



# Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales



23ème rapport  
Années 2013 – 2014 – 2015

Direction générale des collectivités locales



Introduction du rapport triennal 2013-2015  
sur le contrôle a posteriori des préfectures sur les actes des collectivités territoriales et des établissements publics

Conformément aux dispositions des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des collectivités territoriales par les représentants de l'Etat dans les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, à qui sont confiés par l'article 72 de la Constitution « la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Ce vingt-troisième rapport, qui porte sur les années 2013, 2014 et 2015, concerne, d'une part, le contrôle de légalité et, d'autre part, le contrôle budgétaire. Il dresse un bilan statistique qui s'appuie sur les bilans de quatre-vingt-seize préfectures et deux hauts-commissariats. Il souligne les faits et les évolutions les plus notables sur la période de référence.

En matière de contrôle de légalité, il décrit une transition entre deux périodes marquées par d'importantes évolutions :

- Les années 2010-2012 du vingt-deuxième rapport couvrent le mouvement de centralisation du contrôle en préfecture (circulaire du 23 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de légalité) accompagné d'une baisse des effectifs et de la redéfinition de la stratégie du contrôle de légalité à travers la priorisation des actes, l'introduction de stratégies départementales de contrôle et la description de méthodes de contrôle des actes non prioritaires (circulaire du 25 janvier 2012).
- Les années 2016-2018 mettent en œuvre les directives arrêtées dans le cadre du plan Préfectures nouvelle génération (PPNG), notamment en matière de hausse progressive des effectifs et de mise en place de formations, et voient l'importance croissante de la dématérialisation de la transmission des actes et les effets de la nouvelle répartition des compétences issue de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

En matière de contrôle budgétaire, le rapport souligne les améliorations du contrôle exercé par les préfectures, favorisées notamment par la progression de la dématérialisation des actes budgétaires.

En outre, les préfectures ont renforcé l'efficacité de leur contrôle sur les actes budgétaires par l'élaboration de stratégies de priorisation de leur action et par un ciblage plus fin de leurs contrôles sur les collectivités les plus à risque.

La collaboration renforcée entre les services locaux de la DGFIP et les préfectures a également contribué à améliorer la qualité du contrôle budgétaire. Cette collaboration a débouché sur la volonté, en 2013, de généraliser l'expérimentation. Ce dispositif partenarial a permis d'affiner les stratégies de contrôle et de les rendre, de cette manière, plus efficaces.

Enfin, le recours à l'application Actes budgétaires a pris de l'ampleur et, grâce à une dématérialisation accrue des actes budgétaires, a permis d'améliorer l'efficacité du contrôle. Désormais, les préfectures peuvent disposer de données automatiquement générées de nature à faciliter l'exercice du contrôle budgétaire. Cette amélioration a vocation à se renforcer dans les années à venir avec les obligations de dématérialisation instituées par les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et NOTRe pour les collectivités les plus importantes. Depuis 2013, une tendance continue à la hausse des transmissions des actes dans l'application Actes budgétaires est observable.

## Avertissement au lecteur

La première partie de ce rapport décrit, en matière de contrôle de légalité, une situation de transition entre deux périodes marquées par d'importantes évolutions : d'une part, le mouvement de centralisation du contrôle en préfecture (circulaire du 23 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de légalité) et, d'autre part, la mise en œuvre du PPNG.

Ainsi, des solutions sont apportées à différents constats figurant dans cette première partie au cours de la période triennale qui suit (2016-2018) puisqu'elle décline la réforme PPNG sur le territoire.

Il en va notamment ainsi du renfort en effectifs qui intervient sur la période 2017-2020, grâce en particulier à la généralisation du recours aux télé-procédures en matière de délivrance de titres qui permettra *in fine* de redéployer des agents sur les quatre missions prioritaires du plan.

Il en va également ainsi en matière de mise en place d'un parcours de formation obligatoire en matière de contrôle de légalité au bénéfice de l'ensemble des agents exerçant des missions de contrôle. Il est composé d'un socle de connaissances premières nécessaires à l'exercice du contrôle et accompagné d'un module de spécialisation choisi selon la thématique de contrôle exercée par l'agent.

De même, entre 2016 et 2018, priorité est donnée aux outils : renfort de l'aide apportée par le PIACL aux préfectures, mise en place d'outils collaboratifs, mise à jour de guide, refonte du site intranet de la DGCL, généralisation du double écran,....

Une attention particulière sera enfin portée à la dématérialisation de la transmission des actes et à la recherche de fonctionnalités permettant de faciliter le travail des préfectures par un changement de perspective : en effet, conçu à l'origine comme un outil pour les collectivités, l'application @CTES se recentre sur l'agent contrôleur.

Dans la seconde partie de ce rapport, en matière de contrôle budgétaire, sont décrits les premiers résultats du déploiement de nouveaux outils utilisés par les préfectures pour la réalisation de leurs missions.

Qu'il s'agisse d'outils élaborés expressément par les préfectures telles que l'amélioration des stratégies de contrôle sur les collectivités locales et établissements publics les plus à risques ou l'utilisation de l'application Actes budgétaires, les premières tendances observées sur la mise en place de ces dispositifs doivent encore se confirmer voire se renforcer sur la prochaine période triennale 2016-2018.

Afin de mettre en perspective les résultats constatés entre 2013 et 2015, le rapport indique également les principales données issues de l'année 2018, que le rapport 2016-2018 aura pour objectif d'expliquer. Il permettra par ailleurs de rendre compte des avancées attendues de la mise en place de nouvelles procédures tel le contrôle

partenarial entre les préfectures et les directions départementales des finances publiques dont la généralisation avait été prévu en 2016 ou encore l'expertise juridique apportée par la chambre du contrôle budgétaire du PIACL depuis 2016 également qui partage avec la DGCL des attributions en la matière.

Par ailleurs, à l'instar de l'application @CTES pour le contrôle de légalité, Actes budgétaires est un outil qui a vocation à simplifier le contrôle des préfectures en matière budgétaire. Ainsi, en 2018, plus de la moitié des collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dématérialise leurs documents budgétaires via l'application facilitant les traitements en préfecture.

Le rapport triennal 2016-2018 aura pour mission de répondre aux principaux constats et voies d'amélioration exposés dans ces pages et d'en expliquer les ressorts.

# Sommaire

## Chapitre I- Le contrôle de légalité

1.	Cadre juridique et contexte du contrôle de légalité.....	9
1.1.	Le champ du contrôle de légalité.....	9
1.2.	Les caractéristiques juridiques du contrôle de légalité.....	9
1.3.	La modernisation du contrôle de légalité.....	10
1.4.	Perspectives de renforcement du contrôle de légalité.....	11
2.	Une organisation du contrôle de légalité modernisée.....	12
2.1.	L'organisation des services suite au processus de centralisation initié en 2010.....	12
2.1.1.	La centralisation du contrôle de légalité : une démarche aujourd'hui arrivée aux limites de l'exercice.....	12
2.1.2.	Bilan de mise en œuvre de la centralisation : le développement d'un véritable travail en réseau préfecture / sous-préfecture.....	13
2.1.3.	Situation des effectifs : une baisse globale sur la période avec toutefois des prévisions de renforcement dans le cadre de PPNG.....	15
2.1.4.	Des évolutions notables sur le contenu des plans de formation proposés aux agents, malgré des besoins encore insatisfaits mais qui seront couverts à court terme par PPNG	16
2.2.	Les modalités d'appui apporté au préfet par les services déconcentrés de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité.....	18
2.2.1.	Des modalités de partenariat réelles avec les DDT(M) dans le domaine de l'urbanisme qui mériteraient d'être formalisées pour assurer leur pérennité.....	18
2.2.2.	Un partenariat solide avec les directions départementales des finances publiques (DDFiP)	20
2.2.3.	Un partenariat plus ponctuel et ciblé avec les autres services déconcentrés de l'Etat	21
2.2.4.	Des échanges bilatéraux à une approche locale interministérielle du contrôle de légalité.	22
2.2.5.	Un accompagnement par les administrations centrales.....	22
2.3.	La progression de la télétransmission.....	23
2.3.1.	Les freins identifiés à une plus forte progression du raccordement à @CTES.....	23
2.3.2.	Les leviers possibles : le développement d'une politique de promotion du système d'information @CTES plus active au plus près des élus.....	25
2.4.	La montée en puissance du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)	27
3.	Un contrôle plus ciblé et pédagogique structuré autour des stratégies locales.....	27

3.1.	Le développement de stratégies locales opérationnelles, outils souples au service d'un pilotage et d'une harmonisation des contrôles.....	27
3.2.	Une concentration du contrôle sur des domaines à forts enjeux favorisée par une stabilisation du nombre d'actes reçus. ....	30
3.2.1.	Une tendance à la stabilisation du volume global d'actes reçus sur la période marquée par un double mouvement : une réduction du nombre d'actes reçus dans le domaine des trois priorités nationales compensée par un accroissement des actes réceptionnés au titre des priorités locales.....	30
3.2.2.	Une tendance générale à la baisse du volume d'actes contrôlés sur la période en lien avec une concentration du contrôle sur les actes prioritaires.....	32
3.2.3.	Le traitement des actes non soumis à l'obligation de transmission : un usage marginal du pouvoir d'évocation du préfet.....	36
3.2.4.	Recours gracieux et lettres d'observations pédagogiques : stabilité des premiers et recours accru aux secondes comme moyen de dialogue préalable avec les élus, qui montre son efficacité sur la régularisation des actes.....	36
3.3.	Des déférés moins nombreux au regard des actes contrôlés mais un contentieux plus ciblé	38
3.4.	Typologie des irrégularités rencontrées dans le contrôle.....	42
4.	L'affirmation de la mission de conseil comme composante clé du contrôle de légalité .....	44
4.1.	Une mission rendue indispensable par l'évolution normative.....	44
4.2.	Une mission organisée pour tenir compte des spécificités locales.....	44
4.3.	Une mission de conseil en voie de renouvellement .....	45

## Chapitre II- Le contrôle budgétaire

1.	Le contrôle budgétaire est un contrôle spécifique de la légalité des actes budgétaires locaux	46
1.1.	Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans des cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers.....	46
1.2.	Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire.....	46
2.	L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2013, 2014, 2015 .....	47
2.1.	La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue.....	47
2.2.	Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat diminue significativement mais demeure important.....	47
2.3.	Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux s'est amélioré	47
2.3.1.	Cette amélioration est très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif	48
2.3.2.	Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté.....	51

2.4.	Le nombre des budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre des saisines de la CRC pour ce motif demeure faible.....	53
2.4.1.	La définition de l'équilibre .....	53
2.4.2.	Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices.....	54
2.5.	Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel progresse entre 2009 et 2011 puis diminue nettement à partir de 2012.....	56
2.5.1.	La définition du déséquilibre du compte administratif .....	56
2.5.2.	Le nombre total des comptes administratifs en déficit comme celui des saisines de la CRC pour déficit excessif tendent à diminuer .....	57
2.6.	Le contrôle de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires .....	58
2.6.1.	Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2005 .....	58
2.6.2.	Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles.....	60
2.6.3.	La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT) .....	60
2.6.4.	Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels .....	62
2.7.	L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge.....	63
3.	La mission de contrôle budgétaire s'exerce dans un cadre contraint .....	64
3.1.	Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints .....	64
3.2.	Les outils mis en place par les préfetures .....	66
3.3.	La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation.....	66
3.3.1.	Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire .....	66
3.3.2.	La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office .....	68
3.4.	La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure perfectible.....	69
3.4.1.	La détermination des restes à réaliser.....	69
3.4.2.	Les procédures de reprise et d'affectation des résultats.....	70
3.4.3.	La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes.....	71
4.	Les actions menées pour améliorer l'exercice du contrôle budgétaire .....	71
4.1.	L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire .....	71
4.1.1.	La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfetures.....	72
4.1.2.	La priorisation des contrôles .....	72

4.1.3.	La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial	73
4.2.	L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire	75
4.2.1.	Les actions de formation et les supports pédagogiques	75
4.2.2.	L'application Actes budgétaires est désormais opérationnelle et constitue une nouvelle étape vers l'automatisation des contrôles	76

# Chapitre I- Le contrôle de légalité

---

## 1. Cadre juridique et contexte du contrôle de légalité

### 1.1. Le champ du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est une mission que l'article 72 de la Constitution confie au représentant de l'Etat dans la collectivité. Corollaire de la libre administration des collectivités locales et contrepartie du processus de décentralisation, le contrôle de légalité vise, à travers l'intervention du préfet en amont de la phase juridictionnelle, à sécuriser juridiquement les décisions des collectivités.

Il implique, pour les services de l'Etat, d'accompagner les élus dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

Dans cette logique, le contrôle de légalité doit être proportionné et adapté aux enjeux des actes dont la légalité est à vérifier. Il implique, à travers le dialogue avec les collectivités, une mission de conseil afin d'obtenir la modification des décisions irrégulièrement élaborées et d'éviter la réitération de l'erreur pour l'avenir.

### 1.2. Les caractéristiques juridiques du contrôle de légalité

Si la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est venue supprimer l'exercice d'un pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales, le préfet a conservé un rôle majeur dans le contrôle des actes des collectivités locales, puisqu'il dispose de la prérogative de déclencher la saisine du juge par la procédure du déféré préfectoral en cas d'illégalité observée.

Le contrôle du préfet porte exclusivement sur la régularité de l'acte. Ce contrôle n'intervient qu'*a posteriori*, une fois que les actes des autorités locales ont produit leurs effets juridiques, c'est-à-dire après la notification ou publication et la transmission au représentant de l'État, qui conditionnent le caractère exécutoire des actes.

Dans son exercice, le préfet garde la maîtrise de la décision d'engager ou non l'action contentieuse, même s'il dispose de la faculté de consulter le Gouvernement pour avis ou appui juridique.

Ce contrôle n'a pas vocation à s'exercer sur l'ensemble des actes des collectivités territoriales, mais sur certains types d'actes obligatoirement transmissibles au représentant de l'Etat et dont la liste est fixée par le législateur (L. 2132-2, L. 3132-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales -CGCT).

Le contrôle de légalité contribue à l'égalité devant la loi en permettant que les normes soient appliquées de façon homogène sur l'ensemble du territoire national. Aussi, si le préfet reste territorialement le seul responsable du contrôle de légalité, appartient-il à l'administration centrale de guider l'action des représentants de l'État, en définissant au

niveau national des priorités qui garantissent un socle de contrôles prioritaires sur les actes à enjeux.

### **1.3. La modernisation du contrôle de légalité**

Depuis les années 2000, le contrôle de légalité a été marqué par des phases successives de modernisation de ses conditions d'exercice.

Dès 2005, la mise en place de la dématérialisation des actes par l'intermédiaire de l'application @CTES a contribué à fluidifier les circuits de transmission et de réception des actes en préfecture. Puis les préfets ont été invités, à partir de 2006, à définir localement une stratégie de contrôle, afin de mieux prendre en compte les enjeux locaux et de décliner les priorités nationales sur le territoire.

Par ailleurs, en 2009, l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a diminué la liste des actes devant obligatoirement être transmis au préfet, notamment en matière de voirie et stationnement et de gestion courante des personnels de la fonction publique territoriale. L'esprit de la réforme était de recentrer le contrôle sur les actes les plus sensibles tout en permettant parallèlement au préfet, dans le cadre de son pouvoir d'évocation, de solliciter la communication à tout moment d'actes non soumis à l'obligation de transmission. Le nombre d'actes transmis au préfet a ainsi été réduit de plus de 20 %, passant de 8 millions en 2004 à un peu plus de 5 millions en 2015.

En 2010, la réorganisation du contrôle de légalité s'est poursuivie par le mouvement de centralisation du contrôle en préfecture dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Les effectifs qui sont demeurés en sous-préfectures avaient vocation à assurer les missions de réception et de tri des actes, ainsi que la mission de conseil qui leur incombe en vertu de l'article 14 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Enfin, une circulaire du 26 janvier 2012 est venue définir pour l'ensemble du territoire et pour les actes à enjeux un socle minimum commun de contrôle au travers de trois priorités nationales de contrôle : la commande publique, la fonction publique territoriale et l'urbanisme. Celles-ci sont complétées par les priorités arrêtées localement par les préfets qui tiennent compte de la diversité et des spécificités des situations locales, en s'adaptant aux risques liés aux caractéristiques propres des collectivités.

Ces réformes successives, qui visaient principalement à rationaliser et simplifier l'organisation du contrôle de légalité au sein des préfectures, se sont accompagnées d'une baisse globale des effectifs sur la mission de contrôle de légalité, évaluée à 26,2% entre 2009 et 2015.

#### 1.4. Perspectives de renforcement du contrôle de légalité

Cette tendance continue de réduction des effectifs a été soulignée par la Cour des comptes. Dans son rapport annuel pour l'année 2015, elle constate que cette réduction importante des équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur la mission n'a en réalité pas été compensée de manière satisfaisante par les mesures de modernisation et de rationalisation engagées. Ses préconisations ont été de deux ordres :

- envisager, au niveau des préfetures, des mesures de renforcement de leurs moyens ;
- développer, au niveau de l'administration centrale, une politique plus dynamique de pilotage et d'appui aux préfetures pour la conduite de cette mission.

Parallèlement, à l'issue de la revue des missions de l'Etat, le contrôle de légalité a été érigé en priorité ministérielle par le ministre de l'intérieur lors du lancement des travaux du « Plan préfetures nouvelle génération » (PPNG) le 9 juin 2015. L'objectif de cette réforme était de faire évoluer les modalités d'exercice du contrôle de légalité vers la recherche d'une plus grande expertise des services en dotant les préfetures de moyens et d'outils supplémentaires nécessaires et adaptés pour répondre aux nouveaux enjeux locaux marqués, notamment, par les modifications de la carte territoriale.

Au titre du « PPNG », un plan de renforcement national spécifiquement dédié au contrôle de légalité a été conçu en décembre 2015. Sa mise en œuvre a débuté en janvier 2016 et se poursuivra jusqu'en 2020.

Ce plan repose sur le constat qu'il est nécessaire pour les préfetures de disposer de moyens et de capacités accrues pour aider les élus à sécuriser leurs actes. Ainsi, le plan de renforcement dédié au contrôle de légalité contient-il les orientations suivantes :

- renforcer et dynamiser l'animation et le pilotage de la mission au niveau national ;
- renforcer les moyens quantitatifs et qualitatifs des préfetures ;
- améliorer les conditions de travail des agents.

Les premières mesures concrètes prises dans le cadre de la première orientation se sont traduites dès décembre 2015 par des visites de la direction générale des collectivités locales (DGCL) en préfetures à la rencontre des équipes en charge du contrôle de légalité. L'objectif de ses rencontres est double :

- Pour l'administration centrale, il s'agit d'identifier les difficultés éventuelles rencontrées, mais également les bonnes pratiques mises en œuvre localement, qui pourraient être appliquées, le cas échéant, dans d'autres départements ;
- Pour les services de la préfeture, il s'agit d'obtenir l'appui méthodologique de la DGCL dans le cadre de la mise en œuvre territoriale du PPNG sur des projets de réformes organisationnelles afin d'optimiser les structures et les conditions d'exercice du contrôle de légalité.

S'agissant du renforcement des moyens des préfectures et de l'amélioration des conditions de travail, les mesures relèvent de la période 2016-2018<sup>1</sup> et seront donc examinées dans le prochain rapport triennal. L'amélioration de l'application informatique @CTES peut cependant déjà être signalée : mise en place d'une page d'accueil recensant les actualités du projet, fonctionnalité de recherche des actes et des émetteurs, outil statistique sur les actes et sur les émetteurs, notamment.

## **2. Une organisation du contrôle de légalité modernisée**

### **2.1. L'organisation des services suite au processus de centralisation initié en 2010**

#### **2.1.1. La centralisation du contrôle de légalité : une démarche aujourd'hui arrivée aux limites de l'exercice**

Comparativement au précédent rapport triennal, où il avait été observé qu'en 2012, 9 % des préfectures n'avaient pas encore achevé le mouvement de centralisation du contrôle de légalité, il est possible de conclure que le processus de centralisation est désormais quasiment achevé. Celui-ci s'est opéré selon deux configurations :

- une centralisation complète pour les  $\frac{3}{4}$  environ des préfectures ;
- une centralisation partielle pour le quart d'entre elles, qui ont fait le choix d'un maintien en sous-préfectures d'une activité de contrôle sur certaines thématiques.

Dans le premier cas :

- les sous-préfectures ont pour rôle de réceptionner les actes soumis au contrôle de légalité de leur arrondissement, de les rendre ainsi exécutoires, d'opérer le tri de ces actes en les identifiant comme entrant ou non dans le champ des actes prioritaires de la stratégie nationale ou départementale de contrôle, de les adresser à la préfecture pour contrôle, et enfin, d'assurer le conseil aux élus en tant qu'interlocuteur de proximité ;
- la préfecture contrôle les actes à l'échelle du département, prépare et envoie les demandes de pièces complémentaires, propose les recours gracieux à la signature des sous-préfets, rédige les projets de déférés soumis pour avis aux sous-préfets, et intervient, en tant que de besoin, en appui des sous-préfectures pour les demandes d'expertises juridiques pointues.

Dans le second cas, le contrôle est transféré vers l'arrondissement chef-lieu sur une ou deux thématiques prioritaires (essentiellement commande publique et fonction publique territoriale) selon l'organisation décrite ci-dessus. Le contrôle de certaines thématiques, comme l'intercommunalité, la vie institutionnelle, le fonctionnement des assemblées ou la fiscalité, est, en revanche, généralement maintenu en sous-préfectures,

---

<sup>1</sup> Voir conclusion.

parfois sous la forme d'un pôle d'expertise unique situé dans un arrondissement intervenant pour l'ensemble du département.

Ces choix d'organisation, qui tiennent compte à la fois des particularismes locaux, du dimensionnement des collectivités de l'arrondissement, mais également du souci de valoriser le niveau d'expertise acquis par les équipes dans les arrondissements, n'entrent, au demeurant, pas en contradiction avec les termes de la circulaire du 23 juillet 2009 qui invitait au processus de centralisation.

Cette dernière, en effet, n'a pas entendu exclure la possibilité de constitution de pôles de contrôle thématiques tenant compte de spécificités locales ou de la nécessité de préserver au niveau d'un arrondissement des moyens d'expertise existants, ciblés dans certains domaines et utiles à l'échelle du département.

Si la centralisation du contrôle de légalité peut aujourd'hui être considérée comme aboutie, sa mise en place a été progressive. Le processus s'est déroulé de 2010 à 2014 et sa finalisation a été rendue possible par les cycles successifs de départs en retraite des agents en fonction dans les sous-préfectures.

Seules deux préfectures ont fait le choix d'une centralisation totalement intégrée au sein de la préfecture chef-lieu de département, de la phase de réception, tri, contrôle des actes, jusqu'à la mission de conseil aux élus pour le compte des sous-préfectures.

En effet, en dépit des avantages qu'elle présente pour l'efficacité des circuits de transmission des informations et dossiers pour le contrôle, une telle organisation a pour effet de limiter la connaissance par les sous-préfets des problématiques des élus et des enjeux de leur arrondissement. Cela peut parfois amener à dessaisir ces interlocuteurs privilégiés des collectivités de leur rôle de médiation, qui doit rester central afin de mener à bien la mission d'ingénierie territoriale qui leur est confiée.

#### 2.1.2. Bilan de mise en œuvre de la centralisation : le développement d'un véritable travail en réseau préfecture / sous-préfecture

Depuis sa mise en œuvre, la centralisation des contrôles présente plusieurs avantages :

- elle a notamment favorisé l'harmonisation des pratiques de travail et conduit à garantir une approche commune dans l'exercice du contrôle. À l'échelle du département, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de contrôle départementale en sont ainsi facilités ;
- par ailleurs, la centralisation a eu le mérite de conserver la proximité demandée par les élus avec le corps préfectoral.

Pour autant, elle n'est pas nécessairement perçue comme totalement satisfaisante car elle suppose une articulation et une circulation de l'information optimales entre préfecture et sous-préfectures.

Pour remédier à cette difficulté, de nombreuses préfectures ont systématisé les échanges d'informations quotidiens avec les sous-préfectures par voie dématérialisée et

développé des outils communs de gestion des dossiers et de suivi de différentes étapes de contrôle (tableaux de bords mutualisés). Les échanges de connaissances et d'informations sur les dossiers ont lieu également de manière plus formelle lors de réunions annuelles de bilan de mise en œuvre de la stratégie de contrôle. Par ailleurs, des réunions relatives au contrôle de légalité se tiennent à échéances mensuelles ou bimensuelles dans certains départements, dans le but d'évoquer des dossiers complexes et des sujets techniques qui nécessitent une approche transverse des problématiques.

En outre, les premières préfectures à avoir achevé le processus de centralisation ont mis en place un système d'échanges d'informations par signalement des dossiers et des actes, qui posent difficulté ou comportent des enjeux. D'autres ont fait le choix, pour fluidifier d'avantage les échanges entre sites, de désigner au sein de la sous-préfecture un référent unique clairement identifié chargé de suivre les différentes étapes du contrôle avec la préfecture.

La centralisation du contrôle permet un travail en réseau entre les sous-préfets et les services de la direction chargée des relations avec les collectivités locales des préfectures, les premiers conservant une capacité d'action et de conseil auprès des collectivités de leur ressort. Dans cette nouvelle organisation, le dialogue et les échanges des sous-préfets avec les élus est facilité lorsque le projet de recours gracieux soumis à leur signature est assorti d'une note juridique rappelant le cadre légal et, le cas échéant, la position de la jurisprudence pour la bonne compréhension du dossier.

Les sous-préfets, quant à eux, transmettent les informations qu'ils jugent pertinentes à la préfecture dans une note de contexte local permettant d'éclairer le service centralisé de la préfecture sur les suites à donner au contrôle et, le cas échéant, l'opportunité d'engager une phase contentieuse.

Enfin, même si, ponctuellement, des sous-préfectures peuvent ressentir des difficultés dans l'exercice de la mission de conseil, désormais décorrélée de la mission de contrôle, ces difficultés sont néanmoins à relativiser. Elles correspondent principalement à des situations locales où les capacités et le niveau d'expertise n'ont pas pu être conservés au niveau des arrondissements lors du passage à la centralisation.

En tout état de cause, la mise en place d'un fonctionnement des services en réseau entre préfectures et sous-préfectures permet de pallier cet inconvénient, puisque dans le même temps la centralisation des contrôles a eu comme bénéfice une professionnalisation accrue de l'expertise juridique au niveau de la préfecture, dont les moyens sont mis à la disposition des sous-préfectures. Ces dernières la sollicitent en tant que de besoin et notamment sur les dossiers les plus complexes.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ETPT annualisés Hors membre du corps préfectoral</b>							
effectifs en sous préfectures	ND	ND	203	174	173	169	167
effectifs en préfecture et DDI	ND	ND	723	683	680	717	699
<b>Total sur la mission contrôle de légalité</b>	<b>1173</b>	<b>1019</b>	<b>926</b>	<b>857</b>	<b>853</b>	<b>886</b>	<b>866</b>

Source ANAPREF

### 2.1.3. Situation des effectifs : une baisse globale sur la période avec toutefois des prévisions de renforcement dans le cadre de PPNG

#### Effectifs affectés à la mission relation avec les collectivités locales 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>ETPT annualisés hors membre du corps préfectoral</b>							
Contrôle de légalité	1173	1019	926	857	853	886	866
Intercommunalité	235	235	237	248	249	251	248
Contrôle budgétaire	418	343	312	292	290	298	283
dotations aux collectivités	428	477	466	477	484	521	538
<b>Total sur la mission relation avec les collectivités locales</b>	<b>2254</b>	<b>2074</b>	<b>1941</b>	<b>1874</b>	<b>1876</b>	<b>1956</b>	<b>1935</b>

Sources ANAPREF

La rationalisation des services déconcentrés de l'État de 2010 dans le cadre de la revue générale des politiques publiques s'est traduite pour les services en charge du contrôle de légalité par une réduction des effectifs.

On observe en effet, sur la période 2009-2015, une réduction globale de 26 % des ETPT affectés sur cette mission, même si une tendance à la hausse ou à tout le moins à une stabilisation des effectifs peut être constatée en fin de période. Dès lors que la logique de la centralisation envisagée en 2010 invitait à ne conserver en sous-préfectures que les effectifs nécessaires à la réception et au tri des actes et que les sous-préfets disposent désormais des ressources pour le contrôle en préfecture, les effectifs présents en sous-préfectures ont baissé de manière continue entre 2011 et 2015 de 21 %.

La réduction des effectifs chargés du contrôle de légalité ces dernières années conduit à développer la polyvalence dans la mission de contrôle. De ce fait, il n'existe pas au sein de chaque bureau du contrôle de légalité un secrétariat dédié aux tâches transverses et matérielles. Les agents contrôleurs sont, dans la majorité des cas, amenés à assurer à la fois la réception, le tri, la gestion des actes et le suivi des tableaux de bord en sus de leurs missions strictes de contrôle des actes.

Pour autant, dans un contexte de généralisation de la dématérialisation et de simplification de l'administration, et face à la nécessité de rationalisation de la ressource, de nombreuses préfectures ont engagé, dans le cadre de la mise en place du PPNG, une réflexion afin de définir une organisation plus rationnelle. Par exemple, certaines d'entre elles ont créé des pôles de greffe dédiés aux activités transverses (tri

des actes reçus par voie papier ou sur @CTES, vérification de la complétude des dossiers ou signalement des actes à enjeux) afin de faciliter l'activité de contrôle *stricto sensu* qui continue de relever des agents contrôleurs.

Par ailleurs, les perspectives d'évolution des effectifs dédiés au contrôle de légalité ont vocation à s'inscrire dans une tendance plus favorable qu'auparavant. En effet, au titre du PPNG, une mesure visant à renforcer au niveau national les effectifs a été arbitrée à hauteur de 146 ETPT. Le plan de renforcement a débuté dès janvier 2016. Il prendra fin en 2020.

#### 2.1.4. Des évolutions notables sur le contenu des plans de formation proposés aux agents, malgré des besoins encore insatisfaits mais qui seront couverts à court terme par PPNG

Le nombre de jours de formations dont ont bénéficié les agents en charge du contrôle de légalité sur la période triennale est relativement disparate entre les départements.

En effet, dans deux départements, aucune formation n'a été proposée aux agents sur les trois années. Dans 80 % des préfectures, le nombre de jours globalisé de formations dispensées sur les trois ans est compris entre 1 à 20 jours. Dans 12 % des préfectures, le nombre de jours est compris entre 20 et 40 jours et 5 % des préfectures enregistrent un volume de formations supérieur à 40 jours sur la période triennale.

Le niveau d'organisation des formations généralistes telles que la prise de poste des chefs de bureau ou la formation prise en main de l'application @CTES est généralement national, les formations étant organisées par la sous-direction des ressources et de la formation (SDRF) de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur (DRH).

Par ailleurs, les formations dont l'objet est de proposer aux agents des mises à niveau des compétences sur des thématiques techniques ou portant sur la mise en œuvre de réformes sont proposées par les plateformes régionales de formation.

Les formations spécialisées restent assez peu nombreuses et ciblées sur certaines thématiques récurrentes comme, par exemple, la commande publique ou la vie institutionnelle locale. Certains besoins en formation n'ont pas encore été couverts, comme en matière d'aides aux entreprises, de développement économique, de contrôle des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés publiques locales (SPL) : ces demandes relèvent en effet de matières liées à l'actualité législative (loi NOTRe notamment). D'autres besoins de formation ne sont que partiellement satisfaits :

- 9 % des préfectures indiquent avoir suivi des formations en matière de fonction publique territoriale ;
- dans 12 % des préfectures, des formations sur le cadre juridique du contrôle de légalité ont été dispensées ;
- 15 % d'entre elles précisent avoir obtenu des formations en contentieux administratif et principes généraux du droit public.

Sur la période triennale, des efforts ont été accomplis par les services régionaux de formation afin de permettre aux agents de préfectures de suivre des formations en lien avec l'actualité des réformes. Les agents ont ainsi bénéficié de sessions consacrées aux directives européennes de 2014 relatives aux marchés publics et aux concessions. En matière d'intercommunalité, ont été dispensées des formations sur les modalités de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), sur les règles de financement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sur les enjeux et impacts de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi « MAPTAM ») et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »). Une attention particulière a également été portée sur l'offre de formation dans le domaine du droit de l'urbanisme pour leur permettre de mieux appréhender l'application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « ALUR ») assurée par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

L'amélioration du niveau et du contenu de l'offre de formation par les plateformes régionales en matière de contrôle de légalité, proposées le plus souvent au chef-lieu de département, doit aller de pair avec le développement de l'interministérialité.

A titre d'illustration, en matière d'urbanisme, les agents des préfectures peuvent exprimer des difficultés d'accès à des formations adaptées pour les prises de poste ou un perfectionnement. Dans ce domaine, la collaboration avec les services du ministère en charge de l'écologie dépend des organisations et partenariats locaux. Dans certains départements, les agents de préfectures sont systématiquement associés au pôle juridique régional qui regroupe l'ensemble des départements de la région. Organisées sous l'égide des DREAL et des directions départementales des territoires (DDT), des réunions mensuelles permettent d'aborder des thématiques d'actualité sur l'agriculture, l'urbanisme, l'aménagement et échanger sur les bonnes pratiques. Cette tendance mériterait d'être généralisée.

Il ressort de ce qui précède que les formations spécialisées en lien avec les réformes des collectivités territoriales se sont progressivement développées mais qu'il n'en a pas été de même sur les formations métier plus ciblées sur le contrôle des actes. C'est avec le PPNG que le constat d'une offre insuffisante dans ce domaine a été fait. Ainsi, une offre enrichie de formations dédiées au contrôle de légalité, tant sur le plan juridique (contentieux), technique (techniques de contrôle des actes) que thématique (portant sur les priorités nationales), une offre de formation en lien avec le contrôle a vocation à se développer et à s'inscrire dans la durée. Cette offre sera proposée en prise de poste aux nouveaux arrivants ainsi qu'aux agents déjà en poste désireux de parfaire certains fondamentaux et approfondir certains aspects de procédure<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir conclusion.

## 2.2. Les modalités d'appui apporté au préfet par les services déconcentrés de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité

La coopération et la mutualisation des moyens entre services de l'État, encouragées par la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat, procèdent, notamment, d'une volonté d'accroître l'efficacité des services. Le contrôle de légalité n'a pas été exclu de ce processus et la circulaire du 31 décembre 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat a favorisé le renforcement de la capacité d'expertise des services chargés du contrôle de légalité en associant à cette mission constitutionnelle d'autres services de l'État.

Ainsi, les préfetures associent et consultent, en tant que de besoin, certains services déconcentrés pour obtenir un avis technique ou confronter une analyse. Elles peuvent également les impliquer directement sur le contrôle d'actes complexes relevant de leurs compétences. C'est en matière d'urbanisme, avec les DDT ou les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), que cette coopération est la plus ancienne et la plus étroite. Elle peut être mise en œuvre avec d'autres services de l'Etat, sur des thématiques particulières, mais est moins systématique.

### 2.2.1. Des modalités de partenariat réelles avec les DDT(M) dans le domaine de l'urbanisme qui mériteraient d'être formalisées pour assurer leur pérennité

C'est dans le domaine de l'urbanisme que les mutualisations sont les plus abouties même si leur mise en œuvre est protéiforme et varie selon l'organisation définie localement. Deux principaux modes d'organisation peuvent être mis en évidence :

- une internalisation du contrôle sur l'ensemble des actes d'urbanisme dans 77 % des départements qui repose sur deux variantes :
  - soit le contrôle est assuré directement par les services des DDT(M), qui prennent aussi en charge la préparation des phases gracieuse et contentieuse pour le compte du préfet ;
  - soit le contrôle est opéré par la préfecture au sein d'un bureau dédié, assuré à la fois par des agents du ministère de l'intérieur et des agents des DDT(M), mis à disposition.
- Une mission de contrôle de légalité partagée entre la préfecture et la DDT(M) dans 23 % des départements. La ligne de partage est la suivante :
  - les DDT(M) interviennent exclusivement sur le contrôle des documents de planification et la préfecture sur les actes individuels d'urbanisme ;
  - ou bien les préfetures optent pour un autre schéma de mutualisation basé sur une délégation intégrale de l'activité de contrôle des actes d'urbanisme aux DDT(M) et une gestion internalisée en préfecture des phases gracieuse et contentieuse.

Les différents schémas de coopération mis en place avec les DDT(M) reposent sur des organisations et des pratiques de travail bien définies et des relations de confiance mutuelle, le plus souvent établies de longue date sans que leur formalisation n'ait été jugée nécessaire ou opportune. La majorité des modes de travail partenarial avec les services des DDT(M) sont issus des choix organisationnels arrêtés en 2010 dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (REATE). A cette date, la volonté recherchée par le corps préfectoral était de disjoindre les missions d'instruction et de contrôle dans un souci plus grand d'impartialité et d'efficacité de l'intervention de l'Etat. Cela s'est traduit à cette époque par une recentralisation en préfecture de l'activité de contrôle dans le domaine de l'urbanisme avec une affectation de moyens provenant du cadre national des préfectures.

La loi ALUR de 2015 et la réforme des autorisations du droit des sols (ADS) n'ont à l'inverse emporté que peu de conséquences sur les modalités de coopération préexistantes. Seules huit préfectures ont engagé des réflexions avec les DDT(M) sur l'avenir de ces coopérations. Ces réflexions ont abouti dans tous les cas à des décisions de transfert complet de l'activité de contrôle de la préfecture vers la DDT(M) avec reprise des effectifs mis à disposition. Les préfectures concernées n'ont conservé que le suivi des recours gracieux et des contentieux avec leurs propres effectifs.

Parmi ces huit préfectures, quatre ont formalisé par écrit le partenariat engagé avec la DDT(M). Les quelques conventions ainsi validées depuis 2015 déterminent un cadre précis d'intervention des DDT(M) en fixant un nombre minimum de contrôles à réaliser annuellement sur des actes préalablement définis tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU), les décisions de préemption, les ADS en fonction de la sensibilité du territoire et de la nature des constructions.

L'appui technique des DDT(M) dans l'exercice du contrôle de légalité est incontournable. Il intervient à plusieurs niveaux :

- S'agissant des ADS, l'appui technique est systématiquement sollicité lorsqu'une illégalité est pressentie par la préfecture. En outre, les signalements au stade de l'instruction des autorisations permettent d'attirer la vigilance des services du contrôle de légalité sur les actes pour lesquels l'avis technique formulé n'a pas été suivi par l'autorité décisionnaire ;
- S'agissant des documents de planification, les services en charge du contrôle ont à disposition l'ensemble des avis techniques émis par les services de l'Etat au stade de l'élaboration et de l'approbation des documents, notamment le « porter à connaissance », qui sont autant d'éléments d'éclairage facilitant les suites à donner aux contrôles ;
- En dehors de ce schéma, des avis techniques peuvent être sollicités à la demande du préfet, à titre complémentaire, sur des dossiers spécifiques d'analyses de risques (installations classées pour la protection de l'environnement –ICPE, plan de prévention du risque inondations, risque de submersion marine), ou pour faire valider ou compléter une analyse sur un point technique de réglementation

soulevant une difficulté d'interprétation (domaine de l'eau, assainissement, application de la loi « Montagne » et de la loi « Littoral »).

Enfin, de manière générale, la coopération avec les DDT(M) s'organise dans des conditions satisfaisantes. Les échanges sont globalement fluides tant pour le suivi des dossiers que pour les suites contentieuses à donner aux contrôles.

Dans la majorité des départements, la coordination des analyses, qui s'opère par la mise en place d'un véritable travail en réseau (utilisation d'outils commun d'aide au contrôle, fiche de procédures, mise à disposition de logiciels cartographiques, de veille juridique, partages d'informations), garantit une position commune des services de l'Etat.

L'organisation de réunions interservices hebdomadaires pour le suivi des dossiers sensibles voire, dans les départements fortement exposés à la pression foncière, l'instauration de pôles de compétence thématique, est une pratique qui tend à se développer. Au-delà, les agents de préfectures sont associés de manière habituelle à des rencontres régulières instaurées entre techniciens DDT(M) au sein des « clubs ADS ».

Ces réunions et pôles sont autant d'outils favorisant les mutualisations de savoir-faire, d'expériences, de bonnes pratiques, d'analyses de nouvelles réglementations. Ils contribuent à l'efficacité des contrôles et favorisent également l'accompagnement des élus par le conseil.

#### 2.2.2. Un partenariat solide avec les directions départementales des finances publiques (DDFiP)

L'appui technique des directions départementales des finances publiques (DDFiP) dans l'exercice du contrôle de légalité est quasi généralisé dans l'ensemble des préfectures. Tant sur l'activité de contrôle que sur le conseil, un travail interservices est mené depuis plusieurs années avec la DDFiP et le réseau des comptables publics. En 2015, a été signée une convention nationale qui a vocation à être déclinée au niveau départemental. Dans ce cadre, 18 % des préfectures ont initié ou reconduit la formalisation de ce partenariat par la signature de conventions locales préfecture / DDFiP.

L'appui des DDFIP, qu'il soit ou non formalisé par une convention, prend différentes formes :

- de façon régulière, il porte sur une aide à l'analyse et au contrôle des délibérations relatives à la fiscalité locale ;
- de façon périodique, il peut consister en la tenue de réunions dans le cadre des cellules de veille sur l'endettement des collectivités, consacrée à l'examen de celles inscrites en réseau d'alerte qui donne lieu à une analyse financière et budgétaire annuelle des collectivités ciblées ;
- enfin, sur un rythme ponctuel, des réunions techniques portant sur des dossiers problématiques qui nécessitent une analyse complémentaire d'ordre juridique et financière peuvent être décidées. Cet appui est le plus souvent sollicité pour l'analyse de certaines délégations de service public (DSP). Il s'agit de consulter la

DDFiP par exemple sur le respect des critères de prorogation, sur l'équilibre financier des contrats, sur les modalités de rémunération du délégataire ou sur les risques de requalification en marché public. Néanmoins, une intensification des consultations techniques de la DDFiP dans les domaines de l'intercommunalité (fusions, modifications de périmètres, création de communes nouvelles) qui emporte de nombreuses conséquences en matière de fiscalité et de transferts de biens, est observée sur la période triennale.

### 2.2.3. Un partenariat plus ponctuel et ciblé avec les autres services déconcentrés de l'Etat

Les coopérations avec les autres services déconcentrés de l'Etat sont plus ponctuelles et ne sont pas formalisées. Elles se manifestent le plus souvent par des réunions techniques qui permettent d'échanger sur des dossiers particuliers. La mise en place de procédures de signalement en amont des contrôles facilite par ailleurs l'anticipation par les services de l'Etat des situations et procédures à risques ou à enjeux qui appellent un accompagnement spécifique des élus.

Les préfetures font ainsi principalement appel à l'expertise des services suivants :

- les agences régionales de santé (ARS) pour le contrôle de légalité des arrêtés de police en matière d'insalubrité ;
- les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), soit pour un éclairage sur les réglementations tarifaires de certaines catégories de marchés (comme par exemple les marchés de communication, la gestion de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets, les transports...), soit à titre de signalement au stade de l'exécution des marchés sur le respect de la législation du travail ;
- les directions départementales de la protection des populations (DDPP) avec lesquelles la collaboration reste essentielle pour le contrôle des marchés publics. Des demandes d'avis peuvent leur être adressées sur certains marchés spécifiques. Par ailleurs, leur participation aux commissions d'appel d'offre (CAO) ou aux commissions de délégation de service public (CDSP) peuvent les conduire à émettre des signalements sur des marchés sous l'angle des pratiques anticoncurrentielles. Enfin, elles disposent de pouvoirs d'investigation leur permettant d'éclairer les préfets sur des montages juridiques complexes.

Ces coopérations, dans la mesure où elles sont relativement ponctuelles, demeurent très peu formalisées. Sur l'ensemble des préfetures, seuls deux cas de conventionnements avec les services de la DDPP ou de la DIRECCTE ont été identifiés. Toutefois, une standardisation des échanges se développe, à travers la mise en place de circuits de transmission des informations, de l'organisation de modes de saisine, des signalements ou la structuration des modalités de validation d'avis. Ces pratiques permettent de pérenniser les modes opératoires existants qui viennent, d'une certaine manière, pallier l'absence d'un conventionnement plus formel, jugé moins souple.

#### 2.2.4. Des échanges bilatéraux à une approche locale interministérielle du contrôle de légalité.

79% des préfetures indiquent que les services déconcentrés de l'Etat dans le département venant en appui du contrôle de légalité sont associés, aux côtés des sous-préfetures, à des réunions biennuelles.

La première réunion est consacrée à la définition de la stratégie de contrôle. Les services sont ainsi invités à faire remonter leurs propositions d'ajustement des priorités locales, notamment au regard de leur propre directive nationale d'orientation (DNO).

La seconde est destinée à établir le bilan de l'année écoulée.

Les autres préfetures ont décidé de structurer davantage ce travail de réflexion interservices en substituant à ces réunions d'échanges la création de véritables pôles de légalité. Un pôle de légalité ainsi constitué est présidé par le préfet et rassemble les services de la préfeture, des sous-préfetures, de la DDTM, de la DDPP et de la DDFIP. Le procureur de la République peut être présent.

Ces pôles de compétence ont une vocation plus stratégique que les modes d'échanges déjà évoqués. Le plus souvent, ces pôles abordent les questions d'urbanisme. En effet, il s'agit d'aller au-delà d'une concertation que ne porterait que sur le réajustement des priorités annuelles de contrôle. Ces pôles examinent en détail l'activité du contrôle de légalité au cours de l'année écoulée, à travers l'analyse des contentieux administratifs et pénaux intervenus, notamment sur certaines communes. Ils ont également vocation à examiner les problématiques de constructions illégales et la liquidation des astreintes qui y sont liées. Le rythme de ces réunions est généralement biennuel. Elles permettent d'échanger sur l'actualité juridique et de prendre en compte les positions de chacune des administrations représentées dans les orientations de la stratégie annuelle.

#### 2.2.5. Un accompagnement par les administrations centrales.

Si les agents de préfeture peuvent s'appuyer sur les autres services déconcentrés de l'Etat, ils bénéficient également d'un accompagnement par les services de l'administration centrale. Cet accompagnement a pu prendre la forme de ressources documentaires, telles les lettres d'information, les veilles juridiques et des grilles de contrôle de légalité élaborées pour différentes catégories d'actes émanant des services de la DGCL et en particulier du PIACL.

Par ailleurs, ce dernier propose des grilles de contrôle de légalité élaborées pour différentes catégories d'actes, en concertation avec les services de la DGCL. Ces grilles sont largement reprises par les préfetures.

La mise à disposition de ces informations pourrait pourtant être améliorée. Il ressort des consultations menées que la diffusion systématique et rapide de circulaires sur les textes de réforme territoriale ou une actualisation plus fréquente des guides de contrôle de légalité et de l'intercommunalité ainsi que du site intranet de la DGCL sont

souhaités par les agents de préfectures. Ces propositions seront examinées dans le cadre du rapport 2016-2018<sup>3</sup>.

Certaines préfectures demandent, par exemple, la création d'une base de données recensant par thème l'ensemble des sources disponibles actualisées (textes, jurisprudences, réponses ministérielles, ...). Dans une même logique, la création d'un espace d'échanges d'information et d'expériences entre les acteurs du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales est souhaitée<sup>4</sup>.

### **2.3. La progression de la télétransmission**

Le nombre d'actes transmis par voie électronique sur le système d'information @CTES est en constante augmentation sur la période 2013-2015 : 1 807 469 en 2013, 2 337 515 en 2014 et 2 438 864 en 2015 (+ 22 % entre 2013 et 2014 ; + 29 % entre 2014 et 2015).

Au cours de cette période, le périmètre des actes transmis par voie électronique pouvait être volontairement restreint dans la convention de transmission signée entre la collectivité et le représentant de l'Etat dans le département.

La progression du nombre d'actes soumis au contrôle de légalité a été nettement moins forte que celle du nombre d'actes transmis par voie électronique. C'est pourquoi le taux d'actes télétransmis a connu une augmentation importante : 33,7 % en 2013, 40,0 % en 2014 et 46,1 % en 2015 (+ 6,3 points entre 2013 et 2014 ; + 6,1 points entre 2014 et 2015).

Il en est de même pour le taux de collectivités enregistrées au regard de la cible initiale de 56 000 émetteurs, malgré une légère décélération en fin de période : 21,4 % en 2013, 29,8 % en 2014 et 33,2 % en 2015 (+ 8,4 points entre 2013 et 2014 ; + 3,4 points entre 2014 et 2015).

Le nombre de collectivités enregistrées au système d'information @CTES est en constante augmentation : 12 103 en 2013, 16 829 en 2014 et 18 766 en 2015 (+ 39 % entre 2013 et 2014 ; + 12% entre 2014 et 2015).

Si, en 2014, le renouvellement des conseils municipaux et communautaires corrélé à des mouvements de personnels au sein des collectivités n'a pas été propice à une montée en puissance de la télétransmission, celle-ci se poursuit toutefois<sup>5</sup>.

#### **2.3.1. Les freins identifiés à une plus forte progression du raccordement à @CTES**

Au-delà de l'absence d'obligation d'être raccordé à @CTES, à l'exception des collectivités soumises à l'obligation prévue par l'article 128 de la loi NOTRe<sup>6</sup>, plusieurs freins à une plus forte progression du raccordement à @CTES et de la transmission électronique des actes sont identifiés.

---

<sup>3</sup> Voir conclusion.

<sup>4</sup> Voir conclusion.

<sup>5</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, elle a crû de 14 points pour la télétransmission et de 20 points pour le raccordement par rapport à 2015.

<sup>6</sup> Codifié aux articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 et L. 5211-3 du CGCT.

Le premier frein est d'ordre économique. Les petites collectivités font état du coût élevé des prestations (contrats de prestation avec un opérateur de transmission et certificats d'authentification) qui sont souvent difficiles à distinguer d'autres services proposés par les opérateurs de télétransmission (certificat de signature électronique, agenda, parapheur électronique, messagerie collaborative, etc.), les collectivités ayant par ailleurs des difficultés à évaluer les économies réalisées (papier, photocopies, frais postaux).

Le deuxième frein est d'ordre pratique. Est identifié le manque de temps des secrétaires de mairie, travaillant souvent dans plusieurs communes, pour lancer le projet de transmission électronique des actes, sous réserve que le personnel municipal dispose d'une culture numérique suffisante. Ces contraintes sont également de nature à freiner le recours à la transmission dématérialisée des actes lors de la fusion de collectivités (communes nouvelles ou EPCI) : les démarches pour poursuivre la télétransmission peuvent paraître lourdes (nouvelle convention...). De même, dans les petites communes et dans quelques zones géographiques, la lenteur de débit du réseau Internet ou l'inadéquation des équipements informatiques est également mis en avant. Au-delà, les préfetures font état des réserves sur l'ergonomie d'@CTES, relativement, par exemple, au classement des pièces ou à l'impossibilité de transmettre les marchés ou les documents d'urbanisme de volume important jusqu'en septembre 2014, date à partir de laquelle les actes sont acceptés par le système d'information @CTES jusqu'à 150 Mo. Il ressort également des éléments communiqués par les préfetures que l'absence, dans certains départements, de véritables relais (centres de gestion ou opérateurs de mutualisation spécifiquement dédiés à cette question) qui pourraient jouer un rôle d'interface efficace, contribue à une appropriation insuffisante d'@CTES par les collectivités. Pour les collectivités et établissements raccordés, il est parfois fait état de défaillance de certains opérateurs de transmission dans le domaine de la formation des personnels ou en ne fournissant pas les certificats d'authentification. Ceci peut conduire des collectivités ayant signé une convention à ne pas télétransmettre leurs actes, malgré la volonté initiale.

Le troisième frein est plus fondamental puisqu'il touche au principe même de la dématérialisation de la transmission qui ne fait pas l'unanimité. Ainsi, les élus peuvent analyser le contrôle de légalité au format dématérialisé comme un moyen que détient l'Etat pour exercer un contrôle plus strict des collectivités qu'auparavant. De nombreux élus continuent en effet de privilégier un déplacement en sous-préfecture ou en préfecture pour prendre directement l'attache des services, y compris en amont de certains projets ou décisions devant être évoqués en séance du conseil municipal.

Au-delà de la volonté politique, il est parfois difficile de convaincre les petites structures de l'intérêt du dispositif (petites communes et centres communaux d'action sociale (CCAS) qui leur sont rattachés), dès lors que le nombre d'actes à transmettre est faible. Ainsi, sur 36 529 communes, 54 % d'entre elles avaient moins de 500 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les CCAS, les caisses des écoles ou les associations foncières souhaiteraient alors pouvoir utiliser le site de la commune plutôt que de devoir souscrire un nouveau contrat.

La réticence des petites collectivités à télétransmettre est d'autant plus forte lorsque ces communes sont situées à proximité du chef-lieu de département ou d'arrondissement, ce qui permet de porter les actes directement à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Les grandes collectivités peuvent d'ailleurs émettre les mêmes réserves liées à leur proximité géographique avec la préfecture (navettes quotidiennes du courrier) car la télétransmission induirait des réorganisations internes.

A l'inverse, et paradoxalement, la dématérialisation de la transmission des actes peut être considérée comme inadaptée tant que l'ensemble de la chaîne de décision n'est pas dématérialisée (de la préparation de la délibération, à sa transmission en préfecture, en passant par son examen en assemblée). Ce constat est notamment fait sur les marchés publics. Pour certaines collectivités, seule une dématérialisation complète de la procédure (publicité, dossier de consultation des entreprises, réception des candidatures, signature électronique de l'acte d'engagement) conduirait les collectivités à trouver un réel intérêt à transmettre via l'application @CTES.

L'absence d'équipement en doubles écrans des agents en charge du contrôle des actes volumineux tels que les PLU ou les marchés publics et dont le contrôle impose d'être en mesure de comparer plusieurs pièces simultanément peut également expliquer que certaines préfectures demandent aux collectivités de ne pas télétransmettre ce type d'actes, même si les demandes d'équipements émergent. Certaines préfectures commencent à équiper leurs agents en doubles écrans, notamment dans le cadre de la généralisation de la télétransmission des actes prévue par la loi NOTRe pour les collectivités importantes. Le déploiement de doubles écrans au profit de l'ensemble des agents en charge du contrôle de légalité constitue par ailleurs, dans le cadre du PPNG, à compter de 2016, un des axes de l'effort engagé au bénéfice de la mission du contrôle de légalité.

### 2.3.2. Les leviers possibles : le développement d'une politique de promotion du système d'information @CTES plus active au plus près des élus

Les préfectures font état de différents moyens utilisés, parfois avec le soutien de la DDFiP, de la DDT ou d'un opérateur de mutualisation, pour promouvoir le système d'information @CTES.

Cette politique de promotion peut prendre la forme de documents d'information générale. Ainsi, le site Internet des services de l'Etat peut comporter un espace réservé à la télétransmission accompagné de modèles de conventions, de délibérations ou d'avenants et des notices expliquant le processus de dématérialisation. Le recours aux circulaires est courant : circulaires aux élus, parfois à l'occasion du bilan du contrôle de légalité transmis aux collectivités, circulaires aux collectivités non raccordées leur présentant les enjeux du dispositif et leur indiquant les modalités pour se raccorder au système d'information @CTES ou circulaires aux collectivités peu actives dans l'usage de la télétransmission. Des plaquettes ou fiches explicatives sont également diffusées lors de salons réservés aux collectivités, affichées ou distribuées aux élus lors de réunions

d'information ou de visite du corps préfectoral, voire aux agents des collectivités qui déposent les actes en préfectures ou en sous-préfectures.

L'information peut également être ciblée en recourant à des lettres électroniques ou papier individuelles. Les entretiens téléphoniques permettent également de présenter les avantages de la télétransmission : sécurisation des envois, économies de papier et de consommables d'impression, réduction des frais postaux et des déplacements, entrée en vigueur plus rapide des actes, archivage simplifié.

Certaines préfectures joignent aux demandes de pièces complémentaires, lettres d'observations ou recours gracieux la documentation relative au système d'information @CTES.

L'accompagnement peut se prolonger, après le raccordement au dispositif, par un accompagnement personnalisé pour chaque nouvelle collectivité raccordée lors du premier envoi ou par la participation à des réunions de présentation organisées par certaines collectivités.

Enfin, des démarches innovantes ont été mises en place dans quelques préfectures. Par exemple, après le renouvellement des assemblées délibérantes, les nouveaux élus ont été invités à participer à une réunion d'information organisée par la préfecture au cours de laquelle a été présenté le système d'information @CTES, ou encore un partenariat noué avec un centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale dans le cadre d'une opération dénommée « l'Elu Numérique » aboutissant à de nombreux raccordements au système.

## **2.4. La montée en puissance du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)**

Le nombre de saisines du PIACL pour avis est variable selon les préfetures. Cette saisine s'effectue le plus souvent au cas par cas, en fonction de la complexité des dossiers ou de leur sensibilité politique, plus rarement de manière systématique sur des domaines bien identifiés, tels que la mise en œuvre des réformes territoriales.

Les demandes de consultation portent principalement sur l'intercommunalité, la commande publique, la fonction publique territoriale et l'urbanisme. Les réponses du PIACL donnent globalement satisfaction, tant en terme de qualité d'analyse que de délai de réponse.

Les préfetures de la région Ile-de-France ont la possibilité de s'adresser au PIACL pour les conseiller dans leur mission d'exercice du contrôle de légalité depuis le 1er octobre 2015.

Les préfetures des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution ont la possibilité de saisir le PIACL dans les mêmes conditions que celles des départements métropolitains. En revanche, les autres collectivités d'outre-mer ne font pas partie du champ d'intervention du PIACL, mais les services de l'Etat assurant le contrôle de légalité sur les actes de ces collectivités ont la possibilité de consulter la base de données du PIACL. Cette différence de traitement s'explique par la plus grande spécificité du droit applicable aux collectivités d'outre-mer, qui souvent déroge au droit métropolitain en application du principe de spécialité législative et rendrait difficile une réponse rapide du PIACL moins habitué à manier ce droit que les services de l'Etat présents dans ces territoires.

## **3. Un contrôle plus ciblé et pédagogique structuré autour des stratégies locales**

### **3.1. Le développement de stratégies locales opérationnelles, outils souples au service d'un pilotage et d'une harmonisation des contrôles.**

Conformément aux orientations contenues dans la circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, l'ensemble des préfetures se sont dotées de stratégies départementales de contrôle. Celles-ci sont élaborées annuellement de manière systématique en concertation avec les sous-préfets d'arrondissement et les services déconcentrés de l'État venant régulièrement en appui des services des préfetures dans l'exercice du contrôle (DDT(M), DDFIP, DDPP).

Les préfetures ont progressivement adhéré à la logique souhaitée par la circulaire de 2012, en organisant leur contrôle autour de trois niveaux (actes relevant des priorités

nationales, actes relevant des priorités locales et actes non prioritaires). Le contenu de la circulaire de 2012 est aujourd'hui connu et intégré dans les pratiques de travail.

Les actes inscrits dans les stratégies locales étant prioritaires, ils font l'objet d'un contrôle approfondi, c'est-à-dire de légalité externe et interne.

A l'inverse, le contrôle des actes non prioritaires est réalisé en fonction des moyens disponibles, selon différentes méthodes laissées à l'appréciation des préfets : sondages par échantillonnage, contrôles aléatoires à échéances régulières ciblant l'ensemble des collectivités ou contrôle sur signalement.

De manière générale, les stratégies départementales de contrôle sont le plus souvent reconduites annuellement. Sur la période triennale, le contenu des stratégies départementales n'a ainsi pas fait l'objet d'une refonte globale chaque année. Cela traduit un souci de stabilité dans l'activité de contrôle.

Concernant les priorités nationales, leur prise en compte est donc généralement systématique dans les stratégies locales. Elles font l'objet de peu de modifications, sauf lorsque les préfetures souhaitent prendre en considération la mise en œuvre de réformes. On observe que les quelques ajustements opérés sur la période triennale ont été justifiés par la nécessité d'intégrer des changements de réglementation, notamment dans le domaine de l'urbanisme (à la suite de la loi ALUR), la fonction publique territoriale (pour prendre en compte la réforme du régime indemnitaire des élus locaux) ou dans le domaine de la commande publique, qui a fait l'objet de réformes sur la période triennale.

Les ajustements les plus significatifs décidés par les préfetures concernent donc les priorités locales qui couvrent au demeurant un champ d'actes assez vaste puisqu'elles ont vocation à tenir compte des caractéristiques des départements ou d'un contexte particulier.

Par exemple, pour les actes de la commande publique, les seuils peuvent être régulièrement réévalués ou au contraire abaissés en fonction de la taille des collectivités et de la nature des marchés passés, l'objectif étant de cibler les marchés les plus conséquents en raison de leur impact économique.

De la même manière, s'agissant des actes de la fonction publique territoriale, les contrôles peuvent être étendus aux actes de recrutement des agents contractuels de catégorie B en fonction des difficultés observées sur ces actes. En matière d'urbanisme, les ajustements opérés peuvent avoir pour objet de cibler le contrôle sur certaines ADS afin que l'attention soit portée sur les permis délivrés dans les zones à risques (risques d'inondations ou de submersion marine, risques industriels ou technologiques) ou soumises à des réglementations particulières (loi « Montagne », loi « Littoral »). Par ailleurs, dès 2015, les préfetures ont souvent étendu les priorités locales de contrôle aux autorisations délivrées par les communes devenues autonomes dans l'instruction des actes depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR.

Au-delà de la commande publique, de la fonction publique territoriale et de l'urbanisme, ces trois domaines faisant l'objet des priorités nationales, l'observation des stratégies locales sur la période triennale montre que les échéances électorales de 2014, ainsi que la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), ont conduit les préfetures à procéder à des contrôles exhaustifs sur les actes pris par les communes et groupements à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux (élections, désignations au sein d'organismes extérieurs, délégations, indemnités des élus). Ces contrôles avaient pour objet notamment de garantir la légalité des décisions ultérieures. Les services en charge du contrôle se sont fortement mobilisés à cette occasion. Les préfetures ont aussi mis l'accent, au titre des priorités locales, sur le contrôle systématique des actes liés au développement de l'intercommunalité et à la création de communes nouvelles. En matière d'actes de police, les services ont été particulièrement vigilants en 2014 sur les actes de transfert des polices spéciales au profit des présidents d'EPCI à fiscalité propre.

Les préfetures se laissent également la possibilité de réviser leurs stratégies en cours d'année pour tenir compte d'une actualité ponctuelle ou des difficultés portées à la connaissance du préfet par des services déconcentrés de l'Etat, notamment la DIRECCTE ou la DDT(M) ou les sous-préfets. Il peut s'agir également pour les préfetures de prêter une attention particulière à certaines collectivités en difficulté financière ou qui seraient à l'origine d'irrégularités fréquentes.

Si les contenus des stratégies départementales de contrôle ne sont pas portés à la connaissance des autorités locales par le préfet, en revanche environ un tiers des préfetures s'attachent à communiquer aux élus un bilan annuel départemental de leurs stratégies, qui retrace la nature des illégalités les plus fréquemment observées accompagnées de points de vigilance pour l'avenir.

Il convient de souligner que 96 % des préfetures estiment que les priorités nationales et locales de contrôle définies par la circulaire de 2012 sont pertinentes, cohérentes et se complètent.

La possibilité laissée aux préfets de définir un éventail de priorités locales est jugé utile en tant qu'elle constitue un outil de souplesse permettant de tenir compte de l'actualité locale, des difficultés rencontrées l'année précédente, ou d'évolutions législatives. Elle permet également d'étendre en tant que de besoin le contrôle sur certains actes spécifiques.

Enfin, en pratique, les préfetures indiquent faire évoluer le contenu de stratégies en fonction des ressources en personnels disponibles. Dans les situations décrites comme tendues en raison d'effectifs insuffisants, le contrôle des actes semble être le plus souvent circonscrit au périmètre des priorités nationales.

### 3.2. Une concentration du contrôle sur des domaines à forts enjeux favorisée par une stabilisation du nombre d'actes reçus.

3.2.1. Une tendance à la stabilisation du volume global d'actes reçus sur la période marquée par un double mouvement : une réduction du nombre d'actes reçus dans le domaine des trois priorités nationales compensée par un accroissement des actes réceptionnés au titre des priorités locales

#### Evolution du volume global des actes reçus

	2012	2013	2014	2015	évolution 2012/2015
<b>Total des actes reçus</b>	<b>5 202 165</b>	<b>5 242 948</b>	<b>5 728 959</b>	<b>5 156 958</b>	<b>-0,87%</b>
actes de la commande publique	644 830	662 417	625 370	612 030	-5,09%
actes d'urbanisme	1 281 061	1 237 678	1 152 935	1 204 981	-5,94%
actes de la FPT	951 834	957 280	1 003 245	939 619	-1,28%
actes de police	144 785	134 799	-	-	-
autres actes	2 179 655	2 250 774	2 947 409	2 400 328	10,12%

Source : Indigo

Sur la période considérée, l'évolution du nombre d'actes reçus reste relativement stable, entre 5,1 et à 5.2 millions. Le pic observé pour l'année 2014 s'explique par le contexte électoral du renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires qui a donné lieu à la réception, au titre des priorités locales, d'un flux supplémentaire de 690 000 actes liés à la gouvernance (mise en place des assemblées et délégations des adjoints, conseillers délégués et vice-présidents, accords locaux, délégations de fonctions ou de signatures, régimes indemnitaires, etc.), auquel s'est ajouté le lancement des procédures de révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Au sein des grandes catégories d'actes, les variations les plus significatives concernent les actes de la commande publique et de l'urbanisme qui ont connu une diminution de plus de 5% alors que la diminution est moindre pour la fonction publique territoriale. Cette tendance paraît devoir s'expliquer, pour les actes de la commande publique, par les effets du relèvement successif en 2013 et 2014 des seuils des marchés publics qui a pu engendrer une légère diminution du volume de marchés réceptionnés. En outre, le cycle électoral de l'année 2014 et le contexte économique globalement difficile ont pu se traduire par une limitation des investissements locaux, le report voire l'interruption de projets d'importance. Ces difficultés conjoncturelles ont d'ailleurs pu avoir une incidence sur les actes d'urbanisme, qui reflètent le dynamisme des porteurs de projets et des ménages. Pour les actes de la fonction publique, la diminution constatée illustre, dans un contexte budgétaire contraint, la politique de recrutement maîtrisée par les collectivités territoriales avec notamment, la réduction des entrées de contractuels.

A l'inverse, la catégorie « autres actes », qui correspond au périmètre des priorités locales de contrôle et qui intègre depuis 2014, les actes de police, a enregistré une augmentation sur la période de l'ordre de 10%. Cette variation correspond à l'afflux

d'actes reçus à compter de 2013 en matière d'intercommunalité d'une part, les réformes territoriales incitant à la fusion des EPCI à fiscalité propre, et à l'augmentation des actes liés au fonctionnement des assemblées délibérantes consécutifs à leur renouvellement en 2014.

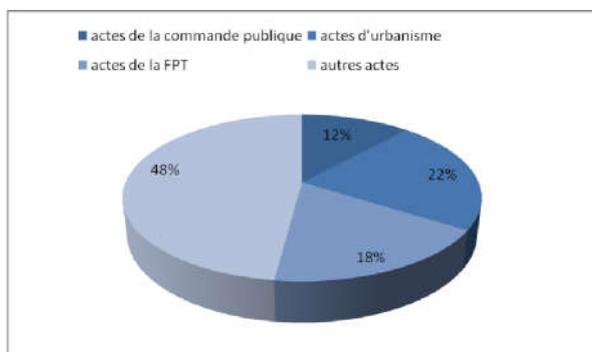
### Volume d'actes prioritaires reçus

	2012	2013	2014	2015	évolution 2012-2015
<b>Total actes prioritaires reçus</b>	<b>987 841</b>	<b>828 836</b>	<b>1 280 925</b>	<b>957 675</b>	<b>3,05%</b>
commande publique	228 293	224 637	201 852	176 292	-22,78%
urbanisme	218 985	205 951	177 860	201 304	-8,07%
fonction publique territoriale	130 168	107 710	93 976	89 624	-31,15%
actes de police	23 670	-	-	-	-
autres actes	386 725	290 538	807 237	490 455	26,82%

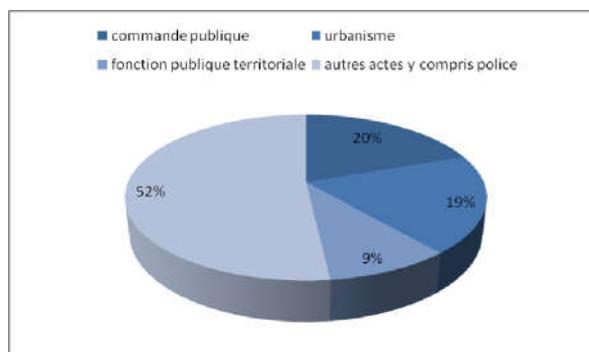
Source : Indigo

### Répartition moyenne des actes reçus d'une part, et des actes prioritaires reçus d'autre part, par thématique, sur le triennal

Répartition des actes reçus



Répartition des actes prioritaires reçus



Le volume d'actes prioritaires reçus depuis 2012 a connu une augmentation moyenne de plus de 3% avec des variations annuelles assez importantes marquées par la période atypique de 2014 correspondant au cycle des élections locales.

Cette période a engendré, pour les raisons déjà exposées, la réception d'un volume très important d'actes prioritaires dans les domaines de la vie institutionnelle et de la démocratie locale, qui apparaissent dans la catégorie des « autres actes ». Outre cet élément conjoncturel, on observe en fin de période le maintien d'une surreprésentation des actes de cette dernière catégorie. Leur part devient nettement majoritaire avec un peu plus de 490 000 actes représentant presque 52 % des actes prioritaires reçus. Cette évolution illustre la part de plus en plus prépondérante des actes reçus liés aux évolutions des structures intercommunales.

Pour les actes relevant des priorités nationales, on observe que sur l'ensemble des actes prioritaires reçus, le domaine de la fonction publique territoriale reste minoritaire. Sa part a subi une baisse continue de plus de 30%. Elle représente un peu plus de 9 % des actes prioritaires reçus (contre 14 % sur la période 2010-2012). Pour les deux autres thématiques, le poids respectif des actes prioritaires reçus restent dans des proportions assez proches de celles observées sur la période antérieure (20 % pour les actes de la commande publique et 19 % pour l'urbanisme contre respectivement 23% et 22 %), même s'il existe, comme précédemment, une tendance générale à la baisse sur le volume d'actes reçus. Cette baisse est d'ailleurs beaucoup plus marquée pour les actes de la commande publique (- 22 %) que pour ceux de l'urbanisme (- 8%). Ainsi, pour les trois domaines prioritaires, la commande publique se hisse en première position et l'urbanisme devance très largement la fonction publique territoriale.

Enfin, l'analyse de la répartition des thématiques prioritaires sur l'ensemble des actes reçus montre que chaque thématique est en léger recul par rapport à la période triennale précédente mais que leur part respective n'a pas subi de modification dans le classement des priorités. L'urbanisme reste la thématique dominante avec presque un quart des actes reçus. La fonction publique conserve la seconde place (18%), vient ensuite la commande publique avec 12 % des actes reçus.

### 3.2.2. Une tendance générale à la baisse du volume d'actes contrôlés sur la période en lien avec une concentration du contrôle sur les actes prioritaires

#### Volume des actes contrôlés

	2 012	2 013	2014	2015	évolution
actes reçus	5 202 165	5 242 948	5 728 959	5 156 958	-0,87%
actes contrôlés	1 177 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856	-10,02%
actes prioritaires reçus	985 851	828 836	1 280 925	957 775	-2,85%
actes prioritaires contrôlés	902 143	773 985	1 147 093	857 553	-4,94%

Source INDIGO

	2 013	2 014	2 015
taux de contrôle des actes reçus	22,57%	24,34%	20,55%
taux de contrôle des actes prioritaires reçus	93,38%	89,55%	89,54%

Source INDIGO

Le taux de contrôle des actes reçus a, sur la période triennale, diminué de deux points, passant de 22,7 % en 2013, soit un niveau équivalent à l'année 2012, à 20,5 % en 2015. Cela représente en valeur absolue une baisse de 118 000 actes contrôlés entre 2012 et 2015, soit une baisse de 10%, alors que dans le même temps, le niveau des actes reçus a baissé dans des proportions bien moindres de 0,87 %.

Concernant le taux de contrôle des actes prioritaires, il a connu également une baisse de près de quatre points. De 93,3 % en 2013, il se situe en 2015 à 89,5%. Même si le volume d'actes prioritaires reçus a décliné d'un peu moins de 3 % sur la période, le nombre d'actes prioritaires contrôlés a quant à lui parallèlement chuté de près du double.

Cette tendance à la baisse du volume global d'actes contrôlés sur la période trouve ses justifications dans la demande croissante d'expertise en matière d'intercommunalité, à la suite de la publication de la loi NOTRe notamment.

Cette circonstance a en effet mobilisé fortement les agents contrôleurs lorsqu'ils sont, par ailleurs, chargés des dossiers d'intercommunalité, notamment au titre d'une mission de conseil. Cela a pu obérer les capacités de contrôle des services. En outre, lorsque les missions de contrôle de légalité d'une part, et de conseil en matière d'intercommunalité d'autre part, sont assurées séparément, il n'est pas rare que des choix managériaux aient conduit à donner la priorité à la gestion des dossiers d'intercommunalité, avec l'appui permanent des agents en charge du contrôle de légalité. Ce choix a en effet pu s'avérer indispensable dans un contexte marqué, depuis 2014, par deux réformes de l'intercommunalité, entraînant réforme de la carte intercommunale, organisation de réunions de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), préparation du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), etc.

Sur la période étudiée par le rapport, la thématique de l'intercommunalité tend à devenir une des missions principales au sein des bureaux en charge du contrôle de légalité et des relations avec les collectivités locales, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'organisation des services et, donc, pas sans impact sur les capacités de contrôle des agents sur les autres thématiques prioritaires, réduites à due concurrence des efforts fournis parallèlement sur le suivi de l'intercommunalité.

### **Volume des actes prioritaires contrôlés**

	2012		2013		2014		2015		Evolution 2012/2015	
	reçus	contrôlés	reçus	contrôlés	reçus	contrôlés	reçus	contrôlés	reçus	contrôlés
actes prioritaires										
commande publique	228 293	213 058	224 637	208 195	201 852	187 060	176 292	161 575	-22,78%	-24,16%
urbanisme	218 995	199 193	205 951	188 647	177 860	157 073	201 304	174 825	-8,08%	-12,23%
fonction publique territoriale	130 168	112 055	107 710	103 414	93 976	82 685	89 624	79 098	-31,15%	-29,41%
autres actes y compris actes de police	410 395	377 837	290 238	273 729	807 237	720 275	490 555	442 055	19,53%	17,00%
Total	987 851	902 143	828 536	773 985	1 280 925	1 147 093	957 775	857 553	-3,04%	-4,94%

Source INDIGO

	2012	2013	2014	2015
Taux de contrôle des actes prioritaires	91,32%	93,42%	89,55%	89,54%
Objectif PAP	96%	97%	100%	100%

Source INDIGO

La répartition des actes prioritaires contrôlés par thématique montre que les préfetures continuent de concentrer principalement leurs efforts sur les actes de la commande publique et l'urbanisme. En revanche, la régression de l'activité de contrôle des actes de la fonction publique, déjà observée sur la période précédente, a eu tendance à s'accroître puisque la variation à la baisse du nombre d'actes contrôlés est supérieure à celle constatée pour les actes reçus.

Au regard des explications exposées ci-dessus, seule la catégorie des autres actes prioritaires, correspondant aux priorités locales, a enregistré une évolution positive significative de près de 20 % pour le flux d'actes reçus, et de 17 % pour les actes contrôlés. Bien que l'on observe une contraction du nombre d'actes prioritaires contrôlés sur la période, moindre toutefois que la baisse du flux d'actes reçus, l'indicateur de performance des préfetures évaluant le taux de contrôle des actes prioritaires, enregistre un résultat globalement satisfaisant qui se maintient autour de 90 %, même si celui-ci est en très légère dégradation en fin de période.

Plusieurs éléments de contexte justifient les écarts aux objectifs fixés par le programme annuel de performance (PAP). D'abord, la baisse des effectifs constatée ne permet pas de faire progresser davantage le résultat de cet indicateur. Ensuite, les effectifs sont très largement mobilisés sur les missions essentielles de tri et d'orientation stratégiques des actes, ainsi que sur la fonction de conseil aux élus, dont la complexité constante s'apparente de plus en plus à une mission d'appui à l'ingénierie de projet. Par ailleurs, le domaine de l'intercommunalité tend à devenir en tant que telle une thématique centrale, dont le traitement des dossiers implique un suivi particulier, qui, tout en ne relevant pas nécessairement du strict contrôle de légalité, reste en pratique souvent assuré au sein des préfetures par les agents affectés dans ce service. Enfin, il est largement observé que les stratégies départementales sont très diversifiées et portent parfois sur un périmètre large d'actes à contrôler, reflétant ainsi le souhait de privilégier des problématiques locales par rapport aux priorités nationales.

## Volume des actes non prioritaires contrôlés

	2013	2014	2015	évolution 2013-2015
actes reçus	4 429 083	4 448 034	4 641 816	4,80%
actes contrôlés	409 247	247 394	186 710	-54,38%
taux de contrôle	9,24%	5,56%	4,02%	-56,47%
part des actes non prioritaires dans les actes contrôlés	35%	18%	18%	-48,57%

Source : indigo

Conformément au principe dégagé par le Conseil constitutionnel selon lequel le représentant de l'Etat est tenu d'exercer sa mission constitutionnelle sur l'ensemble des actes soumis à transmission, la circulaire du 25 janvier 2012 a invité les préfets à définir, dans leurs stratégies annuelles, une politique de contrôle à l'égard des actes non prioritaires.

Par ailleurs, les objectifs cibles des indicateurs du contrôle de légalité ont été définis de manière à appréhender l'activité de contrôle des services des préfectures sur cette typologie d'actes. Ainsi, s'il est demandé aux préfectures d'atteindre un taux de contrôle des actes prioritaires de 100 %, la cible, s'agissant de la part de ces actes parmi les actes contrôlés, a, elle, été ajustée à 85 %, avec une marge de plus ou moins 5 %, afin de pouvoir assurer le contrôle de 10 à 15 % des actes non prioritaires reçus. Cette part est en baisse puisque, de 35% en 2013, elle se situe à 18% en 2015, ce qui illustre la concentration du contrôle sur les actes prioritaires.

Le niveau de contrôle des actes non prioritaires, sur le triennal, s'inscrit, comme pour les actes prioritaires, dans une tendance générale à la baisse. De 9 % en 2013, il est passé à 4 % en 2015, soit une diminution de plus de 54 %, alors que le volume d'actes non prioritaires reçus a quant à lui légèrement augmenté de 4,8 % sur la période.

Si l'ensemble des préfectures se conforment à la circulaire ministérielle en définissant, dans leurs stratégies annuelles, une politique de contrôle de ces actes avec des objectifs cibles et une méthode de travail, en pratique, les situations restent assez disparates d'une préfecture à une autre.

Ainsi, 79 % des préfectures indiquent ne pas avoir été en mesure, sur la période 2013-2015, de contrôler les actes non prioritaires reçus en raisons d'une politique de contrôle ambitieuse sur les actes prioritaires, ne laissant aucune marge pour le contrôle des actes non prioritaires compte tenu du niveau des effectifs.

Les autres préfectures, qui assurent un contrôle effectif de ces actes, précisent qu'il s'agit d'un contrôle approfondi sur la forme et le fond, mais assuré à la marge en fonction des moyens et ressources disponibles, une fois le contrôle opéré sur les actes prioritaires.

Sur la méthode, les préfectures s'alignent sur la circulaire du 25 janvier 2012 puisque sont mis en place, soit des contrôles aléatoires en ciblant selon un rythme hebdomadaire ou mensuel un volume d'actes à contrôler par agent, soit des contrôles par sondage ou échantillonnage au stade de la réception des actes par extraction de certaines natures d'actes ou de collectivités pré déterminées. Il convient de noter toutefois que la pratique du signalement par les sous-préfectures et les services de l'Etat, reste de loin la technique la plus couramment utilisée.

### 3.2.3. Le traitement des actes non soumis à l'obligation de transmission : un usage marginal du pouvoir d'évocation du préfet

Le corps préfectoral fait rarement usage du pouvoir d'évocation prévu à l'article L. 2131-3 du CGCT. Sur la période 2013-2015, 67 % des préfectures l'ont exercé en moyenne 2 fois par an. Lorsqu'il en est fait usage, il peut intervenir sur signalement d'un service de l'Etat. Mais il est le plus souvent déclenché à la demande d'un tiers : candidats évincés d'une procédure de marchés publics d'un montant inférieur au seuil de transmission, riverains d'une autorisation d'urbanisme qui n'a pas été transmise au préfet. Enfin, en matière de fonction publique territoriale, il s'agit de solliciter la communication d'un acte qui n'est pas soumis à l'obligation de transmission, mais qui est essentiel au contrôle de régularité d'un acte transmis (avenant aux contrats de travail de droit public par exemple). Pour le reste, le pouvoir d'évocation concerne principalement les actes de la gestion du domaine communal et les décisions en matière de police de la circulation et de stationnement signalés par les administrés.

### 3.2.4. Recours gracieux et lettres d'observations pédagogiques : stabilité des premiers et recours accru aux secondes comme moyen de dialogue préalable avec les élus, qui montre son efficacité sur la régularisation des actes

## Recours gracieux

	données nationales				évolution
	2012	2013	2014	2015	2012/2015
total des recours gracieux adressés aux élus	29 507	28 466	40 900	20 182	-31,60%
commande publique	10 041	10 593	6 855	4 431	-55,87%
urbanisme	6 503	5 364	4 145	2 901	-55,39%
fonction publique territoriale	4 250	4 504	3 344	4 566	7,44%
actes de police	680	483	-	-	-
autres actes	8 033	7 522	26 556	8 284	3,12%

Source INDIGO

	2012	2013	2014	2015
Nombre d'actes contrôlés	1 177 874	1 183 232	1 394 487	1 059 856
Nombre de recours gracieux	29 507	28 466	40 900	20 182
Taux de recours gracieux par rapport au actes contrôlés	2,51%	2,41%	2,93%	1,90%
Nombre d'actes réformés ou retirés après recours gracieux ou autre intervention de la préfecture	36 497	35 570	28602	11761

Source INDIGO

Sur la période triennale, le nombre de recours gracieux est passé de 28 466 à 20 182 soit une diminution de près de 30 %. Cette tendance, même si elle s'est accentuée ces dernières années, n'est pas nouvelle puisque en 2010, le nombre de recours gracieux se situait à 40 000 contre environ 30 000 en 2012.

La plus forte diminution enregistrée ces dernières années concerne les actes de la commande publique et les actes d'urbanisme, puisque les recours ont diminué de moitié, alors que les recours contre les actes de la fonction publique et la catégorie des « autres actes » ont connu une légère augmentation.

Cette tendance à la réduction globale du nombre de recours gracieux est évidemment en relation directe avec la tendance observée de la baisse du nombre d'actes contrôlés d'une part, mais également, d'autre part, avec le développement de la lettre d'observations pédagogique, plutôt que le recours gracieux.

Rapporté au nombre d'actes contrôlés, le taux de recours gracieux sur la période considérée reste dans une fourchette relativement stable comprise entre 2 et 3%. Les préfectures utilisent exclusivement les recours gracieux sur les actes prioritaires et signalés entachés d'irrégularités substantielles.

### **Lettre d'observations « pédagogique »**

Le recours à la lettre d'observations pédagogique, ne valant pas recours gracieux, est quasi systématique dans le cas d'illégalités mineures ou de pure forme, isolées ou répétées, liées le plus souvent à des mauvaises pratiques ou un manque d'information. Il s'agit généralement d'irrégularités facilement régularisables. Aussi, son usage est courant dans toutes les situations qui nécessitent de faire œuvre de conseil ou qui supposent un rappel ou l'explication d'un point de droit ou d'une nouvelle réglementation. La lettre d'observations pédagogique est majoritairement utilisée sur les actes de la commande publique ou les actes d'urbanisme. Elle peut évoluer vers le recours gracieux si la collectivité tend à reproduire les irrégularités.

La proportion de lettres dites « pédagogiques » a tendance ces dernières années à croître par rapport au volume de recours gracieux. S'il n'existe pas d'indicateur permettant de mesurer spécifiquement son volume, il ressort des estimations que :

- 44,5 % des préfectures indiquent pratiquer de manière habituelle la lettre d'observations pédagogique ; dans ces préfectures, plus de 40% des actes irréguliers font l'objet d'une lettre pédagogique ;
- A l'inverse, 39 % en font un usage ponctuel ; dans ces préfectures, moins de 20% des actes irréguliers font l'objet d'une lettre pédagogique.

Les 16,5 % restantes l'utilisent de manière régulière.

### 3.3. Des déférés moins nombreux au regard des actes contrôlés mais un contentieux plus ciblé

#### Volume des déférés

	2012	2 013	2014	2015	évolution 2012-2015
nombre de déférés déposés	804	696	1940	636	-20,90%
demandes de suspension déposées	369	336	263	404	9,49%
total déférés + demandes de suspensions	1173	1032	2203	1040	-11,34%
déférés gagnés	326	707	1511	527	61,66%
Nombre de désistement ou non-lieu à statuer	157	227	295	266	69,43%
taux de déférés par rapport au nombre de recours gracieux	3,98%	3,63%	5,39%	5,15%	

source : Indigo

Sur la période de référence, le nombre de déférés déposés a diminué de plus de 20%, alors que, dans le même temps, les demandes de suspension ont progressé de près de 10%. Au global, le niveau d'engagement des contentieux à l'égard des actes ayant fait l'objet d'un recours gracieux se maintient entre 4 et 5 %, traduisant une pratique raisonnée et circonstanciée du déferé préfectoral.

L'évolution observée sur une plus longue période va dans le sens d'une diminution depuis les années 1995 où le volume de déférés approchait les 2000 par an contre 1500 dans les années 2000. Depuis les années 2010 leur nombre a enregistré un fléchissement continu.

Cette baisse globale et continue s'explique dans une très large mesure par la prise en considération, tant par le juge administratif que par l'autorité préfectorale, dans

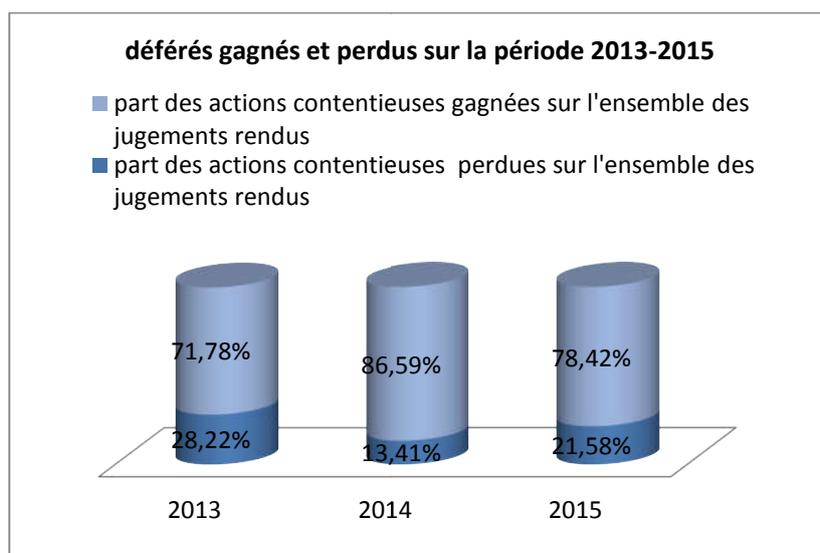
l'appréciation des irrégularités observées, des conséquences d'une éventuelle annulation contentieuse par rapport aux enjeux locaux en présence (pénalisations financières lourdes pour les collectivités, perte de financement de projets locaux, impacts sur la création d'emplois, arrêt de procédures administratives longues, etc.). On observe, au-delà, une volonté forte de la part des services de l'Etat d'accompagner par le conseil, le plus en amont possible, les élus dans la sécurisation de leurs actes (avis des services de l'Etat sur certains projets d'envergure en amont de la phase de lancement, examen des PLU par les services de l'Etat au stade de l'élaboration, etc.), qui n'est pas sans influence sur l'augmentation de la qualité des procédures d'élaboration des actes locaux.

L'évolution de la pratique des déférés en fonction des caractéristiques géographiques du territoire national montre que sur les trois ans, 19 % des préfetures ont saisi le juge moins de 10 fois. A l'inverse, 2/3 des préfetures ont engagé entre 10 et 100 déférés. Les départements du Nord-Pas-de-Calais (Nord, Pas-de-Calais) et de la région Rhône-Alpes (Rhône, Haute-Savoie) ainsi que des départements du littoral atlantique affichent plus de 100 déférés. Enfin, des départements de l'arc méditerranéen, de la région Ile-de-France, notamment l'Essonne, en ont déposé plus de 200.

Les déférés engagés concernent majoritairement les domaines de la commande publique et de l'urbanisme. Toutefois, sur les deux dernières années étudiées, de nombreux recours ont porté sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires assortis de demandes de suspension, qui ont abouti dans tous les cas à la suspension des décisions. Parallèlement, les services préfectoraux ont assuré le traitement de nombreux contentieux engagés contre les décisions prises par l'Etat en matière d'intercommunalité (SDCI, arrêtés de périmètre, création d'EPCI à fiscalité propre, création de pôle métropolitain, etc.), ainsi que celles liées aux protestations électorales suite au renouvellement des conseils municipaux et communautaires de 2014.

Par ailleurs, le nombre de désistements d'instance et de non-lieu a progressé de presque 70% depuis 2012 (mais seulement de 15% entre 2013 et 2015) sur la période de référence. Cette évolution illustre aussi l'impact positif de l'action contentieuse en déferé du représentant de l'Etat. Elle favorise la régularisation des actes par les élus, même si l'action du préfet ne donne pas lieu à l'édition d'une décision juridictionnelle favorable.

## Succès contentieux



Les suites données par le juge aux déférés et demandes de suspension sont largement favorables à l'Etat avec un taux de réussite sur la période compris entre 71 % et 86 %, formant une moyenne de 80,7%. Ce taux démontre que l'action en déferé n'est déclenchée par les préfetures que si l'illégalité relevée est manifeste, non régularisable, les moyens juridiques solides et enfin que les chances de succès sont élevées. La volonté de l'autorité préfectorale est clairement de privilégier en amont la sécurisation des actes par le dialogue et le conseil mais également de prendre en compte, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, toutes les conséquences juridiques au plan local, économique et financier d'une annulation contentieuse.

En pratique, les préfetures indiquent que la phase contentieuse est systématiquement précédée d'une phase gracieuse. Dans cette logique, le déferé préfectoral est appréhendé comme l'ultime instrument juridique utilisé pour obtenir la disparition des actes irréguliers de l'ordonnancement juridique dans les dossiers. Au-delà, dans des affaires à retentissement national où il existe de forts enjeux pour les collectivités, le recours au juge peut se révéler nécessaire pour voir clarifier une divergence d'interprétation de la règle de droit ou trancher une question d'ordre juridique complexe.

Les déférés portent essentiellement sur les actes de la commande publique et l'urbanisme, qui constituent des domaines sensibles. Pour les premiers, outre le respect des règles de publicité et de mise en concurrence issues des directives européennes, les risques liés à leur mise en œuvre, comme le risque pénal, ne sont pas à négliger. Pour les seconds, il s'agit d'assurer le respect de la règle de droit au regard des politiques publiques menées par les collectivités, plus particulièrement en matière de gestion de l'espace. Les actes de la fonction publique territoriale offrent moins matière à déferé. A cela s'ajoute le contentieux lié à l'intercommunalité, politiquement sensible.

Pour ce qui concerne le déferé provoqué prévu par l'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire la saisine du juge par le préfet à la demande d'un tiers, la procédure est assez peu utilisée, de l'ordre de quelques unités par an sur

l'ensemble du territoire national. Il intervient également essentiellement dans les domaines de la commande publique et du droit de l'urbanisme.

On note que le traitement et la gestion des contentieux sur déféré préfectoral sont, dans 70 % des cas, assurés par les services en charge du contrôle de légalité de la préfecture. Ils les suivent en toute autonomie sans appui juridique interne (hormis le PIACL le cas échéant). En pratique ce sont les agents qui ont contrôlé l'acte qui gèrent également les dossiers dans leur phase contentieuse.

La pratique d'un traitement du contentieux des actes des collectivités territoriales en interservices, avec l'appui méthodologique d'un pôle juridique de la préfecture, n'est donc pas un mode de fonctionnement généralisé. Le bureau du contrôle de légalité ne bénéficie de ce soutien que dans 1/4 des départements (mise en forme, rédaction des écritures à partir de la fiche technique rédigée par le bureau du contrôle de légalité, recherche de jurisprudence, défense orale si besoin...).

Globalement, même si les équipes ont une bonne pratique des règles de la procédure contentieuse et que les formations prévues à l'avenir en ce domaine par le PPNG pourront conforter leur expertise, il n'en reste pas moins que les services éprouvent certaines difficultés dans la mise en œuvre de cette procédure, qui sont de différents ordres :

\* Pour les actes de la commande publique :

- la demande de suspension automatique prévue par l'article L. 2131-6 du CGCT, complexe, doit être mise en œuvre dans un délai de 10 jours suivant la réception du marché ;
- par ailleurs la jurisprudence en matière de contentieux des marchés publics va très largement dans le sens de la préservation de l'intérêt général et du respect du principe de loyauté des relations contractuelles, si bien que les demandes d'annulation et ou de suspension sont accordées dans des cas très limités (illégalités substantielles, marchés non exécutés). Dans le cas contraire, le juge privilégie la régularisation du contrat. Or, cette position pragmatique constitue une limite aux possibilités d'action du préfet au titre du déféré préfectoral.

\* Les services du contrôle de légalité éprouvent des difficultés à suivre plusieurs procédures contentieuses simultanées. Du côté des collectivités, du moins celles d'une certaine taille, le recours quasi systématique à des cabinets d'avocats, n'hésitant pas à multiplier les mémoires en réponse, rend le suivi du contentieux plus ardu et chronophage, au détriment du contrôle sur d'autres actes.

Les services en charge du contrôle de légalité s'appuient en tant que de besoin sur le bureau du conseil juridique et du contentieux de la préfecture. Toutefois, la principale difficulté réside dans la tenue des délais contentieux. La phase gracieuse est en cela jugée essentielle.

### 3.4. Typologie des irrégularités rencontrées dans le contrôle

30 % des préfetures adressent annuellement aux collectivités locales un bilan de l'exercice du contrôle de légalité de l'année écoulée dans lequel, elles portent à la connaissance des exécutifs locaux, les irrégularités les plus récurrentes observées.

Sur la période 2013-2015 figurent, dans le tableau ci après, les points d'illégalités les plus fréquemment observées par thématique.

Thématiques	Observations formulées
Actes d'urbanisme	<i>non respect des dispositions des plans locaux d'urbanisme</i>
	<i>méconnaissance des dispositions des lois Montagne et Littoral</i>
	<i>défaut de prise en compte d'illégalités signalées par les services de l'Etat</i>
	<i>non transmission des dossiers en préfecture</i>
	<i>construction en zone agricole non justifiée</i>
	<i>défaut de prise en compte des prescriptions de l'ABF</i>
Documents de planification	<i>non respect des plans de prévention des risques naturels ou technologiques</i>
	<i>vice de procédure</i>
	<i>défaut de motivation des actes d'élaboration et de révision</i>
	<i>incompatibilité avec les SCOT</i>
	<i>incompétence pour lancer les procédures de déclaration de projet</i>
Permis de construire	<i>non respect des critères imposés en matière d'étalement urbain et d'extension des zones constructibles</i>
	<i>non respect des règles d'occupation et d'utilisation prévus au PLU</i>
	<i>non respect des règles des plans de prévention des risques</i>
	<i>défaut de consultation des sous-commissions en matière d'établissements recevant du public</i>
	<i>non respect de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : absence de signature ou d'identification de nom et de la qualité l'auteur de l'acte</i>
Fiscalité de l'urbanisme	<i>caractère rétroactif des délibérations en matière de taxe d'aménagement</i>
Droit de préemption	<i>vice de procédure du fait de l'absence de consultation du service des domaines</i>
Fonction publique territoriale	<i>non respect du principe de recrutement de fonctionnaires sur emplois permanent</i>
	<i>non respect des seuils démographiques pour le recrutement d'emplois contractuels</i>
	<i>absence / insuffisance de publication des vacances d'emplois</i>
	<i>imprécisions des actes fixant le régime indemnitaire quant aux modalités de calcul et à la nature des emplois assujettis</i>
	<i>fixation du régime indemnitaire en méconnaissance du principe de parité</i>
	<i>fixation d'un régime indemnitaire en dehors de tout cadre légal</i>
	<i>reconduction au-delà de deux ans de contrats établis sur la base de l'article 3.2 de la loi du 26 juillet 1984</i>
	<i>non-respect des règles régissant le détachement de fonctionnaires sur des emplois fonctionnels</i>
	<i>recours aux CDD et aux agents non titulaires non justifiés</i>

	<i>non respect des dispositions de la loi du 31 mars 2015 dans le calcul des indemnités des élus des communes de moins de 1000 habitants</i>
<b>Commande publique</b>	<i>non respect du délai de transmission des actes</i>
	<i>manquement aux règles de publicités</i>
	<i>insuffisance de précisions dans l'exposé des critères de jugement des offres</i>
	<i>absence d'application des critères de sélections des offres annoncées</i>
	<i>non respect des règles d'allotissement</i>
	<i>non respect des règles en matière d'utilisation des avenants et relatives aux modalités de prolongation d'une délégation de service publique</i>
	<i>défaut d'information des entreprises évincées au stade de l'examen des candidatures</i>
	<i>irrégularité des compositions des CAO</i>
	<i>absence de justification des avenants aux marchés publics</i>
<b>Vie institutionnelle locale</b>	<i>délégations du maire aux adjoints imprécises</i>
	<i>absence de limite définie dans les délégations de l'organe délibérant à l'exécutif</i>
	<i>non respect des conditions de retrait des délégations consenties aux adjoints</i>
	<i>non respect des délais et règles de convocation aux séances du conseil municipal et contenu de l'ordre du jour</i>
	<i>non respect du quorum</i>
	<i>rétroactivité des actes</i>
<b>Intercommunalité</b>	<i>méconnaissance des règles liées au risque de prise illégale d'intérêt / notion de personne intéressée</i>
	<i>non respect du principe de spécialité et des champs des EPCI</i>
	<i>non respect du champ de compétence des EPCI</i>
<b>Domanialité</b>	<i>prise de compétence sans consultation des assemblées délibérantes de ses membres</i>
	<i>absence de consultation du service des domaines</i>

Le bilan annuel est accompagné de recommandations invitant à la vigilance pour l'avenir. Cette démarche d'information s'inscrit dans les engagements « qualité de service QUALIPREF » des préfetures. Elle constitue en quelque sorte un vecteur complémentaire de conseils, dans la mesure où elle permet de sensibiliser les collectivités sur le respect de certaines règles techniques particulièrement complexes ou sur la mise en œuvre de réglementations nouvelles où il existe un besoin d'accompagnement. Cela participe du rôle de conseil des préfetures et doit pouvoir réduire le nombre d'irrégularités.

Cette pratique illustre clairement la logique pédagogique et de dialogue dans laquelle s'inscrit l'Etat vis-à-vis des collectivités. La mission constitutionnelle du préfet doit avant tout s'attacher à accompagner les partenaires locaux dans la mise en œuvre territoriale des politiques publiques, dans le respect de la légalité, sans pour autant constituer un frein au développement des territoires par le recours excessif à la sanction que constitue le déféré, pouvant aboutir à l'annulation contentieuse.

## **4. L'affirmation de la mission de conseil comme composante clé du contrôle de légalité**

Le développement de la mission de conseil observé dans les précédents rapports triennaux s'est poursuivi entre 2013 et 2015. Elle est devenue une mission indispensable du fait de l'évolution normative des matières concernant les collectivités (4.1) et, bien que restant organisée pour tenir compte des spécificités locales (4.2), il est possible d'observer une tendance générale au renouvellement de cette mission (4.3).

### **4.1. Une mission rendue indispensable par l'évolution normative**

L'ensemble des préfectures indiquent que les demandes de conseil provenant des collectivités sont d'une grande diversité tant au regard des thématiques dont elles sont saisies que de leur complexité.

Si les domaines d'intervention sont très variés, les demandes de conseils les plus récurrentes interviennent dans les domaines suivants :

- commande publique ;
- urbanisme ;
- fonction publique territoriale ;
- intercommunalité ;
- affaires générales et fonctionnement des assemblées.

Les raisons sont, selon les préfectures, de plusieurs ordres. Elles sont nombreuses à souligner en premier lieu la complexité des changements, jugés trop fréquents dans la législation mise en œuvre, en particulier en matière de commande publique et d'urbanisme. En outre, les préfectures sont généralement saisies dans des domaines comportant un enjeu politique pour la collectivité (urbanisme, affaires générales et intercommunalité) ou financier (commande publique ou fonction publique).

Des affaires complexes tant du fait de la législation mise en œuvre (commande publique, urbanisme) que de la nature de l'opération que souhaitent réaliser les collectivités (fusion, intercommunalité) peuvent amener les préfectures à saisir le PIACL.

Les préfectures et les sous-préfectures constatent qu'un nombre croissant de petites collectivités les saisissent d'une demande de conseil, ce qui va de pair avec la complexification et l'évolution de la norme.

### **4.2. Une mission organisée pour tenir compte des spécificités locales**

Malgré la centralisation du contrôle de légalité, les sous-préfectures sont décrites comme les interlocutrices des collectivités pour le conseil dans une majorité des départements (48 sur 82). Elles traitent la totalité des questions simples ainsi que certaines questions complexes, lorsqu'elles ont conservé la compétence.

Dans l'hypothèse où la sous-préfecture ne dispose pas des ressources nécessaires à l'instruction des demandes de conseil, elle reste le point d'entrée et de sortie de la

demande. La réponse à une demande de conseil est toujours signée par le sous-préfet, ce qui témoigne de l'importance, pour les collectivités, de leur relation avec la sous-préfecture. Le développement des technologies de l'information et de la communication conduit toutefois à recentrer l'activité de conseil en préfecture. La majorité des préfectures ont créé une boîte de messagerie fonctionnelle destinée à recevoir les demandes de conseil des collectivités. Cela s'inscrit d'ailleurs dans les engagements du référentiel Qualipref 2.0 que les préfectures mettent en œuvre dans leur relation avec les collectivités. Cette démarche permet en outre de formaliser les demandes des collectivités et d'établir rapidement une coopération entre les différents services de la préfecture.

#### **4.3. Une mission de conseil en voie de renouvellement**

La principale difficulté identifiée par les préfectures réside dans des ressources humaines insuffisantes. Les agents assurant la mission de conseil étant également ceux chargés du contrôle, la baisse des effectifs et le manque de qualifications ont un impact sur l'exercice de la mission de conseil. C'est également le cas s'agissant des moyens matériels, dans un contexte d'accroissement des sollicitations et de la complexité des questions posées. La difficulté est aggravée par la tardiveté des demandes formulées par les collectivités. Les services de l'Etat déplorent souvent être saisis en dernier recours d'une question urgente. Cela ne permet ni de garantir un niveau suffisant de qualité d'analyse, ni d'organiser efficacement leur travail.

Ces difficultés ont conduit les préfectures à renouveler la stratégie du conseil qu'elles mettent en œuvre. Ce renouvellement est intervenu tant sur le fond que sur la forme.

Sur la forme, de manière générale, les préfectures continuent de développer une politique de communication et de diffusion de l'information à l'égard des élus, par diffusion de circulaires par voie électronique, la mise en place de « foires aux questions », de lettres d'information régulière ou l'organisation de réunions thématiques. La variété des modes de communication est de nature à favoriser une meilleure interaction entre les services des préfectures et les collectivités territoriales.

Sur le fond, l'hétérogénéité des informations communiquées traduit une adaptation des préfectures aux réalités locales auxquelles elles sont confrontées. Ainsi, si certaines communiquent davantage sur les réformes, d'autres se servent des canaux de communication pour alerter les collectivités sur les illégalités fréquemment rencontrées dans le cadre du contrôle, ou bien sur les questions les plus récurrentes dont elles ont été saisies au cours de l'année.

# Chapitre II- Le contrôle budgétaire

---

## 1. Le contrôle budgétaire est un contrôle spécifique de la légalité des actes budgétaires locaux

### 1.1. Un contrôle spécifique dont l'objet est, dans des cas limitativement prévus par la loi, la réformation des actes budgétaires irréguliers

Parallèlement au contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dans le département est également chargé d'un contrôle *a posteriori* spécifique qui porte exclusivement sur les actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le contrôle budgétaire est exercé avec le concours des chambres régionales des comptes (CRC).

L'objet de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets locaux (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif). Sont concernés : les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les groupements de collectivités territoriales.

Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet, en application de l'article 72 de la Constitution et du CGCT. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le CGCT et après avis de la CRC, à réformer les actes budgétaires dans le cadre du pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité territoriale.

### 1.2. Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire

Les cas d'ouverture du contrôle budgétaire sont principalement au nombre de quatre :

- le retard dans l'adoption ou la transmission du budget primitif (articles L. 1612-2 et L.1612-8 du CGCT) ;
- le déséquilibre du budget (articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT) ;
- le déficit excessif du compte administratif (article L.1612-14 du CGCT) ;
- l'absence de crédits suffisants pour les dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du CGCT).

En outre, le préfet doit saisir la CRC en cas de rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante (article L. 1612-12 du CGCT) et en cas de retard dans la transmission du compte administratif (article L. 1612-13 du CGCT).

De plus, le préfet peut, lorsque des crédits suffisants sont inscrits au budget, procéder au mandatement d'office des dépenses obligatoires (articles L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT), sans saisine préalable de la CRC.

## **2. L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2013, 2014, 2015**

### **2.1. La fiabilité des modes de comptabilisation s'est accrue**

L'analyse quantitative des exercices budgétaires 2013, 2014, 2015 a été réalisée sur la base des données chiffrées standardisées utilisées par les préfetures pour renseigner les indicateurs de contrôle de gestion (indicateurs INDIGO).

Ces données sont régulièrement actualisées et permettent ainsi de rendre compte de l'activité des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire.

Depuis 2007, ces indicateurs font l'objet d'un renseignement trimestriel, afin d'accroître la fiabilité des données. Ils évoluent régulièrement dans le but d'améliorer leur pertinence.

Les données chiffrées utilisées pour le présent rapport, au titre des années 2013, 2014 et 2015 comprennent désormais celles relatives aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie. Le rapport n'exclut plus aucune collectivité.

### **2.2. Le nombre des actes budgétaires transmis au représentant de l'Etat diminue significativement mais demeure important**

Le nombre des actes relevant du contrôle budgétaire prévu par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du CGCT et transmis au représentant de l'Etat s'est élevé à 455 189 en 2013, 411 698 en 2014 (soit une diminution d'environ 9,5% par rapport à 2013) et 404 519 en 2015 (soit une diminution d'environ 2% par rapport à 2014).

### **2.3. Le respect des délais légaux pour l'adoption des actes budgétaires locaux s'est amélioré**

Le calendrier légal rythme l'exercice budgétaire en posant des dates limites pour le vote des actes budgétaires.

### 2.3.1. Cette amélioration est très marquée en ce qui concerne l'adoption du budget primitif

Acte d'autorisation et de prévision se rapportant aux recettes et aux dépenses annuelles, le budget primitif d'une collectivité territoriale doit être voté avant une date limite fixée par l'article L. 1612-2 du CGCT. En la matière, la jurisprudence des chambres régionales des comptes a clairement établi que l'adoption du budget devait s'entendre comme l'adoption du budget complet, c'est-à-dire non seulement du budget principal mais également de l'ensemble des budgets annexes.

La date limite de vote du budget primitif est fixée au 15 avril. La loi fixe cependant trois exceptions à ce principe.

L'article L. 1612-2 du CGCT prévoit, tout d'abord, que lors de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite de vote du budget est reportée au 30 avril de l'exercice concerné.

Il dispose en outre qu'en cas d'absence de communication par l'Etat à l'organe délibérant, avant le 31 mars de l'exercice, des informations indispensables à l'établissement du budget, le même organe délibérant dispose de quinze jours à compter de la transmission effective de ces informations pour arrêter le budget.

Enfin, l'article L. 1612-9 du CGCT énonce que, lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le représentant de l'Etat sur le fondement de l'article L. 1612-5, la date limite de vote du budget primitif est reportée au 1<sup>er</sup> juin, et au 15 juin l'année du renouvellement des assemblées délibérantes.

Le budget voté devient exécutoire dès lors qu'il a été transmis au préfet. Cette transmission doit se faire dans les 15 jours suivant son adoption. En cas de non-respect de l'obligation de vote du budget avant le terme légal, le préfet doit engager la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du CGCT et saisir sans délai la CRC. Il joint à cette saisine l'ensemble des informations et documents indispensables à l'établissement du budget, ainsi que les pièces établissant que ces informations et documents ont été communiqués à la collectivité ou l'établissement intéressé. L'ensemble des budgets et décisions budgétaires afférents à l'exercice précédent sont également joints à la saisine (article R.1612-16 du CGCT). La saisine du préfet doit être obligatoirement motivée, sous peine d'irrecevabilité (CRC Ile-de-France, 5 novembre 1982, *Commune de Morsang-sur-Orge*).

La chambre formule des propositions pour le règlement du budget dans un délai d'un mois par un avis public. Le préfet règle par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un

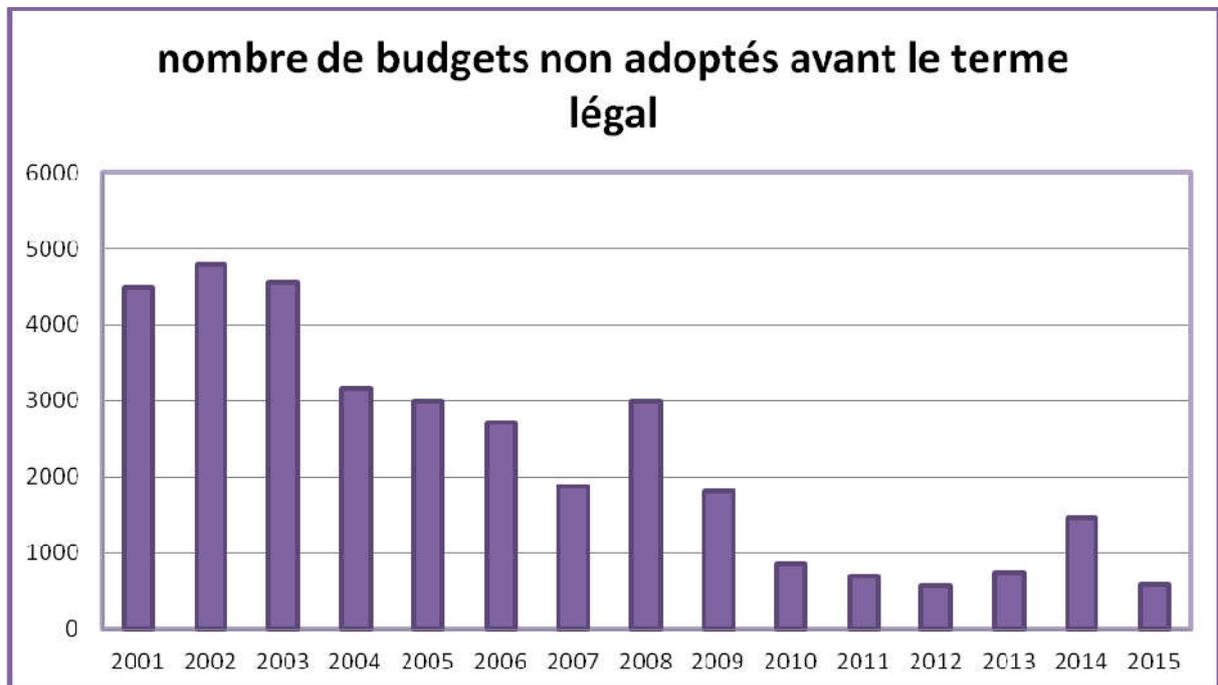
délai de 20 jours. S'il s'est écarté des propositions de la CRC, il a l'obligation d'assortir sa décision de motivations explicites (article L.1612-2 du CGCT).

Dès la saisine de la CRC et en application de ce même article, les pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante, portant sur toute délibération budgétaire, sont suspendus jusqu'au terme de la procédure, c'est à dire jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat. Cette suspension porte à la fois sur le budget principal et sur les budgets annexes.

Cependant, ce dessaisissement n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'assemblée délibérante et à son organe exécutif de prendre les actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité (TA Paris, 9 octobre 1985, *Bodin et autres*).

Le graphique suivant permet d'observer la baisse significative du nombre de budgets non adoptés avant le terme légal sur une longue période.

Graphique n°1 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

A partir de 2001, on observe une amélioration sensible du respect des délais d'adoption des budgets primitifs. Cette tendance se confirme très nettement à compter de l'exercice 2010. En effet, le nombre de budgets non adoptés avant le terme légal est désormais inférieur à 1500 (743 pour 2013, 1449 pour 2014 et 581 pour 2015) La hausse

constatée en 2014 semble conjoncturelle et s'explique par la survenance des élections municipales (avec un niveau atteint qui est moindre que celui constaté par exemple en 2008, lors du précédent renouvellement municipal des assemblées délibérantes).

Cette évolution tient en partie à une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables par les entités publiques locales. L'harmonisation des règles applicables aux différentes catégories de collectivités a, en effet, facilité leur appropriation.

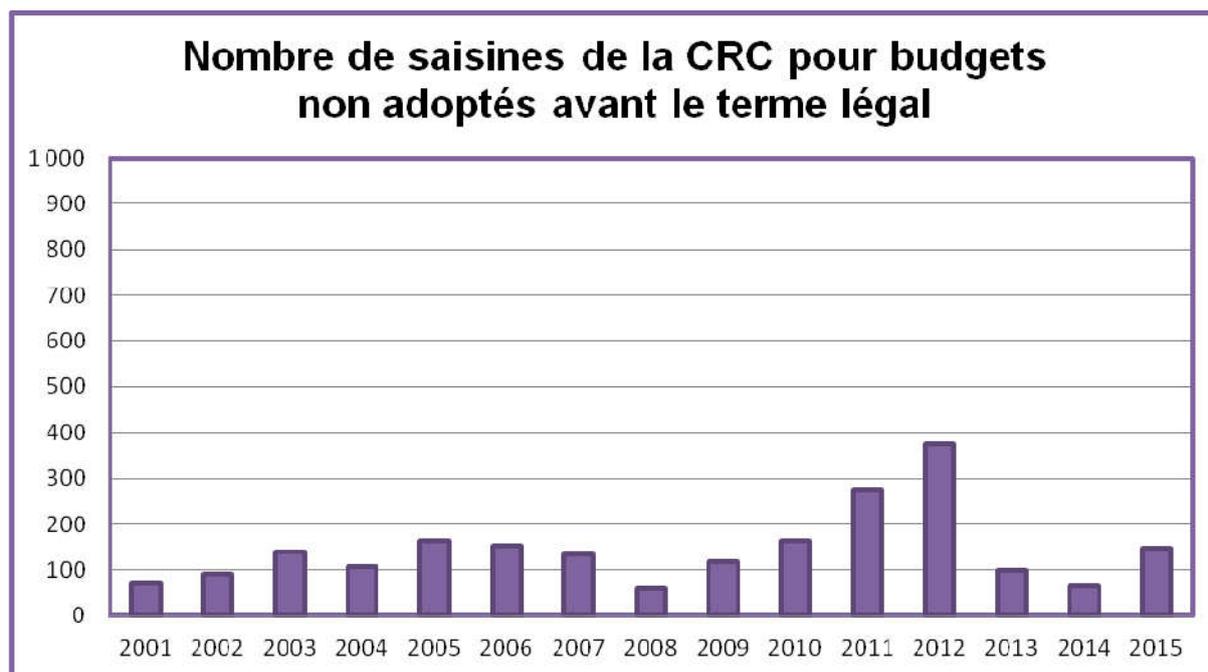
Cette amélioration peut également être liée à la publication sur le site internet de la DGCL des informations relatives aux concours financiers de l'Etat.

Malgré cette amélioration, les préfets demeurent particulièrement vigilants. En effet, dès lors que l'adoption des budgets locaux intervient plus tardivement, en raison du report de la date limite de vote, il importe que le terme légal soit scrupuleusement respecté. Cette préoccupation a entraîné, à partir de 2010, une augmentation significative des saisines de CRC pour retard dans l'adoption du budget, ainsi qu'il ressort du graphique suivant<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En 2018, le nombre de saisines de la chambre régionale des comptes est de 122 contre 147 en 2015.

Graphique n°2 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

### 2.3.2. Le terme légal d'adoption du compte administratif est mieux respecté

Si le budget possède un caractère prévisionnel, le compte administratif, établi par l'exécutif de la collectivité, a pour objet de retracer les dépenses et les recettes réalisées au cours d'un exercice clos ainsi que les restes à réaliser. Son adoption tient lieu d'arrêté des comptes de la collectivité à la clôture de l'exercice. Elle doit intervenir, après réception du compte de gestion<sup>8</sup>, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Le compte administratif doit ensuite, conformément à l'article L. 1612-13, être transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après la date limite fixée pour son adoption.

L'article L. 1612-12 du CGCT dispose que le compte administratif est réputé arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Par dérogation, le vote du compte administratif afférent à un exercice dont le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet, dans le cadre de l'article L.1612-5, devra intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, afin que le déficit éventuellement apparu en exécution soit repris dès ce budget primitif. Le vote de l'organe délibérant devra alors intervenir avant le 1<sup>er</sup> juin (ou le 15 juin pour les années

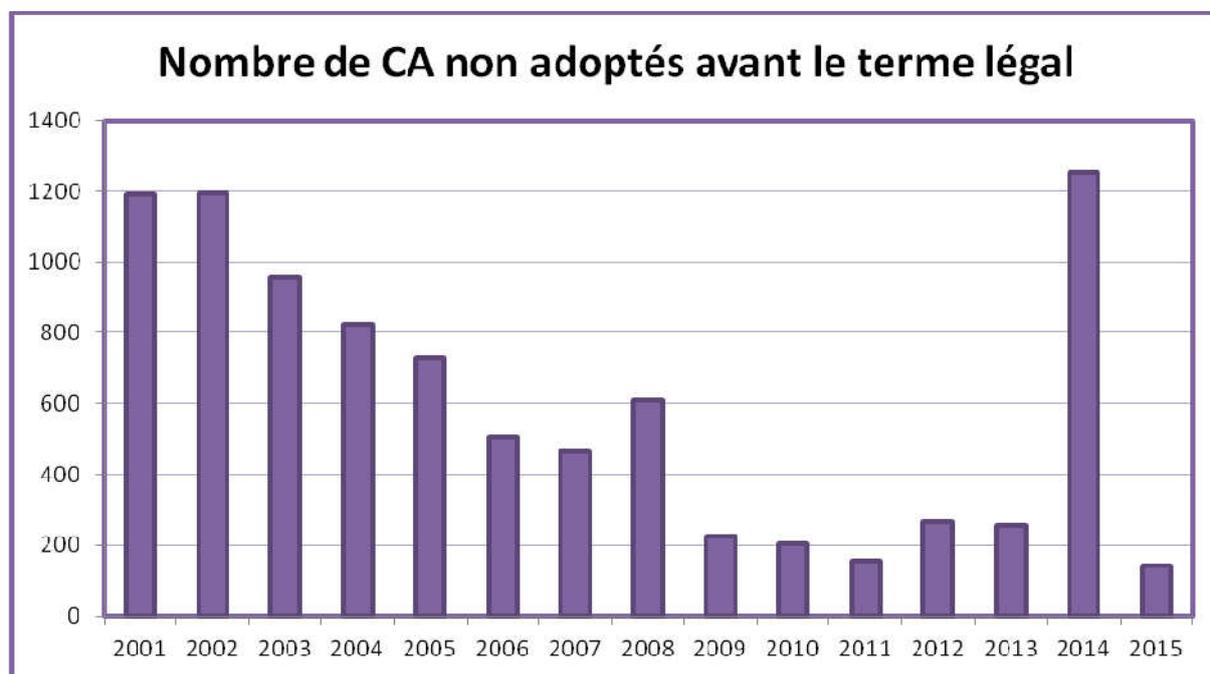
<sup>8</sup> Le compte de gestion doit être transmis par le comptable de la collectivité au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice clos.

de renouvellement des assemblées délibérantes), date fixée pour l'adoption du budget primitif suivant. Ce dernier sera alors transmis à la CRC par le représentant de l'Etat dans le département, en application de l'article L.1612-9 du CGCT.

Le nombre de comptes administratifs votés au-delà du terme légal diminue sensiblement depuis 2001. Le pic constaté en 2014 s'explique par la mise en place des nouveaux organes exécutifs des communes et intercommunalités à la suite des élections municipales. Afin d'améliorer l'enchaînement des exercices, les collectivités territoriales sont de plus en plus enclines à adopter plus précocement leur compte administratif, si possible avant le vote du budget de l'exercice suivant. Il s'agit là d'une mesure de bonne gestion, permettant une reprise immédiate des résultats de l'exercice antérieur dans le budget primitif de l'année.

Compte tenu de cette tendance favorable, les services préfectoraux constatent que les cas résiduels de non-adoption du compte administratif avant le terme légal tiennent à des difficultés politiques locales, la non-adoption du compte administratif constituant alors un acte de défiance vis-à-vis de l'exécutif.

*Graphique n°3 :*

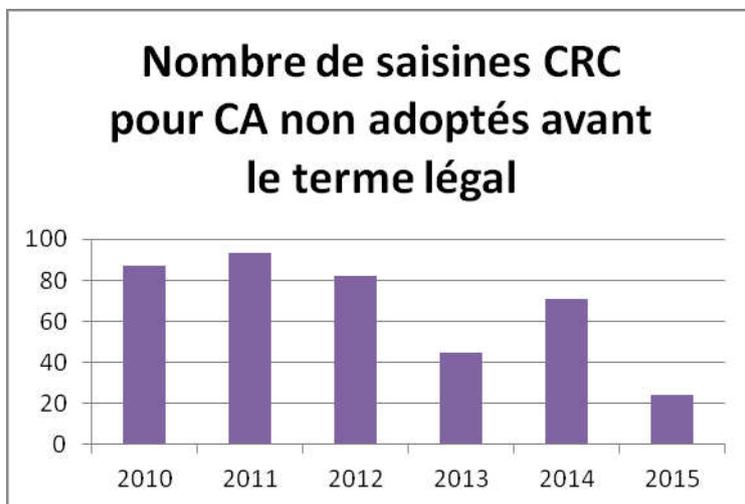


Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

Cette baisse tendancielle du nombre de comptes administratifs non adoptés dans les délais légaux se retrouve également dans le nombre de saisines des chambres régionales des comptes. En effet, alors que de 2010 à 2012 le nombre de saisines est plutôt stable, entre 80 et 95, ce nombre a diminué dès 2013, passant à 45 saisines. En 2014, on retrouve le pic constaté en nombre de comptes administratifs adoptés hors délais

puisque le nombre de saisines des chambres régionales des comptes pour ce motif est monté à 71, ce qui reste néanmoins inférieur à la période 2010-2012. Pour autant, 2015 enregistre la plus forte baisse du nombre de saisines, on en comptabilise seulement 24.<sup>9</sup>

Graphique n°4 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## **2.4. Le nombre des budgets votés en déséquilibre tend à diminuer et le nombre des saisines de la CRC pour ce motif demeure faible.**

•

### 2.4.1. La définition de l'équilibre

L'article L. 1612-5 du CGCT impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel. En application de l'article L.1612-4 du CGCT, l'équilibre budgétaire est atteint lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- la section d'investissement et la section de fonctionnement sont respectivement votées en équilibre,
- les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère,
- le financement du remboursement du capital des emprunts est couvert par les ressources propres de la section d'investissement (prélèvement sur la section de fonctionnement + autres ressources propres). Cette règle correspond à l'interdiction pour la collectivité d'emprunter pour rembourser des emprunts antérieurs.

En outre, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, la condition d'équilibre réel du budget doit être vérifiée non seulement pour le budget principal, mais également pour les

<sup>9</sup> En 2018, on comptabilise 75 saisines de la chambre régionale des comptes par les préfets pour non adoption du compte administratif dans les délais légaux.

budgets annexes, et s'applique tant au budget primitif qu'à chacune des étapes budgétaires suivantes (budget supplémentaire puis décisions modificatives).

Dans deux hypothèses, la loi autorise l'adoption d'un budget en suréquilibre :

- pour toutes les collectivités, lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et que la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats de l'exercice précédent apparaissant au compte administratif (article L. 1612-6 du CGCT) ;
- pour les seules communes, lorsque la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou que la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (article L. 1612-7 du CGCT).

En cas de constatation d'un déséquilibre budgétaire, le représentant de l'Etat doit saisir la CRC dans un délai de trente jours suivant la transmission du budget. Si la CRC constate un déséquilibre, elle propose alors, dans les trente jours à compter de sa saisine, toutes les mesures nécessaires au retour à l'équilibre réel. Conformément à l'article L. 1612-9 du CGCT, à compter de la saisine de la chambre, les prérogatives de la collectivité en matière budgétaire sont suspendues jusqu'au terme de la procédure engagée.

Si les modifications apportées par la collectivité sont jugées suffisantes par la CRC, le budget est alors définitivement adopté. Au contraire, si les modifications acceptées par la collectivité demeurent insuffisantes ou si l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit de trente jours, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet sur la base des propositions de la CRC. Si ce dernier décide de s'écarter des propositions de la CRC, il doit expressément motiver sa décision.

#### 2.4.2. Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre s'inscrit dans une tendance générale à la baisse depuis plusieurs exercices

L'adoption d'une nouvelle méthode de recensement des données fait apparaître, à partir de 2004, une augmentation significative du nombre des actes budgétaires votés en déséquilibre. Cette évolution tient essentiellement à l'amélioration de la méthode de comptabilisation qui a permis de disposer de données exhaustives et fiables.

Depuis 2007, on constate une diminution progressive du nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre, la baisse étant plus marquée en 2009 et s'accroissant en 2012.

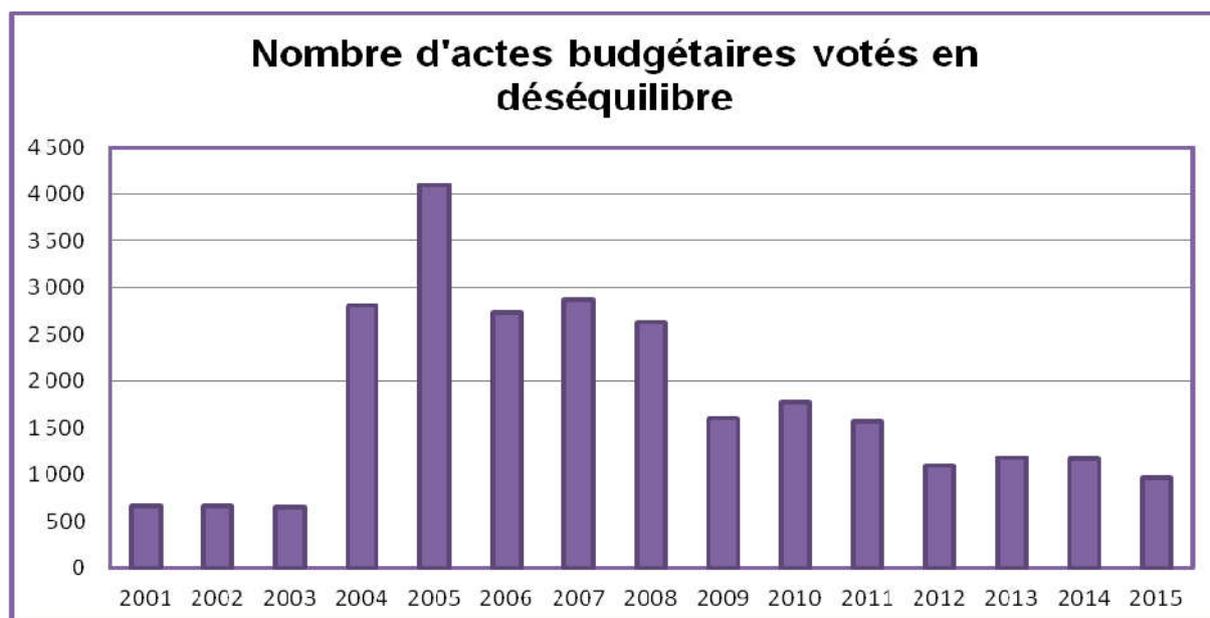
Cette tendance se confirme pour les exercices 2013, 2014 et 2015 puisque le niveau atteint en 2015 est de 963.

Cette évolution résulte des actions d'alerte, d'information et de conseil que les services préfectoraux mènent auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Les préfetures relèvent que la plupart des recommandations qu'elles préconisent auprès des collectivités sont suivies d'effet, ce qu'elles vérifient par un suivi sur tableaux de bord.

La mission de conseil de la part des préfetures et des sous-préfetures permet d'ailleurs aux collectivités de se professionnaliser en matière budgétaire. Cette plus-value des services de l'Etat est particulièrement nécessaire aux plus petites collectivités dont les moyens humains sont restreints.

*Graphique n°5 :*

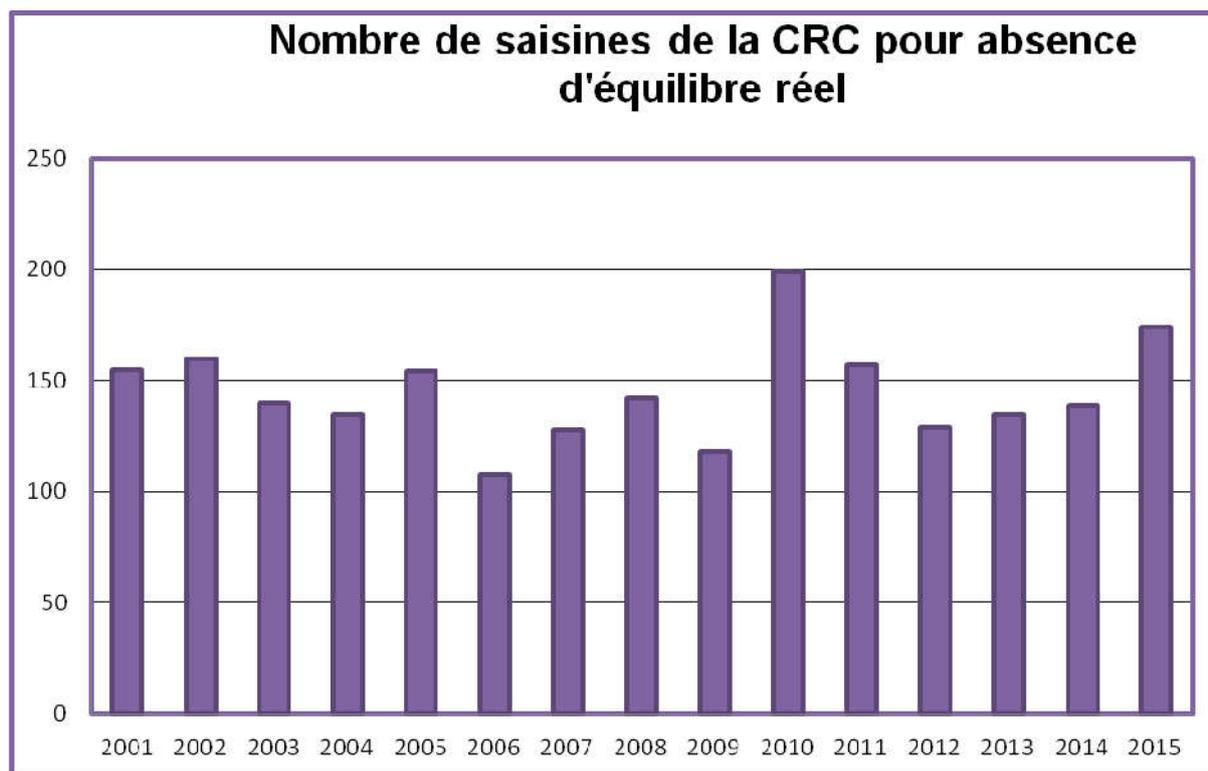


Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

De même, le nombre des saisines de la CRC pour non-respect des règles d'équilibre réel diminue de façon significative depuis 2010. Sur une plus longue période, il apparaît qu'il fluctue entre 120 et 170 saisines par an. Cependant, une légère hausse est constatée en 2015 puisque le nombre s'établit à 174 alors qu'il est de 135 en 2013 et 139 en 2014.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En 2018, le nombre de saisines de la CRC pour absence d'équilibre réel des actes budgétaires est de 141.

*Graphique n°6 :*



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## **2.5. Le nombre de comptes administratifs présentant un déficit réel progresse entre 2009 et 2011 puis diminue nettement à partir de 2012**

### **2.5.1. La définition du déséquilibre du compte administratif**

Le contrôle du déficit du compte administratif est régi par les dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT. Ainsi, tout déficit du compte administratif égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, et à 5% pour les autres collectivités, doit amener le préfet à saisir la CRC. Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice considéré : il résulte de la somme algébrique des soldes des sections de fonctionnement et d'investissement du compte administratif principal et des comptes administratifs annexes. Les résultats à prendre en considération comprennent également les restes à réaliser (en recettes et en dépenses) des deux sections.

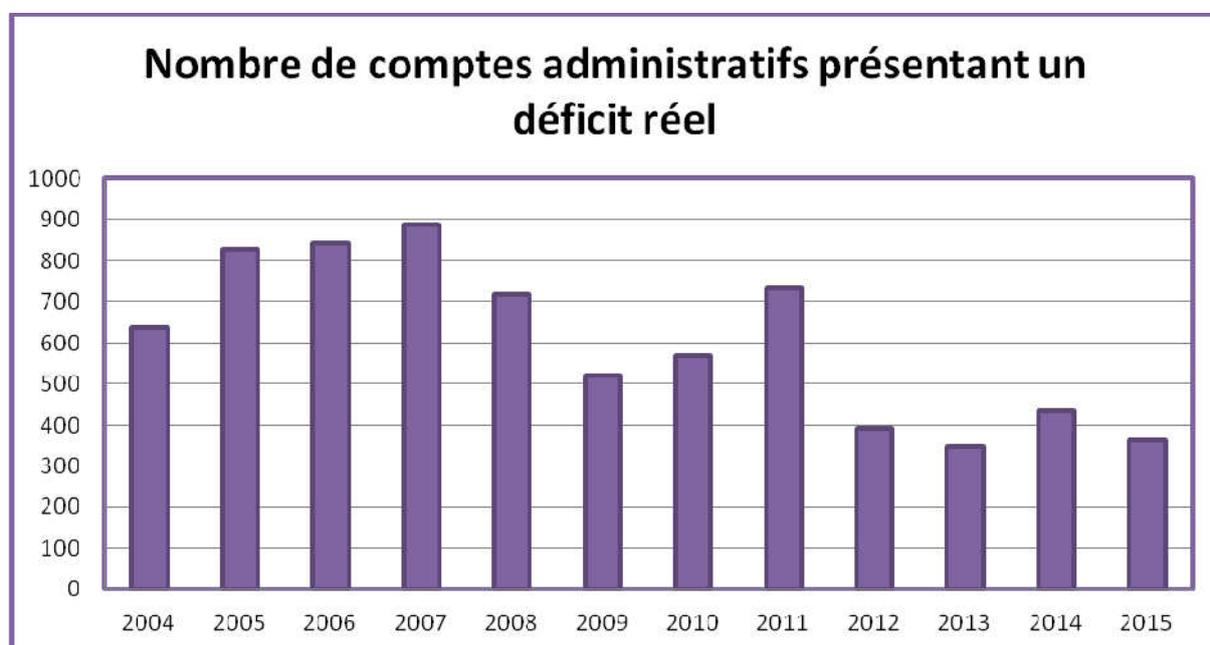
En cas de déficit excessif, la CRC, saisie par le préfet, propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre qui peuvent intervenir soit dans le cadre du budget supplémentaire, soit plus vraisemblablement dans le cadre du budget primitif de l'exercice suivant. Le budget primitif de l'exercice suivant doit obligatoirement être transmis par le représentant de l'Etat à la CRC afin de vérifier la bonne prise en compte

des mesures de redressement. Si les mesures ne sont pas jugées suffisantes, le préfet règle alors d'office le budget et le rend exécutoire.

### 2.5.2. Le nombre total des comptes administratifs en déficit comme celui des saisines de la CRC pour déficit excessif tendent à diminuer

Depuis 2007, le nombre des comptes administratifs présentant un déficit a diminué de façon significative, passant de 900 par an en 2007 à 363 en 2015<sup>11</sup>. Ce nombre très faible, eu égard au nombre total des comptes publics locaux, montre la grande efficacité de la règle d'équilibre budgétaire très stricte qui s'applique au secteur public local et des procédures de contrôle qui associent les services préfectoraux et les CRC.

*Graphique n°7 :*



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

Le nombre de saisines de la CRC pour un compte administratif en déficit excessif connaît une inflexion depuis 2001 passant de 155 à 70<sup>12</sup> en 2015 (- 55%).

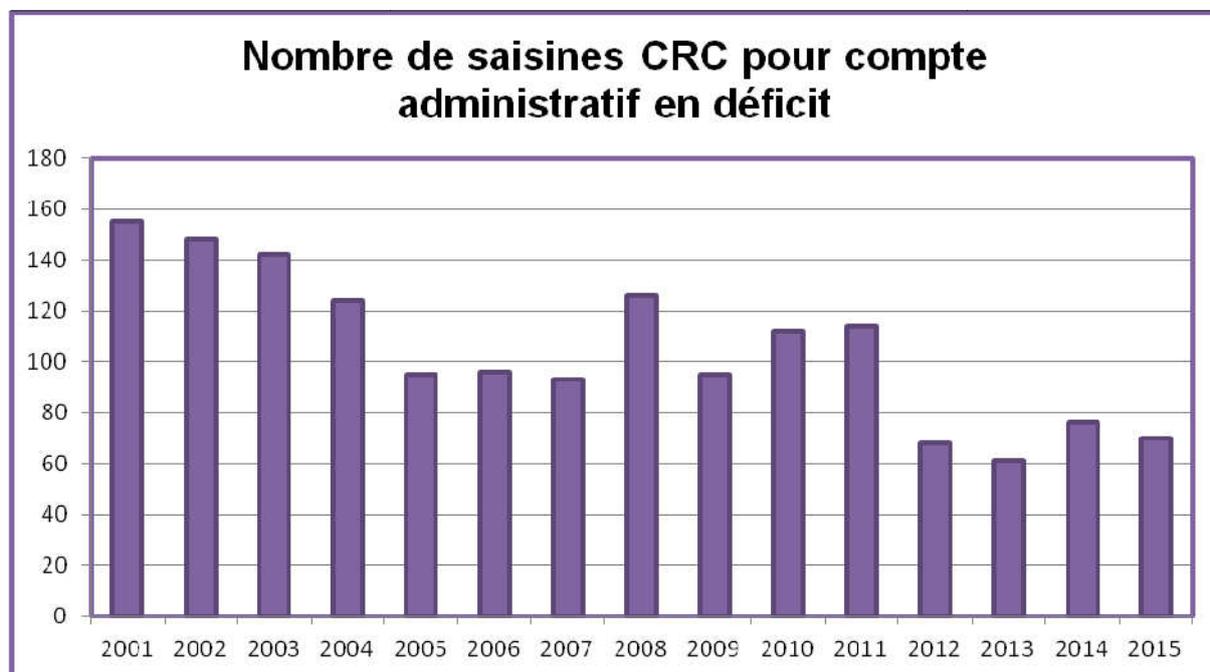
Globalement, le nombre des saisines des juridictions financières apparaît limité au regard du nombre des comptes administratifs adoptés en déficit. Cela tient d'abord au seuil au-delà duquel le déficit est considéré comme excessif (déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas), le préfet ne pouvant mettre en œuvre la

<sup>11</sup> En 2018, ce nombre est de 188.

<sup>12</sup> En 2018, le nombre de saisines de la CRC pour compte administratif en déficit réel est de 79.

procédure prévue par l'article L. 1612-14 du CGCT et saisir la CRC que lorsque le seuil du déficit excessif est atteint.

Graphique n°8 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## 2.6. Le contrôle de l'inscription et du mandatement d'office des dépenses obligatoires

### 2.6.1. Les cas de non-inscription d'une dépense obligatoire sont globalement stables et limités depuis 2005

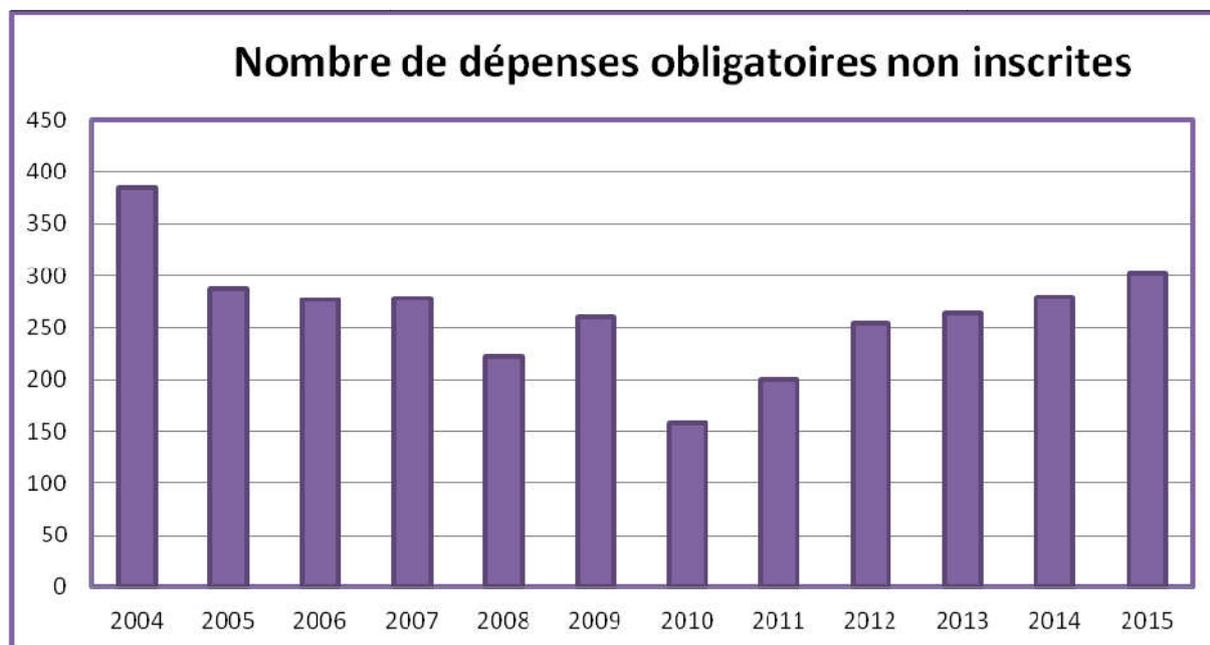
Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, elles sont néanmoins tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires et l'ordonnateur doit les mandater. La notion de dépenses obligatoires est précisée à l'article L. 1612-15 du CGCT de la façon suivante : « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.* » Pour chaque type de collectivité, le CGCT présente une liste non exhaustive des dépenses concernées (cf. articles L. 2321-2 pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions).

Dans le cas où l'une de ces dépenses ne figurerait pas au budget voté, le préfet, au terme d'une procédure définie à l'article L.1612-15, peut inscrire d'office cette dépense au

budget en lieu et place de l'ordonnateur de la collectivité concernée. L'initiative de la procédure n'appartient pas au seul représentant de l'Etat. Le comptable public ainsi que toute personne ayant intérêt à agir peuvent également saisir la CRC pour défaut d'inscription d'une dépense obligatoire. La CRC dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Si elle constate que la dépense n'est pas obligatoire, la procédure prend fin. Si, au contraire, elle reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle met en demeure la collectivité de l'inscrire à son budget. Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget, proposant, si besoin est, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives afin de couvrir la dépense obligatoire à inscrire. Il appartient dès lors au représentant de l'Etat, dans un délai de 20 jours, de rendre exécutoire le budget ainsi rectifié. Le préfet n'est pas tenu de suivre les modifications proposées par la CRC mais doit alors motiver sa décision.

Le nombre des dépenses obligatoires non inscrites au budget d'une collectivité territoriale a connu une diminution constante entre 2004 et 2010 : il a été divisé par 2,4 pendant cette période. Il a toutefois fortement progressé en 2011 (+22 %) et 2012 (+28 %). Néanmoins, la progression est moins forte depuis 2013 puisque la hausse constatée entre 2013 et 2015 est de 14%.

Graphique n°9 :



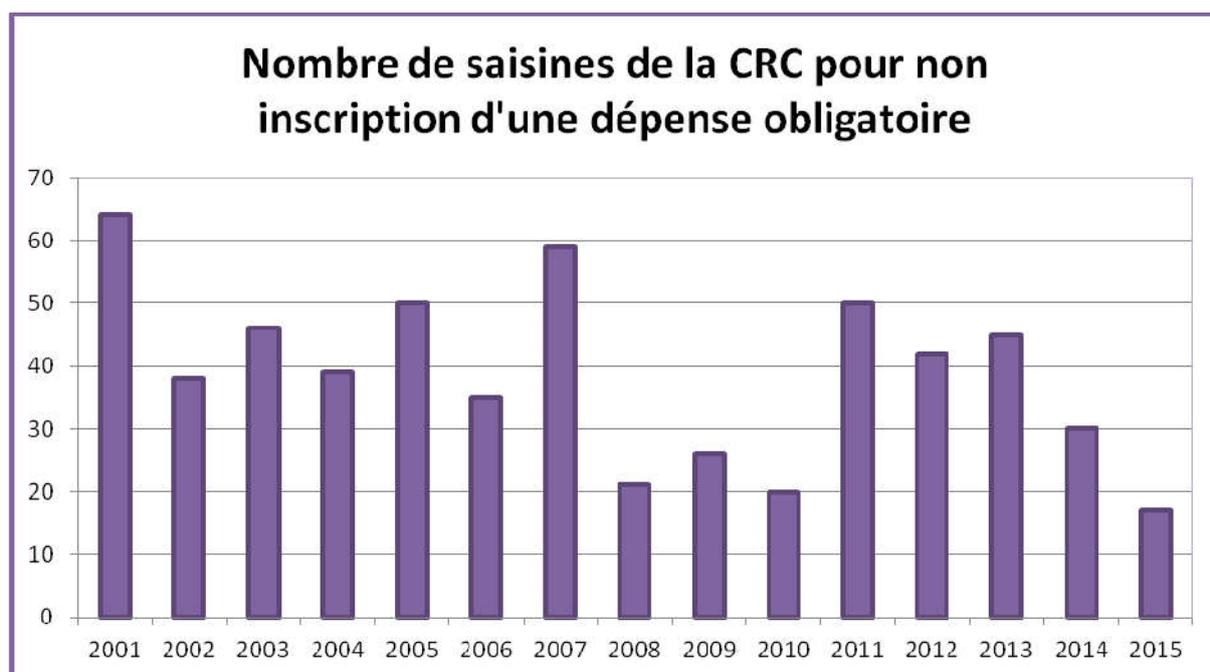
Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## 2.6.2. Les saisines de la CRC pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont désormais résiduelles

Le nombre des saisines de la chambre régionale des comptes effectuées par le représentant de l'Etat en vue de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire a doublé en 2011 puis a significativement diminué jusqu'en 2015. Il s'établit ainsi à 92 saisines au total pour les exercices 2013, 2014 et 2015, dont 17 saisines en 2015<sup>13</sup>, et apparaît faible au regard du nombre des dépenses obligatoires non inscrites (845 pour les exercices 2013, 2014 et 2015). Il convient cependant de rappeler que la CRC peut également être saisie par le comptable ou par le créancier.

En outre, dans la plupart des cas, les collectivités locales répondent favorablement aux demandes des services préfectoraux tendant à l'inscription d'une dépense obligatoire, avant que le préfet ait à saisir la CRC.

*Graphique n°10 :*



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

## 2.6.3. La procédure de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT)

La procédure de mandatement d'office, prévue par l'article L. 1612-16 du CGCT, est indépendante de la procédure d'inscription d'office.

<sup>13</sup> En 2018, le nombre de saisines de la chambre régionale des comptes par le préfet pour des dépenses obligatoires non inscrites est de 23.

Le préfet, s'il constate que les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire sont inscrits au budget et disponibles, peut engager la procédure du mandatement d'office sans saisine préalable de la CRC. Il constate lui-même le caractère obligatoire de la dépense.

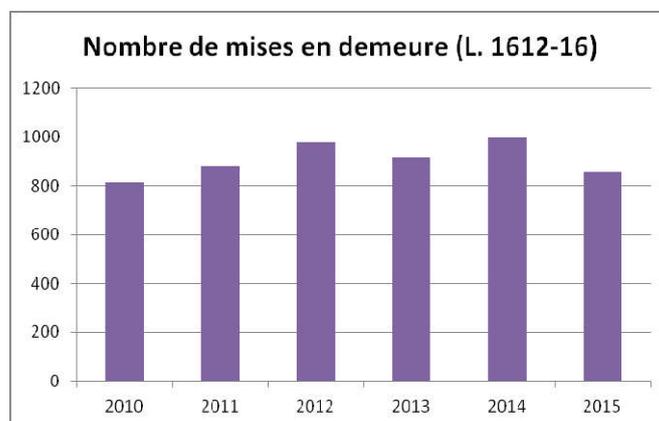
Toute personne y ayant intérêt peut saisir le préfet. Le préfet est tenu de procéder au mandatement d'office si l'ordonnateur refuse de mandater une dépense inscrite d'office au budget de la collectivité. Cette procédure se déroule en deux étapes.

Dans un premier temps, le préfet met en demeure l'ordonnateur local de mandater les crédits en cause. L'absence de cette mise en demeure préalable entache d'illégalité l'arrêté préfectoral mandatant la dépense obligatoire. En outre, cette mise en demeure n'est pas, en elle-même, une décision susceptible d'être déférée au juge administratif puisqu'elle ne constitue que le premier acte de la procédure qui pourra éventuellement aboutir au mandatement de la dépense par le préfet.

Dans un second temps, si dans un délai d'un mois suivant la mise en demeure, l'exécutif de la collectivité refuse toujours de mandater les crédits en cause, il revient au préfet d'y procéder d'office par arrêté. Si la dépense est égale ou supérieure à 5% de la section de fonctionnement du budget primitif, le délai dont dispose l'organe exécutif après la mise en demeure est de deux mois.

Lorsqu'une mise en demeure ne suffit pas, ce qui est assez rare, le représentant de l'Etat prend un arrêté de mandatement d'office.

Entre 2010 et 2015, le nombre des mises en demeure de mandater une dépense obligatoire adressées par les préfets aux collectivités locales s'est élevé en moyenne à 907 par an. Elle a oscillé durant la période entre environ 800 et 1 000.



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

#### 2.6.4. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du CGCT restent exceptionnels

Parallèlement à ce dispositif de droit commun, il existe une procédure dérogatoire prévue à l'article L. 1612-17 du CGCT et résultant de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Cette procédure concerne exclusivement l'inscription et le mandatement de dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Elle est mise en œuvre, à l'instar de la procédure de mandatement prévue à l'article L. 1612-16 du CGCT, par le seul préfet, sans intervention de la CRC.

Deux conditions sont requises : la décision de justice doit être passée en force de chose jugée et le montant de la dépense doit être précisé par la décision de justice.

Dans l'hypothèse d'une condamnation pécuniaire passée en force de chose jugée d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, le mandatement ou l'ordonnancement de cette somme doit se faire dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

En cas de défaillance de l'ordonnateur, le représentant de l'Etat doit procéder à l'inscription ou au mandatement d'office de la somme due. En cas d'insuffisance de crédits disponibles, il appartient au préfet d'adresser à la collectivité ou à l'établissement public une mise en demeure de dégager les ressources nécessaires dans le délai d'un mois. Si l'ordonnateur n'a pas dégagé ou créé ces ressources dans ce délai, le préfet se substitue à l'ordonnateur et procède à l'inscription d'office de la somme due en dégageant les ressources nécessaires. La collectivité ou l'établissement public dispose alors de huit jours suivant la notification de l'inscription d'office pour mandater la dépense, sous peine de voir le préfet procéder à un mandatement d'office.

Pour cette procédure, les délais d'inscription et de mandatement d'office de la dépense en cause sont donc plus courts que dans le cadre de la procédure de droit commun prévue par les articles L.1612-15 et 1612-16 du CGCT.

La mise en œuvre de cette procédure demeure exceptionnelle. Les services préfectoraux doivent toutefois faire preuve de la plus grande vigilance en la matière, compte tenu du

risque d'engagement de la responsabilité de l'Etat pour défaut d'exécution d'une décision de justice : par un arrêt du 26 septembre 2006, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pour ce motif condamné la France au paiement des sommes dues par la collectivité débitrice dans l'affaire opposant la commune de Santa-Maria-Poggio (Haute-Corse) aux sociétés fermières et de gestion du port de Campoloro.

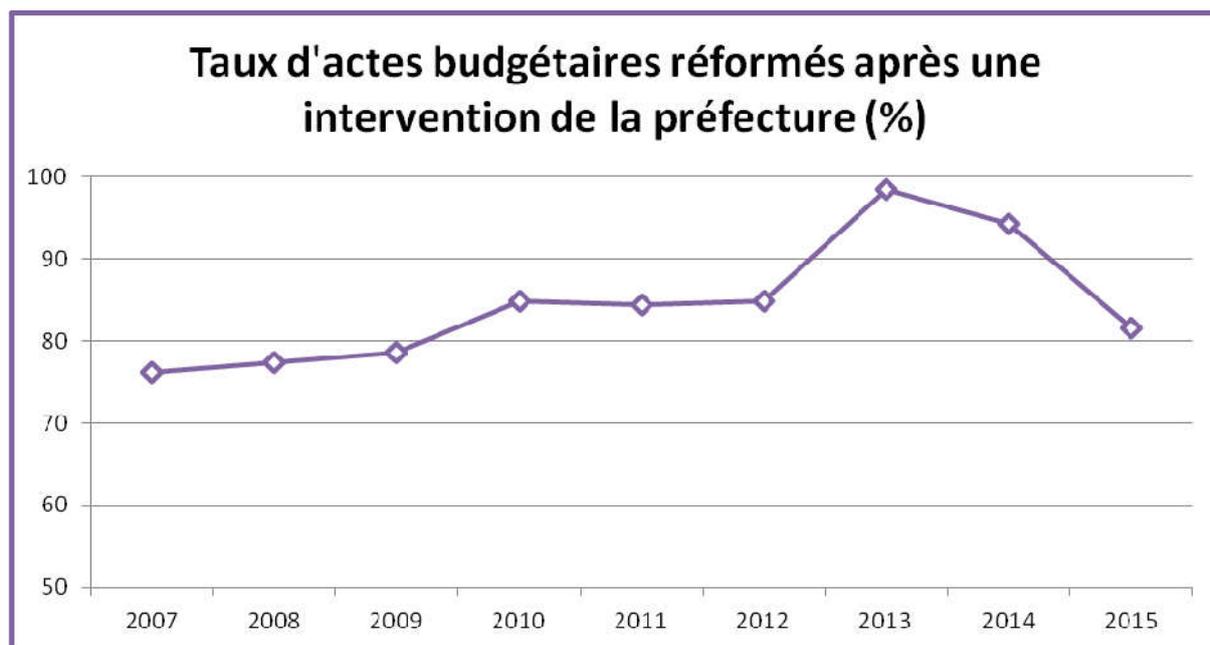
## **2.7. L'action des services préfectoraux permet de régulariser la majorité des actes budgétaires locaux non-conformes sans intervention du juge**

L'indicateur INDIGO « taux d'actes budgétaires réformés après une intervention de la préfecture » permet de mesurer l'efficacité des services préfectoraux pour obtenir la régularisation d'un acte budgétaire non-conforme avant toute saisine de la CRC ou du tribunal administratif. Depuis 2009, plus de 80% des actes budgétaires non-conformes sont réformés après intervention de la préfecture. Le taux atteint 98,4% en 2013 et 94,3% en 2014 et un taux légèrement supérieur à 80 % en 2015<sup>14</sup>. L'action préventive des services préfectoraux permet donc de réserver aux situations les plus litigieuses la saisine du juge financier ou du juge administratif.

---

<sup>14</sup> En 2018, le taux d'actes budgétaires réformés après intervention de la préfecture est de 77%. Cette tendance sera examinée dans le rapport 2016-2018.

Graphique n°11 :



Source : DGCL- Indicateurs INDIGO

### **3. La mission de contrôle budgétaire s'exerce dans un cadre contraint**

Dans l'exercice de leur mission de contrôle budgétaire, les services préfectoraux sont confrontés aux contraintes qui tiennent à la brièveté des délais légaux (3.1), à la complexité du droit applicable (3.2) et à l'insuffisante maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable (3.3).

#### **3.1. Les délais fixés par la loi pour l'exercice du contrôle budgétaire sont particulièrement contraints**

Afin d'assurer la continuité et la pérennité de l'action des collectivités locales, il importe que leur budget ne soit pas adopté de façon tardive au cours de l'exercice auquel il s'applique et qu'il respecte les principes d'équilibre et de sincérité. Le préfet est chargé d'y veiller, avec le concours de la CRC, et peut à cette fin recourir aux procédures spéciales instaurées par la loi du 2 mars 1982. Ces procédures énergiques permettent au préfet, après saisine de la CRC, de réformer les actes budgétaires irréguliers sans devoir recourir au juge administratif.

Pour garantir l'efficacité de ces procédures, la loi a enfermé chacune des phases dans des délais courts : en cas de retard dans l'adoption du budget, le préfet doit saisir la CRC sans délai ; lorsqu'il constate qu'un budget n'a pas été voté en équilibre, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la réception des actes budgétaires pour saisir la CRC. De même, dans tous les cas de saisine, la CRC dispose d'un délai d'un mois pour rendre son premier avis et le notifier au préfet et à la collectivité concernée. S'il y a lieu, en fin de procédure, le préfet dispose de vingt jours pour régler le budget et l'adresser à la collectivité concernée et à la CRC.

Compte tenu du nombre des actes à contrôler et des moyens affectés au contrôle budgétaire, la contrainte tenant aux délais de saisine de la CRC est celle qui pèse le plus fortement sur les services préfectoraux compétents.

En raison de leur très grand nombre, les entités publiques locales transmettent chaque année plus de 400 000 actes budgétaires aux représentants de l'Etat (404 519 en 2015). Comme le permettent les textes, la plupart des budgets locaux sont transmis aux services préfectoraux à la fin de la période légale d'adoption. L'activité des services concernés est donc concentrée sur une période relativement courte, ce qui rend plus difficile le respect du délai de saisine de la CRC.

En la matière, la difficulté est plus grande encore lorsque les collectivités ont adopté de façon concomitante le compte administratif de l'exercice antérieur et le budget de l'exercice en cours. Il faut, en effet, que les services compétents procèdent simultanément au contrôle du compte administratif et du budget primitif.

De même, pour un certain nombre d'actes, les services préfectoraux doivent demander la communication de pièces justificatives complémentaires. Tel est notamment le cas pour le contrôle de la sincérité des inscriptions budgétaires en matière d'emprunt ou de cession d'immobilisations ou pour le contrôle de la sincérité des restes à réaliser. Or, en matière de contrôle budgétaire, contrairement à ce qui prévaut en matière de contrôle de légalité, les lettres d'observation ou les demandes de pièces complémentaires n'ont pas pour effet de suspendre ou de proroger le délai de saisine de la CRC.

Au cours de la période considérée, les mesures mises en œuvre ont contribué à faciliter l'exercice du contrôle budgétaire.

Elles ont renforcé l'efficacité du contrôle budgétaire. Il s'agit en particulier de la mise en œuvre d'une stratégie de priorisation des contrôles mise en place dans l'ensemble des préfectures. Cette priorisation repose sur des critères liés à la taille des collectivités (les

entités de grande taille sont ciblées), leur présence dans le réseau d'alerte, celles ayant déjà fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes et celles ayant souscrit des emprunts à risque. Par ailleurs, l'amélioration continue de l'application Actes budgétaires permet aux services préfectoraux de disposer de données relatives aux contrôles basiques, automatiquement générées. A cet égard, le renforcement de l'obligation de dématérialisation par les lois MAPTAM et NOTRe<sup>15</sup> devrait contribuer à améliorer les conditions d'exercice du contrôle budgétaire.

Fin 2015, le taux de dématérialisation pour les collectivités de plus de 50 000 habitants est de 25%<sup>16</sup>. Entre 2013 et 2014, l'augmentation des transmissions de documents sur l'application Actes budgétaires a été de 58% et de 64% entre 2014 et 2015.

### **3.2. Les outils mis en place par les préfetures**

Pour faciliter leur mission de contrôle budgétaire, les préfetures développent des outils tels que des fiches de procédure, des grilles permettant des calculs automatiques (de l'équilibre réel, de ratios, du niveau de déficit...), des tableaux de suivi.

### **3.3. La complexité du droit applicable en matière de contrôle budgétaire peut susciter des difficultés d'interprétation**

Les principales difficultés d'interprétation auxquelles les services préfectoraux sont confrontés portent sur la notion d'équilibre budgétaire et sur le caractère obligatoire de certaines dépenses locales.

#### **3.3.1. Les difficultés d'appréciation de l'équilibre budgétaire**

L'article L. 1612-4 du CGCT pose le principe selon lequel les collectivités locales doivent voter leurs actes budgétaires en équilibre réel. Ce principe implique que les trois conditions suivantes soient réalisées :

- les sections d'investissement et de fonctionnement doivent être respectivement en équilibre ;
- les crédits inscrits au budget doivent être évalués de façon sincère ;
- le remboursement en capital des annuités de la dette doit être couvert par des ressources propres.

---

<sup>15</sup> Article 74 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM et article 107 de la loi N°2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe

<sup>16</sup> En 2018, 55% des collectivités locales et EPCI de plus de 50 000 habitants dématérialisent leurs documents budgétaires.

Pour les services préfectoraux, la vérification du respect de la sincérité des inscriptions budgétaires, d'une part, et le contrôle de la couverture des annuités de la dette par des ressources propres, d'autre part, peuvent être source de difficultés.

#### ***3.3.1.1. Le principe de sincérité budgétaire***

L'appréciation de la sincérité des prévisions budgétaires, condition de l'équilibre et principe budgétaire essentiel, constitue l'un des points de contrôle les plus délicats. A défaut d'une évaluation sincère des inscriptions budgétaires, il y a lieu de considérer que le budget n'a pas été voté en équilibre et de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du CGCT. En outre, lorsque l'insincérité des inscriptions budgétaires n'entraîne pas un déséquilibre du budget au sens des dispositions précitées du CGCT, elle constitue une erreur de droit relevant du juge administratif.

C'est en raison du caractère prévisionnel des inscriptions budgétaires que l'appréciation de leur sincérité peut s'avérer délicate. Il n'est pas facile de déceler l'insincérité des dépenses et recettes sur la seule base des documents budgétaires. En la matière, les vérifications les plus complexes portent sur la sincérité des restes à réaliser, traités de façon imparfaite et insuffisamment justifiés par les collectivités, des produits des cessions, des recettes d'emprunts et des subventions attendues. Il ressort de la jurisprudence administrative que les services préfectoraux doivent se livrer à un examen circonstancié de la situation de l'entité en cause pour apprécier la sincérité des inscriptions budgétaires.

Dans ces conditions, ce type de contrôle se révèle particulièrement chronophage puisqu'il implique non seulement un examen détaillé des prévisions budgétaires mais également le recueil de pièces justificatives complémentaires auprès des collectivités concernées. Cet examen approfondi peut s'avérer difficilement compatible avec le respect du délai de saisine de la CRC.

#### ***3.3.1.2. La couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres***

En la matière, la première difficulté tient à l'absence d'une définition légale des ressources propres disponibles pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Il revient, en particulier, aux services préfectoraux d'apprécier si les subventions inscrites au budget en section d'investissement sont libres d'emploi ou si elles sont affectées au financement d'une opération déterminée. Si tel est le cas, en effet, ces recettes doivent conserver leur affectation et ne sauraient servir à rembourser des emprunts.

En outre, l'évaluation du montant des ressources propres provenant des exercices antérieurs peut se révéler particulièrement ardue. En effet, en cas de reprise anticipée

des résultats ou lorsque le budget primitif est adopté après le vote du compte administratif, il y a lieu d'intégrer au titre des ressources propres, celles provenant des exercices antérieurs. Il s'agit, en particulier, de prendre en compte le solde des restes à réaliser et le solde d'exécution qui, selon qu'ils sont positifs ou négatifs, peuvent accroître ou diminuer le montant total des ressources propres disponibles. Il convient donc de vérifier la sincérité des restes à réaliser et il peut être nécessaire de s'assurer que les ressources propres provenant des exercices antérieurs correspondent effectivement à des ressources disponibles pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Elles ne pourront être prises en considération si elles proviennent de subventions affectées ou de recettes d'emprunt.

S'il constate un déséquilibre réel, le préfet est tenu de saisir la chambre régionale des comptes dans un délai de 30 jours. La principale difficulté dans la mise en œuvre de cette procédure est la brièveté de ce délai qui peut conduire au rejet de la saisine. A cet égard, il pourrait être opportun de mettre en place des procédures dématérialisées de façon à ce que les délais des échanges entre la préfecture et la chambre régionale des comptes soient raccourcis.

### 3.3.2. La mise en œuvre des procédures de mandatement et d'inscription d'office

Les collectivités locales sont tenues d'inscrire à leur budget les dépenses obligatoires et de les mandater ; à défaut, le préfet met en œuvre les procédures d'inscription et de mandatement d'office prévues par la loi (article L. 1612-15, L. 1612-16 et L. 1612-17 du CGCT).

La définition des dépenses obligatoires a été précisée par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire et faire l'objet d'une procédure de mandatement ou d'inscription d'office que si elle correspond à une dette « *échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant* »<sup>17</sup>.

La principale difficulté rencontrée par les préfectures tient à l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense. Dans ce cadre, l'appréciation la plus difficile à porter concerne la condition exigeant que la dette ne soit pas sérieusement contestée. Le principe est, en effet, que l'existence d'une contestation ne suffit pas à priver d'exigibilité une dette : ainsi, le préfet ne peut refuser l'inscription d'office au seul motif d'un recours pendant devant le tribunal administratif. Pour que la contestation soit considérée comme sérieuse, il faut constater un faisceau d'indices concordants tenant en particulier à une attitude non équivoque, cohérente ou persistante de la collectivité locale supposée

---

<sup>17</sup> CE, 17 décembre 2003, *Sté Natexis-Banques populaires* ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*.

débitrice. Cet exercice est d'autant plus délicat pour le préfet qu'il s'agit d'apprécier le caractère sérieux de la contestation sans apprécier le bien-fondé de cette contestation.

En ce qui concerne la procédure spécifique relative à l'exécution des décisions de justice (article L. 1612-17 du CGCT), la principale difficulté tient au fait que la responsabilité de l'État peut être engagée si, compte tenu des circonstances, le préfet ne fait pas tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'exécution des décisions de justice, en particulier en mettant en œuvre les prérogatives qui lui sont conférées par la loi du 16 juillet 1980. En la matière, le Conseil d'Etat a jugé qu'afin de créer les ressources nécessaires au paiement de la dépense obligatoire, le préfet peut procéder à la vente de biens appartenant à la collectivité locale débitrice dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont elle a la charge<sup>18</sup>. Cette position a été confortée par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>19</sup>. Lorsqu'ils sont confrontés à un tel cas de figure, il revient donc aux services préfectoraux de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les biens qui peuvent être aliénés.

### **3.4. La maîtrise par les collectivités locales de leur cadre budgétaire et comptable demeure perfectible**

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les services préfectoraux constatent que les collectivités locales rencontrent des difficultés particulières pour appliquer les règles relatives à la détermination des restes à réaliser, à la reprise et à l'affectation des résultats ainsi qu'à la prise en compte des budgets annexes.

#### **3.4.1. La détermination des restes à réaliser**

Partie intégrante du résultat présenté dans le compte administratif, les restes à réaliser correspondent :

- pour la section d'investissement, aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.
- pour la section de fonctionnement aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu au rattachement, soit en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice, soit parce que l'incidence de ces charges sur le résultat n'est pas significative et aux recettes certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

Bien que la tenue d'une comptabilité d'engagement soit obligatoire pour les collectivités territoriales en vertu de la loi (articles L. 2342-2 du CGCT en ce qui concerne les

---

<sup>18</sup> CE Sect. 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autres*, req. 271898.

<sup>19</sup> CEDH, 26 septembre 2006, no 57516/00, *Société fermière de Campoloro c. France*.

communes, L 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions), les services préfectoraux relèvent de nombreuses défaillances en la matière.

Pour les services chargés du contrôle budgétaire, il convient donc de vérifier la sincérité des restes à réaliser. En effet, leur éventuelle insincérité peut entraîner celle des résultats constatés au compte administratif. Les erreurs constatées par les services préfectoraux conduisent ainsi fréquemment à une surévaluation des résultats.

### 3.4.2. Les procédures de reprise et d'affectation des résultats

La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif et après réception du compte de gestion transmis par le comptable public de la collectivité. Son affectation et sa reprise sont strictement encadrées.

Pour la détermination du résultat à affecter, il n'est pas tenu compte des restes à réaliser de la section de fonctionnement, à la différence de l'appréciation de l'équilibre visé à l'article L.1612-14 du CGCT. Seul le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser de cette section en dépenses et en recettes.

Après constatation du résultat de fonctionnement, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie :

- soit au financement de la section d'investissement ;
- soit au financement de la section de fonctionnement.

Le résultat tel qu'il vient d'être défini doit être affecté en priorité :

- à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur ;
- à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;
- pour le solde et selon la décision de l'assemblée délibérante, en excédent de fonctionnement reporté.

Toutefois, lorsque le compte administratif ne fait pas apparaître de besoin de financement en section d'investissement, le résultat reporté excédentaire de la section de fonctionnement est ajouté automatiquement aux recettes de fonctionnement au budget, sauf si l'assemblée en décide autrement. Ceci évite la réunion systématique de l'assemblée délibérante pour procéder à l'affectation des résultats (article L. 2311-5 du CGCT).

En tout état de cause, l'assemblée délibérante n'est tenue de se réunir pour affecter son résultat excédentaire que si le compte administratif de l'exercice clos fait apparaître un besoin de financement.

Très souvent, ces règles ne sont pas correctement appliquées. Pourtant, la correcte affectation du résultat joue un rôle déterminant dans la construction de l'équilibre budgétaire. Il revient donc aux services préfectoraux d'être particulièrement vigilants en la matière. Afin de prévenir les difficultés d'application, des circulaires préfectorales sont diffusées qui, à partir du recensement des anomalies constatées, s'efforcent de faciliter l'appropriation des règles en vigueur. Un effort particulier doit être consenti en ce qui concerne la reprise anticipée des résultats, compte tenu des nombreuses irrégularités constatées en la matière.

### 3.4.3. La prise en compte de l'ensemble des budgets annexes

L'arrêté des comptes d'une collectivité correspond au résultat global de l'exercice considéré c'est-à-dire au cumul des deux sections du budget principal et des budgets annexes.

Compte tenu de la difficile maîtrise de cette règle par les collectivités, les services préfectoraux sont vigilants pour que les budgets annexes soient tous pris en compte dans le calcul du résultat.

## **4. Les actions menées pour améliorer l'exercice du contrôle budgétaire**

La directive nationale d'orientation des préfetures élaborée par le ministère de l'intérieur pour la période 2010-2015 rappelle qu' « *un contrôle budgétaire attentif et réactif est indispensable pour prévenir une dégradation de la situation financière des collectivités territoriales.* »

### **4.1. L'optimisation et la modernisation de la mission de contrôle budgétaire**

#### 4.1.1. La centralisation de la mission de contrôle budgétaire dans les préfectures

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la circulaire du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité fixe le principe et les modalités de la centralisation du contrôle des actes des collectivités locales en préfecture.

La circulaire de 2009 prévoit une organisation des contrôles comme suit :

- réception et tri des actes en sous-préfecture en fonction des priorités définies conjointement (stratégie de contrôle),
- transmission des actes à la préfecture qui contrôle et transmet à la sous-préfecture les lettres d'observations et les recours rédigés pour signature par le sous-préfet,
- important rôle de conseil en sous-préfecture et conservation des dossiers.

Cette organisation connaît certaines adaptations. Selon la stratégie de contrôle qui a été adoptée, les sous-préfectures peuvent être chargées d'effectuer les contrôles préliminaires (vote, quorum, présence des annexes obligatoires...) ou de contrôler les budgets non prioritaires. Elles se voient également confier le contrôle de certains types de structures (section de communes, association foncière de remembrement, sociétés d'économie mixte...) ou de certaines opérations (taux d'imposition, dette...) en particulier dans les départements qui ont mis en place des pôles de compétences.

A la fin de l'année 2015, la centralisation en préfecture du contrôle budgétaire est effective dans la grande majorité des départements sauf pour une vingtaine de préfectures pour lesquelles cette mission a été déléguée, soit partiellement soit entièrement, à leurs sous-préfectures.

Cette organisation s'explique principalement par l'éloignement géographique de certaines communes vis-à-vis de la préfecture et par la connaissance du terrain de la part des sous-préfectures.

La signature des lettres d'observations restent de la compétence des sous-préfets qui disposent du lien de proximité avec les élus de leur arrondissement.

#### 4.1.2. La priorisation des contrôles

Les délais impartis aux services préfectoraux pour exercer le contrôle budgétaire étant particulièrement courts, il convient de définir une stratégie de contrôle reposant sur la priorisation des travaux à effectuer.

Les stratégies locales de contrôle sont généralement définies annuellement, le cas échéant en partenariat avec les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP).

Les priorités sont établies sur la base des orientations nationales en matière de contrôle budgétaire fixées par la DGCL, des spécificités locales ainsi que du bilan de la campagne de contrôle précédente. Elles portent sur certaines collectivités et certaines thématiques spécifiques.

Les collectivités retenues comme prioritaires sont :

- les collectivités connaissant des difficultés financières. Il s'agit des collectivités inscrites au réseau d'alerte ou celles qui, sans être inscrites au réseau d'alerte, connaissent des tensions financières en raison d'un endettement important, d'une trésorerie insuffisante ou de difficultés de gouvernance ;
- les collectivités de taille importante, pour lesquelles les enjeux financiers sont les plus significatifs (régions, départements, grandes villes et grandes intercommunalités) ;
- les collectivités locales ayant fait l'objet d'une saisine de la CRC ou de lettres d'observations ;
- les collectivités ayant souscrit des emprunts à risque.

Les thématiques prioritaires ont notamment trait aux emprunts structurés, aux engagements souscrits auprès des organismes satellites (subventions versées, garanties d'emprunts, etc.), ou aux suites de la réforme de la fiscalité professionnelle.

L'intensité du contrôle varie en fonction de la collectivité concernée et de la nature des actes à contrôler. Le contrôle approfondi est réservé aux collectivités retenues comme prioritaires tandis que les collectivités non prioritaires font l'objet d'un contrôle restreint portant sur le respect des règles de vote et d'équilibre des budgets. Dans certains départements, le contrôle des entités non prioritaires peut être réalisé selon un rythme pluriannuel.

#### 4.1.3. La collaboration des services préfectoraux avec les directions départementales des finances publiques renforcée par la mise en place du contrôle budgétaire partenarial

Même si la responsabilité du contrôle budgétaire appartient exclusivement au préfet, la collaboration avec la DDFiP constitue un soutien important qui contribue à son amélioration.

A cet égard, outre les dispositifs existants, la mise en place du contrôle budgétaire partenarial entre la préfecture et la direction départementale des finances publiques contribue au renforcement de la collaboration entre ces deux services.

- **Le réseau d’alerte des finances locales :**

Le réseau d’alerte des finances locales mis en place en 1993 par la DGCL et la DGFIP a été rénové en 2013.

Le dispositif SCORE permet de déceler de façon préventive les difficultés financières des communes à partir d’une méthode de scoring. Depuis 2006, le réseau d’alerte OSIRIS a été mis en place afin de détecter les EPCI présentant des difficultés financières particulières.

Ce dispositif est largement déconcentré et permet la mise en œuvre d’une démarche concertée du préfet et du DDFiP auprès de la collectivité dont la situation se dégrade.

- **Le contrôle budgétaire partenarial : un partenariat associant les services de la DGFIP à l’exercice du contrôle budgétaire**

Dans le cadre de la directive nationale d’orientation (DNO), et à la suite du rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire de juillet 2003, un mouvement de modernisation du contrôle budgétaire a été engagé.

Deux axes d’amélioration ont été définis :

- la dématérialisation des documents budgétaires sous un format permettant leur exploitation : au-delà de la simple dématérialisation des budgets qui permet déjà un gain substantiel au plan matériel, il s’agit également de bâtir un véritable outil d’exploitation automatisée des budgets permettant aux préfectures de repérer plus facilement les collectivités à risque pour lesquelles des contrôles approfondis doivent être effectués ;
- l’expérimentation d’un partenariat associant les services du Trésor public à l’exercice du contrôle budgétaire.

Ce deuxième axe a été immédiatement formalisé, donnant lieu à la signature, le 14 septembre 2004, d’une convention cadre nationale par le secrétaire général du ministère de l’intérieur, le directeur général des collectivités locales et le directeur général de la comptabilité publique.

Ce partenariat, dans son principe, visait à institutionnaliser la coopération informelle existante entre le réseau des préfetures et le réseau de la DGFIP, s'agissant notamment de dossiers complexes relatifs à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Une expérimentation a alors été mise en place. Elle a montré la grande utilité des échanges entre les deux réseaux. En effet, le partenariat permet de tirer le meilleur parti des compétences et de l'expertise de chacun des deux réseaux : juridique et budgétaire du côté des préfetures, comptable pour ce qui est du réseau de la DGFIP.

La généralisation de l'expérimentation a été actée dans une convention nationale par le directeur général des finances publiques et le directeur générale des collectivités locales signée le 22 octobre 2013. Initialement prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la généralisation des contrats de partenariat a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ces contrats ont pour objet de décrire la répartition des missions de chacun des services départementaux et la stratégie de contrôle (les collectivités et les thématiques prioritaires notamment).

## **4.2. L'appui apporté aux services préfectoraux pour l'exercice du contrôle budgétaire**

### **4.2.1. Les actions de formation et les supports pédagogiques**

Afin de favoriser l'accès aux formations sur l'ensemble du territoire, la très grande majorité des sessions de formation relatives au contrôle budgétaire se déroulent désormais dans les régions, qu'il s'agisse des modules consacrés à la prise de poste ou des modules d'approfondissement. Depuis 2011, le ministère de l'intérieur a mobilisé une équipe de onze formateurs internes occasionnels qui sont des agents des services préfectoraux chargés du contrôle budgétaire.

Au niveau national, une fois par an au moins, les nouveaux chefs de bureau en charge des relations avec les collectivités locales participent aux actions de formation organisées par la DGCL.

Un guide pratique du contrôle budgétaire et financier a été élaboré à l'intention des services préfectoraux. Il expose les principes juridiques du contrôle budgétaire et la méthodologie du contrôle des actes budgétaires.

En outre, une lettre d'information hebdomadaire a été mise en place depuis le début de l'année 2006, qui constitue un véritable outil de veille juridique (Flash Finances Locales).

#### 4.2.2. L'application Actes budgétaires est désormais opérationnelle et constitue une nouvelle étape vers l'automatisation des contrôles

Le déploiement de l'application Actes budgétaires à partir de 2012 permet de répondre aux attentes des services préfectoraux en matière d'automatisation des contrôles :

- De la même façon que pour la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité via l'application ACTES, les préfetures peuvent recevoir, via Actes budgétaires, les actes budgétaires dématérialisés des entités publiques locales volontaires.
- La dématérialisation des actes budgétaires s'étend jusqu'à la source des données. En effet, les maquettes budgétaires réglementaires sont mises à la disposition des entités publiques locales sous forme dématérialisée de sorte qu'elles peuvent, au moyen d'une application mise gratuitement à leur disposition par l'administration, générer leurs documents budgétaires dématérialisés selon la norme en vigueur. C'est cette dématérialisation des données qui permet à Actes budgétaires de réaliser automatiquement les contrôles de cohérence sans nouvelle saisie.
- Tous les actes budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif) sont dématérialisés dans leur intégralité<sup>20</sup>. Les préfetures disposent ainsi dans l'application de l'ensemble des étapes budgétaires et de l'ensemble des informations requises par la nomenclature.

Le choix du format de fichier dématérialisé (le format XML) a été dicté par la volonté de ne retenir qu'un unique format d'échange entre administrations : les documents budgétaires dématérialisés pour transmission au préfet peuvent également être transmis au comptable sans subir de transformation.

- L'application Actes budgétaires automatise et synthétise le contrôle de l'équilibre, le contrôle des dépenses imprévues et le contrôle des chapitres d'ordre, ce qui permet aux services préfectoraux de se consacrer au contrôle approfondi. En outre, d'autres contrôles sont réalisés, reposant sur des critères d'alerte (évolution des recettes réelles de fonctionnement, évolution de l'autofinancement, capacité de désendettement), qui permettent de détecter les entités présentant des risques particuliers.

Les lois MAPTAM et NOTRe ont renforcé l'obligation de dématérialisation des actes budgétaires pour les collectivités les plus importantes. La loi MAPTAM dispose que, dans un délai de trois ans suivant sa publication, les métropoles transmettent leurs

---

<sup>20</sup> Annexes de la partie IV incluses

documents budgétaires et leur compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, sous forme dématérialisée, selon des modalités fixées par décret. La loi NOTRe prévoit de rendre obligatoire la dématérialisation des documents budgétaires, dans un délai de cinq ans suivant sa publication, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

Les collectivités ne souhaitant pas encore dématérialiser évoquent principalement un manque de formation à l'outil, le coût supplémentaire induit et la priorité donnée à d'autres outils de dématérialisation.