

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Circulaire du 13 décembre 2010 relative à la simplification de l'exercice du contrôle de légalité : champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département

NOR : IOCB1030371C

Références :

Articles L. 2131-1, 2 et 3 du CGCT pour les communes ; articles L. 3131-1 et L. 3131-2 du CGCT pour les départements ; articles L. 4141-1 et L. 4141-2 du CGCT pour les régions et article L. 5111-3 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale ;
Circulaire NOR : MCTB0600004C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité ;
Circulaire NOR : IOACA0917418C du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité ;
Circulaire NOR : IOCK0920444C du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme ;
Circulaire NOR : IOCB1001440C du 24 février 2010 relative à l'application de l'ordonnance n° 2009-1410 du 17 novembre 2009 portant simplification du contrôle de légalité ;
Circulaire NOR : IOCB1006399C du 10 septembre 2010 sur le contrôle de légalité en matière de commande publique.

Pièce jointe : liste des catégories d'actes non transmissibles.

*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
à Mesdames et Messieurs les préfets de département.*

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler les évolutions législatives récentes en matière de catégories d'actes des collectivités territoriales soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État et de vous inviter à poursuivre votre effort d'information auprès des collectivités qui continueraient à vous transmettre des actes non soumis à cette obligation.

1. La réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État

La dynamique de modernisation du contrôle de légalité a été engagée dès la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a réduit le nombre des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État.

La circulaire du 17 janvier 2006 a accompagné ce mouvement de modernisation du contrôle de légalité en définissant une politique de contrôle ciblée sur les actes présentant le plus d'enjeux pour l'État.

Plus récemment, l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité adoptée en application de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, a permis de nouveau, depuis le 1^{er} janvier 2010, de soustraire certains actes à l'obligation de transmission dans les domaines de la fonction publique territoriale (en dehors des actes liés au recrutement) et de la voirie routière. La circulaire du 24 février 2010 citée en référence vous apportait des précisions sur les conditions d'application de cette ordonnance.

Il n'en reste pas moins, au vu des pratiques observées, que de nombreux actes aujourd'hui non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département continuent d'être transmis par certaines collectivités territoriales. Ainsi, ces collectivités considèrent encore que, pour être exécutoires, leurs actes doivent être transmis au représentant de l'État et être revêtus de la preuve de leur réception.

Or, tous les actes et délibérations dispensés de l'obligation de transmission sont exécutoires de plein droit, dès qu'il a été procédé à leur publication, affichage ou notification, contrairement aux actes dont la transmission au représentant de l'État est requise et pour lesquels le caractère exécutoire est acquis à la date de réception de l'acte par les services de la préfecture ou de la sous-préfecture.

Au plan juridique, la distinction entre les actes selon qu'ils sont ou non soumis à l'obligation de transmission est particulièrement importante en ce qui concerne leur entrée en vigueur et par conséquent les délais de recours.

D'un point de vue pratique, cette distinction permet d'optimiser les tâches notamment matérielles qui pèsent sur les services préfectoraux en retirant de leur obligation de contrôle des actes qui ne doivent pas être contrôlés.

C'est la raison pour laquelle la présente circulaire vous apporte les éléments propres à vous permettre d'informer à nouveau les collectivités territoriales de votre département.

2. La distinction entre les actes soumis et non soumis à l'obligation de transmission au préfet

Aux termes des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales, sont désormais soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département, les actes suivants :

1° Les délibérations des assemblées délibérantes ou les décisions prises par délégation de celles-ci en application des articles L. 2122-22 pour les conseils municipaux, et L. 3211-2 pour les conseils généraux, à l'exception :

a) 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 ;

b) Des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exception de :

- celles relatives à la circulation et au stationnement ;
- celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (1), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme, ainsi que la déclaration préalable dans les conditions définies aux articles R. 423-7 et R. 423-8 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Au-delà des dispositions codifiées au sein du code général des collectivités territoriales, je vous rappelle que d'autres dispositions législatives peuvent prévoir la transmission d'actes au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité. En matière de fonction publique, c'est le cas de certains actes émanant des centres de gestion (art. 21 de la loi n° 84-53 du 6 janvier 1984) et du Centre national de la fonction publique territoriale (art. 12-3 de la même loi).

De la même manière, l'article L. 315-14 du code de l'action sociale et des familles prévoit que sont soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'État les délibérations des conseils d'administration des établissements publics sociaux ou médicosociaux. L'article R. 314-69 du même code de l'action sociale et des familles prescrit également la transmission des marchés des établissements sociaux et médicosociaux au représentant de l'État.

En revanche, tous les autres actes des collectivités locales n'ont pas à être transmis (notamment les actes de droit privé, actes pris au nom de l'État, actes de gestion courante, actes d'administration interne, conventions autres que celles mentionnées ci-dessus).

Je vous rappelle enfin qu'en application de l'article L. 2131-3 du CGCT, le préfet dispose du pouvoir de demander communication, à tout moment, d'un acte non soumis à l'obligation de transmission. Toutefois, le représentant de l'État ne peut déférer au tribunal administratif cet acte que dans un délai de deux mois à compter de sa communication, et uniquement si cette demande a été présentée dans les deux mois suivant la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

(1) En vertu du décret n°2009-1702 du 30 décembre 2009, ce seuil est fixé à 193 000 € HT. Les marchés d'un montant inférieur à ce seuil, quand bien même ils seraient signés par l'exécutif local en vertu de la délégation donnée par l'assemblée délibérante au titre de l'article L. 2122-22 (4°) du CGCT, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission. Voir, à ce sujet, la réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite n° 22352 du 23 mars 2006 de M. Piras, publiée dans le *JO Sénat* du 25 juin 2006.

Je vous invite à poursuivre votre effort d'information à destination des collectivités afin qu'à terme, la transmission d'un acte non soumis à l'obligation de transmission, ne soit plus que résiduelle.

Si vous le jugez utile, vous pourrez adresser sur la base de cette circulaire une instruction de rappel aux collectivités territoriales qui continueraient de vous adresser des actes non soumis à l'obligation de transmission. Vous pourrez également, pendant une période déterminée, à la suite d'une instruction de rappel adressée aux maires, mettre en place un tri des actes qui vous sont transmis alors qu'ils ne doivent pas l'être.

Dans ce but et afin de faciliter votre démarche, vous trouverez en annexe une fiche qui, sans prétendre à l'exhaustivité, dresse une liste indicative des principales catégories d'actes non soumis à l'obligation de transmission.

Je vous remercie de votre implication et de celle de vos services dans cette démarche de modernisation du contrôle de légalité.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des collectivités locales,
É. JALON

ANNEXE

PRINCIPALES CATÉGORIES D'ACTES NON SOUMIS À L'OBLIGATION DE TRANSMISSION
(LISTE NON EXHAUSTIVE ET INDICATIVE)

Décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police portant sur la circulation et le stationnement.

Arrêtés d'alignement individuel – article L. 112-1 du code de la voirie routière – acte purement déclaratif.

Décisions relatives aux débits de boissons temporaires – loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

Délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, de l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture de, au redressement et à l'élargissement des voies communales.

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.

Conventions relatives à certains marchés et accord-cadre d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret (193 000 € au 1^{er} janvier 2010).

Décisions implicites.

Décisions individuelles d'attribution d'aides financières et d'action sociale des établissements communaux et intercommunaux d'action sociale.

Les contrats de droit public non cités à l'article L. 2131-2 du CGCT.

Arrêtés de nomination des régisseurs d'avances ou de recettes – instruction codificatrice n° 06-031 ABM du 21 avril 2006.

Actes pris au nom de l'État régis par les dispositions qui leur sont propres ainsi que les actes relevant du droit privé – cf. article L. 2131-4 du CGCT.

Certificat de conformité en matière d'urbanisme – à l'exception de ceux délivrés par le maire au nom de l'État – article R. 462-1 du code de l'urbanisme.

Déclaration d'ouverture de chantier, attestation d'achèvement et de conformité de travaux.

Actes de droit privé : gestion du domaine privé de la collectivité, par exemple.

En matière de fonction publique, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, les actes et délibérations suivants :

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

Votre attention est appelée sur la possibilité pour le représentant de l'État de demander communication, à tout moment, d'un acte non soumis à l'obligation de transmission, en application de l'article L. 2131-3 du CGCT. Toutefois, le représentant de l'État ne peut le déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si cette demande a été présentée dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.