



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE L'AIN

CONTROLE DE LÉGALITÉ ET BUDGÉTAIRE 2018



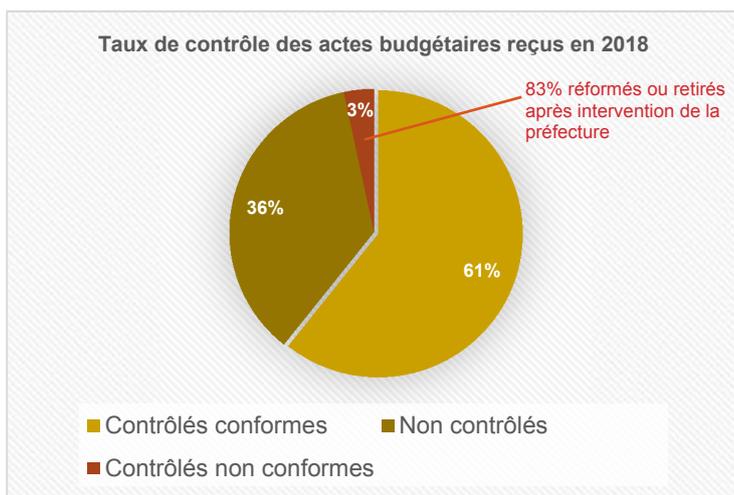
BILAN

**SYNTHESE DES OBSERVATIONS
ET DES IRREGULARITES**

Direction des collectivités et de l'appui territorial

Bilan d'activité 2018

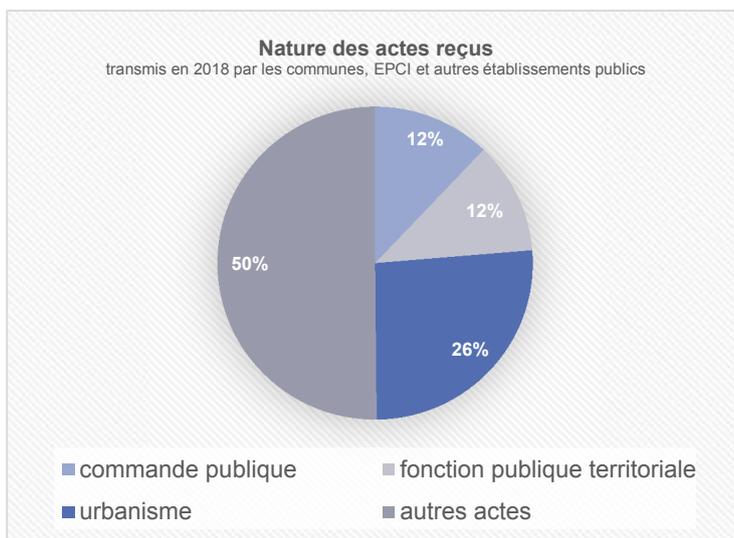
CONTROLE BUDGETAIRE



= 3 272 actes reçus

(budgets primitifs et annexes + autres actes budgétaires)

CONTROLE DE LEGALITE



= 62 837 actes reçus

→ Dont 12 948 actes relevant d'une priorité locale ou nationale (20%)



25% des actes reçus ont été contrôlés

99 recours gracieux transmis (lettre d'observation, hors demande de pièces complémentaires ou lettre pédagogique)

6 saisines de la CRC ou du TA

COMMANDE PUBLIQUE

La réforme de la commande (ordonnances de 2015 et 2016) a pour objectif de simplifier et de sécuriser le droit de la commande publique, d'ouvrir davantage la commande publique aux PME et de favoriser ses bénéfices sociaux et environnementaux. Elle a abouti à la publication au Journal officiel du 5 décembre 2018 du code de la commande publique entré en vigueur le 1er avril 2019. Il intègre de nombreux textes législatifs et réglementaires (exemple : la loi dite MOP du 12 juillet 1985) et les principales règles issues de la jurisprudence administrative. Cette nouvelle codification a été réalisée à droit constant. Elle entraîne un changement dans les références juridiques que les collectivités doivent prendre en compte.

Principales irrégularités ou difficultés :

(relevées lors du contrôle)

- ◆ la mauvaise estimation des besoins
- ◆ l'incomplétude des avis d'appel à concurrence
- ◆ le délai de remise des offres en procédure MAPA parfois inadapté et insuffisant au regard du marché
- ◆ la confusion entre les notions de variantes, prestations supplémentaires éventuelles
- ◆ l'absence de teneur du critère de valeur technique, notamment
- ◆ le manque de clarté des méthodes de notation des offres
- ◆ le non-respect des règles de modifications du contrat
- ◆ la notification des contrats en amont de la transmission au contrôle de légalité
- ◆ le délai de prolongation des concessions

CHAMP

D'APPLICATION :

Les grands principes de la commande publique :

- ✓ l'égalité de traitement des candidats
- ✓ la liberté d'accès
- ✓ la transparence des procédures.

Principales règles définies par le code issues de la jurisprudence :
offre anormalement basse, principe de modification unilatérale des contrats, droit au maintien de l'équilibre financier, résiliation unilatérale des contrats pour faute d'une gravité suffisante ou pour motif d'intérêt général

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Principales irrégularités ou difficultés :

(relevées lors du contrôle)

RECRUTEMENT :

- ◆ l'absence ou irrégularité en matière de déclaration de vacance des emplois

Cette obligation s'applique également lors de l'arrivée à son terme du contrat de l'agent non titulaire qui occupe un emploi permanent, en vertu de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984.

- ◆ décisions de recrutement de contractuels non fondées sur les dispositions législatives appropriées
- ➔ Chaque contrat doit comporter sous peine d'illégalité, la référence aux articles 3, 3-1, 3-2, 3-3 notamment de la loi du 26 janvier 1984 modifiée sur lequel se fonde le recrutement de l'agent non titulaire, ainsi que la mention des critères particuliers qui le justifient (caractère temporaire de l'emploi, besoins du service...) et s'agissant d'un emploi permanent, il convient de justifier qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté.

REGIME INDEMNITAIRE :

- ◆ RIFSEEP ne prévoyant pas une part de CIA
- ➔ Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) doit nécessairement comporter deux parts : l'une fondée sur la nature des fonctions occupées (IFSE), l'autre sur la manière de servir des agents (CIA)

POINT DE VIGILANCE

ACTE DE RECRUTEMENT
AGENT CONTRACTUEL :

L'acte de recrutement doit mentionner les références de l'avis de vacance de poste publié (numéro et date).

Selon la jurisprudence un délai minimal de 2 mois doit être respecté entre la publicité de vacance et la signature du contrat et par voie de conséquence le caractère infructueux du recrutement d'un agent sur ce poste

FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS (COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES)

Principales irrégularités ou difficultés :

(relevées lors du contrôle)

DELEGATIONS DU MAIRE AUX ADJOINTS / DU PRÉSIDENT AUX VICES PRÉSIDENTS :

- ◆ Les délégations sont souvent trop générales ou imprécises
- Chaque adjoint ou vice-président doit avoir une délégation différente. Une même délégation est possible mais le maire ou le président doit fixer un ordre de priorité (par exemple la délégation donnée au 1^{er} adjoint sera exercée par le 2^{ème} adjoint en son absence) .
- La délégation est obligatoire et doit être suffisamment précise pour que l'élu puisse bénéficier d'une indemnité de fonction.
- Pour être exécutoire l'arrêté de délégation doit être transmis en préfecture et faire **obligatoirement** l'objet d'un affichage (il s'agit d'un acte réglementaire même s'il est nominatif).
- La délégation de signature ne dessaisit pas le maire ou le président qui reste compétent dans les matières qu'il a déléguées aux adjoints ou aux vice-présidents.

DELEGATIONS DU MAIRE A UN CONSEILLER MUNICIPAL :

- ◆ Election illégale d'un conseiller municipal délégué
- Seul le maire est compétent pour donner une délégation à un conseiller municipal à la condition que tous les adjoints soient eux-mêmes titulaires d'une délégation.

DELEGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE

En application du L2122-22 du CGCT

- ◆ Limites de délégation non fixées par le conseil municipal
- Le conseil ne peut déléguer au maire que les 29 matières visées par l'article L2122-22 du CGCT.

POINT DE VIGILANCE

Une attention particulière doit être portée par les collectivités dans la perspective du prochain renouvellement général des conseils municipaux de mars prochain qui obligera les communes et les EPCI à reprendre la totalité des décisions liées aux délégations, indemnités, règlement intérieur, commissions, CCAS...

- L'organe délibérant doit fixer les limites des délégations quand elles sont prévues. La reprise systématique de l'article avec la mention « *dans la limite fixée par le conseil municipal* » nécessite un complément,
- La délégation consentie au titre de l'article susvisé dessaisit le conseil qui devient incompétent.
- Les décisions que le maire a prises en application de la délégation que le conseil lui a octroyée **sont soumises à transmission au contrôle de légalité et doivent être affichées**

INDEMNITES DE FONCTION

- ◆ Irrégularités au vu des dernières délibérations prises de réévaluation des indemnités des élus
- Le maire bénéficie de droit d'une indemnité au taux maxi sauf s'il sollicite une réduction de son indemnité, dans ce cas, le conseil doit délibérer.
- Un conseiller municipal peut être indemnisé à hauteur de 6 % de l'IB 1027 et au-delà s'il est titulaire d'une délégation.
- L'indemnisation d'un conseiller municipal n'est possible qu'à la condition que l'enveloppe maximale des indemnités des élus susceptibles d'être attribuées dans la commune ne soit pas dépassée (un autre élu bénéficiera forcément d'une indemnité minorée).
- Toutes les délibérations relatives aux indemnités de fonction comprennent un tableau récapitulatif des indemnités versées aux élus.

AJOUT D'UN POINT A L'ORDRE DU JOUR DE LA REUNION DE L'ORGANE DELIBERANT

- ◆ Irrégularité des ordres du jour
- Toute convocation fait mention de l'ordre du jour de la réunion.
- Il n'est pas possible que par un vote, le conseil décide d'ajouter un point à l'ordre du jour d'une réunion quand bien même le vote serait unanime

SYNDICAT MIXTE

- Il n'appartient pas aux communes de désigner les délégués dans les syndicats mixtes : c'est la communauté de communes ou d'agglomération à laquelle elles adhèrent qui procèdent à ces désignations

MONTANT MAXIMUM DE L'ENVELOPPE :

La population de référence à prendre en compte est celle au 1^{er} janvier de l'année de l'élection. Cette population est figée pour la durée du mandat (les éventuelles augmentations ou diminution en cours de mandat ne doivent pas être prises en compte)

POINTS DE VIGILANCE :

Un tableau reprenant de manière synthétique les principaux points de vigilance sera adressé aux communes après le renouvellement général des conseillers (compte tenu de leur impact sur les décisions des élus pour la durée du mandat municipaux et communautaires)

URBANISME

Principales irrégularités ou difficultés :

(relevées lors du contrôle)

DOCUMENTS D'URBANISME

- ◆ non respect des plans de prévention des risques naturels
- ◆ erreur du choix de la procédure retenue entre modification, modification simplifiée, révision, révision allégée
- ◆ non respect des règles de procédure :
 - procédure de modification simplifiée, modification : mauvais choix de l'acte de prescription (arrêté ou délibération), non respect des délais de la publicité de la délibération de mise à disposition, absence de délibération du conseil municipal en cas d'ouverture à l'urbanisation zone 2AU
 - absence de saisine de l'autorité environnementale concernant l'évaluation environnementale dans les élaborations, révisions et dans les procédures de modifications
 - oubli des mentions relatives aux nouvelles règles d'information du public dans les arrêtés d'ouverture d'enquêtes publiques relatives aux documents d'urbanisme (notamment nouvelles obligations numériques et informatiques)
 - non respect des délais et des modalités de publication de l'avis d'enquête dans les journaux ;
- ◆ absence de définition précise des objectifs dans la délibération de prescription pour les procédures d'élaboration, de révision, de modification , en cas d'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU
- ◆ dans les déclarations de projet : non respect des compétences des collectivités, absence de déclaration d'intention dans le cadre du droit d'initiative en cas d'évaluation environnementale
- ◆ **sur le fond** : non compatibilité ou incohérences des documents d'urbanisme locaux avec les documents supra-communaux (ex : SCoT...) , extension urbaine trop importante, règles de mixité sociale non respectées.

AUTORISATIONS D'URBANISME

- ◆ Permis de construire pour le compte de la commune : Absence de délibération du conseil municipal chargeant le maire du dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme sur le fondement de l'article L2122-22 27° du Code général des collectivités territoriales
- ◆ Changement de destination de bâtiments pour de l'habitation : absence de l'avis obligatoire de la CDPENAF en zone A ou de la CDNPS en zone N et sous réserve d'identification du bâtiment sur le plan de zonage du PLU
- ◆ Logement agriculteur en zone A : absence de démonstration de la nécessité de la présence rapprochée et permanente sur le siège de l'exploitation agricole.
Il est conseillé de consulter sur le site internet des services de l'État le « Guide pour bien construire en territoires agricoles dans les pays de l'Ain » :
<http://www.ain.gouv.fr/construire-en-territoires-agricoles-a2442.html>
- ◆ Communes couvertes par le Règlement national d'urbanisme (RNU) : non respect de l'avis conforme du Préfet
- ◆ Non respect de l'avis et des prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF)
- ◆ Incompétence du signataire de l'acte : Compétence État et non commune pour les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte de l'État (SNCF, gendarmerie...) ('article L 422-1 du code de l'urbanisme)
- ◆ Défaut de consultation des sous-commissions pour les établissements recevant du public

FISCALITE DE L'URBANISME ET DROIT DE PREEMPTION

- ◆ Rétroactivité des délibérations relatives à la fiscalité de l'urbanisme et aux participations
- ◆ Non respect des délais pour prendre la délibération relative à la taxe d'aménagement (avant le 30 novembre)
- ◆ Absence de transmission des plans de sectorisation de la taxe d'aménagement annexés à la délibération d'instauration

Défaut d'expression du pourcentage de la surface des locaux partiellement exonérés de la taxe d'aménagement
- ◆ Absence de précision sur la nature et la réalité du projet justifiant l'exercice du droit de préemption
- ◆ Institution du droit de préemption dans des zones non urbaines.

- ◆ Non respect du délai de 2 mois pour déléguer ou exercer le droit de préemption urbain



CONTROLE BUDGETAIRE

Lors des contrôles exercés sur les documents budgétaires, plusieurs difficultés peuvent être constatées portant notamment sur des points liés à la légalité, les modalités de reprises anticipées de résultats, le respect de la maquette budgétaire ainsi que les normes budgétaires.

Principales irrégularités ou difficultés :

(Relevées lors du contrôle)

- ◆ Insuffisances dans le contenu du rapport sur les orientations budgétaires
- ◆ Défaut de production de la note de présentation brève et synthétique avec le budget primitif et le compte administratif
- ◆ Non-respect de la date limite de vote et/ou de la date de transmission des documents budgétaires
- ◆ Défaut de retrait du maire lors du vote du compte administratif
- ◆ Non-respect de la date limite de vote de la fiscalité locale
- ◆ Etats 1259 incomplets ou erronés
- ◆ Transmission de documents budgétaires incomplets
- ◆ Défaut de production des annexes obligatoires aux documents budgétaires
- ◆ Non-respect de la maquette budgétaire pour les décisions modificatives
- ◆ Défaut de production d'un état des restes à réaliser ou restes à réaliser erronés
- ◆ Non-respect des principes de spécialité et d'exclusivité régissant les établissements publics de coopération intercommunale
- ◆ Défaut d'utilisation de l'application ACTES alors que la commune adhère à la télétransmission
- ◆ Utilisation d'ACTES par le CCAS alors qu'il n'est pas adhérent à la télétransmission
- ◆ Mauvaise classification (nature/matière) des actes budgétaires télétransmis

REFERENCES :

(CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES)

L. 1612-1 et suivants

L. 2121-7 à 23

L. 2312-1 à 3

L. 2313-1

L.2321-2

- ◆ Défaut de présentation d'une étude d'impact sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'équipement

POINTS DE VIGILANCE

Le vote du budget :

- Les convocations doivent être envoyées 3 jours minimum avant la séance de vote pour les communes de moins de 3 500 habitants ou 5 jours minimum pour les communes de plus de 3 500 habitants.
- Le quorum doit être atteint lors de la première séance. Dans le cas contraire, le conseil sera convoqué une nouvelle fois dans un délai minimum de 3 jours, sans nécessité de quorum. La mention de cette deuxième convocation devra alors être précisée sur la délibération de vote du document budgétaire.
- Un membre du conseil ne peut se faire représenter que 3 fois consécutives.
- Un élu n'est mandataire qu'une fois par séance
- Le vote du budget primitif est obligatoirement précédé d'un débat d'orientation budgétaire (DOB), tenu dans un délai de 2 mois maximum. Il convient par ailleurs de respecter un délai conséquent afin de permettre l'examen exhaustif de tous les éléments présentés
- Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice en cours et transmis dans un délai de 15 jours maximum après la séance. L'envoi de la délibération et du document budgétaire est simultané.
- Le compte administratif est voté avant le 30 juin et transmis dans un délai de 15 jours maximum après la séance.
- Le compte de gestion doit être adopté avec le compte administratif, dans le cadre d'une délibération distincte et que la concordance entre ces documents est requise.
- Le maire ne peut en aucun cas présider la séance du conseil de vote du compte administratif et a obligation de sortir au moment du vote.

Etablissement du budget :

Reprises anticipées

- Lors de reprises anticipées de résultat, ces derniers doivent être repris en totalité. L'affectation anticipée de résultats doit être justifiée :

RESSOURCES :

Chaque année la DGCL met à disposition sur son site les nomenclatures des maquettes budgétaires, téléchargeables sur le site de la dgcl.

- soit par une fiche de calcul de résultat prévisionnel établie par l'ordonnateur et attestée par le comptable,
- soit par le compte de gestion ou à défaut par une ou un tableau des résultats de l'exécution du budget, visés par le comptable ou par l'état des restes à réaliser dûment complétés

→ Les justificatifs présentés doivent être accompagnés d'une délibération spécifique à la reprise anticipée des résultats distincte de celle portant sur le document budgétaire. Les comptes R1068 et R002 peuvent faire l'objet d'ajustements seulement après le vote du compte administratif.

Respect des normes budgétaires

- Les informations statistiques, fiscales et financières ainsi que les modalités doivent être respectées
- La page de signature, outre les paraphes de tous les votants, doit préciser le détail du vote et indiquer la date de convocation
- L'inscription des reports de l'exercice N-1 doit obligatoirement apparaître à toutes les pages de la partie « présentation générale du budget ».
- Les informations relatives à l'état de la dette – en particulier la répartition de l'encours (typologie Gissier) – doivent être renseignées très précisément. L'annexe « Etat de la dette – répartition par nature de dettes » doit être entièrement complétée en indiquant l'indexation de l'emprunt, sa durée résiduelle ainsi que les taux initiaux et actuariels.

Autres éléments :

- Les intérêts courus non échus (ICNE) doivent apparaître en charges de fonctionnement.
- La liste des subventions accordées et des emprunts garantis par la collectivité revêt un caractère obligatoire. A cet égard, les conventions afférentes doivent être transmises.
- L'état du personnel doit comporter depuis 2012 des précisions sur les grades les fonctions, la quotité de travail effectif et les indices des rémunérations.
- L'équilibre des sections doit être maintenu lors d'opérations d'ordre
- Pour les budgets votés en N-1 sur des comptes supprimés en année N, une décision modificative régularisant l'imputation sur le plan comptable de l'année N doit être votée

TELETRANSMISSION DES ACTES

Plus de **85 %** des communes de l'Ain et la presque totalité des EPCI à fiscalité propre adhèrent désormais à « Actes réglementaires ».

60% des actes transmis dans le cadre du contrôle de légalité sont dématérialisés. Le taux de télétransmission est en hausse continue depuis 5 ans (+4% par an)

65% des actes transmis dans le cadre du contrôle budgétaire sont dématérialisés, un taux 20% supérieur à la moyenne régionale.

Les collectivités, communes ou EPCI et centres communaux d'action sociale qui n'ont pas encore fait le choix de la dématérialisation peuvent signer une convention de télétransmission en contactant :

Adresse mail de référence : pref-collectivites-locales@ain.gouv.fr

Interlocuteurs :

En préfecture :

Mme Blandine Besson (cheffe de bureau des finances locales et de l'appui territoriale)

En sous-préfectures :

Belley : Mme Françoise Triquet (secrétaire générale)
Gex : Mme Pauline Vianney (secrétaire générale)
Nantua : M. Angelo Piccilo (secrétaire générale)

DEMARCHE QUALITE

Les services de la préfecture de l'Ain sont engagés dans une démarche d'amélioration de la qualité rendue aux usagers et aux collectivités.

Les services de la Direction des collectivités et de l'appui territoriale adaptent leur organisation pour se conformer aux exigences d'un nouveau référentiel (Qual-e-pref) :

« Nous transmettons des observations motivées pour le contrôle de légalité.

Nous informons systématiquement les élus en matière de contrôle budgétaire.

Nous répondons aux demandes d'information dans un délai annoncé et maîtrisé :

5 jours pour une demande par courriel et 15 jours pour une demande par courrier.

Nous répondons aux demandes de rendez-vous dans un délai de 4 jours à un élu

qui en ferait la demande. Ce rendez-vous est fixé dans un délai de 10 jours ouvrés. »

Dans le cadre de cette démarche, une enquête de satisfaction évaluant la qualité des rapports entre collectivités/EPCI et les services de préfecture sera transmise chaque année.

Contact du responsable qualité : pref-qualite@ain.gouv.fr