

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE DE RÉDACTEUR PRINCIPAL DE 2ÈME CLASSE

SESSION 2023

ÉPREUVE DE RÉPONSES À DES QUESTIONS

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

- ♦ Vous répondrez aux questions suivantes dans l'ordre qui vous convient, en indiquant impérativement leur numéro.
- ♦ Pour les questions à 6 et 4 points, une réponse développée et structurée est attendue.

Un corrigé détaillé est proposé pour chaque question. Les éléments de réponse essentiels attendus des candidats sont surlignés en gris.

Question 1 (6 points)

Comment s'exerce la démocratie dans les collectivités territoriales ?

Indications de correction :

Condition nécessaire à la libre administration des collectivités territoriales, l'existence de conseils élus fait du système représentatif la forme de droit commun d'exercice de la démocratie au niveau local. Cette exigence n'empêche pas, dans le respect de ce principe, l'association directe des électeurs à la gestion locale selon des modalités diverses, regroupées sous le concept de « démocratie participative ».

Depuis la loi du 6 février 1992, le CGCT reconnaît en effet un « droit des habitants » à être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent, droit « indissociable de la libre administration des collectivités territoriales » et qui constitue

« un principe essentiel de la démocratie locale ». La révision constitutionnelle de 2003 fait désormais une place à l'expression directe des électeurs, obligatoirement ou facultativement.

I. Une démocratie essentiellement représentative

A. Des conseils élus

Les élections locales se déroulent tous les six ans, pour permettre aux citoyens majeurs français ou européens de choisir leurs représentants au sein des assemblées délibérantes. Le processus de vote est basé sur le principe du suffrage universel direct et universel à deux tours.

Les modes de scrutin sont différents selon chaque type de collectivité, et même selon le nombre d'habitants pour les communes. En deçà de 1000 habitants, les membres du conseil municipal sont élus au scrutin de liste majoritaire et les candidatures isolées sont autorisées. À partir de 1000 habitants, l'élection se déroule au scrutin de liste dit « mixte » à deux tours : la liste qui obtient la majorité des voix obtient la moitié des sièges, et l'autre partie est répartie à la proportionnelle. Ces modes d'élection permettent une majorité forte assortie d'une représentation des minorités. Ils permettent également aux populations des petites communes d'être bien représentées. De la même façon, les conseillers communautaires sont élus lors des élections municipales sur les mêmes bulletins de vote. Les conseillers départementaux sont élus par les électeurs de chaque canton qui élisent deux membres de chaque sexe qui se présentent en binômes. Quant aux élections régionales, le mode de scrutin est un scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire à deux tours (la liste qui obtient la majorité obtient un quart des sièges, le reste des sièges est réparti à la proportionnelle) permettant encore plus de représentation des minorités.

Les assemblées délibérantes disposent de règlements internes et se réunissent par périodicité, au moins une fois par trimestre. Les élus locaux débattent et votent sur les sujets touchant la collectivité. Certains documents leur sont obligatoirement transmis avec la convocation afin de garantir une prise de décision éclairée. La prise de décision est soumise à des règles démocratiques strictes. Des délibérations publiques sont organisées dans lesquelles les élus exposent leurs points de vue et leurs arguments. Les décisions sont souvent prises à la majorité des voix, ce qui garantit une forme d'équité et de représentativité des intérêts locaux. Un procès-verbal de la séance est ensuite établi pour relater de tous les faits qui se sont déroulés.

Concernant le Maire, bien qu'il ne soit pas élu au suffrage universel direct, il est souvent connu de ses administrés et accessible. De nombreux maires assurent des permanences hebdomadaires. En outre, les assemblées locales sont responsables de contrôler les activités de l'exécutif local, tel que le maire (au niveau municipal), le président du conseil départemental/régional/communautaire (au niveau départemental/régional/intercommunal). Elles veillent à ce que les politiques et les budgets soient mis en œuvre conformément aux souhaits des citoyens et dans le respect des lois en vigueur.

B. Transparence et information des administrés locaux

Selon le Code général des collectivités territoriales, « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

Les documents des collectivités se rapportant à l'exercice de l'autorité publique peuvent être publiés en ligne au titre des obligations de publicité légale, mais également au titre du droit d'accès aux documents administratifs. Cette diffusion est prévue par le régime général du droit d'accès aux documents administratifs établi par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) favorisant l'ouverture des données publiques (open data) et par des dispositions spéciales, en particulier celles du CGCT régissant les conditions de publicité et d'entrée en vigueur des actes des collectivités et de leurs groupements. Les arrêtés, délibérations, procès-verbaux des séances et pièces annexées (notamment budgétaires) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, et donc publiables en ligne.

Les administrés ont la possibilité de saisir la CADA, Commission d'accès aux documents administratifs chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents.

Concernant la transparence de l'information du débat démocratique, les bulletins d'information des conseils municipaux doivent consacrer un espace réservé à l'expression des conseillers municipaux qui n'appartiennent pas à la majorité.

Néanmoins, la démocratie représentative comporte quelques limites dans la mesure où les élections n'ont lieu que tous les six ans et que tous les citoyens ne disposent pas du droit de vote. Sont donc exclus les trop jeunes, les étrangers non européens et les abstentionnistes. La démocratie participative permet d'inclure l'ensemble des habitants dans les décisions politiques de la collectivité tout au long du mandat.

II. Le développement de la démocratie participative

A. Les consultations des électeurs

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, le référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de se substituer à l'assemblée délibérante pour prendre une décision en lieu et place de celle-ci sous certaines conditions.

Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, le référendum n'a que la portée d'un avis consultatif.

À côté du référendum local, la consultation locale permet de consulter les électeurs pour avis. Une consultation locale peut être organisée sur une décision locale ou sur la forme, la création ou la modification d'une collectivité territoriale. Cette possibilité de consulter les électeurs a d'abord été reconnue aux communes en 1992, aux EPCI en 1995 puis étendue à l'ensemble des collectivités territoriales en 2004. Les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation (ce qui n'est pas le cas pour le référendum local), la décision de l'organiser revenant toutefois à l'assemblée délibérante.

Contrairement au référendum, la consultation locale n'est qu'une demande d'avis, et "après avoir pris connaissance du résultat, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet" (art. L1112-20).

B. Autres formes de participation des habitants

Le CGCT prévoit plusieurs dispositifs de participation des habitants par l'intermédiaire de structures consultatives.

Par exemple, le CGCT prévoit que les assemblées délibérantes se prononcent « sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux ». Les commissions consultatives des services publics locaux sont des instances consultatives mises en place par les collectivités territoriales et ayant vocation à associer les usagers (représentants d'associations locales...) à la gestion de ces services. Elles sont consultées sur divers projets et interviennent sous de multiples formes.

Le CGCT reconnaît également au conseil municipal la faculté de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal désigné par le maire. Sa composition est fixée par le conseil municipal sur proposition du maire.

Toujours au niveau communal, des conseils de quartier peuvent être créés dans les communes de 20 000 habitants et plus et sont obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants. Ces conseils peuvent être consultés par le maire, ils ont un rôle d'avis et de proposition sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics...).

Enfin, les collectivités, et notamment les communes, développent de plus en plus d'outils participatifs : budgets participatifs, ateliers de co-construction, chantiers participatifs, conseils municipaux d'enfants, etc.

Question 2 (4 points)

La part de la fiscalité dans les ressources des collectivités territoriales.

Indications de correction :

Les collectivités territoriales ont recours à quatre grandes catégories de recettes, fiscales et non fiscales. Par ordre d'importance, il s'agit des impôts locaux, des dotations et subventions, de l'emprunt et, enfin, des revenus issus du domaine et des services de la collectivité.

Autonomie financière et ressources propres : la fiscalité locale

L'autonomie financière des collectivités territoriales, principe décliné de la libre administration des collectivités territoriales et inscrit dans la constitution, désigne la capacité de ces collectivités à bénéficier de ressources propres.

Certaines ressources fiscales ont ainsi été mises à la disposition des collectivités territoriales afin d'assurer leur autonomie financière et le financement de leur fonctionnement. L'article 72-2 de la Constitution précise que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

Ces ressources fiscales comprennent une part de fiscalité directe qui peut être obligatoire et facultative et une part de fiscalité indirecte qui peut être également obligatoire ou facultative. Les taxes obligatoires sont, par définition, imposées par la loi et ne peuvent être supprimées par la collectivité qui en bénéficie. Les taxes facultatives limitativement prévues par la loi peuvent être instaurées sur délibération de la collectivité et en fonction des compétences qui leur sont attribuées.

Les quatre grands impôts directs locaux, votés par les collectivités et parfois désignés comme étant les « quatre vieilles », en raison de leurs origines historiques qui remontent à la Révolution française, forment le noyau dur de ce qu'on appelle la fiscalité locale.

Ces impôts directs se composent de trois taxes qui concernent les ménages : la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021), ainsi que les deux taxes foncières, l'une sur les propriétés bâties (TFPB) et l'autre sur les propriétés non bâties (TFPNB). À cela s'ajoute la contribution économique territoriale (CET), héritière de la taxe professionnelle depuis 2010.

La fiscalité locale comporte en outre d'autres impôts directs locaux moins importants, et de nombreuses taxes formant le contingent de la fiscalité locale indirecte : par exemple, taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), droits de mutation à titre onéreux (DMTO), taxe sur les surfaces commerciales...

La part prépondérante des recettes fiscales

L'article 72-2 de la constitution du 4 octobre 1958 indique que : « 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 ».

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit également les ressources fiscales et autres ressources intégrées dans les ressources propres devant représenter une part prépondérante de l'ensemble des ressources perçues à distinguer des dotations versées par l'État, des subventions de l'État, des avances, des emprunts, des revenus du patrimoine et des services rendus.

Certes, les collectivités territoriales bénéficient de ressources propres non fiscales telles que les produits du domaine, les revenus des services publics locaux et, le cas échéant, les fonds structurels européens. Toutefois, il ne s'agit là de recettes quantitativement de faible importance et la part importante des ressources propres se trouve dans les recettes fiscales.

Ainsi, bien que les ressources fiscales aient une importance très variable d'une collectivité territoriale à une autre, on obtient en moyenne une répartition qui fait de la fiscalité locale la première source de revenu. Ainsi, les recettes fiscales représentent de loin la première source de produits pour les collectivités territoriales. En 2021, la fiscalité locale a permis la collecte de 157,4 milliards d'euros, soit 61,5% des ressources des collectivités territoriales. La quasi-totalité de cette somme alimente la section de fonctionnement de leurs budgets.

Question 3 (4 points)

Le budget local : principes, dates et vote.

Indications de correction :

Le budget de chaque collectivité est voté par son assemblée délibérante (conseil municipal, départemental ou régional selon le cas). Il est préparé par l'exécutif et répond à un certain nombre de principes et un calendrier précis.

Principes budgétaires

L'annualité, la spécialité, l'unité et l'universalité sont les quatre grands principes budgétaires classiques. Ces principes sont fixés par la loi organique relative aux lois de finances. En plus de ces quatre principes, se sont ajoutés récemment les principes de sincérité budgétaire et d'équilibre budgétaire.

Le principe d'annualité exprime l'idée que l'autorisation budgétaire donnée à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an. Actuellement, en France, les exercices budgétaires sont calés sur l'année civile. Ce principe garantit la pérennité des attributions parlementaires et évite que l'exécutif, ayant sollicité une fois l'autorisation, ne s'abstienne de revenir devant le Parlement pour formuler ses demandes financières.

Le principe de spécialité concerne les dépenses autorisées par le budget. Les dépenses sont spécialisées, selon une nomenclature budgétaire. Cela signifie que l'exécutif doit utiliser les crédits ouverts, de manière en principe limitative, selon leur destination telle qu'elle résulte du budget voté par le Parlement.

Les nomenclatures budgétaires peuvent refléter une logique de moyens, ventilant les crédits selon la nature des dépenses qu'ils serviront à couvrir, ou selon une logique de résultats, ventilant alors les crédits selon les objectifs de politique publique auxquels ils vont concourir. Les budgets des collectivités locales restent adoptés selon une logique de moyens, tandis que, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, l'État a adopté une budgétisation par programmes exprimant une logique de résultats.

L'universalité budgétaire suppose que le budget décrit, pour la durée de l'exercice, l'ensemble des recettes qui financent l'ensemble des dépenses, sans que soit établie une relation entre certaines dépenses et certaines recettes. En découle alors le principe de non-affectation dont l'objet est de garantir une vision budgétaire globale et non morcelée. Là encore, il s'agit d'assurer la transparence de l'acte budgétaire.

Le principe d'unité exprime l'idée que le budget d'une entité doit figurer dans un document unique, à des fins de lisibilité et de transparence. En pratique, ce principe connaît de nombreux aménagements (budgets annexes, comptes spéciaux, et même possibilité de budgets rectificatifs en cours d'exercice). Face à toutes ces exceptions, le droit de l'Union européenne est venu exiger la mention en tête du budget de l'équilibre général du budget, permettant d'avoir une vision juste de l'état des comptes.

Depuis une quinzaine d'années, de nouveaux principes budgétaires sont apparus, notamment le principe de sincérité.

Le principe de sincérité budgétaire implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'État. La sincérité budgétaire s'inscrit au sein d'un processus de transparence de la gestion publique exigé par l'intégration européenne.

Ces cinq principes sont parfois complétés par un sixième, le principe (ou objectif) d'équilibre budgétaire.

Un budget adopté selon un calendrier précis

Selon le principe d'annualité, le budget des collectivités territoriales doit être voté chaque année, sur une année civile du 1er janvier au 31 décembre. Cette période correspond à la durée d'autorisation de collecte des recettes publiques et de mise en œuvre les dépenses donnée à l'organe exécutif par l'organe délibérant.

Conformément à ce principe, le vote du budget primitif de l'année N doit intervenir en principe au plus tard le 1er janvier de l'exercice budgétaire. Toutefois, la préparation des budgets locaux par l'exécutif est tributaire de données transmises par les services de l'Etat (montant prévisionnel des quatre taxes directes locales et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères imposables au bénéfice de la commune, éléments de calcul de la DGF, informations sur l'évolution du contexte économique national et donc éléments de calcul pour prévoir les recettes). La date limite de vote des budgets locaux a donc été fixée au 15 avril de l'exercice budgétaire. L'année de renouvellement des organes délibérants, cette date limite est reportée au 30 avril.

Le vote du budget primitif est précédé d'un débat d'orientation budgétaire. Dans les régions, les départements, dans les communes de 3 500 habitants et plus et dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) est obligatoire dans les deux mois (10 semaines pour les régions) précédant le vote du budget. Le DOB s'inscrit dans la logique du droit à l'information et du renforcement de la démocratie locale. L'absence de tenue du débat entache d'illégalité l'adoption du budget d'une collectivité.

Le vote du budget primitif : l'organe délibérant est seul compétent pour se prononcer sur le budget présenté par l'exécutif de la collectivité : conseil municipal, conseil communautaire, conseil départemental, conseil régional. Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer par le maire ou le président tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante.

Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté le 1er janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et, s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement, elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (article L.1612-1 CGCT).

Un budget supplémentaire est voté si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.

Des décisions modificatives peuvent être votées à tout moment au cours de l'année N après le vote du budget primitif.

Les décisions modificatives sont possibles jusqu'au 21 janvier de l'année N+1 pour ajuster les crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre.

Question 4 (2 points)

L'achat responsable dans le cadre de la commande publique.

Indications de correction :

Le ministère de la transition écologique et solidaire définit les achats responsables comme la possibilité pour les acheteurs publics « d'assumer leur responsabilité environnementale, sociale et économique, tout en apportant des gains à leur structure ».

Ces achats constituent « un levier majeur pour orienter les marchés vers une meilleure prise en compte du développement durable ».

L'achat responsable repose sur la prise en compte des préoccupations de développement durable.

Ces dernières recouvrent trois axes majeurs :

- le premier, relatif à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, tend à préserver, améliorer et valoriser les ressources naturelles sur le long terme, en réduisant le risque et les impacts environnementaux ;
- le deuxième, qui s'intéresse au progrès social, poursuit un objectif de satisfaction des besoins humains en matière de santé, de logement, de consommation, d'éducation, d'emploi et de culture, selon un principe d'équité sociale basé sur la lutte contre l'exclusion, sur la réduction des inégalités ou sur la promotion de la diversité culturelle ;

- le troisième, qui concerne le développement économique, tend à favoriser une croissance reposant sur la création de richesses, via un usage raisonné des ressources et des milieux naturels.

Outre cette définition, cette notion doit obligatoirement être intégrée dans tous les achats publics.

En effet, depuis 2006, le Code des marchés publics impose aux acheteurs publics la prise en compte des préoccupations de l'achat responsable, en mettant à leur disposition de nombreux outils.

Ainsi, la réglementation des marchés publics intègre l'achat responsable notamment à l'article L2111-1 du code de la commande publique relatif à la définition du besoin. Cet article dispose : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

Conformément au plan national d'action pour les achats publics durables, la loi climat et loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, impose la prise en compte de considérations environnementales dans tous les marchés à l'horizon 2025.

Le Plan comprend deux objectifs : atteindre, d'ici 2025, 100% des contrats de la commande publique notifiés avec au moins une considération environnementale et 30% avec une considération sociale.

Cette obligation incite à travailler en mode projet : réfléchir au besoin et à la façon dont le développement durable est pris en compte, créer le dialogue au sein des entités acheteuses et avec des partenaires, enrichir le sourcing, avoir une vision stratégique depuis la préparation du marché jusqu'à la fin de son exécution. Cette démarche permet à l'acheteur de justifier de son obligation de prise en compte du développement durable.

À ce titre, l'achat responsable peut être intégré de diverses manières tout au long de la « vie » du marché :

1. Dans l'objet même du marché
2. Dans les clauses du marché
3. Lors de l'attribution du marché

Question 5 (2 points)

Le principe de séparation des juridictions administratives et judiciaires.

Indications de correction :

Il existe en droit français deux ordres de juridictions : d'une part, les juridictions administratives, seules compétentes pour juger les litiges relatifs au fonctionnement des services publics, et, d'autre part, les juridictions judiciaires, chargées de toutes les autres causes, qu'il s'agisse des contestations entre particuliers (juridictions civiles) ou des infractions à la loi pénale (juridictions répressives).

Cette dualité des ordres juridictionnels repose en France sur le principe de la séparation des juridictions administratives et judiciaires pour des raisons historiques issues de l'Ancien Régime et a conduit au développement d'un droit administratif autonome par rapport au droit privé et au droit pénal.

Il existe ainsi une répartition des tâches et des compétences entre les deux ordres selon la matière traitée (l'objet du litige) et le ressort dont elles dépendent. Le juge judiciaire n'a pas à

connaître les litiges impliquant l'administration. Cependant, la frontière n'est pas toujours aussi tranchée et le tribunal des conflits est chargé de résoudre les litiges de compétence si les deux ordres s'estiment être compétents, ou inversement.

Les deux ordres forment chacun un ensemble de juridictions hiérarchisées relevant de deux juridictions suprêmes : la Cour de cassation et le Conseil d'État.

Question 6 (2 points)

La protection des lanceurs d'alerte.

Indications de correction :

Un lanceur d'alerte est un agent (fonctionnaire ou contractuel) qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des faits constitutifs d'une infraction (action illégale ou irrégulière) en interpellant les pouvoirs en place ou en suscitant la prise de conscience.

Plusieurs textes protègent les lanceurs d'alerte. Le principal est la loi n° 2016- 1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II. Cette loi a été sensiblement modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, laquelle assouplit la définition du lanceur d'alerte et renforce les protections accordées à ce dernier.

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution, est chargé de l'accompagnement des lanceurs d'alerte depuis 2016 et a vu son rôle renforcé en 2022. Le Défenseur des droits a pour mission d'informer, d'orienter et de protéger les lanceurs d'alerte dans tous les secteurs.

Le lanceur d'alerte ne peut pas faire l'objet d'une mesure discriminatoire ou disciplinaire en raison de son signalement, ni de menaces ou de tentatives de recourir à une telle mesure.

Il ne peut pas non plus faire l'objet de mesures de représailles, ni de menaces ou de tentatives de recourir à ces mesures, sous les formes suivantes :

- Préjudice, y compris atteintes à sa réputation, en particulier sur les réseaux sociaux, ou pertes financières, y compris perte d'activité et perte de revenu
- Résiliation anticipée ou annulation d'un contrat pour des biens ou des services
- Annulation d'une licence ou d'un permis
- Orientation abusive vers un traitement psychiatrique ou médical

Le lanceur d'alerte ayant signalé ou divulgué publiquement des informations n'est pas civilement et pénalement responsable des dommages causés par son signalement s'il avait des motifs raisonnables de croire, lorsqu'il y a procédé, que le signalement était nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause.