

**RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL
DE 2^e CLASSE**

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2015

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Réponses à des questions de droit public et de finances publiques portant notamment sur le fonctionnement des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

INDICATIONS DE CORRECTION

Ce sujet contient 8 questions :

- 4 questions relèvent principalement du DROIT PUBLIC (sur 10 points)
- 4 questions relèvent principalement des FINANCES PUBLIQUES (sur 10 points)

Chacune des parties comporte 1 question à 4 points, qui appelle une réponse développée et structurée et 3 questions à 2 points, qui appellent des réponses plus brèves.

Les questions couvrent différents axes du programme transmis à titre indicatif dans la note de cadrage de l'épreuve :

DROIT PUBLIC

Axe 1 : l'organisation administrative (l'administration de l'Etat, les CT et leurs groupements, les établissements publics // l'organisation juridictionnelle)

Axe 2 : l'action administrative (la règle de droit et le principe de légalité // le pouvoir réglementaire, les actes unilatéraux // les contrats administratifs // la police administrative // le service public et ses modes de gestion // la responsabilité de l'administration // le contrôle de l'action administrative)

Axe 3 : la fonction publique (principes généraux : statut, recrutement, obligations et droits des fonctionnaires // la fonction publique territoriale : principales règles relatives au recrutement et à la carrière des fonctionnaires territoriaux // les acteurs de la FPT)

FINANCES PUBLIQUES

Axe 1 : notions budgétaires (les principes budgétaires // les budgets locaux : élaboration, exécution et contrôles // notions sur les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales // la séparation de l'ordonnateur et du comptable)

Axe 2 : les ressources des collectivités locales (les recettes fiscales // les dotations et subventions de l'Etat // les emprunts // les ressources domaniales)

Axe 3 : les dépenses des collectivités locales (dépenses obligatoires et dépenses facultatives // les différentes phases de la dépense)

Axe 4 : l'intervention économique des collectivités locales (les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements dans le domaine économique // l'aspect économique des finances locales).

Un corrigé-type est proposé pour chaque question. Y sont surlignés en gris les éléments de réponse essentiels.

Question 1) L'émiettement communal en France et ses remèdes (4 points)

Héritage de la Révolution Française, on compte aujourd'hui plus de 36 600 communes en France (soit 40% des communes des 28 pays de l'Union européenne). Ces communes se caractérisent non seulement par leur nombre mais surtout par leur faible nombre d'habitants (près de 32 000 communes ont moins de 2 000 habitants), ce qui conduit à parler d'un émiettement communal.

Ce modèle communal est très favorable à la proximité des élus et des habitants. Le très grand nombre de conseillers municipaux (plus de 615 000) peut être considéré également comme une richesse démocratique. Cet émiettement pose cependant aujourd'hui de grandes difficultés en termes de gestion financière et de fourniture de services publics. Ces petites communes n'ont ni l'argent ni le personnel nécessaires pour fournir les services publics souvent facultatifs (crèches, garderies, écoles de musique...) que les citoyens considèrent comme essentiels à la vie moderne.

C'est pourquoi l'accent a été mis sur le transfert de leurs compétences structurantes au profit d'intercommunalités, ou Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les syndicats de communes, créés dès 1890, participent de l'intercommunalité de services. Par la suite, le souci de donner plus de pouvoirs et d'autonomie aux EPCI s'est traduit par la mise en œuvre d'une intercommunalité de projet, relancée par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », qui a connu un grand succès. Au 1^{er} janvier 2014, il existait 2 145 EPCI, regroupant 99,8% des communes.

Parallèlement, la possibilité de fusion de communes a été relancée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui crée un nouveau régime de regroupement des communes, les « communes nouvelles ». La *commune nouvelle* est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes contiguës. Mais en quatre ans, seules 13 communes nouvelles ont été créées à partir de 35 communes existantes. En mars 2015, l'Assemblée nationale a adopté une loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle dont l'objectif est de faciliter la création de communes nouvelles en instaurant un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016.

Question 2) L'élection du conseil départemental (2 points)

Avec la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, l'assemblée qui dirige le département prend le nom de conseil départemental (en remplacement de la précédente appellation de conseil général) et les conseillers généraux deviennent conseillers départementaux.

Le conseil départemental est au sens strict l'assemblée délibérante du département en tant que collectivité territoriale, formée par la réunion des conseillers départementaux.

Les dernières élections départementales ont eu lieu en mars 2015, sur la base d'un nouveau mode de scrutin de type binominal, paritaire et majoritaire.

Dans un objectif de parité, les candidats doivent se présenter en binômes composés d'une femme et d'un homme. Le binôme des remplaçants des candidats doit également être composé de deux personnes de sexes différents.

Pour être élu au premier tour, un binôme doit recueillir à la fois la majorité absolue (50% des suffrages exprimés plus une voix) et le quart des électeurs inscrits. Si aucun des binômes ne l'emporte au premier tour, un second tour est organisé.

Au second tour, sont autorisés à se présenter les binômes ayant obtenu au moins 12,5% des voix des électeurs inscrits, ou à défaut, les deux binômes arrivés en tête. Au second tour, la majorité relative (le plus grand nombre de voix) suffit pour être élu.

Les conseillers départementaux sont élus pour six ans et sont désormais renouvelés en intégralité à chaque élection, alors que les conseillers généraux étaient renouvelés par moitié tous les 3 ans.

Question 3) Les juridictions administratives (2 points)

L'organisation de la justice en France se distingue par une dualité qui tient à l'existence d'un ordre juridictionnel administratif autonome par rapport à l'ordre judiciaire. Le juge administratif est compétent lorsque l'affaire met en cause l'administration, c'est-à-dire les services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics.

L'ordre administratif est soumis à une organisation particulière puisque l'ensemble de ses juridictions sont soumises au contrôle du Conseil d'État (et non de la Cour de cassation qui exerce ce rôle en matière judiciaire). Cet ordre s'organise autour de trois juridictions :

- le tribunal administratif, qui juge la plus grande part des litiges entre les particuliers et les administrations, ainsi que les conflits du travail dans la fonction publique.
- la cour administrative d'appel, juridiction administrative de rang supérieur, juge les recours contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs et certaines juridictions spécialisées.
- le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative, qui, selon les matières, juge en premier et dernier ressort, en appel ou en cassation.

Question 4) Le devoir d'obéissance dans la fonction publique (2 points)

La fonction publique étant fondée sur un principe hiérarchique, les fonctionnaires ont le devoir d'obéir à leurs supérieurs.

Ce devoir d'obéissance n'est cependant pas absolu.

La jurisprudence Langneur (Conseil d'État, 1944) a été codifiée par la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations du fonctionnaire : « tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

Question 5) Les collectivités territoriales sont-elles financièrement autonomes ? (4 points)

L'autonomie financière des collectivités territoriales par rapport à l'État est une composante du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. La portée de ce principe reste cependant limitée.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, affirmé par l'article 72 de la Constitution, ne peut être effectif que si ces collectivités disposent des moyens financiers nécessaires à leur action, c'est-à-dire d'un certain degré d'autonomie financière par rapport au pouvoir central.

L'autonomie financière des collectivités a été constitutionnalisée, lors de la réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution d'un article 72-2, mais son respect était, déjà auparavant, vérifié par le Conseil constitutionnel qui s'assurait que les règles posées par la loi « n'ont pour effet ni de restreindre la part des recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration » (C. Const., 28 déc. 2000).

L'article 72-2 de la Constitution précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités :

- les collectivités "bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement" ;
- elles "peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures" et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- "les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources" ;
- enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

La loi organique du 29 juillet 2004 définit les ressources propres des collectivités territoriales, constituées des impositions de toute nature profitant aux collectivités, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. La loi organique de 2004 détermine également ce que doit être au minimum la « part déterminante » qu'elles représentent. En pratique, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003.

La portée d'un tel principe est cependant limitée.

D'une part, la loi ne précise pas réellement la notion de « part déterminante » que doivent représenter les ressources fiscales et les ressources propres, se contentant de renvoyer au niveau plancher de 2003, année de la réforme constitutionnelle.

D'autre part, l'autonomie « financière » inclue des ressources dont la loi retient une définition très étendue, puisqu'elles comprennent également des ressources sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision mais seulement des pouvoirs de gestion.

Enfin, dans un Etat unitaire comme la France, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales ne peut être que résiduel. Les collectivités territoriales ne peuvent pas créer d'impôts nouveaux pour alimenter leur budget. Elles disposent de la liberté de voter les taux des quatre taxes directes (excepté les Régions qui ne votent le taux d'aucun impôt direct local). Mais la loi encadre cette liberté de limites précises, afin d'éviter des inégalités de traitement entre les contribuables et une trop forte croissance de la pression fiscale.

Question 6) Le contrôle de la Chambre régionale des comptes (CRC) sur les collectivités territoriales (2 points)

La compétence d'une chambre régionale des comptes (CRC) s'étend à toutes les collectivités territoriales de son ressort géographique, qu'il s'agisse des communes, des départements et des régions, mais également de leurs établissements publics.

Dans ce cadre, les CRC sont dotées d'une triple compétence en matière de contrôle.

- Le jugement des comptes des comptables publics est la mission juridictionnelle des CRC. Il consiste à vérifier que les comptes sont réguliers et que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer.
- Le contrôle budgétaire vise à garantir le respect par les collectivités des contraintes pesant sur leurs budgets (respect de la date limite de vote du budget, vote du budget en équilibre réel, inscriptions des dépenses obligatoires, bonne exécution du budget). Il constitue la contrepartie de la disparition de la tutelle en 1982, les budgets locaux n'étant plus soumis à un contrôle préfectoral préalable.
- Le contrôle de la gestion vise à examiner la régularité et la qualité de la gestion des collectivités territoriales. Il porte non seulement sur l'équilibre financier des opérations de gestion et le choix des moyens mis en œuvre, mais également sur les résultats obtenus par comparaison avec les moyens et les résultats des actions conduites. Les CRC cherchent d'abord à aider et inciter celles-ci à se conformer au droit, afin de prévenir toute sanction.

Question 7) Le principe d'équilibre budgétaire (2 points)

Contrairement à l'Etat, les collectivités territoriales doivent adopter des budgets en équilibre. Le respect de ce principe requiert une évaluation sincère des recettes et des dépenses. Plus précisément, les budgets locaux doivent être en équilibre réel. Cela se traduit par le fait que les collectivités sont astreintes à l'équilibre de leurs dépenses et de leurs recettes par section : section de fonctionnement et section d'investissement.

Ce principe signifie concrètement que les budgets locaux ne peuvent pas faire apparaître de déficit, car l'emprunt y apparaît explicitement comme une recette. L'emprunt sert donc de variable d'ajustement pour équilibrer le budget. Mais seuls les investissements peuvent faire l'objet d'emprunts : les dépenses de fonctionnement ne peuvent pas être financées par la dette. En outre, les collectivités territoriales ne peuvent pas emprunter pour financer la charge de la dette.

Question 8) Le débat d'orientation budgétaire (DOB) (2 points)

Dans les départements, les régions, les communes de 3 500 habitants et plus et leurs groupements, le vote du budget est obligatoirement précédé d'un débat d'orientation budgétaire (DOB), débat de l'assemblée délibérante, qui doit obligatoirement intervenir dans les deux mois précédant le vote du budget (10 semaines pour les régions).

Ce débat permet d'informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de discuter les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir.