### *I.4.3. Le principe de l'annualité budgétaire*

Le budget est l'acte par lequel est autorisé l'ensemble des dépenses et des recettes pour une année civile, laquelle commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre. La date limite d'adoption du budget est toutefois fixée au 15 avril de l'année auquel il s'applique.

Différentes atténuations à cette règle existent :

- **la journée complémentaire** permet à la collectivité de procéder au mandatement de ses dépenses de fonctionnement jusqu'au 31 janvier de l'année suivante. Son utilisation est facultative et sa durée peut être réduite. Elle peut même être supprimée sur décision de la collectivité ;
- jusqu'au 21 janvier, des décisions modificatives peuvent être adoptées afin de régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et d'inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre entre les deux sections ou à l'intérieur de chaque section (article L.1612-11) ;
- **le budget supplémentaire** ;
- **les décisions modificatives** prévues par l'article L.1612-11 alinéa 1<sup>er</sup> permettent de modifier le budget local en fonction du besoin du moment. Elles sont possibles à tout moment jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. L'équilibre budgétaire s'apprécie notamment en tenant des décisions modificatives. Elles prennent la forme d'un budget, la collectivité devra fournir l'ensemble des pages impactées par la décision modificative. Ces pages doivent être suivies de la page arrêté de signatures comme les autres actes, ainsi il n'est pas nécessaire de prendre une délibération approuvant la décision modificative ;
- **la gestion pluriannuelle** : les collectivités territoriales peuvent utiliser des autorisations de programme et d'engagement pour gérer leurs opérations pluriannuelles en investissement et fonctionnement.

### *I.4.4. Le principe de spécialité budgétaire*

Les dépenses et les recettes ne sont **autorisées que pour un objet particulier**. Les crédits sont ouverts et votés par chapitres ou par articles. Les dépenses et les recettes sont ainsi classées, dans chacune des

<sup>29</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 1§II

<sup>30</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie chapitre 5

sections, par chapitres et par articles<sup>31</sup>. Il existe toutefois des crédits pour des dépenses imprévues.

#### ***1.4.5. Le principe de l'équilibre budgétaire***

Ce principe oblige les collectivités territoriales à voter en équilibre chacune des deux sections de leur budget. Il signifie aussi que les dépenses et recettes doivent être évaluées de façon sincère. Enfin, ce principe impose que le remboursement de l'annuité en capital de la dette soit effectué par des ressources propres, c'est à dire qu'un emprunt ne peut pas être remboursé par un autre emprunt (article L.1612-4).

On peut faire mention de l'émergence de nouveaux principes :

- **le principe de prudence** qui correspond à certaines techniques importées de la gestion des entreprises et qui répond à un souci de prévision financière. Ces techniques sont celles de l'amortissement et de la provision ;
- **le principe d'indépendance des exercices** qui exige le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent, garantie de la tenue d'une comptabilité d'exercice par l'ordonnateur.

### **I. 5. La structure et la présentation du budget primitif**

Outre le respect des règles budgétaires et comptables définies par la loi<sup>32</sup> le budget obéit également à un certain formalisme pour ce qui concerne sa présentation.

En effet, les instructions budgétaires et comptables (M14, M4, M52, M61, M71...) définissent **un mode de présentation normalisé des documents budgétaires** qui doit être respecté. Cette présentation fait l'objet d'un arrêté interministériel du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget définissant le modèle des maquettes budgétaires.

La structure du document budgétaire est la même, quel que soit le choix du mode de vote (par nature ou par fonction). A titre d'illustration, pour l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements, la maquette budgétaire comprend quatre parties.

#### ***1ère partie « Informations générales »***

Information générale sur le budget qui contient des données de nature :

- statistique (population, nombre de résidences secondaires...);
- fiscale (potentiel fiscal et potentiel financier) ;
- financière (ratios financiers)<sup>33</sup>.

#### ***2ème partie « Présentation générale du budget »<sup>34</sup>***

La présentation générale du budget permet d'appréhender le budget par grande masse financière, grâce à la vue d'ensemble, et de présenter l'ensemble des chapitres budgétaires de dépenses et de recettes par section en distinguant les opérations d'ordre des opérations réelles.

Le détail de cette partie diffère selon que le budget est voté par fonction ou par nature.

#### ***3ème partie « Vote du budget »***

Subdivisée en deux sections (fonctionnement et investissement), elle permet notamment d'apporter des précisions quant aux modalités de vote du budget (chapitre, article, articles spécialisés) et au montant des crédits proposés par l'exécutif local par article et votés par l'assemblée délibérante selon la section. Le détail de cette partie diffère selon que le budget est voté par fonction ou par nature.

La section de fonctionnement comprend :

- en recettes, les produits annuels définitifs et réguliers de la collectivité, tels que le produit des impositions locales et les dotations versées par l'État, ainsi que les autres produits autorisés par les lois et règlements ou résultant de décisions de justice ou de conventions (articles L. 2331-1 à L.2331-4) ;
- en dépenses, les charges annuelles et permanentes d'intérêt local pour la collectivité : dépenses de personnel et frais de fonctionnement courant, ainsi que les charges financières liées au service de la dette (article L. 2321-2).

La section d'investissement comprend :

- en recettes, des recettes temporaires ou ponctuelles, telles que le produit des emprunts, le produit des cessions d'immobilisations (hors SPIC et EPIC) et les taxes ou subventions d'équipement perçues (articles L. 2331-5 à L.2331-10);
- en dépenses, les dépenses d'équipement ainsi que des dépenses financières, liées en particulier au remboursement de l'annuité en capital des emprunts contractés (article L. 2321-2).

#### ***4ème partie « Les annexes »***

Des annexes permettent de compléter l'information des élus et des tiers par la production de plusieurs états dont notamment :

- la présentation croisée (nature/fonction) ;
- l'état de la dette ;
- les engagements hors bilan ;
- l'état du personnel ;

<sup>31</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie chapitre 1§1.5

<sup>32</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie chapitre 1§1.4

<sup>33</sup> La première partie du budget n'existe pas pour les maquettes en M4 et en M61, composées alors seulement de trois parties.

<sup>34</sup> En M71, M52 et M61 la présentation générale du budget est constituée d'un tableau relatif à l'équilibre financier, de la balance générale ainsi que, pour les budgets votés par fonction, d'une récapitulation par groupes fonctionnels. L'équilibre financier permet d'analyser la situation financière de la collectivité, notamment de connaître l'équilibre budgétaire et le niveau d'autofinancement.

- la liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier...

## **I.6. Les modalités de vote**

### ***I.6.1. Les dispositions générales de vote du budget primitif***

Les modalités de vote du budget primitif des collectivités locales sont définies aux articles suivants :

- article L.2312-2 pour les communes, EPCI, et leurs EPA (M14), les SPIC ou les EPIC (M4) ;
- article L.3312-3 pour les départements (M52), les SDIS (M61) ;
- article L.4311-1 pour les régions (M71).

Ces articles disposent que les crédits sont votés par chapitre et, si l'organe délibérant en décide ainsi, par article.

La jurisprudence constante du Conseil d'État n'exige pas qu'un vote formel intervienne sur chacun des chapitres ou articles du projet de budget soumis à l'assemblée (CE, 18 mars 1994, Commune de Cestas n°138 446).

Hors les cas où l'organe délibérant a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, l'exécutif peut effectuer des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre.

Par conséquent :

→ **Si le vote est effectué au niveau du chapitre**, l'exécutif peut engager, liquider et mandater les dépenses dans la limite du crédit inscrit à ce chapitre. Une nouvelle délibération de l'organe délibérant est nécessaire pour modifier le montant de ce crédit. La répartition du crédit par article ne présente qu'un caractère indicatif. Les modifications de cette répartition ne font pas l'objet d'une notification spéciale au comptable ; toutefois, pour l'information de l'organe délibérant, elles doivent apparaître au compte administratif.

Pour les régions, si l'assemblée l'autorise, le président peut à l'occasion du vote du budget primitif procéder à des virements de crédits de chapitre à chapitre au sein d'une même section dans la limite de 7,5% des dépenses réelles de chaque section. Comme précédemment, ils doivent apparaître au compte administratif. Les virements de crédits ne doivent pas conduire à une insuffisance de crédits sur les chapitres relatifs à des dépenses obligatoires.

→ **Si le vote est effectué par article non spécialisé**, l'exécutif ne peut engager, liquider et mandater les dépenses que dans la limite du crédit de l'article ; toutefois, il peut décider seul des virements de crédit d'article non spécialisé à article non spécialisé à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire. Les crédits ouverts à la suite de ces virements ne sont régulièrement ouverts qu'après avoir fait l'objet d'une décision expresse de l'exécutif notifiée au comptable. Cette décision est un acte soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État.

Néanmoins, la jurisprudence interprète de manière pragmatique cette exigence. En effet, quelle que soit la modalité choisie, un vote formel sur chaque article ou chapitre ne s'impose nullement. Le Conseil d'État

considère ainsi que : « le fait que le conseil municipal ait adopté le budget sans voter formellement sur chacun de ses chapitres n'entache pas d'illégalité cette délibération » (CE n° 165605, 6 mai 1996, Commune de Guyancourt c/ Intérieur). Le conseil municipal peut donc adopter le budget par un vote global, à la double condition que le budget soit présenté par chapitre et article, et qu'un débat préalable ait lieu, permettant de constater l'assentiment de la totalité, ou de la majorité des conseillers présents, sur le budget (Rép. Min., n° 20132 : JOAN Q, 30 mars 2004 ; Rev. Trésor 2004. 476).

→ **Si l'assemblée délibérante a spécialisé le crédit d'un article**, le montant et la destination de ce crédit ne peuvent être modifiés que par l'assemblée délibérante.

### ***I.6.2. La procédure des dépenses imprévues***

Cette procédure autorise dans certaines limites l'exécutif à **effectuer des virements du chapitre de dépenses imprévues (chapitre 022) aux autres chapitres à l'intérieur d'une section**. Pour chacune des deux sections, le crédit pour dépenses imprévues ne peut être supérieur à 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles de la section (en sont donc exclus les restes à réaliser ; sont en revanche comprises dans les dépenses prévisionnelles les dépenses imprévues)<sup>35</sup>. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses pour lesquelles aucune dotation n'est inscrite au budget ou pour un montant insuffisant.

Le mandat afférent à la dépense imprévue est imputé sur l'article correspondant à la dépense, auquel est jointe une décision budgétaire de l'ordonnateur (décision de virement à caractère réglementaire), transmise au représentant de l'État et portant virement de crédit. Dès la première session qui suit l'ordonnancement de la dépense, l'exécutif doit en rendre compte à l'organe délibérant, pièces justificatives à l'appui<sup>36</sup>.

La procédure des dépenses imprévues fait l'objet d'un dispositif spécifique pour les régions. Ainsi, dans les conditions prévues à l'article L. 4322-1, des autorisations de programme de « dépenses imprévues » peuvent être votées par le conseil régional pour faire face à des événements imprévus dans la limite de 2% des dépenses réelles de la section d'investissement. Ces mouvements sont pris en compte dans le plafond des 7,5% des dépenses réelles de la section limitant les mouvements de crédits de chapitre à chapitre. En cas d'événement imprévu, le conseil régional ou la commission permanente, si elle a reçu délégation, peut affecter ces AP à des opérations d'investissement rendues nécessaires par cet événement (dépenses directes d'investissement et subventions d'équipement). En l'absence d'engagement, constatée à la fin de l'exercice, l'AP est obligatoirement annulée à la fin de l'exercice.

Des autorisations d'engagement de « dépenses imprévues » peuvent également être mises en place dans les mêmes conditions que pour les AP de dépenses imprévues

<sup>35</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie chapitre 2§II.3 pour la définition des dépenses imprévues

<sup>36</sup> Cf. circulaire NOR/INT/B/89/00017/C du 11 janvier 1989.

### ***1.6.3. Les conséquences du vote par nature ou par fonction du budget primitif***

Les communes de 10 000 habitants et plus, les groupements comprenant au moins une commune de 10 000 et plus, les départements et les régions ont la possibilité de procéder à un vote du budget par fonction. Les budgets votés par fonction doivent comporter une présentation croisée par nature.

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, le budget est présenté et voté exclusivement par nature (article R.2311-1), ce qui exclut une présentation croisée par fonction.

Pour les communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants, le budget est voté par nature, mais comporte une présentation fonctionnelle croisée à un chiffre de la nomenclature fonctionnelle.

Pour les communes de 10 000 habitants et plus, le budget est voté soit par nature, soit par fonction.

## **II. Les points de contrôle et leur méthodologie**

### **II.1. Les dates limites de vote et de transmission du budget primitif**

Il vous reviendra de constater l'absence de vote ou de transmission du budget dans les conditions énoncées et de suivre la procédure précédemment exposée<sup>37</sup>.

☛ **Le contrôle de l'adoption ou transmission du budget dans les délais prévus par la loi porte sur le budget complet (budget principal et budget(s) annexe(s))**, ce qui inclut les cas de non-adoption, dans le délai, d'un budget annexe d'un service communal (CRC Nord-Pas-de-Calais, 12 juin 1985, *Cne de Verton, Service des eaux et assainissement*).

La CRC doit donc être saisie de l'ensemble des documents budgétaires même si la saisine ne concerne que le(s) budget(s) annexé(s). Des liens peuvent en effet exister entre le budget principal et les budgets annexés. De surcroît, les recommandations de la CRC touchant au règlement d'un budget annexé peuvent avoir des conséquences sur le budget principal. En pratique, la jurisprudence accepte les deux cas de figure : saisine du seul budget annexe, saisine de l'ensemble du budget.

Ainsi, certaines CRC déclarent la saisine recevable mais l'étendent à l'ensemble du budget (CRC Alsace, 15 mai 1984, *Commune de Soultz-sous-Forêt* ; CRC Picardie, 14 février 1995, *Commune de Longueau*). D'autres acceptent d'examiner les saisines portant sur un seul budget annexe pris isolément (CRC Aquitaine, 23 février 1984, *Service des eaux et de l'assainissement de la commune de*

*Ribérac* ; CRC Basse-Normandie, 6 et 27 avril 1995, *Commune de Cabourg : budget annexe du casino*). Il apparaît toutefois plus logique que l'ensemble du budget soit transmis.

☛ **La CRC ne doit être saisie qu'après expiration du délai** dont dispose l'organe délibérant pour adopter le budget de la collectivité, et avant la clôture de l'exercice correspondant.

Notamment, le rejet par l'organe délibérant du projet de budget primitif avant l'expiration de ce délai, ne permet pas au représentant de l'Etat de procéder à une saisine anticipée de la CRC. A cette date, l'organe délibérant de la collectivité pouvait encore adopter le budget et donc revenir sur sa décision (CRC Ile-de-France, 6 mars 2000, *Commune de Signy-Signets*). Une saisine intervenue postérieurement à la clôture de l'exercice correspondant au budget concerné ne peut être que frappée d'irrecevabilité dans la mesure où il n'est plus possible pour la CRC de formuler utilement des propositions pour le règlement du budget de cet exercice (CRC Midi-Pyrénées, 10 janv. 1995, *Syndicat mixte de Clarac* ; CRC Centre, avis n°11 du 26 septembre 2000, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Primelles-Lunery*).

☛ **Les causes de la non-adoption ou non-transmission du budget doivent faire l'objet d'une vérification.**

Par exemple, lorsque le retard dans l'adoption du budget résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant, avant le 15 mars, d'informations indispensables à l'établissement du budget, le représentant de l'Etat ne peut valablement saisir la CRC de ce retard (CRC Ile-de-France, 24 mai 1984, *Commune de Lognes*).

#### ***A noter :***

Aucune loi ni règlement n'impose au centre communal d'action sociale ni à la caisse des écoles d'attendre le vote du budget de la commune ou de l'EPCI de rattachement pour adopter le leur. Il leur revient cependant d'observer une grande prudence quant à l'évaluation des ressources en provenance de leur collectivité de rattachement, en l'absence d'indications fournies par cette dernière sur le montant de son concours financier.

### **II.2. La présentation du budget primitif**

Si un document budgétaire ne respecte pas les règles touchant aux conditions de présentation, que cela soit dans la forme ou dans l'obligation de production d'annexes, et si cette illégalité ne relève pas par ailleurs des procédures spéciales des articles L.1612-1 à L.1612-20, il convient de mettre en œuvre le contrôle de légalité classique.<sup>38</sup>

☛ **Les budgets doivent être conformes aux maquettes budgétaires.**

Plusieurs catégories de modèles de maquettes budgétaires, adaptées à la taille des collectivités et à leur option de vote, ont été élaborées et figurent dans les instructions.

<sup>37</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 1§II III et IV

<sup>38</sup> Cf. 1<sup>ère</sup> partie chapitre 5§II

Le respect de ces modèles et l'homogénéité des documents budgétaires entre collectivités qui en résulte doivent contribuer à renforcer la transparence financière, qui est l'un des objectifs prioritaires de ces réformes.

Pour exemple, l'instruction M14 précise que "ces modèles de maquettes budgétaires doivent être respectés au niveau du détail qu'ils comportent, les chapitres budgétaires doivent figurer même s'ils ne sont pas servis. Les articles en revanche peuvent ne pas être mentionnés lorsque aucun montant n'est à inscrire, ni dans la colonne "report" ou "pour mémoire, budget précédent", ni dans les colonnes "propositions du maire" ou "vote du conseil municipal". De même, les états annexes doivent être produits conformément aux modèles, même lorsque le budget est informatisé. Ils peuvent être le cas échéant remplis manuellement. En plus des mentions obligatoires, peuvent figurer au budget de courtes notes de renvoi ou d'explication, des états annexes supplémentaires sur des aspects volontairement détaillés par la collectivité."

Le juge administratif a confirmé le caractère obligatoire du cadre réglementaire de présentation des budgets fixé par les instructions budgétaires et comptables applicables au secteur public local (CAA Marseille, 3 avril 2001, *cne Aubagne*: Collectivités-Intercommunalité 2001, comm. N° 292).

**En présence d'un budget qui ne respecterait pas les maquettes budgétaires, il vous reviendra d'adresser une lettre d'observations demandant la fourniture de l'information ou de l'état manquant. En cas de refus de se conformer et si la présentation du budget entrave manifestement la transparence et la sincérité du document, il conviendra de mettre en œuvre le contrôle de légalité.**

En effet, un budget voté en équilibre réel suivant une nomenclature non réglementaire ne soulève pas de problème juridique relevant du contrôle budgétaire de la CRC (CRC Corse, 7 juill. 1993, SIVOM du Haut-canton de Levie).

En outre, l'information complète de l'organe délibérant constitue une des conditions de la légalité des documents budgétaires, susceptible d'être sanctionnée par le juge administratif.

#### ☛ La production d'annexes est obligatoire.

Cette obligation s'impose :

- par l'article L.2313-1 aux communes de 3.500 habitants et plus, aux établissements publics administratifs des communes de 3.500 habitants et plus,
- par l'article L.5211-36 aux EPCI comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus,
- par l'article L.5711-1 aux syndicats mixtes fermés et par l'article L.5722-1 aux syndicats mixtes ouverts,
- par l'article L.3313-1 aux départements et par l'article L.5421-6 aux établissements publics de coopération interdépartementale comprenant au moins un département,
- par l'article L.4312-1 aux régions et par l'article L.5622-3 aux ententes interrégionales.

Les instructions budgétaires et comptables (M14, M4, M52, M61, M71) énoncent la liste des annexes obligatoires.

**Ces états annexes font partie intégrante du budget qui n'est pas considéré comme valablement voté en leur absence.**

Dans le cas d'absence de ces annexes, il convient d'adresser une lettre d'observation pour complément à la collectivité concernée. Leur absence ou le fait d'être mal remplies sont en effet constitutifs de vices susceptibles d'entraîner l'annulation du document budgétaire par le juge administratif (TA Versailles, 13 décembre 1994, SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines, n° 932524, n° 932534, n° 932536).

### **II.3. L'équilibre réel du budget primitif**

Le contrôle de l'équilibre du budget primitif doit être effectué de façon systématique. Il s'agit d'une phase essentielle du contrôle budgétaire qui vise à s'assurer de la sincérité des inscriptions figurant dans le budget d'une collectivité.

Le contrôle de l'équilibre budgétaire s'effectuera séparément sur le budget principal et sur chacun des budgets annexés [**A noter**: approche différente du contrôle du compte administratif pour lequel l'équilibre est analysé en cumulant les résultats du budget principal et des budgets annexés].

Toutefois, lors d'une saisine éventuelle de la CRC, il conviendra de transmettre à la CRC l'ensemble des budgets (principal et annexes) compte tenu de leurs liens et des recommandations de la CRC qui pourront avoir des conséquences sur l'ensemble des budgets (d'une part au regard des règles définies par les articles L.2224-1 et L.2224-2 et d'autre part en fonction de la jurisprudence BANDOL).

Enfin, la règle de l'équilibre réel s'applique aussi bien au budget primitif qu'aux budgets supplémentaires ou aux décisions modificatives<sup>39</sup>.

Cette procédure consiste à contrôler le respect de l'équilibre des sections et de la couverture du remboursement du capital de la dette par les ressources propres de la collectivité, sous réserve de la sincérité des inscriptions budgétaires.

#### ***II.3.1. Chacune des deux sections doit être en équilibre***

☛ Il s'agit de vérifier qu'en section de fonctionnement, l'ensemble des recettes (réelles et ordre) couvre l'ensemble des dépenses (réelles et ordre) et qu'en section d'investissement, l'ensemble des recettes (réelles et ordre) couvre l'ensemble des dépenses (réelles et ordre).

N'est pas considéré comme en déséquilibre au sens de l'article L.1612-4, un budget dont une section voire

---

<sup>39</sup> Dans le cas de décisions modificatives, il est rappelé que l'équilibre s'apprécie au regard de l'ensemble des délibérations budgétaires intervenues au cours de l'exercice.

les deux sont votées en suréquilibre dans les conditions prévues à l'article L.1612-7 du CGCT (cf. 1<sup>ère</sup> partie, chapitre 2, I).

#### ☛ La bonne imputation des dépenses en section d'investissement

La vérification de la bonne imputation des recettes et des dépenses est un préalable à la constatation de l'équilibre. Une mauvaise imputation est en effet source de déséquilibre potentiel ou d'équilibre factice du budget si une dépense qui aurait dû être imputée en section de fonctionnement est en réalité imputée en section d'investissement ou inversement.

Ainsi, un emprunt ne peut figurer en recette à la section de fonctionnement (CRC *Basse-Normandie*, 26 mai 1986, *Cne de T...* ; CRC *Picardie*, 4 juill. 1985, *Cne de F...*).

Toutefois, si la non-sincérité des écritures budgétaires n'entraîne pas un déséquilibre du budget au sens des articles L.1612-4 et L.1612-5, elle constitue une erreur de droit relevant du juge administratif.

#### ☛ Des difficultés peuvent apparaître pour la détermination des dépenses d'investissement.

L'imputation des dépenses d'investissement s'effectue selon des critères patrimoniaux issus du Code civil.

Les biens inscrits en section d'investissement doivent avoir un caractère de durabilité et une certaine consistance représentée, en l'absence d'autres critères ou éléments, par leur valeur unitaire.

Les dépenses qui ont pour effet l'entrée d'un nouvel élément destiné à rester durablement dans le patrimoine de la collectivité constituent des immobilisations.

Sont imputés en section d'investissement :

- les biens immeubles ;
- les biens meubles selon les règles décrites après<sup>40</sup>.

Le premier critère de classement des biens meubles est relatif à la nature de l'opération qui est considérée et non à son coût. Ainsi, sont des biens meubles imputés à la section d'investissement, quelle que soit leur valeur unitaire : les biens énumérés dans la nomenclature ainsi que les biens meubles non mentionnés dans cette nomenclature mais pouvant être assimilés par analogie à un bien y figurant.

Le deuxième critère, lorsque le premier critère est inopérant, est celui du montant de la dépense. Il faut avant toute chose vérifier que les biens en question ne figurent pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks et qu'ils revêtent un caractère de durabilité.

Dès lors, les biens meubles **dont le montant unitaire** dépasse 500 euros toutes taxes comprises (TTC) sont considérés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 comme des dépenses d'investissement.

En revanche, les biens meubles répondant aux conditions ci-dessus, mais d'un montant unitaire inférieur à 500 euros TTC ne peuvent être imputés en section d'investissement, conformément à l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1998, que s'ils figurent dans la liste élaborée par chaque collectivité et ayant vocation à compléter le contenu des rubriques de la liste réglementaire. Cette liste locale doit faire l'objet d'une délibération cadre annuelle de l'assemblée délibérante. La délibération cadre est complétée, le cas échéant, en cours d'année par délibération expresse.

Le préfet doit s'assurer, dans l'exercice du contrôle de légalité, que les biens mentionnés dans la délibération cadre annuelle présentent un caractère de durabilité et ne figurent pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks. A défaut, il devra déférer devant le juge administratif une délibération qui aurait pour effet d'imputer en section d'investissement des dépenses qui concernent la section de fonctionnement.

En cas de doute sur la durabilité d'un bien, il pourra être fait référence, outre à la durée de vie de celui-ci, à celle de biens comparables figurant sur la liste.

La circulaire du 26 février 2002 apporte des précisions sur deux cas particuliers.

➔ **Les frais de publication et d'insertion des appels d'offre dans la presse** engagés de manière obligatoire par les collectivités locales dans le cadre de la passation des marchés publics, sont également imputés au compte 2033 « Frais d'insertion » (pour les instructions M14, M52, M71, M61). En effet, compte tenu de la réalisation incertaine de l'équipement à ce stade de la procédure, ces frais ne peuvent pas être imputés directement sur un compte 23 ou 21. Il est nécessaire de prévoir le cas où l'engagement de ces frais n'est pas suivi de la réalisation de l'équipement envisagé.

Ainsi, dès le lancement des travaux, les frais d'études et les frais de publicité sont virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) ou directement du compte définitif d'imputation (compte 21) si les travaux sont effectués en totalité au cours du même exercice. Il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire.

A l'inverse, si ces frais ne sont pas suivis de la réalisation de l'équipement concerné, ils sont réintégrés à la section de fonctionnement par le biais de l'amortissement, sur une période qui ne peut dépasser cinq ans. Le compte 681 « dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est alors débité par le crédit du compte 28 031 « amortissement des frais d'études ».

➔ **Cas particulier des bibliothèques** : les dépenses de renouvellement des ouvrages qui visent à maintenir le fonds documentaire dans son état normal de fonctionnement (renouvellement des ouvrages endommagés) s'analysent comme des renouvellements isolés et sont enregistrés en charges.

En revanche, les acquisitions d'ouvrages nouveaux ayant pour objet de compléter le fonds documentaire soit dans le cadre d'une extension physique de la bibliothèque, soit dans le cadre d'un accroissement du nombre d'ouvrages, s'analysent comme des dépenses d'investissement. A ce titre,

---

<sup>40</sup> Voir circulaire NOR/INT/B/02/00059/C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local et nomenclature actualisée des biens meubles.

elles viennent augmenter la valeur initiale du premier équipement. Dans cette deuxième hypothèse, le mandat proposant l'imputation comptable à la section d'investissement devra être appuyé d'un certificat administratif de l'ordonnateur précisant que l'acquisition des ouvrages concernés s'inscrit dans le cadre d'un complément d'équipement.

### **A noter :**

**L'équilibre budgétaire de chaque section s'apprécie au regard des crédits de paiement de l'année et non des autorisations de programme ou d'engagement dont la finalité est pluriannuelle.**

La programmation pluriannuelle s'applique pour les dépenses de la section d'investissement comme pour certaines dépenses de la section de fonctionnement.

Par ailleurs, les subventions d'équipement versées par les communes et par leurs établissements sont imputées directement en investissement et amorties en tant qu'immobilisations incorporelles, tout comme pour les départements et les régions.

### **II.3.2. Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère**

Le contrôle devra consister à vérifier :

- la légalité des taux d'imposition votés par la collectivité ;
- l'état de la dette ;
- la conformité des inscriptions budgétaires avec les notifications faites à la collectivité lorsque celles-ci lui ont été transmises ;
- la part des emprunts garantis dans les ressources propres<sup>41</sup> ;
- l'affectation des résultats, conformément aux dispositions prévues par l'article L.2311-5 ;
- la vraisemblance de l'évolution des postes de recettes et de dépenses et la cohérence des inscriptions budgétaires afin de détecter la présence éventuelle de recettes surestimées ou fictives (tels des "emprunts d'équilibre") ou inversement des dépenses minorées voire omises. Toute évaluation insincère entache en effet d'illégalité l'adoption du budget (Conseil d'Etat, 23 décembre 1988, *Département du Tarn c/Barbut* ; TA Montpellier, 13 mai 1994, *M.Lacan c/ Commune de Rennes-les-Bains*, p.563) ;
- le montant et la date de reprise du résultat de l'exercice précédent : le montant du résultat repris doit correspondre à celui mentionné dans le compte administratif de l'exercice précédent si ce dernier a été voté préalablement à l'adoption du budget primitif. Dans le cas contraire, le résultat de l'exercice précédent ne pourra être repris que dans un budget supplémentaire ultérieur ;

- l'inscription de toutes les dépenses obligatoires prévues aux articles L.2321-2, L.2321-3, L.3321-1 et L.4321-1, correctement évaluées ;
- l'absence de financement par de nouveaux emprunts des remboursements en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice ;
- le non dépassement du seuil de 7,5% par les dépenses imprévues.

Les dépenses imprévues peuvent être utilisées par l'ordonnateur pour faire face à des dépenses qui n'ont pas été prévues et également servir à abonder des articles sous dotés initialement.

Selon l'article L.2322-1, le montant inscrit au compte 020 « dépenses imprévues » ne doit pas dépasser 7,5% des crédits correspondants aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

Sur le plan de la méthode de calcul du seuil, il s'agit de rapporter le montant des dépenses imprévues au total des dépenses réelles prévisionnelles de la section.

Il convient d'exclure les restes à réaliser du total des dépenses réelles prévisionnelles de la section puisque les restes à réaliser n'ont pas une nature prévisionnelle.

Il convient également de prendre en compte les dépenses imprévues dans le total des dépenses réelles prévisionnelles de la section, ces dépenses étant prévisionnelles.

### **A noter :**

En application de l'article L.1612-6, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel après reprise, pour chacune des sections, des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les collectivités territoriales exception faite des communes qui bénéficient de dispositions plus souples en la matière (cf article L. 1612-7 du CGCT).

Dans ces conditions, en présence d'un budget dont la section de fonctionnement présente un excédent prévisionnel, le contrôle consistera à vérifier d'une part, la réalité de l'exécution du compte administratif et, d'autre part, que les reports et les restes à réaliser inscrits au budget sont conformes au compte administratif et à l'état des restes à réaliser dressé au 31 décembre, joint à ce budget.

En outre, pour les communes, en application des dispositions de l'article L.1612-7, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision de l'organe délibérant ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et provisions exigées.

A défaut, le préfet devra saisir la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-5 soit pour défaut d'équilibre du budget (absence des reports), soit pour insincérité du budget (reports non conformes aux résultats du compte administratif ou

---

<sup>41</sup> Sauf exceptions légales et hors logement social : 50% pour l'ensemble des emprunts garantis, 10% du montant total susceptible d'être garanti pour un même débiteur et la quotité maximale susceptible d'être garantie par des collectivités locales pour un même emprunt est de 50% (L. 2252-1, L.2252-2, L. 3231-4, L.3231-4-1, L.4253-1, L.4253-2 et L. 5111-4 du CGCT).



inscriptions des reports non conformes à la procédure de la reprise anticipée prévue à l'article L.2311-5).

### **II.3.3. La couverture de l'annuité en capital de la dette par des ressources propres**

☞ Il s'agit de vérifier que les ressources propres inscrites au budget permettent de couvrir le montant de l'annuité de la dette en capital.

Ainsi l'article L 1612-4 du CGCT dispose que : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

**A défaut, le budget de la collectivité n'est pas équilibré et doit faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par vos soins sur le fondement de l'article L.1612-5.**

Afin de préciser le détail des articles budgétaires à prendre en compte dans le calcul de l'équilibre, il est annexé à ce présent guide une fiche de calcul pour toutes les instructions budgétaires et comptables.

### ***1.3.4. Le calcul de l'équilibre réel du budget des communes et de leurs établissements en M14***

Afin de procéder au contrôle de l'équilibre, il vous est proposé de procéder en deux phases détaillées ci-après.

#### ***Première phase : Détermination du montant du remboursement en capital de la dette à couvrir par des ressources propres***

Le compte 16 retrace les crédits correspondants aux emprunts et dette assimilées de l'exercice. La dette prise en compte au titre de l'équilibre réel peut donc être calculée à partir de ce compte. Il convient d'apporter toutefois quelques précisions sur certaines subdivisions du compte 16 qui ne sont à prendre en compte que sous certaines conditions ou en sont totalement exclus.

#### **☞ Les dépenses du compte 16 à ne prendre en compte que partiellement ou sous certaines conditions.**

➤ **Le compte 1644 retrace le cas particulier des « emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie ».**<sup>42</sup>

**Le montant du compte 1644 « Opérations afférentes à l'emprunt » est la seule dépense à ajouter à celui de l'annuité de la dette à couvrir par des ressources propres.** Elle correspond à l'amortissement contractuel de l'emprunt assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie de l'exercice, donc à son remboursement définitif. Il s'agit en effet à ce stade du seul endettement réel connu qui a un caractère définitif et qu'il convient de couvrir par des ressources propres.

**En revanche, le compte 16449 « Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » n'est pas pris en compte dans l'annuité à couvrir par des ressources propres.** Ce mécanisme ouvre un droit de tirage permettant de pratiquer des allers et retours sur une ligne de trésorerie selon un plafond annuel qui est délimité par le droit de tirage. Ainsi, la collectivité n'est pas en mesure d'anticiper au début de l'exercice dans quelle proportion elle utilisera sa faculté de tirage sur la ligne de trésorerie ni dans quelle mesure elle sera conduite ensuite à la rembourser. Dans cette perspective, ces allers et retours de trésorerie, non prévisibles, sur des emprunts dits « revolving » ne doivent pas avoir vocation à impacter l'équilibre budgétaire.

➤ **Pour le calcul de l'équilibre, on ne retient pas le compte 166 « refinancement de dette »** qui en principe doit rester neutre puisqu'il doit être égal en recette et en dépense et ne doit pas influencer sur l'équilibre.

Ce compte a été créé pour comptabiliser les écritures de renégociation de la dette et donc pour isoler comptablement l'opération qui vise à remplacer un emprunt ou plusieurs emprunts existants par un ou plusieurs nouveaux emprunts.

Toutefois, le remplacement d'un emprunt par un autre emprunt ne signifie pas pour autant que les montants soient dans tous les cas rigoureusement identiques. A la lumière de pratiques erronées qui ont pu être constatées, il convient d'examiner attentivement les mouvements comptables correspondant à des renégociations. Vous procéderez, le cas échéant, aux retraitements nécessaires dans le cadre du calcul de l'équilibre.

Trois cas peuvent se produire :

- le nouvel emprunt est du même montant que l'ancien et les sommes portées au 166 s'équilibrent en recette et en dépense ;
- le nouvel emprunt est inférieur au précédent : il s'agit alors d'un désendettement réel de la collectivité. Seule doit être portée au compte 166 la dépense qui correspond au remplacement de l'ancien emprunt par le nouveau. En ce qui concerne la différence entre le montant du nouvel emprunt et celui du précédent, c'est-à-dire le remboursement réel, il convient de le couvrir par des ressources propres affectant le compte 16 sur lequel était comptabilisé l'ancien emprunt ;
- si le nouvel emprunt est supérieur : il s'agit alors d'un accroissement de l'endettement de la collectivité. Il conviendra donc de

<sup>42</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le compte 1644 est subdivisé en deux sous-comptes : le 1644-1 « opérations afférentes à l'emprunt », comme les opérations de crédit long terme

renouvelable par exemple, et le 1644-9 « opérations résultant de l'option de tirage sur ligne de trésorerie ».

porter au 166 en recette et en dépense l'équivalent de l'ancien emprunt et de comptabiliser la différence positive, qui accroît la masse de la dette pour l'avenir, au compte 16 concerné selon la nature de l'emprunt souscrit. Cette différence positive constitue une recette de l'exercice à ne pas prendre en compte dans le calcul de l'équilibre.

Dans tous les cas cependant, et comme le rappellent les instructions budgétaires et comptables, le compte 166 doit rester équilibré en recette et en dépense. Si tel n'est pas le cas, dans le cadre du contrôle de l'équilibre, il convient de s'assurer que l'excédent de dépenses au 166 est bien couvert par des ressources propres tout en invitant la collectivité à revoir la comptabilisation de ses emprunts.<sup>43</sup>

➤ **Le compte 1687 « autres dettes » qui retrace divers endettements, doit être ajouté à l'annuité de la dette** à couvrir par des ressources propres pour la seule part correspondant aux remboursements d'emprunts contractés par une autre collectivité en son nom propre pour réaliser une opération en qualité de mandataire.

La collectivité mandante ne rembourse pas directement l'établissement de crédit mais la collectivité mandataire. Compte tenu du développement des opérations sous mandat, en particulier dans le cadre de l'intercommunalité, l'endettement retracé dans ce compte doit, pour des raisons prudentielles, être pris en compte dans le calcul de l'annuité à couvrir par des ressources propres. Il s'agit d'un endettement réel qui influe nécessairement sur la situation financière de la collectivité.

☛ **Les dépenses du compte 16 à exclure du calcul de l'annuité de la dette en capital à couvrir par des ressources propres**<sup>44</sup>

➤ **Les dépenses imputées aux comptes 165 « dépôts et cautionnements », 1675 « Dettes afférentes aux METP et PPP », 1676 « Dettes envers les locataires acquéreurs ».** Ces dépenses ne constituent pas en effet au sens strict de la loi un remboursement d'emprunt.

L'intégration du compte 1675 dans le calcul de l'équilibre n'aurait en effet pas de sens car il s'agit d'un stock de dette (contrepartie des flux imputés annuellement à l'actif, ne donnant pas lieu à remboursement comme l'emprunt). Ainsi, le compte 1675 n'est pas pris en compte dans le calcul de l'équilibre budgétaire et son amortissement est neutralisé budgétairement (comme cela était le cas dans la précédente comptabilisation au compte 2674). Toutefois, les dépenses inscrites au compte 1675 doivent être prises en compte dans les ratios d'endettement et les PPP doivent être comptabilisés dans les états de la dette annexés aux documents budgétaires des collectivités (budget primitif, budget supplémentaire, compte administratif : état IV.A.2.3

"ETAT DE LA DETTE AU 1/1/N" et IV.A.2.5 "ETAT DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE" pour la M.14 applicable aux communes et EPCI).

☛ **Le contrôle de certaines dépenses par des ressources propres ne devant pas nécessairement être couvertes par des ressources propres, dans le cadre d'une approche prudentielle.**

➤ **Le cas particulier des charges transférées et des travaux en régie.**

Ne doivent pas être couvertes par des ressources propres les charges transférées, notamment le compte 481 « charges à répartir sur plusieurs exercices », ainsi que les travaux en régie.

Il existe deux catégories de charges de fonctionnement dont les textes réglementaires autorisent l'imputation en section d'investissement, ce qui permet leur financement par l'emprunt :

- soit à titre définitif, comme les travaux en régie : il s'agit de dépenses initialement constatées en charges de fonctionnement, mais qui concourent à l'accroissement du patrimoine. Elles doivent donc recevoir une imputation définitive en dépenses d'investissement, et leur financement peut être identique à celui de ces dernières, et être recherché dans le recours à l'emprunt ;
- soit à titre provisoire, comme les charges transférées inscrites au compte 481 et dans les limites permises par les instructions.

Si ces deux types de dépenses ne doivent pas être pris en compte au titre des dépenses à couvrir par des ressources propres, il peut néanmoins être intéressant de contrôler que les ressources propres disponibles après couverture de la dette, permettent de financer ces opérations

A défaut, cette situation peut être révélatrice d'une mauvaise situation financière dès lors que la collectivité recourt de façon habituelle à cette procédure pour une part significative de ses charges de fonctionnement. Une approche prudentielle peut ainsi justifier, dans ce cas, qu'une lettre d'observations soit adressée à la collectivité afin de l'alerter sur le risque financier qui peut en résulter. Un raisonnement analogue peut s'appliquer aux travaux en régie.

***Deuxième phase : la détermination des ressources propres de l'exercice***

Les ressources propres n'ont pas été définies par la loi mais par l'instruction budgétaire et comptable M14 comme suit : les ressources propres disponibles sont constituées du cumul des ressources propres provenant des exercices antérieurs, des ressources propres externes, et des ressources propres internes. Le tableau des opérations financières fait apparaître les recettes à prendre en compte.

☛ **Les ressources propres provenant des exercices antérieurs**

Il est possible de les intégrer dans les ressources propres si la collectivité a procédé à la reprise des résultats soit de manière anticipée soit après le vote du compte administratif.

<sup>43</sup> Un état annexé aux maquettes budgétaires M14 a été introduit à compter de l'exercice 2006 pour retracer les opérations de refinancement d'emprunt et pour s'assurer de leur équilibre en dépense et en recette (état IV A2.6).

<sup>44</sup> Les comptes 1688 et 2768 « Intérêts courus » ont été débudgétisés à compter de l'exercice 2006 en M14, M52 et M61 et à compter de l'exercice 2008 en M4, suite à la simplification du traitement des intérêts courus non échus.

Les résultats d'un exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du résultat comptable de la section de fonctionnement (002) et du solde d'exécution de la section d'investissement (001), en dépense ou en recette, mais également des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Afin d'obtenir le montant des ressources propres des exercices antérieurs, il convient de suivre les étapes suivantes :

➤ Identifier le montant des excédents de fonctionnement capitalisés inscrits au compte 1068. Le 1068 correspond à une réserve qui doit couvrir en priorité l'éventuel besoin de financement de la section d'investissement<sup>45</sup>,

➤ Déterminer le **résultat d'investissement de l'exercice N-1**.

Le solde d'exécution de la section d'investissement (001, en dépense ou en recette) est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes conformément aux mécanismes décrits dans les instructions budgétaires et comptables. Cette opération aboutit à la détermination, d'un besoin de financement ou d'un excédent de financement.

Les restes à réaliser de l'année N-1 doivent donc être repris dans le budget de l'exercice afin de déterminer le besoin de financement réel et définitif à couvrir lors de l'exercice ou l'excédent de financement.

Dans tous les cas, le montant inscrit à la ligne 001 doit être pris en compte, qu'il soit négatif ou positif.

➤ **Ajouter le montant correspondant du résultat d'investissement (excédentaire ou déficitaire) au compte 1068**

Si la collectivité affiche un excédent d'investissement (001 + solde des RAR >0), ce montant s'ajoute à l'excédent de fonctionnement capitalisé (compte 1068) et constitue des ressources propres disponibles pour la collectivité.

Si la collectivité affiche un déficit d'investissement (001 + solde des RAR <0) alors l'excédent de fonctionnement capitalisé (1068) doit servir en priorité à couvrir ce besoin. Si le montant inscrit en 1068 est supérieur au besoin de financement, ce surplus constitue une ressource propre qui peut être utilisée pour couvrir les dépenses d'emprunt.

**Certaines CRC contestent la déduction totale du D001 des ressources propres au motif que seule la partie du déficit provenant d'un remboursement d'emprunt non financé doit être couvert par des ressources propres (cf. la circulaire du 6 décembre 2002 n° NOR LBL/B/02/001036/C sur ce sujet pour plus de détails).**

Dès lors, en cas de déséquilibre réel dû à l'absence de couverture par des ressources propres du D001, il convient d'analyser la composition du D001 et de procéder, le cas échéant, à son retraitement selon la méthode suivante avant de saisir la CRC :

- Seule la part du D001 correspondant à des remboursements en capital d'emprunt non financés doit être prise en compte dans le calcul.

- Le 1068 est destiné en priorité à couvrir le besoin de financement dans son ensemble (001+RAR hors retraitement). Dès lors, en cas de retraitement du D001, le 1068 ne peut-être pris en compte dans le calcul que pour un montant maximum équivalent au D001 retraité.

**A l'issue de ce retraitement, si la collectivité affiche un déséquilibre réel, il convient de saisir la CRC sur le fondement de l'article L 1612-4 du CGCT.**

L'existence de recettes d'investissement reportées à la ligne R001 peut également signifier que la collectivité a mobilisé des ressources avant que les travaux correspondant aient pu être réalisés. Cette situation en principe exceptionnelle doit être justifiée et il devra être vérifié que ces recettes ne proviennent pas de recettes d'emprunt. Dans ce cas, celles-ci devront en effet être exclues du R001 pris en compte.

Sous cette réserve, le montant reporté de la ligne R001 peut, en tout état de cause, être ajouté aux ressources propres de l'exercice en cours. Il s'agit de recettes d'investissement provenant de l'exercice précédent qui n'ont pas été utilisées et qui restent disponibles.

#### ☛ Les ressources propres externes et autres recettes financières

Elles figurent dans l'état « Equilibre des opérations financières ».

Plus généralement, les ressources propres externes correspondent aux **opérations réelles du compte 10**. Il s'agit des dotations, des fonds globalisés d'investissement du FCTVA et des taxes d'urbanisme dont l'emploi est totalement libre.

Viennent s'ajouter les subventions d'investissement affectées globalement à la section d'investissement. Imputées sur le **compte 138**, elles diminuent le besoin à couvrir puisqu'elles atténuent la charge d'emprunt contractée par la collectivité.

**Sont à exclure des ressources propres externes, les autres subventions affectées telles que la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux).** En effet, leur emploi n'est pas libre puisque ces subventions doivent être employées selon leur objet initial sous peine de remboursement par la collectivité en cas de contestation de la partie versante. Elles ne peuvent donc être affectées au remboursement de la dette.

#### ☛ Les ressources propres internes ou autofinancement de l'exercice

Elles figurent également dans l'état « Equilibre de opérations financières ».

Il s'agit des transferts entre sections. Les transferts entre sections s'entendent des seules opérations d'ordre de section à section.

Le solde de ces transferts représente l'autofinancement de l'exercice. Si les recettes au titre de ces transferts sont supérieures aux dépenses de la section, l'autofinancement est positif. Si les dépenses sont supérieures aux recettes,

<sup>45</sup> Articles R 2311-11 et R 2311-12 du CGCT

l'autofinancement est négatif. Ces ressources comprennent :

- le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement ;
- les amortissements (R28) ;
- les provisions budgétaires (R15, 29, 39, 49, 59)<sup>46</sup> ;
- les charges à répartir sur plusieurs exercices (R481) ;
- les produits des cessions d'immobilisations (chapitre 024) ;
- toutes les autres opérations de transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement (R26, 27).

#### ☛ Les dépenses qui sont déduites des ressources propres dans le cadre de l'équilibre réel

##### ➤ Les dépenses imprévues inscrites au compte 020

Selon l'article L.2322-1, les dépenses imprévues ne peuvent être financées par l'emprunt et doivent nécessairement être couvertes par des ressources propres.

##### ➤ Les reversements de dotations, fonds divers et réserves (D10) et les reprises sur FCTVA et autres fonds globalisés (D10229)

Les dépenses inscrites au compte 10 correspondent généralement à des reversements de trop perçu. Le montant inscrit au 10229 correspond à la reprise sur FCTVA en section de fonctionnement qui est autorisée pour financer les intérêts des emprunts dans les conditions prévues à l'article L.1615-5.

Pour ces raisons, ces dépenses sont à retrancher des ressources propres.

##### ➤ Le transfert des subventions au compte de résultat (compte 139) diminue les ressources propres.

#### ☛ Les dépenses à déduire des ressources propres dans le cadre de l'approche prudentielle

Il s'agit des dépenses imputées aux comptes suivants : 15, 26, 27, 29, 39, 49, 59<sup>47</sup> (se reporter au tableau à la rubrique « Diminution des ressources propres »).

L'article L. 1612-4 n'exige pas que ces dépenses soient effectivement couvertes par des ressources propres. Il apparaît toutefois important de maintenir cette logique prudentielle au moins pour identifier les collectivités qui, parce qu'elles financent ces dépenses par l'emprunt, risquent d'être très rapidement confrontées à des difficultés.

Il ne sera pas opéré de saisine de la chambre lorsque le déséquilibre provient de ces dépenses.

En revanche, il pourra être utile d'adresser à la collectivité une lettre appelant son attention sur la

fragilisation financière d'une collectivité se trouvant dans cette situation.

### *Troisième phase : le calcul de l'équilibre*

☛ La comparaison des résultats et le rapprochement entre le montant déterminé, lors de la 1<sup>ère</sup> phase, de l'annuité en capital de la dette à couvrir et le montant déterminé, lors de la 2<sup>ème</sup> phase, des ressources propres disponibles permet de s'assurer que les conditions fixées par l'article L.1612-4 sont remplies.

Si les ressources propres disponibles sont suffisantes pour couvrir l'annuité en capital de la dette, les conditions d'équilibre sont remplies.

Si les ressources propres sont inférieures au montant du remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice, les conditions de l'équilibre définies par l'article L1612-4 ne sont pas respectées.

Il convient donc dans ce cas de saisir la CRC conformément à l'article L1612-5.

### *II.3.5. Calcul de l'équilibre réel du budget des régions et départements*

Le calcul de l'équilibre des régions en M71 et des départements en M52 suivent la même méthode que celui des communes et EPCI en M14 à la différence près que certaines dépenses et ressources n'existent pas pour les régions et les départements.

<sup>46</sup> Pour les communes et leurs établissements, les dotations aux provisions participent aux ressources propres internes uniquement si la commune ou l'établissement a opté par délibération pour le régime des provisions budgétaires.

<sup>47</sup> Pour les communes et leurs établissements, les dotations aux provisions participent aux ressources propres internes uniquement si la commune ou l'établissement a opté par délibération pour le régime des provisions budgétaires.

## II. 4. Les documents utiles au contrôle

### II.4.1. Plans de comptes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, aux EPCI et à divers organismes publics

Collectivité ou établissement	Plan de comptes au 1 <sup>er</sup> janvier 2012
Communes	M14 <sup>(1)</sup>
Communautés de communes, communautés urbaines	M14 <sup>(1)</sup>
Communautés d'agglomération	M14 <sup>(1)</sup>
Syndicats exclusivement constitués de communes, de syndicats de communes	M14 <sup>(1)</sup>
Centres communaux et intercommunaux d'action sociale	M14 avec plan de comptes adapté
Caisses des écoles	M14 avec plan de comptes adapté
Activités de collecte et d'élimination des déchets ménagers	Si l'activité est financée par : - le budget général ou la TEOM : M14 ; - la redevance d'enlèvement des OM : M4 ; - la redevance incitative : ? - les participations des communes membres d'un syndicat : M14 ou M4 (selon le mode de financement).
Syndicats informatiques	- M4, si l'activité consiste en l'achat de logiciels et à leur vente ou à la fabrication de logiciels et à leur vente. - M14, si l'activité consiste à offrir des prestations de services non concurrentielles aux communes (études, assistance technique...) Dans le cas où le syndicat exerce les deux activités, les deux nomenclatures doivent être appliquées en érigeant l'activité secondaire en budget annexe.
Activités de gestion des réseaux de distribution par câbles des services de radiodiffusion et de télévision	M4
Régies communales et intercommunales de pompes funèbres	M4
Activités de gestion des aérodromes	M4
Offices du tourisme	M14 ou M4
Ports de plaisance	M4
Activités de distribution d'énergie électrique et gazière gérées en régie par les collectivités locales ou les établissements publics locaux	M41
Activités d'abattoirs publics	M42
Activités de transport public de personnes gérées en régie par les collectivités locales ou les établissements publics locaux	M43
Activités de transport public de personnes dont l'exploitation est déléguée à un tiers privé hormis pour les régions	Budget annexe ou budget propre M43 dans l'hypothèse où le tiers privé ne gère pas la totalité du service.
Activités de transport scolaire	M14 / M52
Etablissements publics fonciers locaux	M44
Activités de distribution d'eau potable et de gestion des réseaux d'assainissement et de stations d'épuration	M49 (3)
Départements	M52
Établissements publics départementaux	M52
Institutions et organismes départementaux (art. L. 5421-1)	M52
Institutions et organismes interdépartementaux (art. L. 5421-1)	M52
Agences départementales (art. L. 5511-1)	M52
Régions	M71 (toutes les régions ont rejoint l'expérimentation depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007).
Syndicats mixtes (art. L. 5721-2 et L. 5721-3)	M14 / M52 / M4x
Parcs naturels régionaux	M14 / M52 / M71 (régime similaire aux syndicats mixtes)
ASA/AFR	M14
Services départementaux d'incendie et de secours	M61
Centres de gestion	M832 (4)
Activités soumises à TVA suivies au sein d'un budget annexe dédié	Nomenclature applicable à la collectivité exerçant l'activité

(1) Les communes, les communautés de communes et les syndicats intercommunaux, dont la population totale est inférieure à 500 habitants appliquent une nomenclature par nature abrégée mais peuvent opter, s'ils le souhaitent, pour la nomenclature par nature développée des communes de plus de 500 habitants.

(2) Cf. circulaire n° NOR/LBL/03/10080 C du 24 novembre 2003 présentant les plans de comptes applicables aux établissements publics départementaux ou associant un département. L'instruction M1-5-7 consiste en un plan de comptes spécifique mais dont le fonctionnement des comptes et les principes sont proches de ceux de la M14.

(3) Les communes de moins de 500 habitants qui gèrent leur service de distribution d'eau et d'assainissement sous forme de régie simple ou directe peuvent opter pour la réintégration dans le budget principal.

(4) n° 32 de l'édition des Documents administratifs des Journaux Officiels du 20 octobre 1999 annexé à l'arrêté du 28 septembre 1999, modifié par l'arrêté du 12 décembre 2001, pris pour l'application des articles 33 et 33-1 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 modifié.

## **II.4. 2. Les documents fiscaux**

Les documents fiscaux permettent d'analyser la richesse fiscale d'une collectivité. Ces documents font apparaître les bases prévisionnelles des quatre taxes, les taux votés par la collectivité, ainsi que les montants des allocations que l'Etat verse aux collectivités et aux groupements de communes pour compenser en totalité ou en partie les pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonération, d'exemption ou de réduction des bases ou de plafonnement des taux prises par le législateur en matière de fiscalité directe locale. Ces états sont les suivants :

➤ **1259 : série d'états de notification des bases prévisionnelles et des allocations compensatrices des communes et des syndicats d'agglomération nouvelle.**

**1259 COM** : concernant les communes.

**1259 TH TF** : relatifs aux bases et taux des TF et de la TH des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), ou d'une communauté d'agglomération, ou d'une communauté urbaine ayant opté pour la taxe professionnelle unique.

**1259 FPU** : relatif aux bases et taux de TP du SAN, de la communauté d'agglomération ou des communautés de communes et urbaines ayant opté pour la taxe professionnelle unique d'agglomération.

**1259 CTES** pour les communautés urbaines et les communautés de communes percevant les quatre taxes additionnelles et, le cas échéant, la taxe professionnelle de zone

➤ **1253 : série d'états de notification des bases prévisionnelles et allocations compensatrices des départements.**

# Chapitre 2. Les décisions modificatives et le budget supplémentaire

---

## I. Définition

L'article L. 1612-11 du CGCT dispose que sous réserve du respect des dispositions des articles L. 1612-1 (mise en recouvrement des recettes et mandatement des dépenses jusqu'à l'adoption du budget primitif), L. 1612-9 (suspension du pouvoir budgétaire de l'organe délibérant en cas de saisine de la CRC sur le fondement de l'article 1612-5) et L. 1612-10 (suspension de l'exécution du budget en cas de transmission de ce budget à la CRC au titre des articles L. 1612-5 et L. 1612-14), des modifications peuvent être apportées au budget par l'organe délibérant, jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent.

Les articles L. 2311-5, L. 3312-6 et L. 4312-9 du CGCT prévoient que le résultat de la section de fonctionnement ainsi que le besoin de financement ou l'excédent de la section d'investissement dégagés au titre de l'exercice clos sont repris en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant. Il permet toutefois, qu'entre la clôture des opérations de fin d'exercice (21 janvier) et la date limite de vote des taux (15 avril), le résultat de la section de fonctionnement ainsi que du besoin de financement ou l'excédent de la section d'investissement soit reportés au budget de manière anticipée.

Il résulte de ces dispositions que les résultats de l'exercice clos doivent être repris dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, s'ils n'ont pas fait l'objet d'une reprise anticipée. Le budget supplémentaire (i.e. la délibération budgétaire de reprise des résultats) doit donc être la première délibération budgétaire adoptée après le vote du compte administratif. En revanche, aucune disposition n'interdit qu'une délibération budgétaire modifie le budget primitif avant le vote du compte administratif.

### I.1. Définition des décisions modificatives

Les décisions modificatives sont des délibérations qui viennent modifier les autorisations budgétaires initiales. Elles peuvent avoir quatre objets :

- prévoir des crédits nouveaux et autoriser la perception d'une nouvelle recette, gageant la dépense ;
- augmenter des crédits jugés insuffisants en gageant ces augmentations sur la diminution voire la suppression d'autres crédits budgétaires. Il s'agit alors de modifications apportées à la règle de spécialité des crédits par des virements de crédits ;

- réduire les crédits déjà votés pour équilibrer le budget ou tenir compte de la perte d'une recette ;

**entériner les virements et les ajustements de crédits effectués, en section de fonctionnement, par l'exécutif en fin d'année. Ces décisions sont transmises au représentant de l'Etat dans les 5 jours après la date limite fixée pour leur adoption (à savoir le 21 janvier de l'année suivante conformément à l'article L.1612-11 (2) du CGCT).**

### I.2. Définition du budget supplémentaire

Le budget supplémentaire est une décision modificative particulière : il s'agit d'un acte d'ajustement et de reports.

Sa présentation est proche de celle du budget primitif.<sup>48</sup>

Acte d'ajustement, le budget supplémentaire constate, comme toute décision modificative, l'ouverture de crédits supplémentaires non prévus au budget primitif et leur financement ou l'ajustement de dépenses ou recettes du budget primitif du même exercice.

Le budget supplémentaire a pour objet essentiel de reprendre les résultats dégagés à la clôture de l'exercice précédent apparaissant au compte administratif voté avant le 30 juin de l'année suivant la clôture de l'exercice, conformément aux dispositions de l'article L.1612-12.

Lorsque le compte administratif a été voté, la reprise des résultats est obligatoire. Les résultats doivent être reportés ou affectés dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant (article L. 2311-5).

Le budget supplémentaire ne peut donc être adopté qu'après le vote du compte administratif de l'exercice précédent dont il intègre les résultats.

L'absence de reprise des résultats au budget est constitutive d'une insincérité du compte administratif de l'exercice en question, susceptible d'entraîner une saisine de la CRC (cf. réponse ministérielle n°38748 au JOAN du 7 août 2000).

---

<sup>48</sup> Les instructions budgétaire et comptable prévoient une maquette spécifique identique pour le budget supplémentaire et les décisions modificatives.

Lorsque le compte administratif n'a pas été voté, il est possible de procéder à la reprise anticipée des résultats dans les conditions prévues à l'article L. 2311-5 pour les communes, à l'article L. 3312-6 pour les départements et à l'article L. 4312-9 pour les régions.

Si le vote du compte administratif intervient avant l'adoption du budget primitif de l'exercice suivant, la reprise des résultats est effectuée de fait dans le budget primitif.

Les résultats de l'exercice précédent sont :

- les restes à réaliser en dépenses et en recettes ;
- les résultats cumulés dégagés à la clôture de l'exercice précédent<sup>49</sup>.

**La reprise des résultats s'effectue de la manière suivante :**

- le solde d'exécution de la section d'investissement est reporté en investissement, de même que les restes à réaliser d'investissement et, le cas échéant, de fonctionnement, en dépenses et en recettes ;
- pour les communes, lorsque la section d'investissement présente un excédent après reprise des résultats, le conseil municipal peut reprendre les crédits correspondants à cet excédent en recette de fonctionnement dans les trois situations définies par décret (articles L. 2311-6 et D. 2311-14 applicables également aux départements et aux SDIS par renvoi des articles L. 3312-7 et L. 3241-1).

Ainsi, l'excédent de la section d'investissement peut être repris en section de fonctionnement pour :

- le produit de cession d'une immobilisation reçue au titre d'un don ou d'un legs (si le légataire ou le donataire ne l'a pas expressément affecté à l'investissement) ;
- le produit de la vente d'un placement budgétaire, pour la part issue à l'origine de la section de fonctionnement ;
- l'excédent de la section de fonctionnement résultant de la dotation complémentaire en réserves prévue par le 2° de l'article R. 2311-12 et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs, afin de contribuer à l'équilibre de la section de fonctionnement.

Dans tous les cas, la reprise fait l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante. Elle précise son origine et les conditions de son évaluation.

→ le résultat cumulé de la section de fonctionnement est reporté, quand il est déficitaire, et fait l'objet d'une affectation quand il est excédentaire.

→ lorsque le résultat cumulé de la section de fonctionnement est excédentaire, l'assemblée délibérante peut, après avoir couvert le besoin de financement de la section d'investissement, affecter le surplus en réserves (compte 1068) ou reporter tout

ou partie en section de fonctionnement. Ce report en section de fonctionnement peut être effectué automatiquement dans les conditions de l'article L.2311-5 explicitées ci-après.

La reprise des résultats se traduit par l'inscription des lignes budgétaires suivantes :

- 001 « solde d'exécution de la section d'investissement reporté » ;
- 002 « résultat de fonctionnement reporté » ;
- le cas échéant, une recette au compte 1068.

Aux termes de l'article L.2311-5, plusieurs délibérations interviennent :

- la délibération sur le vote du compte administratif ;
- la délibération d'affectation des résultats, sauf si le compte administratif ne fait pas ressortir de besoin de financement en section d'investissement. Le résultat de fonctionnement constaté au compte administratif est dans ce cas repris à cette section sauf si le conseil municipal décide de l'affecter en dotation complémentaire en réserve<sup>50</sup> ;
- la délibération budgétaire de reprise des résultats (vote du budget supplémentaire).

### ***A noter :***

La possibilité de dispense de délibération d'affectation du résultat a été introduite en M14 pour les cas où il n'apparaît pas de besoin de financement et où il n'est pas décidé d'affecter une partie du résultat en réserves.

Pour les SPIC/EPIC (M4), même en l'absence de besoin de financement de la section d'investissement, un montant correspondant aux plus-values nettes sur cessions d'immobilisations doit être affecté au compte 1064 (cf. instruction M4 - cadre budgétaire - chapitre 5 - point 4).

Dans les cas où aucun besoin de financement de la section d'investissement ni aucune plus-value nette de cessions d'immobilisations n'est constaté au titre de l'exercice écoulé, la délibération d'affectation du résultat n'est pas obligatoire. Ces points doivent donc être vérifiés systématiquement lors de l'examen des comptes administratifs.

## **I.3. La reprise anticipée des résultats**

La reprise des résultats a habituellement lieu après le vote du compte administratif.

Toutefois, les résultats peuvent être estimés à l'issue de la période complémentaire, après donc le 31 janvier, mais avant l'adoption du compte administratif et du compte de gestion.

<sup>49</sup>Cf. 2ème partie chapitre 3§I

<sup>50</sup> Cf. *article L.2311-5* modifié par le décret n°2005-1662 du 27 décembre 2005. Cette disposition s'adresse en particulier aux caisses des écoles et aux centres d'action sociale.



Cette faculté est prévue pour l'ensemble des collectivités locales (article L.2311-5 pour les communes, article L.3312-6 pour les départements, article L. 4312-9 pour les régions).

Les différents éléments faisant l'objet de cette procédure doivent également être repris (ou affectés) dans leur totalité. Il ne peut y avoir de reprise partielle.

## II. Les points de contrôle et leur méthodologie

L'ensemble des contrôles afférents au budget doit être fait sur les décisions modificatives et le budget supplémentaire.

Vous veillerez plus particulièrement à examiner les points de contrôle suivants :

### **II.1. Les décisions modificatives**

Le contrôle consistera à vérifier si les décisions modificatives respectent le principe de l'équilibre budgétaire en application de l'article L.1612-4 afin de bien s'assurer de l'équilibre du budget de l'année.

A défaut, la décision modificative sera transmise par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes dans le cadre de la procédure de contrôle budgétaire prévue à l'article L.1612-5.

### **II.2. Le budget supplémentaire**

Le contrôle budgétaire applicable au budget supplémentaire doit porter sur les restes à réaliser et les résultats antérieurs.

☛ **Les restes à réaliser et les résultats antérieurs doivent être inscrits de façon sincère.**

Il conviendra de vérifier leur conformité à la délibération d'affectation prise sur la base du compte administratif, et au compte administratif lui-même.

Il conviendra en outre de vérifier si la reprise des résultats a été faite conformément aux règles de l'article L. 2311-5 pour les communes, à l'article L. 3312-6 pour les départements et à l'article L. 4312-9 pour les régions : notamment que le compte administratif ait été régulièrement adopté, que la transmission du compte de gestion de l'exercice précédent à l'ordonnateur ait bien eu lieu avant l'adoption du compte administratif. Ainsi, les reports doivent être bien justifiés par l'état des restes à réaliser dressé au 31 décembre de l'exercice précédent et joint à ce budget.

Si ces conditions ne sont pas réunies, l'inscription de reports partiels ou non conformes aux résultats du compte administratif doit normalement entraîner la saisine, par le représentant de l'Etat, de la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-5, pour insincérité du budget.

En outre, une décision budgétaire qui ne reprendrait pas les résultats d'un compte administratif dûment adopté et transmis dans les règles doit obligatoirement entraîner la saisine, par le représentant de l'Etat, de la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-5, pour insincérité du budget .

De même lorsque le compte administratif n'est pas transmis au représentant de l'Etat dans les délais prévus à l'article L.1612-13, ce dernier saisit sans délai la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la commune. Ces dispositions ont pour objet de faire en sorte que l'absence d'un compte administratif exécutoire, par défaut de transmission, ne fasse pas obstacle à la reprise des résultats de l'exercice en cause.

Enfin, lorsque le budget d'une commune a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, le budget supplémentaire afférent au même exercice est transmis par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes, conformément aux dispositions de l'article L.1612-9.

#### ***A noter :***

La chambre régionale des comptes procède à un contrôle approfondi du budget supplémentaire en exigeant, lorsqu'il est adopté après le vote du compte administratif, qu'il reprenne le déficit antérieur en section de fonctionnement : CRC Champagne-Ardenne, 9 février 1994, Commune de Mézières, CRC Haute-Normandie, 13 novembre 1992, Commune de Thil-Manneville.

# Chapitre 3. Le compte administratif

---

## I. Définition

Le compte administratif est le bilan financier de l'ordonnateur. Il présente les résultats de l'exécution du budget (article L.1612-12).

Le compte administratif se présente formellement de la même manière que le budget primitif.

Il constitue l'arrêté des comptes de la collectivité à la clôture de l'exercice. Il retrace toutes les recettes (y compris celles non titrées) et les dépenses réalisées au cours d'une année, y compris celles qui ont été engagées mais non mandatées (restes à réaliser). Le résultat excédentaire ou déficitaire est reporté soit au budget primitif, soit au budget supplémentaire de l'exercice suivant selon la date d'adoption du compte administratif.

Les résultats de l'exercice antérieur sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections tels que définis dans les instructions budgétaires et comptables.

Les restes à réaliser correspondent<sup>51</sup> :

- en dépenses de fonctionnement, pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et régions, aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à rattachement soit en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice soit parce que l'incidence de ces charges sur le résultat n'est pas significative ;
- pour les communes de moins de 3 500 habitants, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, le rattachement des charges et des produits à l'exercice n'étant pas obligatoire pour ces communes ;
- en recettes de fonctionnement, aux recettes de fonctionnement certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire pour l'ensemble des collectivités locales ;
- en dépenses d'investissement, pour les communes sans distinction de taille, départements et régions, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice ;
- en recettes d'investissement, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

**Concernant les emprunts**, ne sont portés en restes à réaliser que les emprunts qui font l'objet d'un engagement juridique sous forme de contrat d'emprunt ou de simple réservation de crédit, et qui n'ont pas été tirés au cours de l'exercice considéré. La réservation de crédit est un engagement par lequel une banque promet d'accorder à un client

des crédits pendant un délai déterminé, à concurrence d'un plafond. Le client reste libre de ne rien emprunter ou de ne pas emprunter la totalité du montant réservé.

Dans ces conditions, un courrier de l'organisme prêteur s'engageant à octroyer un prêt à une collectivité peut servir de titre justificatif, au sens des dispositions de l'article D.2342-11, si la promesse de contrat fixe un montant plafond d'emprunt et précise le délai de validité de la promesse. En l'occurrence, il s'agit d'un courrier de réservation de crédit en faveur de la collectivité.

En revanche, une lettre de l'organisme prêteur formulant différentes propositions de prêts ne peut effectivement pas être considérée comme une réservation de crédit. En effet, la banque reste libre de ne rien prêter ou de ne pas prêter dans les conditions antérieurement proposées à la collectivité.

**Les produits de cessions** inscrits en restes à réaliser doivent également être justifiés : la simple intention de vendre ne constitue pas un élément suffisant pour établir la réalité et la sincérité de l'évaluation (CRC Aquitaine, 2 décembre 1983, commune de B... ; CRC Basse-Normandie, 31 juillet 1986, commune de T...). En revanche, la production d'une promesse synallagmatique de vente est de nature à conférer un caractère certain à la recette.

### A NOTER :

L'article L.5211-39 du CGCT prévoit, pour les établissements publics de coopération intercommunale, la réalisation d'un **rapport retraçant l'activité de l'établissement et l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune. Ce rapport, accompagné du compte administratif de l'EPCI, est adressé au maire** de chaque commune membre par l'organe délibérant de l'EPCI **avant le 30 septembre**.

Ce rapport est communiqué au conseil municipal en séance publique.

## II. Les points de contrôle et leur méthodologie

☛ **Le déséquilibre du compte administratif n'est pris en compte que s'il constitue un déficit égal ou supérieur à 5% des recettes réelles de la section de fonctionnement, ou à 10% pour les communes de moins de 20 000 habitants.**

Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice considéré : il résulte de la somme algébrique des résultats des deux sections de l'ensemble des budgets, principal et annexes (SPIC et SPA)<sup>52</sup> rapportés aux recettes réelles de

---

<sup>51</sup> Article R. 2311-11 du CGCT.

---

<sup>52</sup> Voir Circulaire NOR/LBL/B/03/10001/C du 3 janvier 2003 relative à l'appréciation du déficit du compte administratif en application de l'article L. 1612-14 – Appréciation de

fonctionnement du budget principal et des budgets annexes SPIC et SPA.

En conséquence, dans chaque compte, les soldes des deux sections se compensent : un excédent en section d'investissement peut équilibrer un déficit de la section de fonctionnement, et inversement.

Les résultats à prendre en compte comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses.

☛ **Les résultats de l'exercice précédent et les restes à réaliser doivent être sincères dans leur inscription et leur contenu.**

Pour les réalisations, la concordance entre les écritures retracées dans le compte de gestion du comptable et celles du compte administratif constatées lors du vote de l'assemblée délibérante sur chacun des documents suffit en principe à établir la sincérité des comptes.

La vérification de la sincérité des écritures portées au compte administratif se concentrera donc essentiellement sur la sincérité des restes à réaliser, afin de détecter les inscriptions fictives qui pouvaient jusqu'alors fausser les résultats et conduire à la dissimulation de déficits parfois importants.

La sincérité des restes à réaliser s'apprécie par comparaison, pour les dépenses, entre les inscriptions au compte administratif et les états issus de la comptabilité des engagements de l'ordonnateur, et pour les recettes, avec tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain de la recette (Conseil d'Etat, 9 juillet 1997, commune de Garges-Les-Gonesse n° 103 273).

Les exécutifs des communes (article L.2342-2), départements (article L.3341-1), régions (article L.4341-1) ont l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses.

En vertu des dispositions de l'article 5 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, l'ordonnateur d'un organisme public est notamment chargé d'engager et de liquider les dépenses.

L'article 29 du décret définit la notion d'engagement de la façon suivante :

« L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics ».

Bien qu'aucune disposition ne précise la forme que doit revêtir cette comptabilité des engagements, les instructions M14, M52 et M61 et M71 présentent en annexe des modèles selon la procédure de vote choisie (budget voté par nature ou par fonction).

La vérification des restes à réaliser pourra consister à demander la justification du montant et du contenu des restes à réaliser constatés au 31 décembre de l'exercice, en recettes comme en dépenses, selon les termes de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la

comptabilité d'engagement des dépenses des départements, des régions et de leurs établissements publics.

Ces justifications peuvent consister, pour les dépenses, dans les actes qui concrétisent l'engagement juridique de la collectivité : contrats, conventions, marchés, délibérations, et, en ce qui concerne les recettes, en tout acte ou pièce permettant d'apprécier leur caractère certain : contrat de prêt, décision de réservation de crédits de l'établissement prêteur, contrat, convention avec des tiers ou d'autres collectivités, décisions d'attribution de subventions, délibération, etc...( CE, req. n° 160257, 16 mars 2001, Commune de Rennes-les-Bains).

Si, à la suite de ce contrôle, certaines de ces inscriptions apparaissent insincères, il convient de les déduire des résultats constatés au compte administratif lors du calcul du déficit réel susceptible d'entraîner la saisine de la chambre régionale des comptes.

### ***A noter :***

Il convient de noter que la balance produite par le comptable, même arrêtée au 31 décembre, n'est qu'un document de travail provisoire et n'a aucune valeur probante quant au résultat de l'exercice.

Seul le compte de gestion, qui constitue l'arrêté des comptes du comptable, donne acte de la concordance des écritures avec celles de l'ordonnateur et peut garantir leur sincérité.

Un déficit de fonctionnement de clôture est toujours un indice de mauvaise situation financière même s'il y a un excédent global de clôture. En revanche, un déficit d'investissement de clôture ne se traduit pas forcément par l'existence de difficultés financières, dès lors qu'existe un excédent global de clôture.

# Chapitre 4. Le compte de gestion

---

## I. La définition

Le compte de gestion du comptable est un document de synthèse qui rassemble tous les comptes mouvements au cours de l'exercice accompagnés des pièces justificatives correspondantes.

### I. 1. Modalités d'adoption

Le compte de gestion constitue la reddition des comptes du comptable à l'ordonnateur. A cet effet, l'assemblée délibérante entend, débat et arrête le compte de gestion du comptable (article L.2121-31) qui est également transmis à l'exécutif local au plus tard le 1er juin de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte (article L.1612-12).

Le compte de gestion voté par l'assemblée et appuyé des pièces justificatives des opérations de dépenses et de recettes est transmis à la chambre régionale des comptes (ou au DDFIP) pour apurement (articles L.211-1 à L.211-3 du CJF).

Aux termes de l'article L.1612-12, le vote du compte de gestion doit intervenir préalablement à celui du compte administratif sous peine d'annulation de ce dernier par le juge administratif (CE n° 65013, 3 novembre 1989, Gérard Ecorcheville et autres, Lebon, p 509 et, plus récemment, CE, 28 juillet 1995, Mme Medes, Lebon p. 688).

En effet, l'article L.1612-12 prévoit que "l'arrêté des comptes [...] est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale". En outre, aux termes de l'article L.2121-31 : "le conseil municipal délibère sur le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs, sauf règlement définitif".

L'article D.2342-11 dispose que le maire joint aux comptes de l'exercice clos les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal, ainsi que l'autorité compétente, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice écoulé". Enfin et conformément à l'article D.2343-3 et -5, le receveur municipal dresse, d'après ses écritures, un état de la situation de l'exercice clos. Cet état est remis par le receveur municipal au maire pour être joint, comme pièce justificative, au compte administratif et servir au règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice clos.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, qu'un conseil municipal ne peut valablement délibérer sur le compte administratif du maire sans disposer de

l'état de situation de l'exercice clos dressé par le receveur, c'est-à-dire du compte de gestion.

### I. 2. Présentation du compte de gestion

Le compte de gestion répond à deux objectifs :

- justifier l'exécution du budget ;
- présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la commune.

Matériellement, un compte de gestion est constitué de deux parties : le compte de gestion sur chiffres et le compte de gestion sur pièces.

Le compte de gestion sur chiffres présente les résultats de l'exercice ; il retrace également l'évolution du patrimoine de la commune entre le 1er janvier et le 31 décembre de cet exercice.

Le compte de gestion sur pièces rassemble l'ensemble des documents qui permettent de justifier les opérations du receveur municipal : opérations budgétaires, opérations d'ordre, opérations de trésorerie, etc.

Le compte de gestion sur chiffres est établi en trois exemplaires :

- une minute à conserver par le comptable ;
- une expédition pour l'ordonnateur ;
- une expédition pour le juge des comptes.

Il est formé de feuillets enliassés, paraphés et numérotés par le comptable.

Le compte de gestion est établi par le comptable de la commune en fonction à la clôture de l'exercice. Il est visé par l'ordonnateur, qui certifie que le montant des titres à recouvrer et des mandats est conforme aux écritures de la comptabilité administrative. Il est également signé par tous les comptables qui se sont succédés depuis le début de la gestion, en application de l'article D.2343-4.

En cas de changement de comptable en cours d'exercice, chaque comptable n'est responsable que de sa gestion personnelle. Si le comptable entrant formule des réserves sur la gestion de son prédécesseur, une balance des comptes doit être établie et produite à l'appui du compte de gestion de façon à permettre au juge des comptes d'apprécier la part prise par chaque comptable dans cette gestion.

La confection du compte de gestion s'effectue selon les principes fixés par l'instruction n° 03-030-M0 du 9 mai 2003.

Pour une présentation détaillée du compte de gestion, se reporter aux instructions budgétaires et comptables de chaque niveau de collectivité locale.

## II. Les points de contrôle et leur méthodologie

☛ **Le contrôle du préfet porte sur l'existence du vote du compte de gestion par l'assemblée.**

Le compte de gestion voté par l'organe délibérant doit être obligatoirement transmis au préfet par l'exécutif. Il est au nombre des pièces justificatives exigibles au titre du contrôle de légalité du compte administratif (article D. 2343-5).

A défaut, le compte administratif ne peut être voté régulièrement.

☛ **Le contrôle du préfet porte aussi sur la cohérence entre les écritures du compte de gestion et celles du compte administratif.**

La discordance entre ces écritures constitue en effet un élément d'insincérité du compte administratif. Elle entraîne la saisine de la chambre régionale des comptes si les déficits dégagés excèdent le seuil de 5 à 10%, visé à l'article L.1612-14, ou celle du Tribunal administratif dans le cas contraire.

# Chapitre 5. Les budgets annexes

L'ensemble des dépenses et des recettes de la commune doit figurer sur un document unique.

Néanmoins, cette règle comporte deux exceptions ; la possibilité d'être modifié au cours de l'exercice par d'autres décisions budgétaires et la coexistence du budget principal avec des budgets annexes.

## I. La définition

### I. 1. Les principes applicables aux budgets annexes

Par exception au principe d'unité budgétaire, divers textes ont prévu l'établissement de budgets annexes qui ont pour objet de regrouper les opérations de services ayant une organisation dotée d'une autonomie relative et dont l'activité tend à produire ou à rendre des services.

Les services gérés en budgets annexes font l'objet d'un budget et d'une comptabilité distincts.

Les résultats du budget principal et des budgets annexes font l'objet d'une présentation agrégée en annexe du compte administratif (article L. 2313-1 (3)).

En pratique, on distingue cinq principales catégories de budget annexés au budget principal.

Parmi ces budgets, certains sont obligatoires, d'autres facultatifs.

#### ***1.1.1. Les services publics suivis obligatoirement sous forme de budgets annexes***

##### **→ Les services publics industriels et commerciaux (SPIC)**

Un service public à caractère industriel et commercial, quel qu'il soit, qu'il ait un caractère facultatif (parkings) ou obligatoire (assainissement), doit être financé par l'usager au travers d'une redevance. Cet objectif suppose la connaissance exacte du coût du service, qui ne peut s'obtenir que par l'individualisation des dépenses et des recettes qui s'y rapportent.

Dès lors, **pour l'exploitation directe d'un SPIC** relevant de leurs compétences, les communes doivent constituer une régie municipale dotée d'un budget spécial annexé au budget de la commune (articles L.1412-1 et L.2221-11) afin de respecter les règles d'équilibre posées par les articles L.2224-1 et L.2224-2. Une telle régie est dotée a minima de l'autonomie financière ; elle peut également être dotée de la personnalité morale (cf. article L. 2221-4 du CGCT).

Quant aux SPIC faisant l'objet d'une gestion déléguée, ils respectent les règles suivantes :

- Affermage et régie intéressée : suivi de l'activité au sein d'un budget annexe, rattaché au budget principal par un compte de liaison ;
- Concession : suivi de l'activité au sein du budget principal de la collectivité, en raison du faible volume présumé des mouvements financiers entre la collectivité délégante et le concessionnaire.

Les services publics à caractère industriel et commercial donnent lieu à une individualisation par service. L'individualisation de la gestion d'un SPIC a pour objectif de dégager le coût réel du service qui doit être financé par l'usager.

##### **→ Les services relevant du secteur social et médico-social**

Les dispositions des articles L.315-1 à L.315-18 du code de l'action sociale et des familles prévoient les règles budgétaires applicables en fonction du mode de gestion des services relevant du secteur social et médico-social retenu par les collectivités et établissements publics qui les créent.

Ils ont en effet le choix entre la création d'un établissement public autonome ou la gestion en régie directe. Il s'ensuit deux grandes catégories de structures :

- les établissements publics autonomes qui sont dotés de la personnalité juridique ;
- les services non personnalisés qui sont rattachés à une collectivité locale ou à un établissement public local sous forme de budgets annexes. Les CCAS et CIAS peuvent également créer et gérer directement de tels services, qui font l'objet d'un budget annexe relié par un compte de liaison au budget principal.

Dans les deux cas, les règles budgétaires et comptables applicables sont définies par l'instruction budgétaire et comptable M 22, sauf dans le cas des activités sociales et médico-sociales non soumises à tarification ; dans ce cas, l'établissement peut opter pour la M14 ou la M22<sup>53</sup>.

##### **→ Les opérations d'aménagement (lotissement, ZAC,...)**

Les opérations relatives aux lotissements ou d'aménagement de zone sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus.

---

<sup>53</sup> Voir circulaire DGCL/FI3/DGAS/5B/DGCP/6B/6C n°2003-253 du 27 mai 2003 relative aux critères d'individualisation des activités sociales et médico-sociales définies au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles par les centres communaux d'action sociale et les centres intercommunaux d'action sociale, et au champ d'application de l'instruction budgétaire et comptable M22.

Ces activités sont individualisées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers de telles opérations qui peuvent être importants compte tenu de la nature de ces opérations et de leur durée (risques liés à la commercialisation - rythme, prix ; risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics, risques liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier).

Compte tenu des contraintes, il est recommandé de créer un budget annexe par opération compte tenu du régime fiscal particulier de ces dernières.<sup>54</sup>

### ***1.1.2. Les services publics suivis facultativement sous forme de budgets distincts du budget principal***

#### **☛ Les services assujettis à la TVA**

Certaines activités sont assujetties à la TVA, soit de plein droit (articles 256, 256 B et 257 du CGI), soit sur option (articles 260 ou 260 A du CGI, notamment). Dans tous les cas, les collectivités assujetties à la TVA sont soumises aux obligations d'ordre fiscal suivantes :

- obligations déclaratives : la collectivité est responsable de l'établissement des diverses déclarations exigées par les services fiscaux en matière de TVA (déclaration d'existence, de cessation, d'option pour l'assujettissement à la TVA, des opérations imposables effectuées,...) ;
- obligation, pour l'application du droit à déduction, de suivre dans des comptes distincts les opérations situées hors du champ d'application de la TVA et celles placées dans le champ d'application de cette taxe. L'individualisation dans un budget annexe d'une activité assujettie à la TVA est toutefois recommandée, afin de faciliter la mise en œuvre de ces obligations d'ordre fiscal.

Si l'option retenue est celle d'un suivi dans le budget principal, les opérations assujetties à TVA devront faire l'objet de séries distinctes de bordereaux de titres et de mandats par activité, faisant apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxe, le montant de la TVA collectée ou déductible applicable à ces opérations et le net à payer ou à recevoir.

Le suivi facultatif dans un budget annexe ne s'applique pas aux SPIC assujettis à la TVA par exercice de l'option prévue par l'article 260 A du CGI. En effet, outre l'obligation d'individualisation budgétaire et comptable prévue par le CGCT, la réglementation fiscale impose également que leurs opérations soient retracées dans une comptabilité distincte (article 201 octies de l'annexe II au CGI).

#### **☛ Les services publics administratifs (SPA)**

---

<sup>54</sup> En effet, des dispositions fiscales spécifiques imposent que chaque opération de lotissement et d'aménagement de zone fasse l'objet d'un secteur distinct pour l'application des droits à déduction et d'une déclaration de TVA distincte (DB 8 A 1722 n°1).

Les collectivités peuvent individualiser la gestion d'un SPA (autre que ceux qui par leur nature ou par la loi ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même) relevant de leurs compétences par la création d'une régie municipale (article L.1412-2 pour les communes).

Les assemblées délibérantes sont autorisées à créer une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de leurs services publics.

Les communes peuvent donc décider de gérer leurs services publics administratifs sous la forme d'une régie dotée de la seule autonomie financière dont le régime financier est prévu par l'article R. 2221-69 qui dispose que les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de chaque régie font l'objet d'un budget distinct du budget de la commune.

## **1.2. La nomenclature appliquée par les budgets annexes**

Les budgets de ces services sont présentés selon la nomenclature qui leur est applicable (cf. tableau récapitulatif Partie II, II.4 « Les documents utiles au contrôle »).

#### ***A noter :***

Pour les services sociaux et médico-sociaux soumis à tarification, la nomenclature applicable est la M22.

Pour les services sociaux et médico-sociaux non soumis à tarification, la nomenclature applicable est la M14 des CCAS ou la M22.

L'instruction budgétaire et comptable n°00-061-M22 du 10 juillet 2000 est applicable à tous les établissements publics sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles. L'instruction M21 ne s'applique désormais qu'aux établissements de santé.

## **II. Les points de contrôle et leur méthodologie**

Le respect des règles de contrôle budgétaire prévues par les articles L.1612-1 à L.1612-20 sont applicables aux budgets annexes, notamment concernant les dates de vote et de transmission du budget (L.1612-2), l'exigence d'équilibre du budget (L.1612-4 et L.1612-5), le non dépassement d'un seuil de déficit lors de l'arrêté des comptes (L.1612-14) et l'inscription des dépenses obligatoires (L.1612-15 et L.1612-16). Toutefois, des spécificités existent en fonction de la nature juridique des services.

Les services à caractère social et médico-social sont soumis aux règles du contrôle budgétaire suivant une procédure particulière.

Les SPIC sont soumis en outre à la règle d'équilibre de l'article L.2224-1.

☛ **Les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés doivent être équilibrés en recettes et en dépenses conformément à l'article L.2224-1.**

Lorsque le budget du SPIC n'a pas été présenté en équilibre, vous saisissez la CRC sur le fondement de l'article L.1612-5.

☛ **Les mouvements financiers entre le budget du SPIC et le budget ne sont prévus que dans des cas déterminés.**

En effet, les éventuelles relations financières entre la collectivité et son SPIC sont limitées.

D'une part, l'article L 2224-2 rappelle l'interdiction de prise en charge des dépenses du service par la commune de rattachement sauf dans trois cas limitatifs :

1. si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
2. si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
3. si lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Cependant, il convient de rappeler que l'article L. 2224-2 précité ne s'applique pas dans certains secteurs d'activités :

- services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants,
- services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales (article 91 de la loi de finances pour 2006 du 30 décembre 2005),
- services du transport des voyageurs (L1221-12 du code des transports)
- établissements publics de coopération culturelle (art L. 1431-8 1°),
- offices de tourisme gérés sous la forme d'EPIC.

Par ailleurs, le conseil d'Etat a été amené à préciser le sens de ces dispositions.

D'autre part, dans sa décision Société stéphanoise des eaux et Ville de Saint-Etienne du 30 septembre 1996, le conseil d'Etat a considéré que les excédents consécutifs à une hausse de la redevance sans contrepartie directe pour les usagers ne pouvaient être reversés au budget principal.

Dans sa décision Bandol du 9 avril 1999, il a indiqué que seuls des excédents exceptionnels résultant du fonctionnement d'un SPIC pouvaient être reversés au budget principal de la collectivité puisqu'il a fixé un certain nombre de conditions restrictives (Voir également réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 30 839 du 7 juin 1999 de M. Léonce DEPRES) :

- l'excédent doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé, destiné à faire financer par les usagers, les dépenses du budget général de la commune ;
- le reversement de l'excédent n'est possible qu'après couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;
- enfin, le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme (cf. article R. 2221-90-A).

Dans l'hypothèse où les mouvements financiers n'auraient pas été effectués conformément à ces différentes dispositions, et que le budget est par ailleurs en équilibre apparent, vous seriez fondé à remettre en cause la sincérité du budget dont l'équilibre serait obtenu au moyen d'une recette illégale, et par conséquent, à saisir la chambre régionale des comptes en application de l'article L.1612-5.

En outre, les délibérations ayant procédé à ces reversements doivent être déferées au juge administratif au titre du contrôle de légalité.

☛ **Lorsqu'un budget annexe est en déséquilibre (article L.1612-5) ou en cas de budget annexe voté hors délai ou non transmis dans les délais légaux (article L.1612-2), c'est l'ensemble du budget (budgets annexes et budget principal) qui doit être déferé et examiné par la CRC.**

La suspension des pouvoirs budgétaires qui en résulte concerne également le budget principal et le ou les budgets annexes



## Annexe 1. LA SYNTHÈSE DES POINTS DE CONTRÔLE

CONTROLES	POINTS A RESPECTER	PROCEDURES
1) Budget primitif non adopté dans les délais (article L. 1612-2) ou non transmis dans les délais (article L. 1612-8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vote avant le 15 avril N ou avant le 30 avril N (année de renouvellement des assemblées délibérantes)</li> <li>• Transmission le 30 avril ou 15 mai (année de renouvellement des assemblées délibérantes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet saisit sans délai la CRC.</li> <li>• Avis de la CRC sous 1 mois.</li> <li>• Le préfet règle et rend exécutoire le budget.</li> </ul>
2) Budget voté en déséquilibre (articles L. 1612-4 et L. 1612-5) NB : des exceptions à la règle de l'équilibre sont prévues aux articles L. 1612-6 et L. 1612-7.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque section respectivement votée en équilibre.</li> <li>• Recettes et dépenses évaluées de façon sincère.</li> <li>• Couverture du remboursement en capital des annuités d'emprunt par ressources propres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet saisit la CRC dans les 30 jours de la transmission du budget (article L.1612-5).</li> <li>• Constat et propositions de la CRC sous 30 jours.</li> <li>• Délibérations du conseil municipal sous 1 mois à partir de la notification.</li> <li>• En cas d'absence ou d'insuffisance des mesures de redressement constatée dans les 15 jours, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.</li> </ul>
3) Compte administratif non transmis au préfet dans les délais (article L. 1612-13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vote avant le 30 juin (article L.1612-12).</li> <li>• Transmission 15 jours au plus tard après le vote.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet transmet à la CRC le plus proche budget (procédure de l'article L.1612-5).</li> </ul>
4) Compte administratif en déficit (article L. 1612-14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sincérité des inscriptions en dépenses et en recettes.</li> <li>• Communes de moins de 20.000 habitants : déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de fonctionnement.</li> <li>• Autres collectivités : déficit égal ou supérieur à 5% des recettes de fonctionnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet saisit la CRC sans délai.</li> <li>• La CRC fait des propositions sous 1 mois à la commune.</li> <li>• Le préfet transmet le budget primitif suivant à la CRC qui fait des propositions sous 1 mois.</li> <li>• Le préfet règle et rend exécutoire le budget primitif, le cas échéant.</li> </ul>
5) Non inscription ou insuffisance d'inscription d'une dépense obligatoire (article L. 1612-15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dettes exigibles (procédure particulière pour les décisions de justice relevant de la loi du 16 juillet 1980).</li> <li>• Les dépenses rendues obligatoires par la loi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet, le comptable public, toute personne y ayant intérêt saisit la CRC.</li> <li>• Constat par la CRC sous 1 mois et mise en demeure de la collectivité.</li> <li>• Si refus de la collectivité, la CRC demande au préfet d'inscrire la dépense obligatoire.</li> <li>• Le préfet règle et rend exécutoire le budget rectifié.</li> </ul>
6) Non mandatement d'une dépense obligatoire (article L. 1612-16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dettes exigibles.</li> <li>• Les dépenses rendues obligatoires par la loi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le préfet met en demeure le maire.</li> <li>• Le maire a 1 mois pour mandater (ou 2 mois si la dépense est &gt; à 5% de la section de fonctionnement du budget).</li> <li>• A défaut, mandatement d'office par le préfet.</li> </ul>

### Rappels :

- Cas 1), 2), 3), et 4), si le préfet s'écarte des propositions de la CRC, il doit motiver sa décision (CE, 10 octobre 1990, Préfet du Val d'Oise).

- L'avis de la CRC n'est qu'un acte préparatoire et n'est donc pas susceptible d'un recours en annulation (CE, 30 janvier 1987, Département de la Moselle) sauf si la CRC refuse de reconnaître le caractère obligatoire d'une dépense, car alors cet acte qui clôt la procédure et fait grief.

- Cas 2) et 4), l'exécution du budget est suspendue dès la saisine de la CRC et jusqu'au terme de la procédure (article L.1612-10), sous réserve des dispositions de l'article L 1612-1.

- Cas 2), dès la saisine de la CRC, le conseil municipal ne peut plus se prononcer en matière budgétaire (article L.1612-9).

- Cas 1) et 2), lorsque le budget de l'année N-1 a été réglé d'office par le préfet suite à une saisine de la CRC, les budgets supplémentaires afférents à l'exercice sont transmis à la CRC et le délai de vote du budget de l'année N est reporté au 1er juin ou au 15 juin l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, le compte administratif devant être adopté avant le vote du BP (article L.1612-9).

- Cas 6), une procédure particulière est prévue pour le mandatement d'office des intérêts moratoires dans le cas de commandes publiques (article L.1612-18).

- Cas 5) et 6), la dette pour être exigible doit être certaine dans son origine (loi, contrat), liquide

(montant exact), ne pas faire l'objet d'une contestation sérieuse (CE, 11 mars 1887, Commune de Marciac, Lebon, p 214).

### ***Références***

Circulaire n° NOR/INT/B/89/00017/C du 11 janvier 1989 relative aux commentaires de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (exécution avant vote du budget et dépenses imprévues).

Circulaire n° NOR/INT/B/97/00228/C du 30 décembre 1997 relative à l'application des articles L.1612-1 à L.1612-20 dans le cadre du contrôle budgétaire.

Circulaire n° NOR/LBL/B/02/10036/C du 6 décembre 2002 relative au contrôle de l'équilibre budgétaire défini à l'article L.1612-4.

Circulaire n° NOR/LBL/B/03/10001/C du 3 janvier 2003 relative à l'appréciation du déficit du compte administratif en application de l'article L.1612-14 et à l'appréciation de l'équilibre du budget.

## Annexe 2. LA GRILLE DE CONTROLE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Les pages ci-après présentent une synthèse des contrôles à effectuer sur les documents budgétaires des collectivités locales (budgets primitifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs) ainsi que les suites à donner à ceux-ci.

A ce titre, elles constituent le prolongement du récapitulatif présenté à la fiche précédente et permettent de mieux appréhender la fiche suivante.

### Grille des contrôles :

<i>CONTROLES</i>	<i>Budget primitif (BS et DM)</i>	<i>Compte administratif</i>	<i>Suites du contrôle (lettre d'observation)</i>
<b>1. Conformité avec le modèle de référence</b>			
1.1 Plan de comptes	Art L. 2311-1, al.2, CGCT et décret du 27/12/96	idem	Déféré au TA
1.2 Informations générales (statistiques, fiscales et financières) et présentation générale du budget (équilibre financier, vue d'ensemble et balance)	Art L. 2313-1 CGCT		Déféré au TA
1.3 Annexes	Art L. 2313-1 CGCT, R. 2313-3 du CGCT et instructions budgétaires et comptables		Jurisprudence : TA de Versailles n° 94.2377 du 13/12/94, SAN de St Quentin en Yvelines.
<b>2. Information du conseil municipal</b>			
2.1 Débat d'orientation budgétaire (date)	Art L. 2312-1 CGCT	(sans objet)	Déféré au TA Jurisprudence : TA de Montpellier n° 95-1115 du 11/10/95, M. Bard contre commune de Bédarieux
2.2 La note explicative de synthèse	Art L. 2121-12 CGCT	Art L. 2121-12 CGCT	Déféré au TA Jurisprudence : CE, 12/07/95, commune de Simiane-Collongue (Lebon, p 680)
<b>3. Approbation par le conseil municipal</b>			
3.1 Les modalités de vote	Art L. 2312-1 et L. 2312-2	art L. 1612-12, L. 2121-14 et L. 2121-31 CGCT	Déféré au TA
3.2 Date du vote	Art L. 1612-2 et L. 1612-9 CGCT	art L. 1612-12 CGCT	Saisine de la CRC
3.3 Quorum	Art L.2121-17 CGCT	art L. 2121-14 CGCT	Déféré au TA
3.4 Signatures	Art L. 2121-23 CGCT	art L. 2121-23 CGCT	Déféré au TA
3.5 Choix de l'option de vote (nature-fonction; chapitre-article; opération)	Art L. 2312-2 et L. 2312-3 CGCT et instruction budgétaire et	art L. 2312-2 et L. 2312-3 CGCT et instruction budgétaire et	Déféré au TA

	comptable	comptable	
<b>4. Contrôle de l'équilibre réel</b>			
4.1 Equilibre section par section et équilibre global.	Art L. 1612-4 CGCT	art L. 1612-14 CGCT	Saisine de la CRC voire Déféré au TA  Jurisprudence : CE, 23/12/1988, dépt du Tarn/c/Barbut (Lebon, p 466); TA Versailles 30/11/93, Préf Yvelines, cme de Montigny-le- Bretonneux c/SAN de St Quentin en Yvelines
4.2 Couverture du remboursement en capital des emprunts par des ressources propres	Art L. 1612-4 CGCT	(sans objet)	saisine de la CRC
<b>5. Contrôle de la sincérité</b>			
5.1 Les dotations de l'Etat	Art L. 1612-4 CGCT ; circulaires n°83-99 du 19 avril 1983 et n° INT/B/97/00228/C du 30 décembre 1997	L. 1612-14	Saisine de la CRC voire Déféré au TA jurisprudence : CE, 23/12/88, Dépt. du Tarn contre Barbut (Lebon, p 466)
5.2 Les recettes fiscales	Art L. 1612-4 CGCT	L. 1612-14	Saisine de la CRC voire Déféré au TA
5.3 Le vote des taux	Art L. 1612-4 CGCT	L. 1612-14	saisine de la CRC voire Déféré au TA
5.4 L'étalement de la charge des dotations aux amortissements et aux provisions	Art L. 1612-4 Art L. 2331-10	L. 1612-14	Saisine de la CRC voire Déféré au TA
5.5 Sincérité des recettes et des dépenses	Art L. 1612-4 CGCT	Art L. 1612-14 CGCT	Si incidence sur équilibre saisine CRC ; sinon déféré TA
5.6 Insincérité de la reprise des résultats au motif :			
5.6.1 - de l'absence de vote du CA à la date limite	Art L. 1612-12 et L. 1612-13 CGCT	(sans objet)	Saisine CRC du plus proche budget
5.6.2 - de l'insincérité du résultat	Art L. 1612-4 CGCT	(voir infra 9-1)	Saisine CRC du budget de reprise du résultat voire déféré au TA Jurisprudence : CE 159 041
5.6.4 - de l'absence de reprise du résultat	Art L. 1612-4 CGCT	(sans objet)	Saisine CRC
5.7 Vote du compte administratif en l'absence du compte de gestion	(sans objet)	Art L. 1612-12 CGCT Art L.2121-31 CGCT	Déféré au TA Jurisprudence : CE, 3/11/1989, Gérard Ecorcheville( Lebon, p 509)
5.8 Vote du compte de gestion	(sans objet)	Art L. 1612-12 CGCT Art L. 2121-31 CGCT	Déféré au TA Jurisprudence : CE, 28/7/1995, Mme Medes (Lebon, p 688)
<b>6. Les dépenses obligatoires</b>			
6.1 Contingent d'aide sociale, contingent d'incendie - Participation aux collèges, contributions aux EPCI - Autres...	Art L. 2321-2 CGCT	Art L. 2321-2 CGCT	Saisine de la CRC Base : articles L. 1612-15 et L. 1612-16 CGCT

6.2 Amortissement des immobilisations (communes de 3 500 habitants et plus)	Art L. 2321-2. al.27 CGCT	Art L. 2321-2. al.27 CGCT	Saisine de la CRC Base : art L.1612-15 et L.1612-16 CGCT
6.3 Provisions pour garantie d'emprunts (toutes les communes) (communes de 3 500 habitants et plus)	Art L. 2252-1 CGCT	Art L.2252-1 CGCT	Saisine de la CRC Base : art L. 1612-15 et L. 1612-16 CGCT
6.4 Provisions pour litiges et contentieux risque prévues par Décret en Conseil d'Etat (toutes communes)	art L. 2321-2 al.29 et R. 2321-2 CGCT	art L. 2321-2 al.29 et R. 2321-2 CGCT	Saisine de la CRC Base : art L. 1612-15 et L. 1612-16 CGCT
6.5 Amortissement des subventions d'équipement versées (communes de 3 500 habitants et plus)	Art L. 2321-2 al.28 CGCT	Art L.2321-2 al.28 CGCT	Saisine de la CRC Base : art L. 1612-15 et L. 1612-16 CGCT
6.6 Intérêts de la dette et dépenses de remboursement de la dette en capital	Article L. 2321-2 al.30 CGCT et circulaire n° IOC/B/12/07910/C du 13 avril 2012	Article L. 2321-2 al.30 CGCT et circulaire n° IOC/B/12/07910/C du 13 avril 2012	Saisine de la CRC Base : art L. 1612-15 et L. 1612-16 CGCT
<b>7. Les dépenses imprévues</b>			
7.1 Respect du plafond de 7,5 %	Art L. 2322-1 CGCT	(sans objet)	Saisine CRC (voir insincérité du budget) voire Déféré au TA
7.2 Absence de financement par l'emprunt	Art L. 2322-1 CGCT	(sans objet)	Saisine CRC (voir insincérité de budget) voire Déféré au TA
<b>8. Garanties d'emprunts et cautionnement</b>			
8.1 Contrôle du pourcentage d'annuités d'emprunts garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice	Art L. 2252-1 al.2 CGCT	(sans objet)	Déféré au TA
8.2 Contrôle du pourcentage d'annuités d'emprunts garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur	Art L. 2252-1 al.3 CGCT	(sans objet)	Déféré au TA
<b>9. Les résultats</b>			
9.1 Sincérité des restes à réaliser (RAR)	(sans objet)	Art L. 1612-14 CGCT	Saisine de la CRC voire Déféré au TA Jurisprudence : TA de Basse-Terre n° 93-1553, confirmé par le CE n°159041 du 03/12/99
9.2 Déficit inférieur au seuil légal	(sans objet)	Art L. 1612-14 CGCT	Analyse financière à prévoir TA si insincérité
9.3 Déficit supérieur au seuil légal	(sans objet)	Art L. 1612-14 CGCT	Saisine de la CRC
<b>10. Analyse financière (éléments relevés à l'occasion du contrôle budgétaire ou connus préalablement à celui-ci)</b>			
			- communes en difficulté - Demande de subvention exceptionnelle de l'Etat et communes en réseau d'alerte
<b>11. Vérification de gestion</b>			
	Art L. 211-8 CJF	Art L. 211-8 CJF	Saisine de la CRC par le préfet ou par l'autorité territoriale

# Annexe 3. LA FICHE DE CONTROLE DES DOCUMENTS BUDGETAIRES – modèle type –

## Fiche de contrôle des documents budgétaires (à conserver dans le dossier de la collectivité)

**Collectivité de :**

**Population :**

**Date de réception :**

Budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative ou compte administratif de l'année N (à préciser) :

CONTROLES A EFFECTUER	OBSERVATIONS	SUITES DU CONTROLE
1) <u>Respect du modèle de référence</u> (BP et CA) - plan de comptes - informations, annexes - états de synthèse		(lettre d'observation) ** TA
2) <u>Information du conseil municipal</u> (BP) - débat d'orientation budgétaire - note explicative de synthèse		(lettre d'observation) ** TA
3) <u>Date de vote, date d'arrivée</u> (BP et CA) - quorum, signatures - option de vote (chap/art ; nature/fonction)		(lettre d'observation) ** date de vote : CRC / TA pour le reste
4) <u>Equilibre</u> (BP) * - section par section - sincérité - couverture des emprunts en capital		(lettre d'observation) ** CRC
5) <u>Sincérité</u> (BP et CA) * - conformité des dotations - recettes fiscales (état 1259) - sincérité des dépenses et des recettes - affectation des résultats		(lettre d'observation) ** CRC voire TA
6) <u>Dépenses obligatoires</u> (BP et CA) dépenses prévues aux articles L 2321-2, L.3321-1 et L.4321-1 et notamment les dépenses nouvelles en M14 : - amortissement des immobilisations - provisions pour garanties d'emprunts - Amortissement des subventions d'équipement versées - provisions pour risques et litiges - Intérêts de la dette et dépenses de remboursement de la dette en capital		(lettre d'observation) ** CRC
7) <u>Dépenses imprévues</u> (BP) * - respect du plafond de 7,5 % - absence de financement par l'emprunt		(lettre d'observation) ** CRC voire TA
8) <u>Garanties d'emprunts et cautionnement</u> (BP) * - respect du plafond		(lettre d'observation) ** TA (délibération de garantie)
9) <u>Résultats</u> (CA seul) - sincérité des restes à réaliser - déficit inférieur au seuil - déficit supérieur au seuil		(lettre d'observation) ** CRC sauf si déficit inférieur au seuil voire TA
10) <u>Analyse financière</u>		ANAFI / ANADETTE
11) <u>Vérification de gestion</u>		CRC

\* Les contrôles sont à effectuer, en outre, au budget supplémentaire et à chaque décision modificative

\*\* La lettre d'observation, souvent nécessaire, est facultative et n'interrompt pas le délai de saisine de la CRC

## Annexe 4. LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M14 (présentation par nature)

### *Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :*

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

### *Ressources propres :*

<u>Ressources propres sur exercices antérieurs :</u>
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<u>Ressources propres de l'année externes (seulement votes) :</u>
R 10222 F.C.T.V.A
+
R 10223 TLE
+
R 10224 Versement PLD
+
R 10225 Participation pour dépassement de COS
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
R 138 Autres subventions d'investissement non transférables
+
<u>Ressources propres de l'année internes (seulement votes):</u>
R 15 Provisions pour risques et charges (1)
+
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)
+
R 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1)
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
R 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)
+
R 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)
+
R 024 Produits des cessions d'immobilisations
+
021 Virement de la section de fonctionnement
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
020 Dépenses imprévues
+
D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 15 Provisions pour risques et charges (1)
+
D 26 Participations et créances rattachées à des participations

= Contrôle de l'équilibre réel

	+
D 27	Autres immobilisations financières
	+
D 29	Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)
	+
D 39	Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1)
	+
D 49	Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)
	+
D 59	Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

- (1) Uniquement si la commune ou l'établissement applique le régime des provisions budgétaires. Pour les communes ou les établissements appliquant le régime des provisions semi-budgétaires, la dotation à la provision ne participe pas à l'équilibre budgétaire, elle ne constitue pas une recette de la section d'investissement



## Annexe 4 bis. LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M14 (présentation par fonction)

### *Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :*

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

### *Ressources propres :*

<u>Ressources propres sur exercices antérieurs :</u>
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<u>Ressources propres de l'année externes</u> (seulement votes) :
R 10222 F.C.T.V.A
+
R 10223 TLE
+
R 10224 Versement PLD
+
R 10225 Participation pour dépassement de COS
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
138 Autres subventions d'investissement non transférables
+
<u>Ressources propres de l'année internes</u> (seulement votes):
R 15 Provisions pour risques et charges (1)
+
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)
+
R 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1)
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
R 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)
+
R 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)
+
95 Produits des cessions d'immobilisations
+
919 Virement de la section de fonctionnement
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
<u>918 Dépenses imprévues</u>
+
) D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat
-

= Contrôle de l'équilibre réel

<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 15 Provisions pour risques et charges (1)
+
D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières
+
D 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)

+

	D 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1)
	D 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)
	D 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

- (2) Uniquement si la commune ou l'établissement applique le régime des provisions budgétaires. Pour les communes ou les établissements appliquant le régime des provisions semi-budgétaires, la dotation à la provision ne participe pas à l'équilibre budgétaire, elle ne constitue pas une recette de la section d'investissement

## Annexe 5. LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M4

### **Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :**

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1645 Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements de crédits
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

### **Ressources propres :**

<u>Ressources propres sur exercices antérieurs :</u>
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
1064 Réserves réglementées
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<u>Ressources propres de l'année externes (seulement votes) :</u>
R 10222 F.C.T.V.A
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
<u>Ressources propres de l'année internes (seulement votes):</u>
R 14 Provisions réglementées
+
R 15 Provisions pour risques et charges <sup>55</sup>
+
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations
+
R 391, 393, 394, 395 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
R 21 Cessions d'immobilisations
+
021 Virement de la section de fonctionnement
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
020 Dépenses imprévues
+
D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat

**= Contrôle de l'équilibre réel**

-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 14 Provisions réglementées
+
D 15 Provisions pour risques et charges
+
D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières
+
D 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations
+
D 391, 393,394, 395 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

<sup>55</sup> Les recettes inscrites aux articles 15xx ne sont à prendre en compte que si la collectivité a opté pour la budgétisation des provisions et charges

## Annexe 6 : LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M52 (présentation par nature)

### *Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :*

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

**= Contrôle de l'équilibre réel**

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

### *Ressources propres :*

<u>Ressources propres sur exercices antérieurs :</u>
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<u>Ressources propres de l'année externes</u> (seulement votes) :
R 10222F.C.T.V.A
+
R 10224 Versement PLD
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
R 138 Autres subventions d'investissement non transférables
+
<u>Ressources propres de l'année internes</u> (seulement votes):
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
024 Produits des cessions d'immobilisations
+
021 Virement de la section de fonctionnement
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
<u>020 Dépenses imprévues</u>
+
D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières

## Annexe 6 bis: LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M52 (présentation par fonction)

### *Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :*

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

**= Contrôle de l'équilibre réel**

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

### *Ressources propres :*

#### Ressources propres sur exercices antérieurs :

1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+

#### Ressources propres de l'année externes (seulement votes) :

R.10222 F.C.T.V.A
+
R.10224 Versement PLD
+
R.10228 Autres fonds globalisés
+
R.138 Autres subventions d'investissement non transférables
+

#### Ressources propres de l'année internes (seulement votes) :

R.169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
R 954 Produits des cessions d'immobilisations
+
R 951 Virement de la section de fonctionnement
-

#### Diminution des ressources propres :

950 Dépenses imprévues
+
D10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat

-

#### Diminution des ressources propres :

D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières
+

## Annexe 7 : LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M71 (présentation par nature)

### *Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :*

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
+
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

**= Contrôle de l'équilibre réel**

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

### *Ressources propres :*

<i>Ressources propres sur exercices antérieurs :</i>
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<i>Ressources propres de l'année externes (seulement votes) :</i>
R 10222 F.C.T.V.A
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
R 138 Autres subventions d'investissement non transférables
+
<i>Ressources propres de l'année internes (seulement votes) :</i>
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
024 Produits des cessions d'immobilisations
+
021 Virement de la section de fonctionnement
-
<i>Diminution des ressources propres :</i>
D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat
-
<i>Diminution des ressources propres :</i>
D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières
+

## Annexe 7 bis: LE CALCUL DE L'EQUILIBRE EN M71 (présentation par fonction)

### **Annuité en capital à couvrir par les ressources propres :**

D 1631 Emprunts obligataires
+
D 1641 Emprunts en euros
+
D 1643 Emprunts en devises
+
D 16441 Opération afférentes à l'emprunt (emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie)
+
D 1645 Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements de crédits
+
D 1671 Avances consolidées du Trésor
+
D 1672 Emprunts sur comptes spéciaux du Trésor
+
D 1678 Autres emprunts et dettes
+
D 1681 Autres emprunts
D 1682 Titres de créances négociables
+
D1687 Autres dettes

**= Contrôle de l'équilibre réel**

**= Approche de l'équilibre selon les règles prudentielles**

### **Ressources propres :**

<u>Ressources propres sur exercices antérieurs :</u>
Excédent de fonctionnement capitalisé
+
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté
+
Solde des restes à réaliser N-1
+
<u>Ressources propres de l'année externes</u> (seulement votes) :
R 10222 F.C.T.V.A
+
R 10228 Autres fonds globalisés
+
R 138 Autres subventions d'investissement non transférables
+
<u>Ressources propres de l'année internes</u> (seulement votes):
R 169 Primes de remboursement des obligations
+
R 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
(R 27 Autres immobilisations financières
+
R 28 Amortissement des immobilisations
+
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices
+
R 954 Produits des cessions d'immobilisations
+
R 951 Virement de la section de fonctionnement
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 10 Dotations, fonds divers et réserves (dont 10229 Reprise sur F.C.T.V.A et autres fonds globalisés)
+
(D 139 Subventions d'investissement transférées au compte de résultat
-
<u>Diminution des ressources propres :</u>
D 26 Participations et créances rattachées à des participations
+
D 27 Autres immobilisations financières
+

## Annexe 8 : LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX COLLECTIVITES D'OUTRE MER

Dispositions du CGCT applicables	St-Pierre-et-Miquelon	St-Barthélemy	St-Martin	Droit commun
Budget : dispositions générales	LO 6471-1	LO 6261-1	LO 6361-1	L.3311-1
DOB, préparation, présentation et vote du budget	LO 6471-2	LO 6261-2	LO 6361-2	L.3312-1
Vote par nature ou par fonction, présentation des documents budgétaires, nomenclatures, documents annexés au budget (renvoi au L.2313-1)				L.3312-2
Niveau de vote : chapitre ou article, articles spécialisés, virements de crédits		LO 6261-3	LO 6361-3	L.3312-3
Pluriannualité : autorisations de programme et autorisations d'engagement		LO 6261-4	LO 6361-4	L.3312-4
Présentation et vote du compte administratif				L.3312-5
Affectation / reprise du résultat	LO 6473-1	LO 6261-7	LO 6361-7	L.3312-6
Publicité des budgets et comptes	LO 6471-4	L. 6261-11	L. 6361-11	L.3313-1
Documents annexés au budget : cet article sera modifié au 1er janvier 2006 (ordonnance de simplification M14)	LO 6471-3			L.2313-1
Droit de communication des budgets et comptes (le L.3313-1 y renvoie)	LO 6471-6			L.2121-26
Dépenses avant vote du budget primitif : cet article sera modifié au 1er janvier 2006 (ordonnance de simplification M14)	LO 6471-4	LO 6261-5 / LO 6262-1	LO 6361-5 / LO 6362-1	L.1612-1
Procédure en cas de non adoption du budget avant le 31 mars	LO 6471-5	LO 6262-2	LO 6362-2	L.1612-2
Équilibre réel	LO 6471-6	LO 6262-3	LO 6362-3	L.1612-4
Procédure en cas de déséquilibre	LO 6471-7	LO 6262-4	LO 6362-4	L.1612-5
Excédent de la section de fonctionnement	LO 6471-8	LO 6262-5	LO 6362-5	L.1612-6
Excédent de la section d'investissement (mais ne s'applique qu'aux communes)		LO 6261-6	LO 6361-6	L.1612-7
Transmission du budget primitif au représentant de l'état	LO 6471-9	LO 6262-6	LO 6362-6	L.1612-8
Dessaisissement de l'organe délibérant de ses compétences budgétaires lorsque la CRC est saisie	LO 6471-9	LO 6262-7	LO 6362-7	L.1612-9



Dispositions du CGCT applicables	St-Pierre-et-Miquelon	St-Barthélemy	St-Martin	Droit commun
Suspension de l'exécution du budget dont est saisie la CRC	LO 6471-10	LO 6262-8	LO 6362-8	L.1612-10
Décisions modificatives	LO 6471-11	LO 6262-9	LO 6362-9	L.1612-11
Adoption du compte administratif, arrêté des comptes	LO 6471-12	LO 6262-10	LO 6362-10	L.1612-12
Transmission du compte administratif au représentant de l'état	LO 6471-14	LO 6262-11	LO 6362-11	L.1612-13
Déficit du compte administratif	LO 6471-15	LO 6262-12	LO 6362-12	L.1612-14
Inscription d'office des dépenses obligatoires	LO 6471-16	LO 6262-13	LO 6362-13	L.1612-15
Mandatement d'office des dépenses obligatoires	LO 6471-17	LO 6262-14	LO 6362-14	L.1612-16
Inscription et mandatement d'office des dépenses obligatoires résultant de décisions juridictionnelles	LO 6471-18	LO 6262-15	LO 6362-15	L.1612-17
Inscription et mandatement d'office des intérêts moratoires	LO 6471-19	LO 6262-16	LO 6362-16	L.1612-18
Information de l'assemblée délibérante sur les avis de la CRC et les arrêtés du représentant de l'état	LO 6471-20	LO 6262-17	LO 6362-17	L.1612-19
Gestion de fait : caractère d'utilité publique des dépenses	LO 6471-21	LO 6262-18	LO 6362-18	L.1612-19-1
Dépenses obligatoires : rédaction différente (domaines de compétences non équivalents donc pas de renvoi possible)	LO 6472-1	LO 6263-1	LO 6363-1	L.3321-1
Seuil des dépenses imprévues	LO 6472-2	LO 6263-2	LO 6363-2	L.2322-1 (L.3322-1 y renvoie)
Emploi du crédit pour dépenses imprévues	LO 6472-3	LO 6263-3	LO 6363-3	L.2322-2 (L.3322-1 y renvoie)
Recettes de fonctionnement (rédaction différente)	LO 6473-2	LO 6264-1	LO 6364-1	L. 2331-1 et -2 L.3332-1 et L.3332-2
Recettes d'investissement (rédaction différente)	LO 6473-3	LO 6264-2	LO 6364-2	L.3332-3 L. 4331-3