



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DU NORD

**DIRECTION DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

ACCUEIL DES NOUVEAUX ELUS LE 22 AVRIL 2008 DE 9H30 A 12H30

---oOo---

I – LE CONTROLE DE LEGALITE

Les institutions communales sont structurées autour de deux pôles : une assemblée délibérante (le conseil municipal) d'une part, et un organe exécutif (le maire) d'autre part.

La répartition des compétences entre l'assemblée délibérante et le maire présente un caractère impératif. Les actes de l'une (délibérations), et de l'autre (arrêtés dans la plupart des cas, dans le cadre des délégations consenties par le conseil municipal et des pouvoirs propres qui lui sont conférés par la loi) doivent être pris de manière légale.

Comme l'a rappelé M le préfet, le respect de la légalité est en effet à la base de l'Etat de droit qui régit les rapports des citoyens avec l'administration.

Votre conseil municipal et vous-même êtes donc amenés à prendre des actes qui doivent être conforme aux lois et règlements en vigueur. Ils sont soumis au contrôle de légalité. Le régime juridique du contrôle de légalité, fixé par la loi, a été progressivement précisé par la jurisprudence.

Le contrôle est fondé sur trois principes issus des lois de décentralisation de 1982 :

- une énumération limitative des actes soumis au contrôle
- un contrôle a posteriori portant sur la seule légalité des actes
- l'intervention du représentant de l'Etat, préfet ou sous-préfets d'arrondissement, et, le cas échéant, du juge administratif.

Avant d'approfondir ces trois points, il convient de bien comprendre la nature et l'esprit du contrôle de légalité. Mission de nature constitutionnelle qui incombe au représentant de l'Etat, le contrôle de légalité contribue à la sécurisation juridique de la décentralisation et des actes des collectivités territoriales. Il s'agit d'un geste technique, qui ne vise pas à sanctionner, mais simplement à constater un manquement, ou simplement un désaccord, concernant le respect d'une norme légale. C'est bien un contrôle de légalité, et non d'opportunité.

Dans la plupart des cas, le mécanisme du contrôle est organisé en deux temps : d'une part l'émission d'une lettre d'observation (ou de demande de pièces complémentaires), d'autre part, et seulement dans le cas où la réponse apportée est insuffisante, la saisine du juge administratif avec le déféré préfectoral. Toutefois, le déféré peut aussi, juridiquement, être exercé directement.

Deux points sont à souligner :

- la lettre d'observation est un outil de transmission d'une argumentation technique. Elle prend la forme d'une lettre en la forme administrative (c'est à dire sans formule d'appel ni de politesse, mais avec simplement un objet et un développement d'une argumentation).
- Le déféré préfectoral vise à saisir le juge administratif et donne lieu, par l'intermédiaire du tribunal, à la production de mémoires par les deux parties.

Ces éléments étant rappelés, il convient de porter attention aux points suivants :

● Une énumération limitative des actes soumis au contrôle

L'article L 2131-2 du code général des collectivités territoriales précise **la liste** des actes soumis à obligation de transmission.

Le champ de cette obligation s'est réduit progressivement pour se centrer sur les actes les plus importants.

Evidemment, toutes les délibérations sont soumises à obligation de transmission ainsi que les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal dans les domaines et conditions prévus par l'article L 2122-22 du CGCT.

A titre d'exemple, et sans que la liste soit exhaustive, sont soumis à obligation de transmission, des décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. Je reviendrai d'ailleurs sur ce thème dans la suite de mon intervention.

Certaines décisions individuelles en matière de personnel sont elles aussi soumises à obligation de transmission, de même que, par exemple, dans le domaine de l'urbanisme, les permis de construire.

● Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités territoriales

Conformément aux dispositions de l'article L 2131-1 du CGCT, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été publiés, affichés ou notifiés aux intéressés et, pour les actes soumis à obligation de transmission, transmis en préfecture ou en sous-préfecture.

Pour le cas particulier des **décisions individuelles**, cette transmission doit intervenir dans un délai de **15 jours** à compter de leur signature. Ce délai s'applique également aux **autorisations d'occupation des sols et aux marchés et DSP** qui doivent être transmis dans le délai de **15 jours** qui suit leur signature

Le contrôle s'exerce donc a posteriori (c'est à dire après que l'acte est devenu exécutoire).

● Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif

Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de deux mois, à réception de l'acte, pour procéder à son examen technique.

L'examen peut aboutir au classement, si aucune irrégularité n'est relevée, à la demande de pièces complémentaires nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité, ou à l'envoi d'une lettre d'observation prenant la forme d'une lettre administrative détaillant un raisonnement et une analyse juridiques.

Il vous appartient de répondre aux arguments juridiques avancés. Si ceux-ci sont de nature à répondre aux interrogations, le dossier est classé.

En cas de désaccord, cet échange peut cependant nécessiter l'appréciation d'un professionnel du droit qui est le juge administratif.

Conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution et de l'article L 2131-6 du CGCT, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité, après, en règle générale, la phase d'échanges avec la collectivité telle qu'évoquée précédemment. Le préfet est tenu d'informer la collectivité de la saisine du juge.

Même si le recours à ces procédures demeure marginal, le préfet peut assortir son recours d'une demande de suspension dès lors qu'un des moyens d'illégalité évoqué est sérieux, sans que la gravité du préjudice ait à être prise en compte.

Une procédure de **référé** exceptionnelle est prévue pour les actes de nature à porter atteinte à une liberté publique ou individuelle. Dans ce cas, la suspension de l'acte est accordée dans les 48 heures.

Le préfet dispose également de la possibilité d'introduire un **référé précontractuel** afin de demander la suspension ou de différer la signature d'un contrat.

Enfin, et dans le cas particulier de **décisions individuelles créatrices de droit**(en matière de fonction publique territoriale par exemple), il est à noter que le retrait, à l'initiative de l'auteur de l'acte, ne peut intervenir que dans le délai de 4 mois à compter de la notification de la décision individuelle ; au delà de ce délai, c'est la procédure d'annulation de l'acte litigieux par le juge qui s'applique obligatoirement. Une circulaire, jointe au dossier qui vient de vous être remis, rappelle ces dispositions.

Je rappelle qu'au delà de l'action du préfet, toute personne ayant intérêt à agir peut saisir le juge administratif d'un acte dont l'application lui ferait grief, que le préfet ait ou non exercé un contrôle de légalité.

● **Un contrôle de légalité modernisé : le développement de la télétransmission**

Dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité et du développement de l'administration électronique, le ministère de l'intérieur a engagé un programme de dématérialisation du contrôle de légalité qui prend la forme d'une application dénommée **ACTES** (aide au contrôle de légalité dématérialisé) ; il vise à permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent, de transmettre, par voie électronique, aux représentants de l'Etat, les actes soumis au contrôle de légalité. L'utilisation de ACTES s'étend progressivement.

II – LE CONTROLE BUDGETAIRE

Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle a posteriori spécifique, le contrôle budgétaire. Prévu aux articles L 1612-1 à L 1612-20 du CGCT, ce contrôle est exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).

L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif). Sont ainsi concernés : les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux, dont les établissements publics de coopération intercommunale.

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 documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

● **Les quatre objets du contrôle budgétaire**

- la date de vote et de transmission du budget primitif (article L 1612-2 du CGCT) : fixée au 31 mars et cette année de renouvellement au 15 avril, cette date est reportée jusqu'à la dernière notification des dotations allouées par l'Etat qui intervient aux environs de la mi-mai ; à compter de cette notification, les collectivités disposent encore d'un délai de 15 jours
- l'équilibre réel du budget (article L 1612-4 et 5 du CGCT)
- la date du vote du compte administratif et son équilibre (article L 1612-12 et 14 du CGCT)
- l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (article L 1612-15, 16 et 17 du CGCT).

III – LE CONSEIL AUX COLLECTIVITES

Ainsi, contrôle de légalité et contrôle budgétaire sont ils de nature à sécuriser les actes les plus importants des collectivités. Cet intérêt collectif est partagé et également conforté par le rôle de conseil que peuvent vous apporter les services des sous-préfectures et de la préfecture.

Les échanges au titre du conseil permettent d'apporter des précisions juridiques ou financières, mais il ne s'agit en aucun cas d'un rôle de consultant (notamment pour le montage des dossiers).

IV – L'INTERCOMMUNALITE

Aujourd'hui, au plan national, 87 % de la population vit sur le territoire de 2583 EPCI à fiscalité propre regroupant 33 636 communes soit 54,6 millions d'habitants.

Dans le Nord, comme au plan national, les EPCI à fiscalité propre ont connu un réel développement en 15 ans ; de 18 en 1992, ils sont aujourd'hui 49.

Ce développement, soutenu par l'Etat, en fait de toute évidence un élément structurant du territoire national.

Plusieurs rapports récents, émanant de la Cour des Comptes, du Conseil Economique et Social et du Parlement, en relèvent toutefois diverses insuffisances. Les difficultés signalées par ces rapports ne remettent pas en cause le bien fondé de la démarche intercommunale. Au contraire, celle-ci doit désormais être consolidée. La rationalisation et la simplification de l'intercommunalité doivent être poursuivies autour des quatre axes suivants : la rationalisation des périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières entre les EPCI et les communes.

S'agissant des périmètres, des regroupements ont déjà été opérés entre communautés de communes. Il faut poursuivre dans cette voie et s'interroger sur la pertinence des territoires des communautés de communes et d'agglomération, mais aussi sur la pertinence de la coexistence de multiples syndicats.

A ce titre, nous avons engagé une démarche visant, conformément à la volonté du législateur, à regrouper les 27 syndicats d'électricité existants au sein d'une structure départementale unique. Nous avons également engagé une réflexion sur l'activité de l'ensemble des syndicats.

Le travail de définition de l'intérêt communautaire a été largement engagé dès l'année 2005. Ce travail partenarial a permis de clarifier les conditions d'exercice des compétences.

Cette démarche a été engagée dans le Nord dès la parution de la loi du 13 août 2004. Elle s'est accompagnée d'une clarification de l'ensemble des compétences. Ainsi, la définition de l'intérêt communautaire est aujourd'hui achevée pour les 5 communautés d'agglomération et pour les 43 communautés de communes du département.

En revanche, la clarification des compétences et la rationalisation de leur contenu restent à poursuivre pour les communautés de communes autour des axes suivants :

- l'interdiction de la scission entre l'investissement et le fonctionnement
- la clarification de la ligne de partage entre les actions relevant des communes et celles qui reviennent à la communauté pour les compétences non soumises à la définition de l'intérêt communautaire
- les subventions octroyées par les EPCI qui sont souvent assimilées à des compétences
- les compétences nécessaires pour bénéficier de la DGF bonifiée
- les prestations de services.

Cette clarification opérée, il convient désormais que les EPCI exercent pleinement et effectivement les compétences qui leur ont été transférées. Ainsi, les communes ne doivent plus intervenir dans le champ de ces compétences, mais elles ne doivent pas, non plus, conserver les moyens dont elles disposaient pour les mettre en œuvre : les mises à disposition de biens nécessaires à l'exercice de ces compétences doivent être formalisées et donner lieu à la rédaction des procès-verbaux. De même, les transferts de compétence doivent être suivis le plus rapidement possible du transfert des services et des personnels concernés.