



PRÉFET DE LA MEUSE

Liberté
Égalité
Fraternité

LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

1 / OBJET ET FONDEMENT DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ :

L'article 72 de la Constitution confie au représentant de l'État dans le département ou la région (Préfet ou Sous-Préfet) le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics locaux, etc.).

Le contrôle de légalité vise à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire national. Il a pour objet de vérifier la conformité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Ce contrôle s'exerce sur les actes pris par les collectivités et leurs établissements ayant acquis un caractère exécutoire.

Ce caractère exécutoire s'obtient dès lors que l'acte est transmis au représentant de l'État (et après exécution des formalités de publicité, d'affichage ou de notification).

La loi ne fixe pas de délai de transmission, mais les actes ne sont exécutoires qu'après transmission [sauf pour les conventions de délégation de service public et les marchés publics qui doivent être transmis au représentant de l'État dans les quinze jours à compter de leur signature (suivant les articles L. 1411-9 et L. 2131-13 du CGCT)].

Aux termes de l'article L. 2131-1 du CGCT, la preuve de la réception des actes peut être apportée par tout moyen, mais dans la pratique, le service du contrôle de légalité appose le cachet de la préfecture (ou de la sous-préfecture) ou adresse un accusé de réception informatique via l'application « @ctes ».

Dans sa forme actuelle, le contrôle de légalité a été institué en 1982 au moment des premières lois de décentralisation. Il s'agit d'un contrôle des actes *a posteriori*, après transmission de ceux-ci au représentant de l'État dans le Département. Il est la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ce contrôle porte uniquement sur la légalité des actes et pas sur leur opportunité.

Avant 1982, le Préfet exerçait une tutelle sur les collectivités territoriales et leurs groupements et devait approuver les actes de ceux-ci avant qu'ils ne puissent entrer en application. Il s'agissait donc d'un contrôle *a priori* et le Préfet pouvait annuler ces actes lorsqu'ils étaient illégaux, mais également parfois pour des motifs d'opportunité.

Conformément aux instructions ministérielles, le contrôle de légalité s'effectue dans le cadre d'une stratégie de contrôle, revue et actualisée chaque année en concertation avec les Sous-Préfectures.

2 / CARACTÉRISTIQUES DU CONTRÔLE

Le contrôle de légalité ne concerne, en principe, que les actes qui sont, de par la loi, soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département ou à son représentant dans l'arrondissement.

On doit donc opérer une distinction entre les actes devant obligatoirement être transmis au contrôle de légalité pour être exécutoires et ceux qui, *a contrario*, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, et qui deviennent exécutoires une fois publiés, affichés ou notifiés.

En principe, les actes non soumis à l'obligation de transmission ne sont pas contrôlés au titre du contrôle de légalité, mais le Préfet a cependant la faculté d'en assurer le contrôle et d'en demander l'annulation, en usant de son pouvoir d'évocation.

En revanche, certains actes sont complètement exclus du contrôle de légalité, à savoir les actes pris par les autorités communales au nom de l'État ainsi que les actes relevant du droit privé.

○ Les actes transmissibles et non transmissibles.

→ actes transmissibles :

Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements soumis à l'obligation de transmission sont énumérés à l'article L.2131-2 du CGCT (pour les communes).

La transmission doit être complète pour permettre au représentant de l'État d'exercer un contrôle effectif. Cela suppose, par exemple, qu'il dispose des documents annexes à la délibération, comme les contrats ou les conventions lorsque la délibération approuve ces documents, ou encore que l'intégralité des pièces constitutives d'un marché public lui soit transmis.

Lorsque l'acte transmis est incomplet, le Préfet peut demander à la collectivité ou à l'établissement de compléter sa transmission. Cette demande doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de l'acte initialement transmis.

→ actes non transmissibles :

Il n'existe pas dans le CGCT de « listes » des actes non transmissibles. Ces actes se « déduisent » de la liste des actes transmissibles ; il s'agit notamment (liste non exhaustive) :

- des décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police portant sur la circulation et le stationnement ;
- des arrêtés d'alignement individuel ;
- des décisions relatives aux débits de boissons temporaires ;
- des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- des délibérations portant sur la délimitation des voies communales et départementales, leur nature juridique (incorporation dans le domaine public ou privé) ainsi que la redevance perçue pour leur occupation ;
- des arrêtés de nomination des régisseurs d'avance ou de recette ;
- des actes de droit privé : gestion du domaine privé de la commune (par exemple : contrats de location de bois, de logements).
- en matière de fonction publique territoriale, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission les

actes et délibérations relatifs :

- au taux de promotion pour l'avancement de grade ;
- à l'affiliation ou la dés-affiliation aux centres de gestion, ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
- au recrutement d'un vacataire ;
- au recrutement d'un agent non titulaire pour un besoin saisonnier ou occasionnel ;
- à la prolongation de stage ;
- à la décision de titularisation ;
- à l'avancement d'échelon et de grade ;
- au tableau d'avancement ;
 - aux congés de toute nature : maladie (ordinaire, LM, CLD), parental, disponibilité, représentation, formation (décision, prolongation, renouvellement et réintégration)
- à la décision accordant un temps partiel et renouvellement ;
- à l'attribution d'autorisations d'absence, d'autorisations spéciales d'absence et de décharges d'activité de service au titre de l'activité syndicale ;
- au détachement « sortant » (vers une autre administration) : décision, renouvellement, fin et réintégration ;
- aux sanctions disciplinaires de toute nature ;
- à la mise à la retraite y compris pour invalidité.

o **Le rôle du préfet et du juge administratif**

Le Préfet n'a plus la faculté d'annuler l'acte d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements qu'il considère comme contraire à la légalité. Seul le juge administratif a cette faculté.

Dès lors, le Préfet, lorsqu'il estime qu'un acte est illégal, a plusieurs possibilités :

– saisir directement le Tribunal Administratif territorialement compétent (le TA de Nancy) aux fins d'annulation de cet acte dans un délai de 2 mois après réception de l'acte: c'est le déféré préfectoral.

– exercer, dans le même délai de deux mois, un recours gracieux auprès de l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement lui demandant de retirer l'acte s'il en est l'auteur ou de demander à son assemblée délibérante de le retirer si c'est cette dernière qui a pris cet acte. Si le recours est rejeté, explicitement ou implicitement, le Préfet aura un nouveau délai de deux mois pour décider de déférer l'acte en cause devant le TA aux fins d'annulation.

– adresser une simple lettre d'observations pour l'avenir à l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement, lui demandant de respecter la règle qui a été enfreinte lors de prochains actes du même type ou encore conseillant le retrait de l'acte en cause, mais ne le demandant pas formellement sous forme de recours gracieux. Il s'agit de la position généralement adoptée pour les irrégularités les moins importantes.

Le Préfet peut assortir son déféré d'une demande de suspension de l'acte en cause. Le juge, qui doit statuer dans un délai d'un mois, y fera droit si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué.

Lorsque la demande de suspension concerne un acte en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégation de service public et que celle-ci a été déposée par le Préfet dans un délai de dix jours à compter de la réception de l'acte, cette demande entraîne la suspension de l'acte jusqu'à ce que le président du TA ou le magistrat délégué par lui ait statué. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Par ailleurs, lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté

publique ou individuelle, le président du TA ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans la quinzaine de la notification.

Enfin, un particulier qui s'estime lésé par un acte d'une collectivité ou d'un établissement peut, dans le délai de recours contentieux, demander au Préfet de le déférer devant le juge administratif. Pour les actes soumis à l'obligation de transmission, une telle demande ne prolonge pas le délai de recours dont dispose le Préfet. Pour les actes non transmissibles, le Préfet dispose alors d'un délai de deux mois pour éventuellement déférer l'acte devant le juge administratif.

3/ LE RESCRIT ADMINISTRATIF

La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (loi dite « engagement et proximité ») a introduit à l'article L.1116-1 du CGCT un mécanisme de rescrit administratif au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements et établissements publics.

Concrètement, les collectivités, leurs groupements et établissements pourront, préalablement à l'adoption d'un acte soumis au contrôle de légalité, saisir le Préfet pour lui demander une prise de position formelle quant à la légalité de cet acte.

Cette demande devra comporter la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est sollicitée, ainsi que le projet d'acte.

Le silence gardé par le Préfet pendant trois mois vaudra absence de prise de position formelle.

En revanche, en cas de prise de position formelle, le Préfet ne pourra pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, déférer l'acte en cause au Tribunal Administratif.

L'article L.1116-1 du CGCT est complété par les articles R.1116-1 à R.1116-5 du CGCT issus du décret n°2020-634 du 25 mai 2020, qui détaillent la procédure à suivre pour obtenir une prise de position formelle de la part du Préfet.

4 / LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ EN MEUSE :

- Le contrôle de légalité est centralisé en préfecture depuis le 1^{er} janvier 2011.

Il relève du Bureau des Relations avec les Collectivités Territoriales (BRCT) de la Direction de la citoyenneté et de la légalité (DCL) de la Préfecture, à l'exception du contrôle des actes d'urbanisme qui est confié aux services de la Direction départementale des territoires depuis le 1er juillet 2012.

L'activité de conseil et le dialogue sont privilégiés, notamment par la transmission des circulaires ministérielles destinées aux collectivités et leurs établissements, ou la rédaction de circulaires « locales » destinées à attirer l'attention des élus sur un point particulier de réglementation, tel que par exemple la modification des seuils en matière de marchés publics.

- Partenariats éventuels avec l'État : le développement de la télétransmission :

Depuis 2007, le nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics qui télétransmettent leurs actes soumis à l'obligation de transmission aux services de l'État via l'application ACTES, est en progression constante.

À ce jour, ce sont 527 collectivités et établissements meusiens qui sont raccordés à l'application, (sur un total de 907 d'après le dernier recensement du ministère), soit un taux de raccordement de 58,10 % et ceux-ci ont télétransmis 24 589 actes en 2019, soit 81,83 % de la totalité des actes reçus.

5 / INFORMATIONS UTILES :

- Contacts au sein des services de l'État :
 - Préfecture de la Meuse
 - Direction de la citoyenneté et de la légalité
 - Bureau des relations avec les collectivités locales
 - 40 rue du bourg – 55012 BAR-LE-DUC CEDEX
 - courriel : pref-collectivites-locales@meuse.gouv.fr