

FICHE 12.2

LE BUDGET

« L'administration communale est tenue d'établir annuellement un budget comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer au cours de l'exercice financier pour lequel il est voté. L'exercice financier commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année. »¹

Le vote du budget par le conseil communal est souvent considéré comme la décision la plus importante de l'année. Ceci s'explique par le fait que le budget fixe le programme d'action pour l'année qu'il concerne en attribuant des enveloppes financières, appelées crédits budgétaires aux différents projets. C'est la dimension politique du budget.

Mais le budget est en même temps un acte juridique, dans la mesure où il autorise le collège des bourgmestre et échevins à effectuer des dépenses jusqu'à concurrence des montants autorisés.² En effet, les crédits budgétaires ne pouvant en principe pas être dépassés, hormis quelques exceptions, le budget permet au conseil communal de déterminer dans une large mesure la marge de manœuvre du collège des bourgmestre et échevins.

Les qualités du budget

Le budget communal doit remplir un certain nombre de conditions :

- *L'universalité* du budget est garantie lorsqu'il comprend intégralement toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice.
- *La sincérité et l'exactitude* du budget exigent une juste évaluation des recettes et dépenses, de façon à ce que des modifications en cours d'année se limitent aux cas imprévisibles.
- Par *l'annualité* du budget, on entend l'obligation d'une commune d'établir chaque année un budget qui comprend toutes les recettes et toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées au cours de l'exercice financier. Un crédit voté pour un exercice déterminé ne peut pas être utilisé pour payer des dépenses prévues au budget d'un exercice antérieur ou postérieur.
- *L'unité* se traduit par le fait que le budget se présente sous forme d'un seul et unique document, ce qui permet aux élus communaux de prendre les décisions financières en toute connaissance de cause.
- Par la *spécialité* du budget, il faut comprendre la subdivision du budget en articles budgétaires ayant chacun un objet bien déterminé. Cette démarche exige l'imputation de chaque recette et de chaque dépense sur un article bien précis et adéquat.³
- Finalement, le budget doit être présenté et voté en *équilibre* réel. Cela signifie que le total des recettes doit être au moins égal au total des dépenses et ceci au chapitre ordinaire aussi bien qu'au chapitre extraordinaire. Toutefois, un résultat négatif de ce dernier peut être compensé par un excédent ordinaire.⁴

1 Article 116 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 130 de la même loi

3 Article 117 de la même loi

4 Article 117 de la même loi

La structure du budget

« Le budget est divisé en un chapitre ordinaire et un chapitre extraordinaire, tant en recettes qu'en dépenses. »⁵ Chaque chapitre budgétaire est subdivisé en articles, qui sont regroupés en fonctions budgétaires selon leur affectation.

Dans le cadre de cette division, le document budgétaire doit renseigner dans des colonnes distinctes :

- Les montants de l'exercice budgétaire à venir (N)
- Les montants du budget rectifié de l'exercice en cours (N-1)
- Les montants du budget en cours, tel que celui a été voté (N-1)
- Les montants définitifs du dernier compte de gestion arrêté (N-2)

L'établissement, le vote et l'arrêt du budget

La procédure budgétaire passe par trois phases :

1. l'élaboration du projet de budget, qui incombe au collège des bourgmestre et échevins ;
2. le vote, qui appartient au conseil communal ;⁶
3. l'arrêt définitif, qui est réservé au ministre de l'Intérieur.⁷

Ces 3 étapes doivent se faire à des échéances permettant l'exécution du budget dès le début de l'exercice auquel il se rapporte.

Si le budget n'est pas proposé par le collège des bourgmestre et échevins ou si le conseil communal ne le vote pas dans les délais prescrits, le ministre de l'Intérieur peut se substituer à ces organes pour proposer ou arrêter d'office un budget limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables au fonctionnement de la commune. → **Fiche 10.1**⁸

Le projet de budget

Le projet de budget est établi par le collège des bourgmestre et échevins.⁹ Dans la pratique, et en fonction de la taille de l'administration communale, les différents services communaux se concertent pour fournir les données nécessaires à la préparation de ce document. Le receveur communal n'intervient pas dans cette étape.

Le budget de l'exercice N est établi en considérant les recettes et dépenses réelles figurant au compte de l'avant-dernier exercice (N-2), les prévisions rectifiées du budget de l'exercice en cours (N-1), les propositions dûment justifiées des différents services communaux intéressés, ainsi que tous les éléments établissant les droits et les obligations de la commune.

Le budget est accompagné d'un commentaire budgétaire qui fournit des explications sur l'établissement et la justification des différentes prévisions.

Avant de procéder au vote du budget de l'année N, le conseil communal adopte un budget rectifié de l'exercice en cours (N-1) qui reprend les prévisions actualisées des recettes et dépenses.¹⁰ Le solde du budget rectifié N-1, qui est également soumis à approbation ministérielle, est reporté au budget initial de l'exercice suivant (N).

5 Article 117 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Article 122 de la même loi

7 Article 124 de la même loi

8 Article 125 de la même loi

9 Article 122 de la même loi

10 Article 129 de la même loi

Le vote du budget

Le budget est voté par le conseil communal avant le début de l'exercice financier. Il doit être procédé au vote séparé sur un ou plusieurs articles lorsque ceci est demandé par un tiers au moins des membres présents au conseil communal.¹¹

En cas de rejet par le conseil communal du projet de budget présenté par le collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal peut être saisi d'une motion de censure, qui est susceptible d'entraîner la démission du collège des bourgmestre et échevins.

→ **Fiche 3.7**

L'arrêt définitif du budget

Le budget est transmis sous forme électronique et sur papier au ministre de l'Intérieur, qui le vérifie et l'arrête.

Le ministre redresse le budget s'il n'est pas conforme aux lois et aux règlements.¹²

Si le budget n'est pas arrêté avant le commencement de l'exercice financier, le collège des bourgmestre et échevins ne peut mandater que les dépenses obligatoires du chapitre ordinaire.¹³ Il s'agit par exemple des rémunérations du personnel, de loyers dus en vertu de contrats, etc.

Il ne peut effectuer aucune dépense du chapitre extraordinaire.

Les modifications en cours d'exercice

Même si le budget a été préparé avec le plus grand soin, des imprévus peuvent surgir en cours d'année et nécessiter des modifications.

A cette fin, la loi permet au conseil communal d'inscrire des crédits nouveaux ou supplémentaires en cours d'année, mais seulement pour des dépenses imprévues¹⁴. Une délibération en ce sens doit indiquer une contrepartie pour le crédit supplémentaire,

qui peut être notamment la réduction d'un autre crédit, une recette imprévue ou encore l'excédent du budget si celui-ci est suffisant.

Le collège des bourgmestre et échevins dispose également d'un moyen pour modifier des crédits budgétaires, mais dans un cadre plus strict.¹⁵ Il peut en effet transférer des crédits pour dépenses ordinaires et extraordinaires d'un article budgétaire à un autre jusqu'à la clôture définitive de l'exercice, mais ce uniquement à l'intérieur d'un même code fonctionnel général.

Dans le chapitre extraordinaire, il peut en outre transférer des crédits concernant un seul et même projet d'un article à un autre, lorsque les dépenses prévues pour le projet sont inscrites sous des codes fonctionnels ou des codes comptables différents.

Les crédits d'articles non limitatifs (par exemple ceux prévus pour les rémunérations) ne peuvent pas être transférés selon le mécanisme ci-dessus. Ce dernier ne permet par ailleurs pas l'augmentation de crédits prévus pour l'allocation de subventions.

Finalement, dans le mois qui suit la clôture définitive de l'exercice (le mois de mai), le collège des bourgmestre et échevins peut reporter à l'exercice suivant les soldes éventuels des articles des dépenses extraordinaires.

Le collège des bourgmestre et échevins dispose ainsi d'une certaine flexibilité, sans pouvoir porter atteinte aux grandes orientations du budget telles que fixées par le conseil communal.

11 Article 122 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

12 Article 124 de la même loi

13 Article 126 de la même loi

14 Article 127 de la même loi

15 Article 128 de la même loi