



CONCOURS EXTERNE DE REDACTEUR PRINCIPAL DE 2^e CLASSE TERRITORIAL SESSION 2015

ÉPREUVE DE REPONSES A DES QUESTIONS DE DROIT PUBLIC ET FINANCES

NOTE OBTENUE : 18.50 / 20

Question 8 :

Le débat d'orientation budgétaire, qui a lieu au sein de l'assemblée délibérante, permet des échanges sur l'état des finances locales.

Le débat d'orientation budgétaire est une des étapes du processus budgétaire des collectivités territoriales. Il est obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants, les départements, les régions et les intercommunalités.

Ce débat a lieu deux mois avant le vote du budget qui survient au plus tard le 31 mars ou le 15 avril pour les collectivités dont l'assemblée délibérante s'est renouvelée l'année précédente.

L'exécutif présente les orientations budgétaires, en particulier les grandes masses budgétaires des deux sections du budget fonctionnement et investissement. Le débat d'orientation budgétaire n'a pas de caractère décisionnel, l'exécutif est libre de ne pas suivre l'avis donné.

Question 4 :

Le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions a un devoir d'obéissance hiérarchique, c'est-à-dire qu'il a l'obligation de se conformer et d'exécuter les ordres reçus de sa hiérarchie.

Si cette obligation est inscrite dans la loi sur le statut (1), elle peut connaître d'une exception (2).

1- Une obligation inscrite dans la loi du 13 juillet 1983 relative au statut et aux droits et devoirs des fonctionnaires.

Le devoir d'obéissance hiérarchique est inscrit dans la loi. Le fonctionnaire territorial exécute les ordres de sa hiérarchie administrative mais également les ordres reçus du Maire, chef du personnel communal. En plus de ce devoir d'obéissance, le fonctionnaire est soumis au secret professionnel, à la discrétion professionnelle vis-à-vis de son employeur, au non-cumul d'activités. Par ailleurs, il a un devoir d'information du public et de neutralité.

Le statut détermine aussi un certain nombre de droits : à rémunération, droit aux congés, droit d'accès à la formation tout au long de la vie, liberté d'opinion...

Si le devoir d'obéissance est incontestable, une exception mérite d'être relevée.

2- Une exception au devoir d'obéissance

Si le fonctionnaire reçoit un ordre qui le conduit à commettre un acte illégal, il est en droit de refuser cet ordre. Il exprime alors son droit de retrait. Par exemple, si un fonctionnaire reçoit l'ordre d'inscrire au budget une dépense interdite comme le financement d'un parti politique, il peut refuser et doit même le faire au nom du principe de légalité. A contrario, le Maire peut demander à un fonctionnaire de réaliser un acte qui ne fait pas partie de ses missions habituelles, comme de déblayer de la neige. Le fonctionnaire devra se conformer à l'ordre reçu.

Question 2 :

La loi du 17 mai 2013 a introduit plusieurs changements : modification du calendrier des élections départementales et régionales, modes de scrutin des élections départementales et communautaires et le nom du Conseil départemental, anciennement Conseil Général.

L'élection du conseil départemental sera présentée par les modifications introduites par la réforme (1), le mode de scrutin des élections (2) et l'élection du conseil départemental (3)

1- Les modifications introduites par la loi :

Les conseillers généraux s'appellent dorénavant conseillers départementaux.

Par ailleurs, dans chaque canton, un binôme homme-femme se présente aux élections. Cette mesure vise une plus grande représentativité des femmes au niveau départemental où elles sont particulièrement peu nombreuses. En 2007, l'obligation de former, avec le suppléant, un binôme mixte était déjà entrée en vigueur.

Enfin, la carte des cantons a été révisée. Elle n'avait pas connu d'évolution depuis sa création en 1790. Cette mesure vise une adaptation aux évolutions démographiques et doit permettre la formation de binômes mixtes. La première application de cette réforme a eu lieu lors des élections départementales de mars 2015.

2- Le mode de scrutin des élections :

Un binôme mixte est élu dans chaque canton. Pour être élu au premier tour, le binôme doit obtenir la majorité et représenter un quart des votes.

Au deuxième tour, se présentent les binômes qui ont obtenu plus de 12,5 pour cent des voix ou, à défaut, le binôme qui a obtenu le plus de voix après le binôme majoritaire. L'élection se fait à la majorité relative.

3- L'élection du conseil départemental :

L'ensemble des binômes des cantons du département compose le Conseil départemental. Dans la semaine qui suit ces élections, le Conseil départemental élit le Président du Conseil départemental ainsi que les vice-présidents.

Question 1 :

La France avec ses 36700 communes, est un cas unique en Europe. A elle seule, elle compte plus de communes que l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Si l'émiettement communal est avéré et fragilise l'action publique locale (1), des remèdes sont proposés pour y remédier (2).

1- Un émiettement communal avéré qui fragilise l'action publique locale :

Les communes ont été créées en 1884. Ce sont les premières collectivités territoriales, créées en fonction des clochers ce qui explique leur grand nombre. L'émiettement communal renvoie aussi aux difficultés rencontrées par certaines petites communes à faire fonctionner leur administration. En effet, certains candidats aux élections municipales renoncent à leur projet de devenir élu lorsqu'ils mettent en regard les responsabilités engagées, le temps à consacrer et les moyens d'action.

D'autre part, par manque de moyens, certaines communes notamment rurales, peinent à assurer les compétences obligatoires et à maintenir des services publics de proximité.

Enfin, si l'échelle de la commune est adaptée aux services de proximité, elle l'est moins pour d'autres compétences comme les transports, l'eau, le traitement des déchets.

Contrairement à l'Allemagne, la Grande Bretagne ou l'Italie, la France a échoué à fusionner ses communes en 1971. Néanmoins, des réformes et des avancées doivent être soulignées (2).

2- Les remèdes à l'émiettement communal :

L'intercommunalité permet de regrouper des communes, dans un espace de solidarité, pour exercer des compétences communes et œuvrer pour l'aménagement du territoire. Les lois de 1992 relative à l'administration territoriale de la République et celle de 1999 relative à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité ont été un succès.

Des réformes ultérieures ont aussi permis des avancées. La loi du 16 décembre 2010 a créé la métropole, a soutenu les fusions (communes nouvelles) a obligé chaque commune à rejoindre une intercommunalité au 1^{er} janvier 2014. La loi MAPTAM de modernisation de l'action publique en janvier 2014 a affirmé les métropoles. Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015 met en avant l'intercommunalité et incite au regroupement des communes (seuil passé de 5000 à 15000 habitants).

Les syndicats de communes, qui exercent des compétences facultatives, sont incités (depuis la loi du 16 décembre 2010) à devenir communautés de communes ou communautés d'agglomérations.

Enfin, la mutualisation est encouragée. En 2016, les intercommunalités doivent proposer aux préfets des schémas de mutualisation des services pour mutualiser les moyens, rendre l'administration plus efficace et diminuer les coûts.

Question 7 :

Le principe de l'équilibre budgétaire est une obligation pour les collectivités territoriales qui doivent voter un budget en équilibre réel avec des dépenses couvertes par les ressources.

1- Les obligations des collectivités territoriales en matière de budget

Les collectivités territoriales sont soumises aux lois de Rolland. Elles doivent répondre à plusieurs principes :

- principe d'unicité : un seul et même document pour les sections fonctionnement et investissement de recettes et des dépenses.
- principe d'universalité : non contraction des dépenses et des recettes et non affectation des recettes
- principe de sincérité du budget
- principe de spécialité : budget présenté par chapitres et articles
- principe d'annualité : voté chaque année, le budget couvre la période du 1^{er} janvier au 31 décembre
- principe d'équilibre.

2- L'intérêt du principe d'équilibre pour les collectivités

Ce principe renforce l'autonomie financière de collectivités puisque la collectivité n'engage les dépenses que si elle dispose de recettes suffisantes. Le budget doit prendre en compte l'ensemble des recettes (fiscales, domaniales, tarifaires et budgétaires) sans trop peser sur la collectivité. Ainsi, les situations de déficit peuvent être évitées.

Le principe d'équilibre est lié au principe de sincérité dans le sens où l'équilibre du budget doit être réel.

Question 5 :

L'autonomie financière des collectivités a été affirmée lors de la révision constitutionnelle de 2003.

Si l'autonomie financière existe depuis le transfert des compétences datant des lois de décentralisation de 1982-1983 (1), elle rencontre des limites mesurables (2).

1- Une autonomie financière des collectivités territoriales datant des lois de décentralisation de 1982-1983 :

Le transfert de compétences doit s'accompagner du transfert de ressources équivalentes à celles mobilisées pour exercer cette compétence. Les collectivités territoriales bénéficient donc de recettes pour exercer leur mission. Ces dotations sont complétées par des ressources domaniales, budgétaires et tarifaires.

L'élaboration du budget et son vote sont l'affaire de la collectivité. Ainsi, l'affectation des ressources fait l'objet de débats et de prises de décisions à l'échelle de la collectivité.

Les communes perçoivent des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties). Les départements et les régions ont, elles aussi leurs taxes.

Pour les collectivités les moins favorisées, un système de redistribution des richesses (péréquation) est mis en place et permet de gagner en autonomie.

Si l'autonomie financière des collectivités est certaine, elle n'en reste pas moins limitée.

2- Les limites à l'autonomie financière des collectivités

Chaque collectivité a des dépenses obligatoires qu'elle doit inscrire à son budget. La rémunération du personnel en est un bon exemple. Le préfet peut inscrire cette dépense d'office si elle n'est pas présente.

L'Etat par les lois qu'il promulgue, peut ajouter des obligations de dépenses aux collectivités. La réforme des rythmes scolaires a, par exemple, conduit les collectivités à devoir développer leur accueil périscolaire.

Chaque collectivité doit exercer ses compétences obligatoires. Ces dernières peuvent représenter une grande part des dépenses. Le département consacre, à ce propos, 50 pour cent de son budget pour mener à bien sa compétence de solidarité (RSA, APA, PCH ...). Les dotations pour ces transferts de compétences représentent plus les charges passées que les dépenses actuelles.

De plus, face au déficit national, l'Etat diminue ses dotations drastiquement. La marge de manœuvre laissées aux collectivités dans le domaine financier se réduit donc elle aussi.

Si les collectivités fixent leur tarifs et leurs impôts, c'est l'Etat qui détermine les impôts en vigueur et certains seuils - et montants.

Ainsi l'autonomie financière est affirmée dans un contexte budgétaire difficile qui laisse peu de places aux choix des collectivités.

Question 6 :

La chambre régionale des comptes exerce des missions de jugement et de contrôle sur les collectivités territoriales.

Elles peuvent exercer un contrôle régulier ou intervenir suite à une saisine du Préfet.

1- Le contrôle de gestion :

Après un premier contrôle du Préfet, la CRC interviendra. Le Préfet contrôle la forme (contrôle externe) et le fond (contrôle interne) suite à la transmission du budget. Le but est de vérifier que le budget des collectivités a été adopté comme il convient (respect des procédures de

convocation, respect du quorum, respect des échéances, respect de présentation). L'objectif est également d'apporter des modifications en cas de nécessité.

La chambre régionale des comptes dispose des compte de gestion et compte administratif qui doivent être adopté respectivement le 30 juin et le 1^{er} juin. Elle vérifie ces comptes, la forme et le fond et les valide.

2- Le contrôle budgétaire :

La CRC peut intervenir dans les situations d'anormalités comme la non-transmission au Préfet, le rejet du compte de gestion, un compte déficitaire, l'absence de dépenses obligatoires...

La CRC émet alors un rapport avec des propositions de modifications. La collectivité a deux mois pour répondre. La CRC peut décider de l'inscription de dépenses, modifier des dépenses s'il y a eu un précédent de déficit, substituer le compte administratif au compte de gestion... Enfin la CRC est juge des comptes administratifs.

Question 3 :

Le Tribunal administratif est compétent pour juger :

- Les situations de dommages ou d'accidents provoqués par l'administration. La responsabilité de l'administration est reconnue depuis l'arrêté Bianco. La responsabilité pour faute lourde évolue vers une responsabilité pour faute simple. L'absence de faute n'est pas réductrice pour engager la responsabilité de l'administration.
- administrés et requérants s'engagent dans une procédure contradictoire et inquisitoire. Certains domaines relèvent du tribunal Les situations de recours : il s'agit du recours pour excès de pouvoir quand l'administration demande un changement de décision et d'un recours de plein contentieux dans les cas d'indemnisation notamment.
- Les référés : référés-suspension, référés-libertés, référé-précontractuel, référé-contractuel dans le cadre des contrats administratifs.

Les administrés et requérants s'engagent dans une procédure contradictoire et inquisitoire. Certains domaines relèvent du tribunal judiciaire.

Des appels peuvent être formulés auprès de la cour d'appel administrative. En dernier ressort, le Conseil d'état rend un jugement.