



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

Direction générale
des collectivités locales

contrôle de légalité

GUIDE PRATIQUE du contrôle de légalité

Mise à jour : Juin 2025



Préface

Le contrôle de légalité est une mission que la Constitution confie au représentant de l'État dans le département ou la région qui consiste à s'assurer de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales, leurs groupements et certains de leurs établissements publics.

Si la décision de déférer ou non un acte à la juridiction administrative relève du préfet, celui-ci ne peut agir seul : ce sont les agents chargés du contrôle de légalité qui analysent les actes et préparent les éléments permettant au préfet de prendre une décision éclairée, en droit et en fait.

La nouvelle version du guide du contrôle de légalité, organisée par fiches thématiques, a été conçue pour aider concrètement les agents en préfecture chargés de cette mission de contrôle. Ils auront à l'esprit non seulement la portée constitutionnelle qui s'attache à leur mission, mais également l'intérêt public qui s'exerce par leur entremise. Par leur travail, ils assurent l'application uniforme du droit sur le territoire, la sécurité juridique des actes, et participent à l'exercice de la libre administration des collectivités, dans un dialogue constant avec les services des autorités locales dont ils sont les interlocuteurs privilégiés.

Cette mission doit être exercée avec conscience, rigueur et discernement mais également avec fierté, car elle est une mission stratégique au service de l'intérêt général.

Je souhaite que ce guide pratique soit utile aux agents qui exercent, parfois dans des conditions d'urgence ou complexes, cette mission dont le caractère prioritaire n'est plus à démontrer.

La directrice générale des collectivités locales

Table des matières

Préface.....	1
Partie I : Qu'est-ce que le contrôle de légalité ?	5
Chapitre 1. Les principales caractéristiques du contrôle de légalité	6
Chapitre 2. La portée du contrôle de légalité	8
I. Assurer la sécurité juridique des actes	8
II. Assurer le caractère exécutoire des actes	9
Chapitre 3. L'évolution du rôle du contrôle de légalité depuis 1982	11
I. Le changement de régime juridique du contrôle de légalité avec la loi de décentralisation de 1982	11
II. La modernisation de l'exercice du contrôle de légalité depuis les années 2000	11
Chapitre 4. Le contrôle de légalité en chiffres	14
Partie II : Quels sont les acteurs du contrôle de légalité ?	17
Chapitre 1. Le service chargé du contrôle de légalité en préfecture.....	18
I. Une mission de coordination.....	18
II. Une mission de contrôle	18
III. Une mission de conseil	19
IV. Une mission de pilotage.....	19
V. Elaboration et transmission des stratégies locales de contrôle de légalité	19
Chapitre 2. La direction générale des collectivités locales (DGCL).....	22
I. La conception, l'impulsion et le suivi de la politique du contrôle de légalité au niveau national	22
II. L'appui et l'assistance juridique opérationnelle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)	23
Partie III : Quels sont les outils à disposition ?	25
Chapitre 1. Le SIACL (système d'information et d'appui au contrôle de légalité)	26
Chapitre 2. L'outil @CTES (aide au contrôle et à la transmission électronique sécurisée).....	27
I. La télétransmission des décisions soumises au contrôle de légalité du préfet.....	27
II. Le contrôle de la légalité des actes télétransmis.....	30
Chapitre 3. L'espace collaboratif sur RESANA.....	32
I. Objectifs.....	32
II. Fonctionnalités	33
III. Animation et accès	33
Chapitre 4. Les ressources documentaires utiles.....	34
Chapitre 5. Les formations.....	36
Partie IV : Quelles sont les étapes du contrôle de légalité ?.....	37

Chapitre 1. Quels sont les actes soumis au contrôle de légalité ?	38
I. Identification des actes soumis à l'obligation de transmission	39
II. Les actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État	55
III. Les actes exclus du contrôle de légalité.....	58
Chapitre 2. Quelles sont les modalités de réception des actes ?	61
I. Les modalités de réception des actes	61
II. L'autorité chargée de la transmission des actes au contrôle de légalité	63
III. L'autorité de réception des actes transmis au contrôle de légalité.....	63
IV. La délivrance de l'acte de réception ou la preuve de la réception	67
V. Le caractère complet du dossier transmis au contrôle de légalité et la demande de pièces complémentaires.....	68
VI. Les conséquences liées à un défaut de transmission ou à une transmission incomplète au contrôle de légalité	72
Chapitre 3. En quoi consiste le pré-contrôle des actes ?	75
I. L'organisation du tri des actes reçus.....	75
II. Identification des actes selon les priorités.....	78
III. Les modalités de gestion en préfecture des actes non obligatoirement transmissibles qui lui sont adressés par les collectivités locales	83
IV. La technique de greffe ou de bureau d'ordre	83
Chapitre 4. Comment s'exerce le contrôle sur les actes ?	88
I. Les délais du contrôle de légalité.....	88
II. Les notions de légalité externe et interne	93
III. Le contrôle de la légalité externe.....	94
IV. Le contrôle de la légalité interne	110
Chapitre 5. Quelles sont les spécificités liées aux droits locaux ?.....	117
I. Le contrôle de légalité à Paris, Marseille et Lyon	117
II. Le contrôle de légalité en Alsace-Moselle	121
III. Le contrôle de légalité pour les collectivités à statut particulier : la collectivité de Corse et la métropole de Lyon.....	124
IV. Le contrôle de légalité en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion....	125
V. Le contrôle de légalité à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	126
VI. Le contrôle de légalité en Polynésie française	127
VII. Le contrôle de légalité en Nouvelle-Calédonie.....	129
Chapitre 6. Quelles suites peuvent être données au contrôle de légalité ?.....	133
I. Le recours gracieux	133
II. Le référé préfectoral.....	135
III. La demande de suspension assortie au référé	139

IV. Le déféré sur demande.....	144
V. Le contentieux du contrôle de légalité	147
Partie V. Au-delà du contrôle de légalité, l'activité de conseil juridique	162
Chapitre 1. Le conseil juridique	163
I. Rappel des enjeux de la fonction de conseil juridique dans l'exercice du contrôle de légalité	163
II. Le contenu de la mission de conseil.....	163
Chapitre 2. La demande de prise de position formelle (« rescrit »).....	165
I. Qu'est-ce que la demande de prise de position formelle ?.....	165
II. Pourquoi ce dispositif a-t-il été créé ?.....	165
III. Quel est le cadre fixé par la loi ?.....	166
IV. Quel doit être le contenu de la demande adressée à la préfecture ?.....	166
V. Comment la préfecture doit-elle être saisie ?.....	167
VI. Comment procéder à une éventuelle demande de compléments ?	167
VII. Quelles sont les modalités de réponse à l'auteur de la demande ?.....	167
VIII. Comment s'effectue la transmission de l'acte concerné au contrôle de légalité ?.....	168
IX. Concernant la prise de position formelle en outre-mer.....	168

Partie I : Qu'est-ce que le contrôle de légalité ?



Chapitre 1. Les principales caractéristiques du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est la procédure par laquelle le représentant de l'État dans la région ou le département s'assure de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales, leurs groupements et certains de leurs établissements publics¹.

La transmission des actes des collectivités territoriales, prévue par les articles [L. 2131-1](#), [L. 3131-1](#), [L. 4141-1](#) et [L. 4423-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), assure le caractère exécutoire de ces actes et permet leur contrôle.

La transmission des actes pris par les groupements de collectivités territoriales est quant à elle prévue par les articles L. 5211-3 pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), L. 5421-2 et L. 5621-5 pour les établissements de coopération interdépartementale et interrégionale, L. 5711-1, L. 5731-3 et L. 5721-4 du CGCT pour les syndicats mixtes.

Ce contrôle est une mission que l'article 72 de la Constitution confie au représentant de l'État dans le département ou la région. Le dernier alinéa de l'article 72 dispose en effet que « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Il s'agit :

- d'un contrôle *a posteriori* exercé sur les actes des collectivités locales ;
- d'un contrôle visant à vérifier la légalité des actes et non leur opportunité ;
- d'un contrôle faisant intervenir le préfet en amont d'une éventuelle phase contentieuse. Son exercice débute dès la phase de transmission de l'acte au représentant de l'État ou à ses délégués dans l'arrondissement.

Le contrôle de légalité est une prérogative exclusive du préfet, qui déclenche, en cas d'illégalité observée, la saisine du juge administratif par la procédure du déféré préfectoral. Le juge peut ensuite sanctionner le non-respect de la légalité de l'acte.

Il est rendu nécessaire par le principe d'indivisibilité de la République. Celui-ci implique que les lois et les règlements nationaux soient respectés par les autorités publiques locales. Le contrôle de légalité permet donc d'assurer l'uniformité de l'application de la loi au sein de la République.

¹ Afin de faciliter la lecture, le terme « collectivités locales » sera employé afin d'évoquer les collectivités territoriales, leurs groupements et certains de leurs établissements publics.

Ce contrôle est également le corollaire de la décentralisation. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a en effet substitué au contrôle de tutelle exercé par l'État sur les collectivités locales (contrôle *a priori* et portant sur l'opportunité en sus de la légalité) un contrôle de légalité exercé *a posteriori*.

Il doit être un contrôle adapté, c'est-à-dire proportionné aux enjeux territoriaux. Le préfet, assisté des sous-préfets, est nécessairement, dans l'exercice de cette mission, dans un dialogue permanent avec les collectivités locales. Il a vocation à accompagner les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions, et ainsi à contribuer à la sécurité juridique de la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

L'intervention du représentant de l'État dans l'exercice de cette mission ne se limite donc pas à un rôle de vérificateur, veillant exclusivement à la conformité des actes qui lui sont transmis. Elle comprend également une fonction de conseil et d'assistance, avant que des actes ne soient adoptés. Cette mission de conseil est indissociable du contrôle. Elle permet de prévenir la commission d'irrégularités et d'éviter *in fine* que la régularisation des actes n'intervienne qu'à la suite d'une annulation par le juge dans des délais plus longs.

Chapitre 2. La portée du contrôle de légalité

La portée du contrôle de légalité est double. Tout d'abord, ce mécanisme permet d'assurer la sécurité juridique des actes des autorités locales. Ensuite, la transmission d'un acte au représentant de l'État est une formalité indispensable à l'acquisition de son caractère exécutoire.

I. Assurer la sécurité juridique des actes

L'exercice du contrôle de légalité permet au représentant de l'État de garantir que les actes adoptés par les autorités locales sont conformes aux lois et règlements nationaux.

A ce titre, l'action du préfet intervient à différents niveaux :

- en amont de la prise de décision, par le conseil que la préfecture peut dispenser aux élus ;
- au stade de l'examen de l'acte, au moment du contrôle proprement dit ;
- le cas échéant, dans le cadre d'une phase juridictionnelle pour obtenir l'annulation de l'acte lorsqu'une irrégularité a été constatée.

1. Le conseil (cf. « [Au-delà du contrôle de légalité, l'activité de conseil juridique](#) »)

Les préfectures et sous-préfectures sont amenées à assurer localement une mission d'information et de conseil auprès des exécutifs locaux et de leurs services. Cette mission de conseil est le corollaire du contrôle en ce qu'elle accompagne au mieux et en amont les collectivités, à leur demande, pour l'élaboration de décisions dans le cadre de situations nouvelles ou complexes, qu'elle prévient les irrégularités, et évite que la sanction d'une éventuelle violation de la règle de droit et le rétablissement de l'ordonnancement juridique n'interviennent qu'au terme de recours juridictionnels.

2. Le contrôle (cf. « [Quelles sont les étapes du contrôle de légalité](#) »)

Les actes soumis à obligation de transmission (cf. « [Identification des actes soumis à l'obligation de transmission](#) ») sont examinés par le service chargé du contrôle de légalité dans les préfectures. Les actes sont alors analysés au regard des règles de forme à respecter, des règles de procédure et de leur conformité au bloc de légalité. A l'issue de ce contrôle, le représentant de l'État informe les autorités locales des éventuelles irrégularités relevées et sollicite de leur part le retrait ou la régularisation de l'acte (cf. « [Le recours gracieux](#) »).

Le contrôle de légalité s'inscrit donc dans le cadre d'un dialogue permanent avec les autorités locales, en vue de réformer les décisions illégales et d'obtenir une amélioration des décisions publiques locales pour l'avenir. Pour autant, le préfet peut décider de déférer directement l'acte s'il considère que la situation impose immédiatement une action juridictionnelle.

3. L'action juridictionnelle du préfet (cf. « [Le déféré préfectoral](#) »)

Si une autorité locale refuse de mettre son acte en conformité avec la règle de droit, le représentant de l'État peut solliciter l'intervention du juge via un déféré préfectoral.

La décision de déférer un acte illégal est une décision discrétionnaire du préfet. Toutefois, son inaction peut engager la responsabilité de l'État en cas de faute lourde². Au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, la faute lourde est constituée dès lors que le représentant de l'État s'abstient, de façon répétée, de déférer des actes pour lesquels les illégalités se trouvent aisément décelables.

Alors même que des citoyens ou associations peuvent saisir le juge administratif pour contester la légalité d'un acte émanant d'une collectivité territoriale dès lors qu'ils justifient d'un intérêt à agir, le représentant de l'État n'a pas à justifier d'un intérêt à agir pour déférer un acte. Il dispose de prérogatives qui lui sont propres, y compris sur le plan contentieux (cf. notamment « [Le déféré préfectoral](#) »).

En outre, toute personne physique ou morale lésée par un acte unilatéral ou contractuel d'une autorité locale a la possibilité de demander au représentant de l'État de procéder à l'examen de la légalité de cet acte et de saisir éventuellement le juge administratif. Le régime juridique de ce déféré sur demande est spécifique³ (cf. « [Le déféré sur demande](#) ») et ne remet pas en cause la possibilité, pour l'administré, dès lors qu'il démontre un intérêt à agir, d'introduire un recours direct en excès de pouvoir⁴ contre un acte d'une collectivité territoriale pour en obtenir l'annulation, dans les conditions de droit commun définies par le code de justice administrative (CJA)⁵.

II. Assurer le caractère exécutoire des actes

Les actes pris par les autorités locales sont exécutoires dès qu'il a été procédé :

- à une mesure de publicité adéquate ;
- à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou la région ou à son délégué dans l'arrondissement⁶, lorsque le CGCT la prévoit.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 82-137 du 25 février 1982, a considéré que le représentant de l'État doit être en mesure de connaître la teneur des actes émanant des autorités locales au moment où ils sont rendus exécutoires afin qu'il puisse, s'il y a lieu, saisir sans délai la juridiction administrative.

² CE, 6 octobre 2000, *min. Int. c/ Cne Saint-Florent* ; CE, 21 juin 2000, *min. Équipement c/ Cne Roquebrune-Cap-Martin*.

³ Article [L. 2131-8](#) du CGCT.

⁴ CE Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, n° [86949](#).

⁵ Article [R. 421-1](#) du CJA.

⁶ Articles [L. 2131-1](#), [L. 3131-1](#), [L. 4141-1](#) et [L. 5211-3](#) du CGCT.

Toutefois, il a également jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que le caractère exécutoire de ces actes dépende, *dans tous les cas*, de leur transmission au représentant de l'État⁷.

C'est pourquoi certains actes pris par les autorités locales ne relèvent pas d'un régime de transmission obligatoire au représentant de l'État et sont donc exécutoires dès leur publication ou notification (cf. « [Les actes non soumis à l'obligation de transmission](#) »).

⁷ Décision [n° 2004-490](#) DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*; décision [n°2021-816](#) DC du 15 avril 2021, *Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution*.

Chapitre 3. L'évolution du rôle du contrôle de légalité depuis 1982

I. Le changement de régime juridique du contrôle de légalité avec la loi de décentralisation de 1982

Avant 1982, le contrôle des actes des autorités locales consistait en un contrôle *a priori*. Le préfet pouvait annuler les actes qu'il estimait illégaux avant leur entrée en vigueur. Il s'agissait d'un contrôle de tutelle, qui portait à la fois sur la légalité des actes par rapport aux normes en vigueur mais aussi sur leur opportunité.

Depuis la loi du 2 mars 1982, dite de décentralisation⁸, le système de la tutelle du préfet sur les collectivités locales a pris fin. En vertu du principe de libre administration des collectivités, leurs actes ne peuvent être annulés, par le juge, qu'après leur entrée en vigueur.

Malgré ce changement de régime, le préfet a conservé un rôle majeur dans le contrôle des actes des collectivités locales, puisqu'il peut déclencher, en cas d'illégalité observée, la saisine du juge par la procédure du déféré préfectoral. Il exerce un contrôle de légalité *a posteriori*, qui ne porte désormais que sur la légalité de l'acte et non, comme auparavant, sur son bien-fondé, sans qu'il ait à justifier d'un intérêt à agir. Sa capacité à contester les actes administratifs devant le juge administratif n'est toutefois pas exclusive, puisque cette possibilité est également ouverte aux personnes physiques ou morales, sous réserve toutefois qu'elles justifient d'un intérêt à agir. Ces mêmes personnes peuvent également demander, sous certaines conditions, que le préfet défère l'acte qu'elles considèrent illégal (cf. « [Le déféré sur demande](#) »).

II. La modernisation de l'exercice du contrôle de légalité depuis les années 2000

Dans un contexte d'inflation du nombre des actes, de réformes des structures administratives et d'accroissement des compétences des collectivités locales, il est apparu nécessaire, au début des années 2000, d'engager un processus de modernisation du contrôle de légalité allant dans le sens d'une simplification et d'un allègement de son organisation.

Le mouvement de modernisation du contrôle de légalité engagé a permis de faire évoluer la mission à la fois dans son organisation et dans les modalités de son exercice.

⁸ [Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.](#)

1. La rationalisation de l'organisation du contrôle

La rationalisation de l'organisation du contrôle s'est traduite par :

- la centralisation de l'activité de contrôle de légalité en préfecture, avec la création de pôles départementaux dédiés, alors qu'auparavant le contrôle était effectué en sous-préfectures dans les arrondissements. Les sous-préfets ont néanmoins conservé un rôle de conseil et d'accompagnement auprès des élus;
- le développement du recours à l'appui des services déconcentrés dans l'exercice du contrôle de légalité (en particulier les DDT(M)⁹ en matière d'urbanisme et les DDFIP¹⁰ en matière budgétaire);
- l'incitation à élaborer chaque année une stratégie locale de contrôle prenant en compte à la fois les priorités nationales (urbanisme, fonction publique territoriale et commande publique) et les priorités locales propres à chaque département;
- la mise en place d'un greffe ou bureau d'ordre dans certains services du contrôle de légalité afin de permettre aux agents contrôleurs de se concentrer sur le contrôle et non sur la réception et le tri des actes;
- la création du pôle interrégional du contrôle de légalité (PIACL) de la direction générale des collectivités locales (DGCL), situé à Lyon, qui est une équipe d'appui et d'expertise juridique à disposition des préfectures ;
- l'élaboration d'une formation en ligne sur le contrôle de légalité (« tronc commun») à l'attention des agents chargés du contrôle de légalité et accessible dès la prise de fonction ;
- l'amélioration des outils du contrôle par le développement de la dématérialisation avec l'application @CTES, afin de faciliter notamment la procédure de contrôle des actes.

2. L'allégement des modalités de contrôle

Deux réformes ont conduit à alléger l'exercice du contrôle de légalité :

- la mise en place d'une stratégie de contrôle ciblée sur les actes dits prioritaires, c'est-à-dire les plus importants en termes d'enjeu¹¹:

Elle repose sur le principe selon lequel le contrôle des préfets doit prioritairement porter sur les actes des collectivités locales intervenant dans les domaines définis par circulaire. Dans les autres domaines d'intervention des collectivités, le contrôle du préfet peut être moins approfondi ou faire l'objet de contrôles ciblés ou aléatoires.

L'objectif est de garantir une plus grande homogénéité du contrôle de légalité, tout en permettant aux préfets de recentrer le contrôle et de le proportionner aux enjeux locaux.

⁹ Directions départementales des territoires (et de la mer).

¹⁰ Directions départementales des finances publiques.

¹¹ Voir notamment en ce sens la [circulaire du 25 janvier 2012](#).

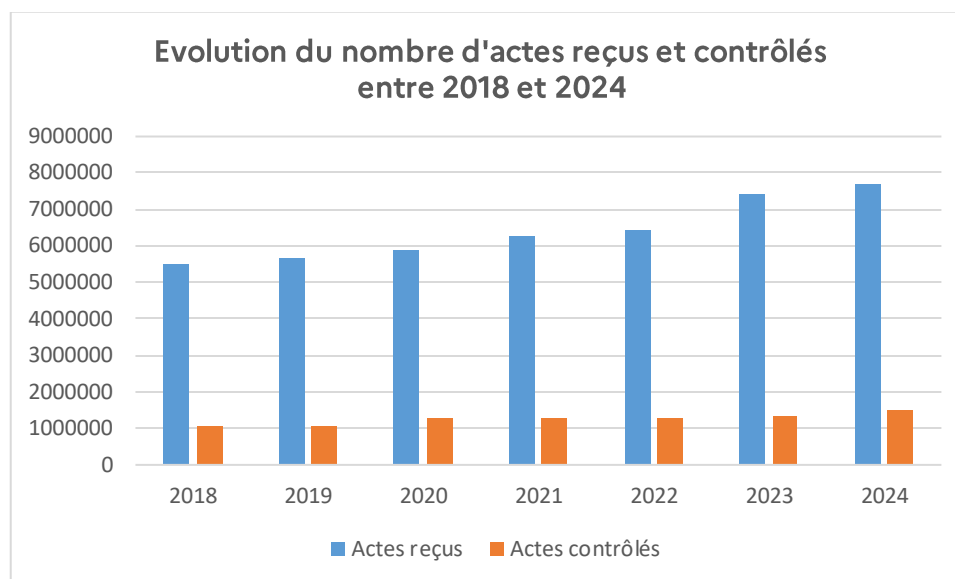
- la réduction des actes soumis à l'obligation de transmission au préfet prévue par la loi du 13 août 2004¹² et l'ordonnance du 17 novembre 2009¹³:

Ont par exemple été retirés de l'obligation de transmission certaines décisions relatives à la voirie ou à la circulation, ou encore les certificats de conformité en matière d'urbanisme. Il s'agissait de recentrer les contrôles sur les actes les plus sensibles ou à enjeux. Toutefois, en contrepartie de cet allègement de l'obligation de transmission, le préfet s'est vu reconnaître un droit d'évocation afin de pouvoir demander aux collectivités locales à tout moment, s'il l'estime nécessaire, la communication de tout acte non soumis à l'obligation de transmission.

¹² [Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.](#)

¹³ [Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité.](#)

Chapitre 4. Le contrôle de légalité en chiffres



(Source DMAT/SDAT-données indigo)

7 723 866 actes ont été reçus par les préfetures en 2024 (contre 7 440 318 en 2023 et 6 463 058 en 2022) et 1 527 342 ont été contrôlés (contre 1 337 674 en 2023 et 1 258 499 en 2022). Le taux de contrôle des actes prioritaires se situe, en 2024, à 83,19%. Ce taux est en légère diminution par rapport à l'année précédente (84,5% en 2023 et 83,8% en 2022).

Il peut varier en fonction du périmètre des priorités locales définies dans les stratégies de contrôle élaborées par les préfets. En effet, le resserrement par les préfetures du nombre de priorités locales peut expliquer qu'un certain nombre d'actes soit contrôlé sans pour autant relever de catégories prioritaires. Il en va ainsi, par exemple, des actes en matière d'intercommunalité, qui peuvent recouvrir des enjeux politiques et financiers importants, sans pour autant être toujours définis comme des actes prioritaires.

Enfin, une part importante du temps de contrôle peut être consacrée à l'examen d'actes non prioritaires, mais ayant fait l'objet d'un signalement en interne à la préfeture ou par un tiers.

Actes reçus et contrôlés en 2024

Année 2024	Total
Total des actes reçus	7 723 866
<i>dont priorités nationales</i>	570 895
<i>dont priorités nationales + locales</i>	1 102 274
Commande publique	782 672
<i>dont prioritaires</i>	172 801
Fonction publique territoriale	1 192 027
<i>dont prioritaires</i>	127 475
Urbanisme	2 127 794
<i>dont prioritaires</i>	270 619
Autres	3 621 373
<i>dont priorités locales</i>	531 379
Total des actes contrôlés	1 527 342
Prioritaires commande publique	141 843
Prioritaires fonction publique territoriale	109 542
Prioritaires urbanisme	226 238
Priorités locales	439 318
Non prioritaires	610 401

(Source DMAT/SDAT-données indigo)

Le taux de contrôle des actes prioritaires oscille entre 82 % et 90 % entre 2018 et 2024.

Evolution du contrôle des actes prioritaires entre 2018 et 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux de contrôle des actes prioritaires	90,42%	88,73%	82,20%	83,04%	83,79%	84,53%	83,19%
<i>dont commande publique</i>	88,38%	86,03%	77,69%	83,74%	83,90%	83,73%	82,08%
<i>dont fonction publique territoriale</i>	92,28%	90,53%	76,37%	79,70%	86,22%	88,09%	85,93%
<i>dont urbanisme</i>	89,21%	85,66%	87,23%	76,48%	87,23%	86,13%	83,60%
<i>dont priorités locales</i>	91,36%	90,93%	82,34%	87,55%	81,57%	83,14%	82,67%

(Source DMAT/SDAT-données indigo)

Contentieux - Année 2024	Total
Déférés déposés sur la période	570
Déférés jugés sur la période	398
Déférés gagnés sur la période	294
Taux de déférés gagnés sur le nombre de déférés jugés dans l'année	73,87%

(Source DMAT/SDAT : données élémentaires Indigo)

En 2024, sur plus d'1,5 million d'actes contrôlés, 13 824 recours gracieux ont été effectués.

S'agissant de la phase contentieuse, on observe en 2024, une baisse significative du nombre d'affaires portées devant le juge administratif avec déférés 570 contre 897 en 2023.

Le taux de déférés ayant donné lieu à jugement favorable pour les préfets est légèrement supérieur à 70%. Plus largement, sur l'ensemble des actions contentieuses (procédures au fond et demandes de suspension) engagées par le préfet, 77,11% ont connu une issue favorable, soit parce que le jugement ou l'ordonnance a été favorable au préfet, soit parce que le préfet s'est désisté à la faveur, en général, d'un retrait de l'acte contesté. A titre d'illustration, ce taux était de 84,38% en 2023 et de 73% en 2013.

Partie II : Quels sont les acteurs du contrôle de légalité ?



Chapitre 1. Le service chargé du contrôle de légalité en préfecture

Sous l'autorité du secrétaire général de la préfecture, et relayé par le directeur chargé des relations avec les collectivités locales, le service chargé du contrôle de légalité applique les lignes directrices du contrôle de légalité fixées par les directives nationales ministérielles (circulaires). Ces directives sont déclinées dans une stratégie locale de contrôle arrêtée chaque année par le préfet.

Par ailleurs, aux termes de l'article 14 du décret n°2004-374 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, le sous-préfet d'arrondissement assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'Etat et, sous son autorité, « *participe à l'exercice du contrôle administratif et aux conseils aux collectivités* ». Le service chargé du contrôle de légalité est donc également l'interlocuteur privilégié des sous-préfets, avec lesquels il échange sur les éléments de contexte local, les projets de lettres d'observations ou de recours gracieux ainsi que sur les projets de déférés, signés par le préfet.

I. Une mission de coordination

Le service chargé du contrôle de légalité met en œuvre, anime et coordonne la politique départementale du contrôle de légalité, en prenant en compte les priorités nationales et locales.

A ce titre, il définit, chaque année, en lien avec les sous-préfectures et les autres services déconcentrés de l'Etat, notamment les directions départementales interministérielles (DDI)¹⁴, une stratégie locale de contrôle, support de la mission constitutionnelle menée par le préfet.

Il propose un réajustement de son contenu chaque année en fonction du bilan de sa mise en œuvre.

Enfin, il assure et coordonne les relations institutionnelles avec les partenaires de l'Etat en matière de contrôle de légalité.

II. Une mission de contrôle

Le service chargé du contrôle de légalité est chargé de la réception des actes en version papier et dématérialisée. Il en effectue ensuite le contrôle proprement dit (cf. « [Comment s'exerce le contrôle des actes](#) »)

Il rédige les lettres de demandes de pièces complémentaires, les recours gracieux et les lettres d'observations pour l'avenir.

¹⁴ DDTM, DDFiP, direction départementale de la protection des populations (DDPP).

Il assure, le cas échéant avec le service juridique de la préfecture, la production contentieuse et la défense orale des dossiers devant les juridictions.

III. Une mission de conseil

Le service chargé du contrôle de légalité assure le conseil au préfet et aux sous-préfets, il vient en appui des sous-préfectures dans l'exercice de cette mission.

Il assure l'accompagnement des collectivités locales par la transmission d'informations juridiques et l'appui à la mise en œuvre des réformes (cf. « Au-delà du contrôle de légalité, l'activité de conseil juridique »).

IV. Une mission de pilotage

Dans le cadre d'un contrôle centralisé, il assure l'interface avec les sous-préfectures au profit desquelles il assure une prestation de services en matière de conseil et de contrôle.

Il administre localement l'application @CTES et assure la promotion de cet outil auprès des collectivités locales¹⁵.

Il est chargé, en lien avec les sous-préfectures et les DDI, et notamment la DDT(M), de la collecte des données chiffrées sur le volume de l'activité nécessaires au renseignement des indicateurs INDIGO. Il en assure le suivi et participe aux analyses semestrielles avec le contrôleur de gestion de la préfecture.

V. Elaboration et transmission des stratégies locales de contrôle de légalité

Pour rappel, depuis la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, les préfets exercent le contrôle de légalité dans le cadre d'un plan stratégique départemental de contrôle dont le contenu est défini en référence aux orientations de la circulaire du 25 janvier 2012, laquelle distingue trois niveaux de contrôle des actes soumis à l'obligation de transmission :

- les priorités nationales : elles constituent un socle commun de contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire et concernent les dossiers à enjeux dans les trois domaines que sont la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale ;

¹⁵ A cette fin, il peut s'appuyer sur les fiches disponibles sur l'intranet de la DGCL.

- les priorités locales: les préfets disposent de la capacité d'ajuster leur contrôle en fonction du contexte local et des caractéristiques propres à chaque département, notamment d'un point de vue géographique et socio-économique en définissant des priorités locales. Celles-ci peuvent aussi consister à compléter les priorités nationales. Par exemple, les seuils de contrôle des marchés publics définis dans les priorités nationales peuvent être abaissés en fonction de la taille des collectivités et de la nature des marchés passés. En matière d'urbanisme, les ajustements opérés peuvent permettre d'identifier le contrôle des autorisations du droit des sols afin que l'attention soit portée sur l'ensemble des permis délivrés dans les zones à risques (inondations, submersion marine, risques industriels ou technologiques);
- les autres actes: pour l'ensemble des autres actes qui n'entrent pas dans les deux catégories précédentes, les préfets ont, au regard des moyens disponibles, la capacité d'arrêter les conditions et modalités de leur examen.

En tenant compte des orientations fixées par les circulaires relatives au contrôle de légalité, les préfets sont donc chargés d'arrêter chaque année une stratégie de contrôle de légalité, notamment appuyée sur les observations remontées par les sous-préfets et après une concertation, en tant que de besoin, avec les chefs de services déconcentrés.

Au titre de leur mission de contrôle de légalité des actes des collectivités, l'élaboration de ce document relève de la compétence et de l'appréciation des préfets.

Il convient notamment de rappeler que ces stratégies locales comportent deux volets :

Les « priorités nationales » de contrôle constituent un socle de contrôle prioritaire harmonisé sur le territoire national :

[La circulaire du 25 janvier 2012](#) précise, pour les priorités nationales du contrôle de légalité que sont **la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale**, les actes dont le contrôle présente un enjeu majeur et qui nécessitent une vigilance particulière.

Ces trois domaines font l'objet de circulaires dédiées venant préciser les modalités de contrôle (points de contrôle, pièces nécessaires...).

L'objectif est de concentrer les efforts de contrôle sur les matières présentant le plus d'enjeux pour l'Etat.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une quatrième priorité nationale, les préfets sont également invités à **accorder une attention particulière au contrôle des actes en matière d'interventions économiques**. [L'instruction du 26 janvier 2017](#) appelle en effet à la vigilance quant aux actions des collectivités locales en matière de développement économique et d'aides aux entreprises, afin de prendre en considération le cadre juridique prévu pour ces actions par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

Par ailleurs, dans le cadre de [l'instruction du 31 décembre 2021](#) relative au contrôle de légalité, des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, les préfets sont invités à être particulièrement vigilants aux actes susceptibles de ne pas respecter les **principes de laïcité et de neutralité**.

Les « priorités locales » de contrôle liées aux spécificités de chaque territoire :

Les priorités définies par les préfets peuvent :

- reprendre les actes relevant des trois domaines exposés ci-dessus au titre des priorités nationales, pour en renforcer le contrôle éventuellement au regard de spécificités locales;
- résulter de l'identification de risques particuliers liés aux caractéristiques du territoire. Il peut s'agir de risques juridiques liés au contexte départemental (comme par exemple des actes adoptés dans les zones concernées par la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 ou la loi « Montagne » du 9 janvier 1985) ou des risques juridiques liés à la fragilité de certaines structures (comme par exemple les actes des collectivités inscrites au réseau d'alerte des finances locales ou ceux des collectivités qui, sur une période donnée, auraient commis des illégalités répétées).

L'objectif pour chaque préfecture est de tendre vers un contrôle de 100 % des actes entrant dans le champ des priorités définies dans la stratégie locale. Toutefois, afin de réserver du temps pour un contrôle sur des actes non prioritaires, un résultat autour de 90% semble pertinent afin de concentrer les efforts de contrôle sur les domaines présentant le plus d'enjeux.

Afin d'atteindre cet objectif, les préfets ajustent et affinent chaque année leur stratégie de contrôle en évitant deux écueils : une stratégie trop large impliquant un taux contrôle insuffisant des actes prioritaires par manque de moyens et une stratégie inadaptée qui amènerait les agents contrôleurs à passer trop de temps sur des actes non prioritaires.

Une fois ces stratégies locales de contrôle de légalité élaborées ou mises à jour, il convient de les transmettre au bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique de la DGCL (dgcl-controle-de-legalite@dgcl.gouv.fr), qui demeure à votre disposition pour toute question.

Chapitre 2. La direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le contrôle de légalité est une politique publique par essence interministérielle, dans la mesure où il s'agit de faire respecter des normes relevant de différents départements ministériels. Sa coordination est assurée par la DGCL.

I. La conception, l'impulsion et le suivi de la politique du contrôle de légalité au niveau national

L'animation de la politique du contrôle de légalité est assurée par le bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique de la DGCL (bureau CIL1), constitué de deux pôles (un pôle juridique et un pôle dématérialisation).

Plus spécifiquement, ce bureau :

- rédige les textes relatifs au contrôle de légalité (lois, règlements) et conçoit les instructions-cadres thématiques (circulaires) relatives à sa modernisation et à la définition de la stratégie nationale de contrôle ;
- anime le réseau du contrôle de légalité :
 - apporte un appui juridique aux préfetures, en lien avec le PIACL, tant en matière de procédure contentieuse liée à l'exercice du déferé préfectoral que sur des questions et problématiques de fond,
 - diffuse des outils relayant une doctrine (foires aux questions - FAQ, fiches pratiques...),
 - organise la journée annuelle du contrôle de légalité ;
- crée les conditions pour que les collectivités locales puissent télétransmettre leurs actes aux préfetures, et donne aux services compétents les moyens d'effectuer dans l'application @CTES le contrôle des actes télétransmis ;
- organise des déplacements en préfetures, afin d'échanger sur l'exercice de la mission de contrôle de légalité et d'identifier les bonnes pratiques locales pouvant être diffusées et mutualisées. Ces déplacements se font à l'invitation des secrétaires généraux ou à l'initiative de la DGCL. La demande peut être adressée au secrétariat du bureau CIL1 (dgcl-sdcil-cil1-secretariat@interieur.gouv.fr) ;
- élabore, à l'attention du Parlement, le rapport triennal du Gouvernement sur le contrôle *a posteriori* exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités locales ;
- participe à la définition des indicateurs d'activité du contrôle de légalité. Il assure également un suivi régulier pour l'élaboration d'un bilan statistique annuel et contribue aux programmes et rapports annuels de performance ;

- élabore, en lien avec la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) de la direction des ressources humaines (DRH) du ministère, des mallettes pédagogiques de formation.

II. L'appui et l'assistance juridique opérationnelle du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)

Installé à Lyon, le PIACL a été créé à titre expérimental le 1^{er} septembre 2002 au bénéfice de vingt préfectures. Sa compétence territoriale a été progressivement étendue à l'ensemble du territoire national, en dernier lieu à la région Île-de-France en 2015. Seules les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution ne relèvent pas de son champ de compétence.

Service de la DGCL, le PIACL a essentiellement une mission d'assistance juridique mais il assure également un rôle en matière de formation et d'information.

Il a vocation à répondre à toutes les questions d'ordre juridique et qui ont trait à l'organisation, au fonctionnement et aux compétences des collectivités. Il peut être saisi par une préfecture ou une sous-préfecture sur une question de contrôle de légalité ou de contrôle budgétaire. Il intervient également dans le domaine du conseil aux collectivités ainsi que dans celui du contentieux (référé, déféré). La saisine se fait via le SIACL (système d'information et d'appui au contrôle de légalité) (cf. « Le SIACL »).

Doté initialement de trois chambres (chambre 1 : intercommunalité, domanialité, urbanisme, affaires scolaires, chambre 2 : commande publique et institutions locales, chambre 3 : fonction publique territoriale, police administrative, services publics locaux), le pôle s'est vu renforcé par deux nouvelles chambres pour répondre aux besoins des préfectures.

En 2017, le PIACL a été doté d'une chambre 4 « dossiers complexes », faisant appel à diverses branches du droit : droit de la commande publique, droit de la propriété, droit public des affaires etc. Les préfectures, et notamment les services chargés du développement du territoire (et donc pas directement du contrôle de légalité), s'interrogent en effet souvent sur des projets faisant appel à des montages contractuels particuliers inspirés du secteur privé (bail emphytéotique, vente en l'état futur d'achèvement, crédit-bail ou encore concession d'aménagement) ainsi que sur le portage de certains projets par des entreprises publiques locales, des sociétés coopératives d'intérêt collectif ou des groupements d'intérêt public. Cette chambre traite également, depuis 2021, du droit des interventions économiques.

Elle constitue un outil innovant qui propose :

- une prestation intégrée : en plus de la méthode traditionnelle (réponse à des questions de droit préalablement identifiées et formalisées par la préfecture), le pôle est en mesure de faire l'analyse d'un dossier complet ;
- une transversalité : chaque dossier fait l'objet d'un suivi individualisé par la chambre, à même de mobiliser les diverses compétences du PIACL et de prendre en compte les différents enjeux identifiés par les services de l'État ;

- une continuité : le chargé de mission est en mesure d'accompagner à court, moyen et long termes les services de l'État tout au long de leur démarche (conseil, éventuellement dès la phase de la conception, contrôle, dialogue, contentieux).

Cette chambre ne concerne donc pas uniquement le contrôle de légalité *stricto sensu*, mais a vocation à être au service des préfectures lorsqu'elles accompagnent ou conseillent les collectivités dans la réalisation de leurs montages ou opérations. Elle propose aux préfets un appui à l'ingénierie territoriale pour permettre aux projets des territoires d'aboutir dans de bonnes conditions de sécurité juridique, technique et financière. A ce titre, cette chambre peut être saisie par les sous-préfets ou par des chargés de missions qui suivent des projets Etat-collectivités.

Par ailleurs, une chambre 5 « contrôle budgétaire » a également été créée. Sa mission consiste à apporter une assistance aux préfectures sur les points-clefs de contrôle des actes budgétaires (vote du budget, équilibre, déficit du compte administratif...). Cette chambre exerce un suivi des budgets annexes des collectivités et participe à l'élaboration du rapport triennal du contrôle budgétaire.

Il est à noter que les avis du PIACL sont conçus comme des aides à la décision du préfet qui dispose de toute latitude pour en tenir compte ou pas. L'avis rendu ne doit donc pas être communiqué tel quel aux collectivités locales.

Le PIACL assure en outre des formations dans les domaines liés au contrôle de légalité et traités par les chambres du pôle, ainsi qu'une veille jurisprudentielle en matière de commande publique, de fonction publique territoriale, d'urbanisme et de domanialité, à l'attention des préfectures. Des webinaires thématiques sont également proposés aux préfectures sur un point de droit particulier, sur l'application d'une réforme (tous les trimestres).

Partie III : Quels sont les outils à disposition ?



Chapitre 1. Le SIACL (système d'information et d'appui au contrôle de légalité)

L'application SIACL constitue l'interface de dialogue entre les services chargés du contrôle de légalité ou du contrôle budgétaire et le PIACL.

Cet outil est accessible aux préfetures et sous-préfetures, ainsi qu'aux agents exerçant le contrôle de légalité dans des services déconcentrés, notamment, sous certaines conditions, dans les DDT(M).

Ce système d'information permet à une préfeture de poser une question (saisine) qui donne lieu à un avis juridique avec un délai de réponse adapté à l'urgence de la situation. Les saisines doivent être complétées par toutes pièces utiles. Une première analyse juridique doit être réalisée par la préfeture.

Le SIACL contient une base de données de l'ensemble des avis rendus par le PIACL depuis sa création, un fonds documentaire destinés à aider les agents dans leur mission (veilles jurisprudentielles, grilles d'appui au contrôle de légalité, guides méthodologiques, etc.), et une sélection des sites internet utiles au contrôle de légalité.

La base documentaire du SIACL est régulièrement enrichie au gré de l'actualité du droit des collectivités locales.

Pour accéder à l'application SIACL, la création préalable d'un compte doit être demandée via les adresses suivantes :

- pour les préfetures et sous-préfetures :

https://siac1.dgcl.minint.fr/custom/siac1/apps/maarch_entreprise/addons/CreateAccount/createAccount.php

- pour les autres services déconcentrés de l'Etat et l'administration centrale :

http://siac1.interieur.ader.gouv.fr/apps/maarch_entreprise/index.php?display=true&page=login

Chapitre 2. L'outil @CTES (aide au contrôle et à la transmission électronique sécurisée)

I. La télétransmission des décisions soumises au contrôle de légalité du préfet

Certaines collectivités locales ont l'obligation de transmettre leurs actes par voie électronique.

En effet, depuis le 7 août 2020, l'[article 128](#) de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a complété les articles L. 2131-1, L. 3131-2, L. 4141-2 et L. 5211-3 du CGCT, afin de rendre obligatoire, pour les communes de plus de 50 000 habitants, les départements, les régions et les EPCI à fiscalité propre, la transmission au contrôle de légalité de leurs actes par voie électronique.

Seuls les actes réceptionnés dans l'application @CTES sont considérés comme télétransmis dans les conditions prévues par le CGCT¹⁶.

1. La chaîne de télétransmission historique

La DGCL a mis en place en 2004 une procédure de transmission dématérialisée des actes des collectivités locales au préfet au titre du contrôle de légalité.

Cette procédure concerne l'ensemble des actes des collectivités locales, quelle qu'en soit la forme juridique ou la matière.

Les objectifs pour les services de l'Etat sont :

- l'allégement des tâches matérielles ;
- un recentrage sur le travail d'expertise ;
- l'accélération des échanges des préfetures et des sous-préfetures avec les collectivités locales ;
- un support de travail en réseau entre les services déconcentrés de l'Etat ;
- la computation automatique des délais.

L'application permet également aux collectivités :

- de réduire les impressions sur papier ;
- de réduire les coûts d'impression et d'envoi ;
- d'accélérer les échanges ;
- de rendre les actes exécutoires dans les meilleurs délais ;
- de sécuriser les échanges avec l'Etat.

La télétransmission suppose l'intervention d'un tiers appelé « opérateur de télétransmission ».

¹⁶ Article L. 2131-1 du CGCT.

Ce dernier doit préalablement avoir fait homologuer par le ministère de l'intérieur son dispositif de télétransmission. L'homologation permet de garantir que le dispositif est conforme au cahier des charges établi par le ministère de l'intérieur, lequel encadre et sécurise le processus technique de télétransmission.

Les collectivités locales ne se connectent pas directement à l'application @CTES, mais déclenchent la télétransmission soit depuis un logiciel métier interfacé au portail de leur opérateur de télétransmission, soit directement depuis ce portail. Des contrôles techniques sont effectués par l'opérateur de télétransmission. S'il ne relève aucune anomalie de sécurité, l'opérateur de télétransmission conditionne les fichiers qui lui ont été remis dans une « enveloppe technique » qu'il horodate, et la remet au ministère de l'intérieur en vue de son intégration dans l'application @CTES.

Si « l'enveloppe » est intégrée, l'application @CTES génère un accusé de réception à partir duquel l'opérateur de télétransmission ou l'éditeur du logiciel métier pourra, le cas échéant, apposer une sorte de tampon de réception. Cette pratique du « tampon », très répandue, n'est pas encadrée réglementairement.

Si « l'enveloppe » est rejetée, l'application @CTES génère un accusé de non réception qui explique la cause de l'échec de la télétransmission. C'est l'opérateur de télétransmission qui gère ces cas d'échec.

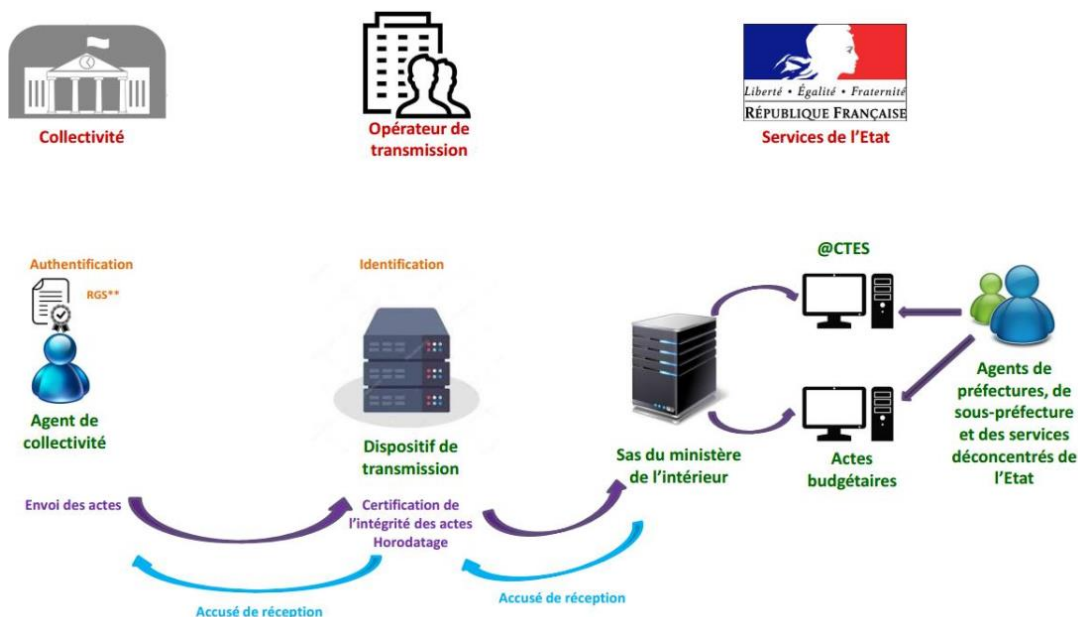
La norme d'échange des opérateurs de télétransmission n'autorise pas la télétransmission des dossiers afférents aux décisions tacites.

La télétransmission des actes au moyen d'un dispositif homologué est conditionnée par la signature d'une convention de télétransmission entre la collectivité et la préfecture, et par l'enregistrement de la collectivité émettrice dans l'application @CTES.

Les actes sont télétransmis dans les conditions prévues par la convention. Elle précise le dispositif de télétransmission qui est utilisé, énumère les catégories d'actes télétransmis, et fixe la nomenclature locale des matières d'actes à respecter.

La présentation des principes de la télétransmission des actes au moyen d'un dispositif homologué et la liste des dispositifs de télétransmission homologués sont mis en ligne sur le site intranet de la DGCL et sur le portail des collectivités locales (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>).

Schéma global du système d'information @CTES



Source: intranet DGCL – présentation du système d'information @CTES

2. Les nouvelles chaînes de télétransmission depuis 2022

Il existe depuis 2022 des dispositifs de télétransmission qui sont dispensés d'homologation ministérielle du fait qu'ils sont développés par les services de l'Etat. Il s'agit d'interfaces construites pour faire dialoguer l'application @CTES avec des applications pilotées par d'autres départements ministériels et positionnées en amont du contrôle de légalité.

Le recours des collectivités locales à ce type de dispositif de télétransmission n'est pas conditionné à la passation d'une convention de télétransmission.

La liste des dispositifs de télétransmission dispensés d'homologation est établie par un arrêté interministériel¹⁷.

L'interface entre la plateforme PLAT'AU de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'application @CTES, mise en service le 1^{er} janvier 2022, concerne la télétransmission des autorisations d'urbanisme. La particularité de cette interface est qu'elle permet aussi, depuis le 14 juin 2023, la télétransmission des dossiers afférents aux décisions tacites.

L'interface entre le Géoportail de l'urbanisme (GPU) et l'application @CTES, mise en service le 1^{er} mars 2023, concerne quant à elle la télétransmission des délibérations afférente aux documents d'urbanisme par un lien mis à disposition dans @CTES.

¹⁷ Article [R.2131-2-A](#) du CGCT.

Dans tous les cas, la télétransmission est considérée comme effectuée si l'application @CTES a généré un accusé de réception. Le fichier de l'acte doit obligatoirement être au format PDF pour que la télétransmission puisse réussir.

Le fonctionnement des deux interfaces est présenté sur le site intranet de la DGCL (<http://dgcl.minint.fr/index.php/cadre-institutionnel/controle-de-legalite-et-controle-budgetaire/actes-1/interface-entre-plat-au-et-ctes>).

II. Le contrôle de la légalité des actes télétransmis

Les actes transmis par voie électronique conformément aux dispositions du CGCT sont accessibles aux services chargés du contrôle de légalité depuis l'application @CTES.

1. Les données accessibles dans l'application @CTES

L'application @CTES contient essentiellement des fichiers et assez peu d'informations portées par des données structurées.

Un écran de « suivi des actes » présente la liste des actes associés à un « service attributaire ». Le choix d'un acte à contrôler ouvre l'écran de « suivi d'un acte » qui affiche l'acte, la liste des pièces jointes et diverses informations clés, notamment la date limite de recours du préfet.

Les actes sont automatiquement orientés vers un service attributaire donné en application de règles de routage établies par chaque préfecture. Les critères utilisés sont la matière de l'acte, le service attributaire et la nature de l'émetteur.

Si l'acte a transité par un opérateur de télétransmission, l'émetteur a dû apporter, au moment de remettre son dossier à l'opérateur, des informations portées par des données structurées : la nature de l'acte (délibération, convention...), la matière de l'acte et l'objet de l'acte :

- la nature de l'acte est choisie par l'émetteur dans une liste établie au niveau national par la DGCL (acte réglementaire, individuel...),
- la matière de l'acte est choisie par l'émetteur dans une liste établie au niveau national par la DGCL et/ou par chaque département dans le respect du cadre national,
- l'objet de l'acte est saisi librement par l'émetteur.

La nature et la matière des décisions télétransmises via les interfaces PLAT'AU-@CTES et GPU-@CTES sont déduites par @CTES. Leur objet dépend des données enregistrées sur PLAT'AU/GPU et sur @CTES, mais n'est pas saisi en tant que tel par les collectivités locales.

2. La répartition des contrôles entre les agents

Un service attributaire équivaut à un bureau ou à un pôle au sein d'un bureau.

La fonctionnalité de « requête personnalisée » permet à un agent de n'afficher à l'écran qu'une partie des actes d'un service attributaire. Elle fonctionne comme un filtre et permet de ne voir que les actes pour lesquels l'agent est instructeur.

Une documentation sur le fonctionnement de l'application @CTES est disponible sur l'[intranet](#) de la DGCL. Les DDT n'ayant pas toujours accès à cet intranet, il convient que les préfectures leurs communiquent la documentation idoine et assurent le soutien de proximité dans l'utilisation de cet outil.

Des modules d'e-learning ont été développés par la DGCL en lien avec la SDRF. Ils sont accessibles depuis la base [FOR-MI](#). Ils permettent de prendre en mains l'application et de découvrir ses principales fonctionnalités. Ces modules sont accessibles uniquement aux préfectures, qui veilleront donc à former les autres services de l'Etat appelés à utiliser l'application @CTES.

A noter qu'un travail de refonte et de modernisation de l'application @CTES a été engagé en mai 2024.

Chapitre 3. L'espace collaboratif sur RESANA

I. Objectifs

En tant qu'animateur du réseau du contrôle de légalité, la DGCL a pour objectif d'inscrire les relations entre les acteurs de ce contrôle dans un dialogue constructif et collaboratif. A cette fin, une plateforme RESANA dédiée au contrôle de légalité, permettant de rassembler sur un espace unique toutes les informations relatives à cette matière (actualités, fond documentaire, publication de statistiques, d'évènements passés et à venir, etc.), a été développée¹⁸.

Cette plateforme répond aux demandes exprimées par les préfetures dans le cadre de leurs réponses au questionnaire adressé en vue de l'élaboration du rapport triennal, à l'occasion de déplacements de la DGCL ou de la journée annuelle du contrôle de légalité. Elle répond également aux recommandations de la Cour des comptes qui, dans son dernier rapport sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, préconise un rôle plus proactif de l'administration centrale en matière d'animation de réseau et une diffusion des bonnes pratiques.

Cet outil permet un partage d'informations entre différents acteurs :

- *de la DGCL vers les agents responsables du contrôle de légalité dans les préfetures* : par la mise à disposition d'informations sur les sujets d'actualité et d'une base documentaire à jour (renvois vers l'intranet et l'internet de la DGCL pour les fiches, les FAQ, la documentation @CTES, les rapports triennaux, les guides, etc.);
- *des agents responsables du contrôle de légalité dans les préfetures vers la DGCL* : par des questions posées ou des réponses à des sondages sur des sujets précis ou plus prospectifs mais aussi par la sensibilisation de l'administration centrale à des thèmes particuliers abordés sur le réseau et contribuant à enrichir la réflexion sur l'exercice de la mission ;
- *des agents responsables du contrôle de légalité entre eux* : par l'échange de bonnes pratiques.

Des liens d'accès vers les autres outils disponibles sont mis en ligne, afin de faciliter la navigation entre les différents espaces et valoriser les contenus existants (SIACL, @CTES, espace [expertises-territoires](#) du ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique et de la cohésion des territoires réservé à l'urbanisme, etc.).

Si les utilisateurs peuvent poser des questions, aucune réponse de fond (juridique ou technique) ne leur sera directement apportée via la plateforme : les équipes responsables du contrôle de légalité en préfeture seront invitées à solliciter le PIACL via le SIACL pour les questions juridiques, et à utiliser l'adresse mail support d'@CTES pour les questions techniques en matière de dématérialisation.

¹⁸ Elle remplace l'espace collaboratif OSMOSE qui avait été créé à cette fin et a été décommissionné en avril 2025.

II. **Fonctionnalités**

L'espace RESANA comporte plusieurs rubriques :

- le fil d'infos de l'espace qui permet de connaître les dernières publications ;
- une base documentaire permettant de partager diverses ressources et de capitaliser les productions sur le contrôle de légalité et sur d'autres thèmes liés au contrôle (commande publique, publicité des actes, etc.) ;
- l'agenda qui permet de connaître les dates d'évènements intéressant le contrôle de légalité, parmi lesquels la journée du contrôle de légalité organisée annuellement ;
- des outils collaboratifs : dialogues, sondages, statistiques, publications, contributions ou encore formulaires : ces outils essentiels permettent aux agents de discuter, poser une question, proposer une idée, lancer une discussion et interagir, ou encore de partager une analyse ou des difficultés. La création de « sous-communautés » permettront en outre à la DGCL de tenir informées les personnes concernées de sujets d'actualités ou de recueillir des remontées de leur part sur des sujets d'intérêt commun.

III. **Animation et accès**

L'animation de cet espace est assurée par le bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique de la DGCL et alimenté en lien avec le PIACL mais également les préfectures.

La plateforme RESANA est privée et réservée aux agents responsables du contrôle de légalité au sein des préfectures. L'inscription est effectuée sur demande et validée par les animateurs du réseau.

Pour vous rendre sur l'espace RESANA relatif au contrôle de légalité : https://resana.numerique.gouv.fr/public/perimetre/consulter/1530383

Chapitre 4. Les ressources documentaires utiles

L'exercice du contrôle de légalité fait appel à l'application de nombreuses branches du droit administratif.

Il nécessite de ce fait l'approfondissement dans certains cas de questions juridiques éclairées par la jurisprudence, la doctrine ou les travaux parlementaires.

Il est donc utile de disposer de ressources documentaires appropriées et immédiatement utilisables.

La liste ci-après, bien que non exhaustive, représente une « boîte à outils » essentielle et accessible gratuitement en ligne :

- [Légifrance](#)

Site gouvernemental dédié à la diffusion des textes législatifs et réglementaires et des décisions de justice, il permet notamment d'effectuer des recherches jurisprudentielles précises. Est également mis à disposition sur ce site le [guide de légistique](#). Ce dernier a pour objet de présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs : lois, ordonnances, décrets, arrêtés.

Enfin, le site legifrance permet d'accéder aux [instructions et circulaires en vigueur](#).

- Le site du [Conseil constitutionnel](#)

Le Conseil constitutionnel est l'autorité juridictionnelle chargée du contrôle de constitutionnalité. A travers ses décisions, il peut notamment dégager des principes à valeur constitutionnelle.

- Le site du [Conseil d'Etat](#)

Le Conseil d'Etat est la juridiction administrative suprême. Les décisions qu'il rend, éclairées par les conclusions des rapporteurs publics, permettent de saisir le droit sur des points précis ayant été à l'origine d'un litige. La base de jurisprudence [ArianeWeb](#) réunit ces décisions et conclusions. La base [ConciliaWeb](#) réunit les avis rendus.

- Le site de l'[Assemblée nationale](#)
- Le site du [Sénat](#)
- Le site du ministère de l'intérieur (accès au BOMI, actualités du ministère....)
- Le site du [ministère chargé du logement et de l'urbanisme \(information sur le Géoportail de l'urbanisme, fiches sur les documents d'urbanisme et sur les autorisations du droit des sols...\)](#)
- [Service-Public.fr](#)

- [Extraqual](#) : portail du Gouvernement sur la qualité et la simplification du droit.
- [Le portail de l'Etat au service des collectivités](#) (rubrique dédiée au contrôle de légalité portant sur la procédure du déferé, le système d'information @CTES, l'interface avec PLAT'AU...)
- Le site internet de la direction des affaires juridiques du portail des ministères chargés de l'économie, des finances, de l'action des comptes publics (accès lettre de la DAJ, fiches commande publique ou GIP...)
- Le site internet de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques ([MIQCP](#)) pour le contrôle notamment des marchés publics de maîtrise d'œuvre
- La lettre de la législation sur l'urbanisme [URBA INFO](#)
- Le [WikiTerritorial du CNFPT](#) : ressources documentaires mises à disposition par le CNFPT
- Le site [intranet de la DGCL](#), où sont accessibles les lettres périodiques (archives de la [lettre du droit des collectivités locales](#), [lettres d'information de la DGCL](#), [flash finances locales](#)...) auxquelles il est possible par ailleurs de s'abonner, des fiches sur différentes thématiques, des foires aux questions, de la doctrine administrative, etc. Ces informations sont regroupées dans différentes rubriques: cadre institutionnel (sous-rubrique relative au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire), compétences, finances locales, fonction publique territoriale, cohésion territoriale.

Chapitre 5. Les formations

Le programme de formation en matière de contrôle de légalité comprend plusieurs modules :

Thématique
Contrôle de légalité - tronc commun (aspects généraux)
Contrôle de légalité - droit de la commande publique
Contrôle de légalité - droit de la fonction publique territoriale
Contrôle de légalité - droit de l'urbanisme
Contrôle de légalité - interventions économiques
Contrôle de légalité - intercommunalité
Application @CTES - à destinations des utilisateurs
Application @CTES - à destinations des gestionnaires

L'offre de formation en distanciel est disponible sur la plateforme ForMI : <https://eformation.sdrf.drh.interieur.gouv.fr/auth/infpn/index.php>

En complément de l'offre existante de formations présentielles (accessible auprès des correspondants locaux de formation), une eformation « le contrôle de légalité : tronc commun » est disponible sur la plateforme interministérielle de formation en ligne Mentor (<https://mentor.gouv.fr/login/index.php>).

D'une durée de 2 heures environ, cette formation, qui peut utilement être suivie dès la prise de poste, est destinée aux agents exerçant une mission de contrôle de légalité en services préfectoraux et en directions départementales des territoires. Elle présente les aspects généraux du contrôle de légalité.

Au préalable, les agents sont invités à consulter la formation relative aux fondamentaux du droit administratif qui apporte les connaissances juridiques élémentaires en droit administratif.

Toutes les informations utiles en matière de formation et les coordonnées des correspondants locaux sont disponibles sur le site intranet de la DRH du ministère de l'intérieur (<http://ressources-humaines.interieur.ader.gouv.fr/index.php/recrutement-et-formation>).

Partie IV : Quelles sont les étapes du contrôle de légalité ?



Chapitre 1. Quels sont les actes soumis au contrôle de légalité ?

Il revient au représentant de l'Etat dans le département ou la région de contrôler les actes pris par les collectivités locales. Il peut déférer à la juridiction administrative ceux qui lui semblent illégaux.

Le contrôle de légalité s'applique à la plupart des actes pris par les collectivités territoriales (communes, départements, régions), leurs groupements (EPCI, syndicats...) et leurs établissements publics (établissements publics locaux d'enseignement, établissements publics locaux de santé...).

Toutefois, certains actes sont exclus de ce contrôle (voir III) :

- les actes budgétaires, qui relèvent d'une procédure de contrôle particulière (cf. guide pratique du contrôle budgétaire sur l'articulation du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité)¹⁹;
- les actes de droit privé, qui relèvent de la compétence du juge judiciaire ;
- les actes pris au nom de l'Etat, pour lesquels le maire agit sous le contrôle de l'autorité administrative ou judiciaire (opérations électorales ou actes d'état civil par exemple).

Parmi les actes qui sont soumis au contrôle de légalité de l'autorité préfectorale et qui sont, par définition, susceptibles d'être déférés au juge administratif, il convient de distinguer :

- les actes des collectivités locales qui sont soumis de par la loi à l'obligation de transmission au préfet. Ils n'acquièrent leur caractère exécutoire qu'après leur transmission à la préfecture, une fois les formalités de publicité et/ou de notification accomplies. La liste de ces actes est principalement définie dans le CGCT (cf. I « [Identification des actes soumis à l'obligation de transmission](#) ») ;
- les autres actes des collectivités locales qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission et qui acquièrent de plein droit leur caractère exécutoire une fois accomplies les formalités de publicité et/ou de notification (cf. II « [Les actes non soumis à l'obligation de transmission](#) »).

¹⁹ Le contrôle des actes à finalité budgétaire nécessite toutefois que le préfet exerce également un contrôle de légalité notamment sur les délibérations et documents qui entourent l'élaboration des actes budgétaires : les délibérations actant la tenue du débat d'orientation budgétaire ; les délibérations d'autorisation d'exécution des crédits avant le vote du budget primitif (article L.1612-1 du CGCT) ; les délibérations d'adoption (budget principal, budget supplémentaire, décision modificative, compte administratif, compte de gestion) ; les délibérations d'affectation des résultats ; les délibérations d'attribution de subventions ; les délibérations fiscales (état 1259).

I. Identification des actes soumis à l'obligation de transmission

1. Les actes des collectivités locales soumis à l'obligation de transmission

Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat sont définis par la loi et n'acquièrent leur caractère exécutoire que sous une double condition :

- une fois les formalités de publicité et/ou de notification accomplies ;
- après leur transmission à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Le CGCT ne prescrit pas d'ordre devant être observé dans l'accomplissement des modalités conférant aux actes leur caractère exécutoire, étant précisé qu'un acte devient exécutoire à compter de l'accomplissement de la formalité la plus tardive.

La liste de ces actes est définie principalement dans le CGCT mais également dans d'autres textes législatifs en fonction des acteurs locaux concernés.

• Les actes des collectivités locales soumis à l'obligation de transmission

Les actes à transmettre au préfet ou au sous-préfet sont notamment définis dans le CGCT pour :

- les communes : article [L. 2131-2](#) ;
- les départements : article [L. 3131-2](#) ;
- les régions : article [L. 4141-2](#).

En voici la synthèse :

TRANSMISSION AU CONTRÔLE DE LEGALITE	EXCEPTIONS (actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité)
- délibérations prises par les assemblées locales (conseils municipal, départemental, régional)	VOIRIE : - 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 FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : - 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

TRANSMISSION AU CONTRÔLE DE LEGALITE	EXCEPTIONS (actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité)
- décisions prises par délégation des assemblées locales, en application des articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L.4221-5 du CGCT	
- décisions réglementaires et individuelles prises par l'exécutif local (maire ou président du conseil départemental) dans l'exercice de son pouvoir de police ²⁰	- décisions du maire ou du président du conseil départemental relatives à la circulation et au stationnement - décisions du maire relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques organisées
- actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi	
- conventions relatives aux emprunts, aux marchés, aux accords-cadres - conventions relatives aux concessions, dont les délégations de service public - marchés de partenariat - concessions d'aménagement	- conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur au seuil mentionné à l'article D. 2131-5-1 du CGCT
- décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires - décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires	- décisions individuelles ou contrats relatifs aux agents non titulaires recrutés pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel ²¹
- permis de construire, autres autorisations d'utilisation du sol et certificats d'urbanisme délivrés par le maire ²²	
- ordres de réquisition du comptable pris par les exécutifs locaux	
- délibérations relatives à un référendum local en vertu de l'article LO. 1112-3 du CGCT ²³	
- délibérations relatives à une consultation des électeurs en vertu de l'article LO. 1112-17 du CGCT ²⁴	

²⁰ [Article L. 3221-4 du CGCT.](#)

²¹ [Article L. 332-23 du code général de la fonction publique.](#)

²² [Article L. 422-1](#) et [article L. 422-3 du code de l'urbanisme.](#)

²³ [Article L.O. 1112-3 du CGCT.](#)

²⁴ [Article L. 1112-17 du CGCT.](#)

- **Les actes pris par les groupements de collectivités locales soumis à l'obligation de transmission**

Le régime applicable aux actes des groupements de collectivités locales en matière de contrôle de légalité est fondé sur celui applicable aux actes des communes, des départements ou des régions.

	Base juridique	Régime applicable pour les actes
Etablissements publics de coopération intercommunale		
Syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, métropoles	par renvoi art. L. 5211-3 du CGCT	Communes art. L. 2131-2 du CGCT
Etablissements publics de coopération interdépartementale et interrégionale		
Etablissements publics interdépartementaux Ententes interrégionales	par renvoi art. L. 5421-2 du CGCT par renvoi art. L. 5621-5 du CGCT	Départements art. L. 3131-2 du CGCT Régions art. L. 4141-2 du CGCT
Syndicats mixtes		
Syndicats mixtes fermés, y compris pôles métropolitains (communes + EPCI ou exclusivement EPCI)	par renvoi art. L. 5711-1 du CGCT pour les pôles métropolitains, par renvoi, art. L. 5731-3 et art. L. 5711-1 du CGCT	Communes art. L. 2131-2 du CGCT
Syndicats mixtes ouverts (collectivités territoriales + groupements de collectivités + autres personnes morales de droit public) y compris pôles métropolitains	par renvoi art. L. 5721-4 du CGCT	Départements art. L. 3131-2 du CGCT

- **Le contrôle des actes ne faisant pas grief faisant l'objet d'une délibération**

La catégorie des actes ne faisant pas grief regroupe principalement les actes des autorités locales relatifs à des avis, des recommandations, des vœux, voire des mesures préparatoires. Ceux faisant l'objet d'une délibération sont obligatoirement transmis au titre du contrôle de légalité.

Jurisprudence

Le Conseil d'Etat considère, s'agissant des actes ne faisant pas grief transmis au contrôle de légalité, conformément aux articles L. 2131-2, L. 3131-2 ou L. 4141-2 du CGCT, selon les mêmes modalités de transmission que les actes produisant des effets de droit, que le représentant de l'Etat peut déférer au juge administratif ceux qu'il estime contraires à la légalité, et ce alors même qu'un autre requérant n'est pas recevable à attaquer ce type d'actes par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Vœux :

La jurisprudence a jugé qu'un vœu, bien que ne faisant pas grief, peut faire l'objet d'un déféré préfectoral dans les conditions ordinaires (CE, 30 décembre 2009, *Département du Gers*, [n° 308514](#)), dès lors que ce recours est prévu par la loi.

Mesures préparatoires :

Les mesures préparatoires qui, tout comme les vœux, ne font pas grief, peuvent également faire l'objet d'un déféré préfectoral (CE, assemblée, 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, [n° 120273](#); CE, 15 juin 2018, *Département du Haut-Rhin*, [n° 411630](#)).

Conventions de coopération :

Les conventions de coopération, les délibérations les autorisant et plus largement l'ensemble des actes pris dans ce domaine sont soumis au contrôle de légalité ([circulaire](#) du 24 mai 2018, NOR INTB1809792C). Par exemple, une prise de position matérialisée par une charte d'amitié, ne relevant pas d'une prise de position individuelle des élus, est un acte administratif qui relève du contrôle de légalité (CAA Lyon, 24 juin 2021, *Cne Saint-Etienne*, [n° 19LY04159](#)).

Actes de droit souple non soumis à l'obligation de transmission :

Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif ou encore les FAQ peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre (CE, sect., 12 juin 2020, [n° 418142](#), GISTI/CE, 3 février 2023, [n° 451052](#)).

A *contrario*, un courriel répondant à une demande d'information et faisant part de l'interprétation, par l'administration, de la réglementation applicable n'est pas un acte qui peut être déféré (CE, 21 juillet 2022, [n° 449388](#)).

2. Les actes des établissements publics locaux et autres organismes rattachés aux collectivités locales soumis à l'obligation de transmission

Le régime applicable en matière de contrôle de légalité des établissements publics locaux (EPL) est identique à celui de la collectivité territoriale de rattachement, sous réserve d'aménagements qui peuvent être dus au statut juridique de chaque établissement.

	Base juridique	Régime applicable
Etablissements publics communaux (dont les caisses des écoles ou les centres d'action sociale (les centres d'action sociale étant des établissements publics communaux ou intercommunaux))	art. L. 2131-12 du CGCT	Communes art. L. 2131-2 du CGCT
Etablissements publics départementaux	art. L. 3241-1 du CGCT	Départements art. L. 3131-1 du CGCT
Etablissements publics régionaux	art. L. 4261-1 du CGCT	Régions art. L. 4141-2 du CGCT
Caisses de crédit municipal	art. R. 514-31 du code monétaire et financier	Communes art. L. 2131-2 du CGCT
Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ²⁵	art. L. 3241-1 du CGCT	Départements art. L. 3131-2 du CGCT

La liste des actes des EPL soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat se déduit des articles du CGCT relatifs aux actes des communes, départements et régions. Pour mémoire, les actes de droit privé de ces établissements ne sont pas soumis au contrôle de légalité (voir III).

En voici la synthèse :

TRANSMISSION au contrôle de légalité	EXCEPTIONS (actes non soumis à l'obligation de transmission)
Pour tous les établissements publics	
- délibérations prises par le conseil d'administration	FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : 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.

²⁵ Les SDIS ne sont pas des établissements publics départementaux. Le Conseil d'Etat a en effet précisé : « les services départementaux d'incendie et de secours, qui associent pour la gestion et la mise en œuvre des moyens au niveau local les communes au département et aux établissements publics de coopération intercommunale, ne sont pas seulement rattachés à des collectivités ou établissements mentionnés au 8° de l'article L. 231 du code électoral ; qu'en outre, ils ne sont pas créés par le département ou à sa demande mais par la loi, dans chaque département ; qu'il suit de là que les services départementaux d'incendie et de secours ne peuvent être regardés comme des établissements publics du département au sens et pour l'application du 8° de l'article L. 231 du code électoral » ([CE, 4 février 2015, Conseil municipal de Corrèze, n°383019, publié au recueil](#)).

TRANSMISSION au contrôle de légalité	EXCEPTIONS (actes non soumis à l'obligation de transmission)
- décisions prises par délégation du conseil d'administration	
- arrêtés du directeur général de l'établissement	
- actes à caractère réglementaire pris par les autorités de l'établissement public dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi	
- conventions relatives aux emprunts, aux marchés, aux accords-cadres ²⁶ - marchés de partenariat - contrats de concession, dont les délégations de service public - concessions d'aménagement - conventions conclues entre l'établissement et la collectivité dont il dépend	conventions de marchés ou d'accords-cadres inférieurs au seuil européen de procédure formalisé en matière de fournitures et de services actualisé tous les deux ans ²⁷
Pour les établissements publics à caractère administratif	
- décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires - décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires	décisions individuelles ou contrats relatifs aux agents non titulaires recrutés pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel
- arrêtés de mise à disposition des fonctionnaires et conventions correspondantes pour les mises à disposition auprès : * d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ; * d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un Etat étranger.	
- ordres de réquisition du comptable pris par le directeur général de l'établissement	

²⁶ [Circulaire du 30 mars 2007 relative aux modalités de passation des accords-cadres par les collectivités territoriales.](#)

²⁷ [Article D. 2131-5-1 CGCT.](#)

- **Les régies**

Les régies sont créées par les collectivités territoriales, les EPCI ou les syndicats mixtes, et les EPL pour les besoins d'un service public industriel ou commercial (SPIC) ou d'un service public administratif (SPA). Leur organisation administrative et financière est déterminée par délibération de l'assemblée locale. Le régime des régies municipales s'applique à l'ensemble des régies, par renvoi des articles [L. 1412-1](#) et [L. 1412-2](#) du CGCT.

Dans son avis n° [359409](#) du 1^{er} octobre 1996, le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) a indiqué que «*les régies communales sont de plein droit soumises au contrôle de légalité : celui qui s'exerce sur les actes des communes, ou, lorsque les régies ont la personnalité morale, celui qui s'exerce sur les actes de leurs établissements publics.*»

Type de régie	Contrôle de légalité applicable
- régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière	- établissements publics locaux (art L. 2221-10 du CGCT)
- régies dotées de la seule autonomie financière	- selon la collectivité ou l'établissement public de rattachement

- **Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT)**

Le CNFPT constitue un établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui regroupe des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant. Il est dirigé par un conseil d'administration paritaire qui élit un président en son sein.

Les CGFPT sont des établissements publics locaux administratifs. Ils sont dirigés par un conseil d'administration qui élit un président en son sein.

Les règles concernant les actes de ces centres sont prévues aux articles [L. 451-15](#) et [L. 452-24](#) du code général de la fonction publique (CGFP).

Contrôle de légalité	CNFPT et ses délégations	CGFPT dont centres interdépartementaux de la région Ile-de-France
Autorité compétente	représentant de l'Etat dans le département où siège le centre national ou la délégation territoriale	représentant de l'Etat dans le département où siège le centre de gestion

Contrôle de légalité	CNFPT et ses délégations	CGFPT dont centres interdépartementaux de la région Ile-de-France
Actes soumis à l'obligation de transmission	- organisation des concours et examens professionnels - inscription des candidats déclarés aptes par le jury sur une liste d'aptitude - publicité des créations et vacances d'emplois - conventions passées avec des tiers	- organisation des concours - inscription des candidats admis à ces concours sur une liste d'aptitude - inscription des fonctionnaires sur une liste d'aptitude (au titre de la promotion interne), accompagnée des décisions de nomination permettant de déterminer le nombre d'emplois ouverts à la promotion interne - publicité des créations et vacances d'emplois
Caractère exécutoire (sous réserve de l'accomplissement des formalités de publicité)	- dès la transmission au représentant de l'Etat	- dès la transmission au représentant de l'Etat

- **Les établissements publics locaux d'enseignement (EPL)**

Les EPLE désignent les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale²⁸. Ils sont administrés par un conseil d'administration (organe délibérant) et dirigés par un chef d'établissement (organe exécutif).

Le contrôle des EPLE relève d'un régime spécifique fixé par les articles [L. 421-14](#), [R. 421-54](#), [R. 421-55](#) et [R. 421-56 du code de l'éducation](#). Il comprend, d'une part, le contrôle de légalité et, d'autre part, le contrôle de tutelle, correspondant à la distinction entre les actes relatifs au fonctionnement de l'EPLE et les actes relatifs au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice.

Ce système fait intervenir trois acteurs :

- le représentant de l'Etat dans le département (pour les collèges) ou la région (pour les lycées) ;
- l'autorité académique (le recteur d'académie ou le directeur académique des services de l'éducation nationale) ;
- la collectivité de rattachement²⁹ (le département pour les collèges, la région pour les lycées).

²⁸ [Article L. 421-1 du code de l'éducation](#).

²⁹ En particulier pour les aspects financiers et budgétaires, le contrôle budgétaire n'étant pas traité dans ce guide.

	Contrôle de légalité	Contrôle de tutelle
Autorité compétente pour contrôler les actes	préfet ³⁰	autorité académique
Pouvoirs	déférer les actes devant le juge administratif pour en demander l'annulation ou/et la suspension	annuler les actes contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'éducation
Catégorie d'actes	actes relatifs à la passation des conventions et au fonctionnement de l'établissement	actes relatifs à l'organisation ou au contenu de l'action éducatrice
Liste des actes concernés	délibérations du conseil d'administration relatives : - à la passation des conventions et contrats, et notamment des marchés ; - au recrutement de personnels ; - au financement des voyages scolaires.	délibérations du conseil d'administration relatives : - au règlement intérieur de l'établissement ; - à l'organisation de la structure pédagogique ; - à l'emploi de la dotation horaire globalisée ; - à l'organisation du temps scolaire ; - au projet d'établissement ; - au rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique ; - à la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes.
Caractère exécutoire des actes (sous réserve de l'accomplissement des formalités de publicité)	délibérations du conseil d'administration : 15 jours après la transmission	15 jours après la transmission

³⁰ Le préfet peut donner délégation de signature à l'autorité académique pour contrôler et déférer les actes.

- **Les établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS)**

Les EPSMS relevant du contrôle de légalité sont des personnes morales de droit public, dotées de la personnalité juridique. Ils peuvent être des établissements publics communaux, intercommunaux, départementaux ou interdépartementaux. Ils sont administrés par un conseil d'administration et dirigés par un directeur.

Les modalités du contrôle de légalité des EPSMS sont déterminées par les articles [L. 315-12](#) et [L. 315-14](#) du code de l'action sociale et des familles (CASF). Deux acteurs interviennent :

- le représentant de l'Etat dans le département, ou, en Corse, le représentant de l'Etat dans la collectivité de Corse ;
- le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS).

Autorité pour la transmission et le contrôle des actes	Préfet	Directeur général de l'ARS
Etablissements concernés	EPSMS <u>à l'exception</u> des établissements médico-sociaux dont l'autorisation relève de la compétence du directeur général de l'ARS, soit exclusive, soit conjointe avec le président du conseil départemental	EPSMS dont l'autorisation relève de la compétence du directeur général de l'ARS, soit exclusive soit conjointe avec le président du conseil départemental
Pouvoirs	- Déferer les délibérations contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission: il s'agit ici bien de l'exercice du contrôle de légalité ; - Saisir la chambre régionale des comptes (CRC) des délibérations entraînant des dépenses de nature à menacer l'équilibre budgétaire de l'établissement, dans les quinze jours suivant leur transmission et annuler lesdites délibérations sur avis conforme de la CRC : il s'agit ici d'un contrôle <i>sui generis</i> qui ne relève ni du contrôle de légalité, ni du contrôle budgétaire	

Autorité pour la transmission et le contrôle des actes	Préfet	Directeur général de l'ARS
Liste des actes concernés	Délibérations du conseil d'administration relatives : - au projet d'établissement ou de service mentionné à l'article L. 311-7, ainsi qu'aux contrats pluriannuels mentionnés à l'article L. 313-11 et aux conventions d'aide sociale mentionnées au II de l'article L. 342-3-1 du CASF ; - aux programmes d'investissement ; - au rapport d'activité ; - au budget et aux décisions modificatives, aux crédits supplémentaires et à la tarification des prestations des établissements ne relevant pas de l'article L. 314-7-1 du CASF ; - aux comptes financiers, aux décisions d'affectation des résultats ou aux propositions d'affectation desdits résultats, lorsque leurs financements sont majoritairement apportés par une collectivité publique ou les organismes de sécurité sociale ; - aux décisions affectant l'organisation ou l'activité de l'établissement ; - au tableau des emplois du personnel ; - à la participation à des actions de coopération et de coordination ; - aux acquisitions, aliénations, échanges d'immeubles et à leur affectation et aux conditions des baux de plus de dix-huit ans ; - aux emprunts ; - au règlement de fonctionnement ; - à l'acceptation et au refus de dons et legs ; - aux actions en justice et aux transactions ; - aux règles concernant l'emploi des diverses catégories de personnel, pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives ou réglementaires.	
Caractère exécutoire des actes (sous réserve de l'accomplissement des formalités de publicité)	Délibérations exécutoires de plein droit dès leur transmission	

Selon l'article [L. 315-14 du CASF](#), seules les délibérations du conseil d'administration sont soumises à obligation de transmission. En effet, les marchés publics ne sont pas expressément mentionnés à cet article comme devant être transmis au représentant de l'Etat.

En outre, l'[article R. 314-69](#) du CASF, qui prévoyait auparavant une transmission des marchés publics au préfet dans le seul but de les rendre exécutoires, a été modifié par le décret n° 2019-854 du 20 août 2019 portant diverses mesures de simplification dans les domaines de la santé et des affaires sociales, qui a supprimé cette obligation de transmission³¹.

- **Les établissements publics de santé (EPS)**

Les établissements de santé (EPS) se caractérisent par des statuts juridiques et modes de financements variés. S'agissant des établissements publics de santé, ces derniers sont des personnes morales de droit public pourvues de l'autonomie administrative et financière³². Ils sont dotés d'un conseil de surveillance et dirigés par un directeur assisté d'un directoire. Le ressort territorial des centres hospitaliers peut être communal, intercommunal, départemental, régional, interrégional ou national. Un établissement public de santé, comme l'ensemble des structures répondant à la qualification d'établissement de santé, peut remplir des missions de proximité et notamment les missions mentionnées à l'article L. 6111-1 et suivants du code de la santé publique.

Le régime applicable aux actes des EPS est déterminé par les articles [L. 6143-1](#), [L. 6143-4](#) et [L. 6143-7 du code de la santé publique](#). Le contrôle est assuré, non pas par le préfet, mais par le directeur général de l'ARS. Ce dernier peut déférer les délibérations du conseil de surveillance et les décisions du directeur jugées contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur réception.

L'acquisition du caractère exécutoire répond à des règles différenciées selon les actes³³, parallèlement aux contrôles de légalité et budgétaire mis en œuvre.

Des actes de nature financière et budgétaire sont soumis à un régime d'approbation, distinct du contrôle de légalité. Il s'agit des décisions du directeur de l'EPS fixant l'état des prévisions de recettes et de dépenses et le plan global de financement pluriannuel et, en plus, pour l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, des décisions de son directeur relatives au programme d'investissement ([article L. 6143-4 du code de la santé publique](#)).

Ces décisions sont approuvées si le directeur général de l'ARS (et les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget dans le cas de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris) ne s'y est pas opposé dans les délais et pour des motifs déterminés³⁴.

³¹ La nouvelle rédaction de l'article R. 314-69 du CASF est la suivante : « *Sans préjudice des délégations de signature consenties par application de l'article [L. 315-17](#), le directeur est seul compétent pour passer les marchés de travaux, fournitures ou services pour l'établissement. Ces marchés sont exécutoires dès leur conclusion.* »

³² Article L. 6141-1 du code de la santé publique.

³³ Pour le régime de publicité des actes, cf. article R. 6143-38 du code de la santé publique.

³⁴ Pour l'état des prévisions de recettes et de dépenses, cf. articles L. 6145-1, D. 6145-31, D. 6145-33 ; pour le plan global de financement pluriannuel, cf. articles R. 6145-66 et D. 6145-67 ; pour l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, cf. articles R. 6147-12, R. 6147-13, R. 6147-14 du code de la santé publique.

- **Les EPL dans le domaine de l'urbanisme**

Les établissements publics fonciers locaux ([articles L. 324-1 à L. 324-10 du code l'urbanisme](#)) et les établissements publics locaux d'aménagement ([articles L. 326-1 à L. 326-7 du code l'urbanisme](#)) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Aux termes des articles L. 324-7 et L. 326-6 du code de l'urbanisme, leurs actes et délibérations sont soumis au contrôle de légalité prévu par les [articles L. 2131-1 à L. 2131-11 du CGCT](#) relatifs au régime juridique des actes pris par les autorités communales.

- **Les offices publics de l'habitat (OPH)**

Les OPH sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial au sens de l'article [L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation \(CCH\)](#). Selon l'article L. 421-6 du de ce code, ils peuvent être rattachés à :

- un EPCI compétent en matière d'habitat ;
- un syndicat mixte constitué à cet effet par des EPCI compétents en matière d'habitat ;
- un syndicat mixte constitué à cet effet par un ou plusieurs départements, un ou des EPCI compétents en matière d'habitat ;
- un département ;
- en Corse, à la collectivité de Corse si l'OPH était un établissement public départemental avant le 1^{er} janvier 2017 ;
- une commune, dès lors qu'elle n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat ;
- la commune de Paris.

En tant qu'ils sont pris par un EPL rattaché à une collectivité territoriale ou un EPCI, les actes des OPH relèvent de fait des dispositions du CGCT applicables à chaque niveau de collectivités pour leur entrée en vigueur et les modalités d'exercice du contrôle de légalité³⁵.

Toutefois, ce cadre général doit être apprécié à l'aune de certaines dispositions spécifiques du CCH³⁶, en application desquelles certains actes des OPH ne relèvent pas du contrôle de légalité exercé par le préfet en matière de ressources humaines. En effet, leurs personnels peuvent relever de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (il s'agit alors d'actes de droit public) mais également du code du travail (il s'agit alors d'actes de droit privé). S'il s'agit de fonctionnaires territoriaux, le conseil d'administration constitue l'assemblée délibérante et le directeur général l'autorité territoriale en charge de leur gestion.

³⁵ Réponse à la QE n°02390 publiée au JO Sénat du 27 décembre 2012 p 3084.

³⁶ Article [L. 421-23](#) du CCH.

- **Les établissements publics de coopération culturelle (EPCC)**

Les EPCC sont des établissements publics chargés de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour l'ensemble des personnes morales ayant choisi de les constituer: les collectivités locales avec l'Etat et des établissements publics nationaux. Ils sont administrés par un conseil d'administration, un président, et dirigés par un directeur.

L'article [L. 1431-7 du CGCT](#) prévoit que, sous réserve de dispositions réglementaires spécifiques, les dispositions relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire de leurs actes sont celles applicables aux actes des autorités départementales.

Néanmoins, en fonction du caractère de l'EPCC, certains actes peuvent être exclus du contrôle de légalité. Ainsi, les actes relatifs aux personnels des EPCC à caractère administratif sont-ils soumis au statut des fonctionnaires territoriaux, car il s'agit d'actes de droit public, alors que les personnels des EPCC à caractère industriel et commercial (à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable) relèvent du code du travail, s'agissant d'actes de droit privé³⁷.

- **Les établissements publics de coopération environnementale**

Le décret n° 2017-402 du 27 mars 2017 crée les établissements publics de coopération environnementale. Ces établissements ont le même régime juridique que les EPCC. Ainsi, l'article [L. 1431-7 du CGCT](#) prévoit pour ces établissements que, sous réserve de dispositions réglementaires spécifiques, les dispositions relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire de leurs actes sont celles applicables aux actes des autorités départementales.

- **Les établissements publics locaux de coopération éducative (EPLCE)**

Les EPLCE sont des établissements publics à caractère administratif. Ils peuvent être constitués par les communes ou les EPCI avec l'Etat afin de contribuer au développement et au soutien éducatif, culturel, social et sanitaire des enfants³⁸.

Aucune disposition législative ou réglementaire du CGCT ne précise, à l'inverse des EPCC par exemple, le régime applicable aux actes des EPLCE. Néanmoins, en tant qu'EPL à caractère administratif rattaché à une commune, il est possible de déduire que les dispositions relatives au contrôle de légalité de leurs actes sont celles applicables aux actes des autorités communales.

3. Les actes des entreprises publiques locales : sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales ou sociétés publiques locales d'aménagement³⁹

- **La nature des entreprises publiques locales**

³⁷ Article [L. 1431-6](#) CGCT.

³⁸ Articles [L. 1441-1](#) et [L. 1441-2](#) CGCT.

³⁹ Voir notamment la [circulaire](#) NOR n°COT/B/11/0a052/C du 29 avril 2011 relative au régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) peuvent être créées par les communes, les départements, les régions et leurs groupements, qui s'associent à une ou plusieurs personnes privées ou publiques, pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des SPIC, ou pour toute autre activité d'intérêt général.

Le régime juridique des entreprises publiques locales (EPL) est dit « *mixte* » en ce qu'il relève à la fois du droit privé (principalement le code de commerce, s'agissant juridiquement de sociétés anonymes) et du droit public (notamment le CGCT).

Il existe différentes catégories d'EPL dont le régime juridique est fondé à titre principal sur des dispositions **communes** du CGCT relatives aux SEML (articles [L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT](#)) et des dispositions **spécifiques**.

Ainsi, à titre d'exemple, les sociétés publiques locales (SPL) sont soumises spécifiquement à [l'article L. 1531-1 du CGCT](#) et aux dispositions non contraires du CGCT relatives aux SEML par renvoi.

Les collectivités locales peuvent, sous réserve de détenir au moins une compétence, constituer des EPL notamment pour la réalisation de leurs opérations d'aménagement, de construction, pour la gestion de leurs SPIC ou de toute autre activité d'intérêt général.

Plus spécifiquement, [l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme](#) permet de constituer des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme et des études préalables, pour procéder à des acquisitions et cessions d'immeubles, pour procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à [l'article L. 300-1 du même code](#), ou bien pour procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme.

En tant que sociétés anonymes, les SPLA sont soumises aux règles prévues par le code de commerce ainsi qu'au régime des SEML prévu par le CGCT ([articles L. 1523-1 à L. 1523-7, L. 1522-1 à L. 1522-3, L. 1524-1 à L. 1524-7, L. 1525-1 à L. 1525-3](#)), sous réserve des dispositions spécifiques prévues à [l'article L. 1531-1 du même code](#).

- **Le contrôle de légalité du représentant de l'État sur les EPL**

Les EPL étant des sociétés anonymes, la majorité de leurs actes relève du droit privé. Leurs comptes financiers sont, par ailleurs, soumis à la procédure de certification des comptes par le commissaire aux comptes.

D'une façon générale, les préfets n'ont donc pas à connaître, au titre du droit commun du contrôle de légalité, des actes relatifs à ces sociétés, sauf s'il s'agit de contrôler les délibérations des collectivités locales relatives à ces sociétés (création, détermination du montant de la participation au capital social, approbation des statuts, relations

entre la collectivité et la société) ou les contrats éventuellement conclus avec elles. Les marchés passés en leur nom propre ne sont pas soumis au contrôle de légalité⁴⁰.

Deux exceptions relatives aux actes pris par les collectivités locales doivent toutefois être relevées :

- les décisions des SEML relevant de prérogatives de puissance publique prises pour le compte d'une collectivité locale sont transmises obligatoirement au titre du contrôle de légalité, conformément aux dispositions des 8° de [l'article L. 2131-2](#), du 7° de [l'article L. 3131-2](#) et du 6° de [l'article L. 4141-2 du CGCT](#), quelle que soit la nature juridique des liens contractuels entre la SEML et les collectivités locales⁴¹. Aucune disposition similaire n'est par ailleurs prévue pour les SPLA : il pourrait donc ne pas y avoir d'obligation de transmission, même si le tribunal administratif de Montreuil a jugé que ces sociétés y étaient soumises lorsqu'elles exerçaient des prérogatives de puissance publique au nom d'une collectivité⁴² (il s'agit néanmoins d'une décision isolée);
 - les actes passés au nom et pour le compte d'une collectivité locale, notamment⁴³ les marchés publics, peuvent également, selon les cas, faire l'objet d'un contrôle par le représentant de l'État dans le département. Les règles applicables au contrôle sont celles auxquelles est soumis le mandant, et pas le mandataire⁴⁴. En revanche, les concessions d'aménagement ne sont pas considérées comme des mandats⁴⁵.
- **L'obligation d'information au bénéfice du préfet de certains actes des EPL, sans lien avec le contrôle de légalité**

[L'article L. 1524-1 du CGCT](#) met en place une procédure spécifique permettant à l'État d'être informé des activités des EPL. Conformément aux dispositions de cet article, sont transmis au représentant de l'État dans le département où l'EPL a son siège, dans le mois suivant leur adoption, les actes suivants :

- les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales, accompagnées de rapports établis en vue de leur adoption, ainsi que les décisions des assemblées générales ordinaires et extraordinaires et les pièces qui s'y rapportent;

⁴⁰ CE, 11 mars 2011, *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse*, [n° 330722](#) et CE, 27 octobre 2011, *SARL Port Croisade*, [n° 350651](#).

⁴¹ Pour le droit de préemption, cf. [CE 24 mai 2017, SONADEV n°397197](#).

⁴² TA de Montreuil, 29 octobre 2015, n° 1408784.

⁴³ Attention, si le CCP prévoit le mandat de maîtrise d'ouvrage pour passer des marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux (article L.2422-6), il n'y a pas d'équivalent pour les DSP qui, en tant que telles, ne constituent pas par nature des conventions de mandat (cf. CE, 17 juin 2009, *SAEMN Bibracte*, [n°297509](#), et TC, 16 juin 2014, *Société d'exploitation de la Tour Eiffel*, [n°3944](#)).

⁴⁴ [Avis CE, Assemblée générale, 22 janvier 1998, n° 361425](#).

⁴⁵ CE, 11 mars 2011, *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse*, [n° 330722](#)

- les contrats de concession d'aménagement⁴⁶;
- les comptes annuels ;
- le rapport général et le rapport spécial sur ces comptes établis annuellement par le commissaire aux comptes.

Ces actes peuvent être transmis par voie électronique ou par tout moyen permettant d'attester une date certaine.

À défaut de transmission au préfet, l'acte est sanctionné de nullité. Le régime des nullités est issu du droit des sociétés et est régi par les [articles L. 235-2 à L. 235-14](#) du code de commerce. Il s'agit plus précisément du régime de nullité relative. La nullité est prononcée par le juge judiciaire et dépourvue d'effet rétroactif. Le défaut de transmission peut être régularisable après l'adoption de la délibération.

En outre, en application de [l'article L. 1524-3 du CGCT](#), le rapport spécial sur les conditions d'exercice des prérogatives de puissance publique par les SEML, présenté à l'organe délibérant de la collectivité, doit être transmis au représentant de l'État dans le département.

II. Les actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État

Le champ du contrôle de légalité ne se limite pas aux seuls actes soumis à une obligation de transmission au préfet.

1. Liste non exhaustive des actes non soumis à l'obligation de transmission

La liste des actes non soumis à transmission résulte de la loi ou se déduit *en creux* des actes soumis à l'obligation de transmission (cf. « [Identification des actes soumis à l'obligation de transmission](#) »).

La nature de ces actes est toutefois précisée dans la [circulaire](#) NOR IOCB1030371C du 13 décembre 2010 relative à la simplification de l'exercice du contrôle de légalité et au champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département, même si la liste des actes mentionnés n'est pas exhaustive.

Ainsi, à titre d'illustration, la typologie des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État est la suivante :

- **Urbanisme/voirie**
 - les délibérations portant sur le tarif des droits de voirie ou de stationnement ;
 - les délibérations portant sur le classement ou le déclassement des voies ;
 - les délibérations portant instauration d'un plan d'alignement ou de nivellement de voies :

⁴⁶ [Article L. 1524-2 du CGCT](#).

- les délibérations portant ouverture, redressement et élargissement des voies;
 - les arrêtés d'alignement délivrés sur le fondement de l'article L. 112-3 du code de la voirie routière;
 - les certificats de conformité des travaux.
- **En matière contractuelle**
 - les contrats de marchés ou les accords-cadres inférieurs à un seuil défini par décret (article D. 2131-5-1 du CGCT);
 - tous les contrats de droit public non mentionnés parmi les actes à transmettre, tels que les contrats de prêt, les conventions de mise à disposition ou de locations de locaux relevant du domaine public des collectivités locales.
- **Fonction publique territoriale**
 - les décisions individuelles portant titularisation, avancement de grade ou d'échelon, détachement, autorisation d'absence accordant des congés, mise à la retraite, etc.;
 - les décisions portant sanction disciplinaire, révocation, etc.;
 - les décisions de recrutement d'agents contractuels prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel tel que prévu à l'article L. 332-23 du CGFP;
 - les délibérations portant sur l'affiliation ou la désaffiliation des collectivités aux centres de gestion;
 - les conventions portant sur les missions complémentaires ou facultatives confiées aux centres de gestion.
- **Police administrative**
 - les décisions réglementaires et individuelles de police de la circulation et du stationnement prises par le maire;
 - les décisions réglementaires et individuelles liées à l'exploitation des débits de boissons par des associations pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent;
 - les décisions réglementaires et individuelles de police de la circulation et du stationnement prises par le président du conseil départemental.
- 2. Possibilité pour le préfet d'évoquer certains actes non soumis à l'obligation de transmission**

Les actes non soumis à l'obligation de transmission deviennent exécutoires dès qu'ils ont été régulièrement publiés d'une part, ou notifiés, le cas échéant, d'autre part. Leur caractère exécutoire n'est pas conditionné par la transmission au représentant de l'Etat.

Les actes pris au nom de la commune, du département, de la région ou de leurs groupements et de certains de leurs établissements publics et qui ne figurent pas dans la liste des actes soumis à l'obligation de transmission peuvent néanmoins être communiqués au représentant de l'Etat dans le département ou la région à sa demande (articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du CGCT).

En effet, le préfet peut avoir eu connaissance d'actes non soumis à transmission mais susceptibles de comporter une ou des illégalités, par différents moyens, par exemple par information d'un tiers (particulier, association, entreprise, élu local...), signalement des services déconcentrés de l'Etat, voie de presse, etc.

Dans cette hypothèse, le préfet demande à la collectivité de lui remettre l'acte concerné, s'il n'en a pas été destinataire par ailleurs et s'il n'est pas disponible en ligne. A la suite de l'examen de cet acte et selon l'appréciation que le préfet aura de la situation, il peut faire un recours gracieux auprès de la collectivité pour demander le retrait de l'acte, voire le déférer.

3. Cas particulier des actes non formalisés

- **Les décisions implicites**

Les décisions implicites ne sont pas matérialisées et naissent du silence gardé par l'autorité administrative saisie d'une demande à l'expiration d'un certain délai à compter de la réception de ladite demande. Le délai au terme duquel naît une décision implicite de l'administration est en général de deux mois. Cependant, un délai inférieur ou supérieur est applicable à certaines procédures complexes ou lorsque l'urgence le justifie. Ces dérogations relatives au délai sont fixées par voie réglementaire. Le principe est celui du silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut accord. Ce principe est désormais codifié à l'[article L. 231-1 du CRPA](#). Le site Service-public.fr permet de consulter la liste [des procédures pour lesquelles le silence gardé par les collectivités locales sur une demande vaut accord](#).

Des exceptions à ce principe ont été posées par le CRPA soit qu'il s'agisse de déroger au délai, soit au sens du silence (article [L. 231-4](#)).

En tout état de cause, qu'elle soit de rejet ou d'acceptation, une décision implicite prise par une collectivité territoriale est contestable devant le juge de l'excès de pouvoir. Elle est donc susceptible d'être déférée.

Jurisprudence

Une décision implicite née du silence gardé par un maire sur la demande du préfet d'obtenir le reversement d'indemnités de fonctions attribuées au précédent maire peut faire l'objet d'un déféré (CE, section, 28 février 1997, *Commune du Port*, [n°167483](#)).

- **Les décisions révélées**

Les décisions révélées ne sont pas matérialisées, leur existence étant déduite de circonstances de fait. Elles sont considérées comme des décisions et peuvent donc être soumises au contrôle de légalité.

Jurisprudence

Ont ainsi été considérés comme susceptibles de recours des décisions, révélées par le bulletin de paye, de priver un agent du bénéfice de son traitement ou de ses primes pour une certaine période (CE, 27 avril 2011, [n° 335370](#); CE, sec., 9 décembre 2011, [n° 337255](#)), ou un certificat de permis de construire tacite, révélé par une décision d'annulation de permis de construire (CAA de Bordeaux, 21 novembre 2019, n° 17BX03095), ou encore un acte révélé par une banderole apposée au fronton d'une mairie (CAA de Versailles, 23 mars 2017, n° [16VE02774](#))

III. Les actes exclus du contrôle de légalité

Tous les actes des autorités locales ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Il existe également des catégories d'actes exclues du champ d'application du contrôle de légalité. Il s'agit, d'une part, des actes de droit privé (1) et des actes pris au nom de l'Etat (2) et, d'autre part, des actes budgétaires qui sont soumis à une procédure de contrôle spécifique faisant intervenir la chambre régionale des comptes sur saisine du représentant de l'Etat (3).

1. Les actes de droit privé

Dans certaines situations, l'action d'une autorité locale peut relever de l'application du droit privé. Les actes qui en découlent ne sont alors soumis ni à l'obligation de transmission, ni au contrôle de légalité⁴⁷.

- **Le domaine privé**

Les biens qui ne sont affectés ni à l'usage du public, ni à un service public, constituent le domaine privé d'une autorité locale. A ce titre, les actes pris dans le cadre de leur gestion sont des actes de droit privé. Sont ainsi exclus une convention portant utilisation d'un bien appartenant au domaine privé telle que les contrats de vente ou d'achat, ou les arrêtés en lien avec la protection du domaine privé. Le préfet dispose toutefois de la faculté de contrôler la délibération de l'assemblée délibérante autorisant la signature d'une convention de droit privé par le maire ou le président de l'EPCI.

⁴⁷ Articles [L. 2131-4](#), [L. 3131-5](#) et [L. 4141-5](#) du CGCT.

- **Les services publics industriels et commerciaux**

Les autorités locales gérant des SPIC le font en grande partie sous l'égide du droit privé.

- **Les contrats de droit privé**

Les contrats de droit privé sont exclus du contrôle de légalité. Il peut s'agir par exemple d'un contrat de louage de service privé, d'un contrat de crédit-bail conclu avec une personne privée, ou d'un contrat de garantie d'emprunt.

Il est toutefois important de noter que si la signature d'un contrat de droit privé fait l'objet d'une délibération autorisant sa passation, celle-ci sera transmise au contrôle de légalité accompagnée du projet d'acte contractuel en annexe.

2. Les actes pris au nom de l'Etat

Les autorités locales peuvent être amenées à intervenir « au nom de l'Etat » dans certains cas prévus par la loi⁴⁸. Les actes pris dans ce cadre ne relèvent pas du contrôle de légalité. Les attributions exercées au nom de l'Etat sont précisées uniquement pour l'exécutif communal⁴⁹. Dans ce cadre, il s'agit :

- des actes pris par le maire en application de l'article L. 2122-27 du CGCT, c'est-à-dire la publication et l'exécution des lois et règlements, l'exécution de mesures de sûreté générale, ou l'exercice de fonctions particulières attribuées par la loi. Il s'agit par exemple de l'organisation d'opérations électorales ou du pavoisement des édifices publics à l'occasion des fêtes ou d'un deuil national ;
- des actes pris dans le cadre du respect des obligations scolaires (exemple : les décisions portant inscription d'élèves dans une école communale publique, qu'ils soient ou non-résidents de la commune) ;
- des actes pris par le maire et ses adjoints en matière d'état civil ;
- des actes pris par le maire et ses adjoints en qualité d'officier de police judiciaire ;
- des actes de légalisation de signature.

Bien que ces actes échappent au contrôle de légalité, un contrôle hiérarchique est exercé. Ce contrôle peut être réalisé par le préfet. Cela va jusqu'à la possibilité pour ce dernier, sous certaines conditions, de se substituer au maire, par exemple lorsqu'en tant qu'agent de l'Etat, il refuse ou néglige de réaliser des actes qui sont prescrits par la loi (organisation d'élections notamment).⁵⁰ Le contrôle peut également être exercé par d'autres autorités. Ainsi, les fonctions d'officier d'état-civil ou d'officier de police judiciaire sont exercées sous le contrôle du procureur de la République.

⁴⁸ Articles [L. 2122-27](#) à [L. 2122-34](#) du CGCT.

⁴⁹ Articles [L. 2131-4](#), [L. 3131-5](#) et [L. 4141-5](#) du CGCT.

⁵⁰ Article [L. 2122-34](#) du CGCT.

3. Les actes budgétaires

Les actes budgétaires sont soumis à un autre type de contrôle exercé par les services préfectoraux : le contrôle budgétaire⁵¹. Celui-ci est exercé par le préfet, en liaison avec la CRC compétente⁵². 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 locales (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif).

Il convient cependant de noter que le contrôle de légalité peut s'exercer sur des actes à caractère budgétaire, mais sur certains points de contrôle uniquement.

Peuvent être vérifiées dans ce cadre :

- la régularité de la délibération et des conditions de vote des actes budgétaires ;
- la régularité des délibérations du vote des taxes locales (respect des règles d'encadrement des taux et respect des plafonds) ;
- la régularité de l'institution de nouvelles ressources fiscales ;
- la réalité de l'intérêt local des dépenses.

De manière générale, le contrôle de légalité des actes budgétaires doit porter sur les différents aspects de leur légalité externe. Ainsi, il convient de s'intéresser à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'au respect de la procédure d'élaboration (délais de convocation par exemple) mais également la conformité des inscriptions et de la présentation budgétaire requises spécifiquement en la matière : la délibération prise par la collectivité doit en effet préciser le montant réel concerné et l'affectation, l'imputation ou l'inscription budgétaire au niveau du chapitre et de l'article de l'opération pour laquelle les crédits sont ouverts (nomenclature comptable).

⁵¹ Articles [L. 1612-1](#) à [L. 1612-20](#) du CGCT.

⁵² Pour plus d'informations, voir le guide du contrôle budgétaire et financier.

Chapitre 2. Quelle sont les modalités de réception des actes ?

I. Les modalités de réception des actes

Il existe différents modes de transmission des actes destinés au contrôle de légalité. Il s'agit de la transmission papier (1) et de la transmission par voie dématérialisée (2). L'article 128 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) rend obligatoire la dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité pour les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre, depuis le 7 août 2020. La transmission dématérialisée est à encourager pour toutes les autres collectivités et groupements.

Par ailleurs, la voie de la télécopie (3), bien que de moins en moins usitée, reste possible. Les conditions de sa recevabilité sont toutefois spécifiques.

1. La transmission sous format papier

A l'origine, la transmission des actes se faisait uniquement sur support papier, soit par voie postale, soit par dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Dans le cas d'une transmission papier, il est nécessaire que les autorités locales envoient leurs actes en plusieurs exemplaires : l'un est conservé par le service préfectoral en charge des relations avec les collectivités, l'autre est retourné à la collectivité revêtu d'un tampon avec la date de réception de l'acte valant « accusé de réception » et donc, preuve de la réception auprès du représentant de l'Etat. (cf. « [La délivrance de l'accusé de réception ou la preuve de la réception](#) »)

2. La transmission par l'application @CTES

La transmission par voie électronique des actes soumis au contrôle de légalité, développée par le ministère de l'intérieur depuis 2004, a été rendue possible par l'application « @CTES ».

Cette télétransmission produit les mêmes effets juridiques que la transmission « papier ». La loi NOTRe rend d'ailleurs obligatoire l'envoi électronique des actes soumis au contrôle de légalité pour certaines catégories de collectivités locales depuis le 7 août 2020⁵³ (voir supra). En dehors du cadre obligatoire qu'a fixé la loi, la télétransmission reste, pour l'instant, à la discrétion de l'autorité locale.

Des [fiches](#) didactiques sont à la disposition des services préfectoraux qui souhaitent inciter les collectivités à recourir à ce vecteur.

⁵³ Articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 et [L. 5211-3](#) du CGCT.

Dans l'hypothèse où la collectivité souhaite recourir à l'application @CTES, elle doit utiliser un dispositif homologué dans les conditions fixées par arrêté du ministère de l'intérieur en date du 26 octobre 2005⁵⁴. Cet arrêté porte approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixe une procédure d'homologation de ces dispositifs. Celle-ci se décline en trois temps : demande d'homologation, rapport établi par un prestataire d'audit de la sécurité des systèmes d'information sur la base des critères définis par le cahier des charges annexé à l'arrêté du 26 octobre 2005, décision ou refus d'homologation par les services du ministère de l'intérieur (DGCL).

Le dispositif ne peut être considéré comme homologué dès lors qu'il n'assure pas l'identification et l'authentification de l'autorité locale émettrice, l'intégrité des flux de données relatifs aux actes, ainsi que la sécurité et la confidentialité de ces données.

Il peut s'agir d'un dispositif élaboré par la structure soumise au contrôle de légalité, en interne, ou alors d'un dispositif élaboré par un tiers à la demande de l'organisme concerné⁵⁵.

Les autorités locales qui souhaiteraient adopter la transmission dématérialisée doivent conclure avec le préfet une convention déterminant notamment :

- le calendrier de mise en œuvre de la transmission par voie électronique ;
- les engagements respectifs de l'exécutif local et du préfet pour l'organisation et le fonctionnement de la télétransmission ;
- la possibilité pour l'autorité locale de renoncer à la transmission par voie électronique et les modalités de cette renonciation.

Par ailleurs, le préfet peut suspendre l'application de la convention⁵⁶ dans l'un des cas suivants :

- il constate des altérations graves du fonctionnement du dispositif de télétransmission ;
- il est empêché de prendre connaissance des actes transmis ;
- ce dispositif ne satisfait plus aux conditions d'homologation.

Toute suspension fait l'objet d'une notification écrite à l'autorité locale qui doit alors procéder, éventuellement dans l'attente d'un recours à un nouveau dispositif homologué, à la transmission de ces actes sur support papier.

Actuellement, plus de 85% des actes soumis au contrôle de légalité sont transmis par @CTES⁵⁷. Le recours à ce vecteur doit être encouragé et privilégié (cf. « L'outil @CTES »).

⁵⁴ [Arrêté du 26 octobre 2005](#) portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs.

⁵⁵ [Liste des plateformes des opérateurs](#) de transmission homologués pour @CTES par le ministère de l'intérieur.

⁵⁶ Article [R. 2131-4](#) du CGCT.

⁵⁷ Chiffres 2023.

3. La transmission par télécopie

La télécopie peut être utilisée pour transmettre les actes. Néanmoins, le mode de transmission par fax ne doit pas être privilégié dans la mesure où les garanties juridiques ne sont pas équivalentes aux autres modes de transmission. En effet, dans le cadre du contrôle de légalité, lorsque le préfet transmet un recours gracieux par voie de télécopie et que la date de réception de celui-ci est contestée, c'est à l'expéditeur (préfecture) qu'il appartient de justifier que la télécopie est effectivement parvenue au siège du destinataire. Cette preuve n'est pas apportée par la seule production du rapport d'émission⁵⁸. De la même manière, dans le cas où le préfet reçoit les actes par fax, il doit pouvoir justifier qu'il a respecté le délai de deux mois pour le déférer au juge administratif. Que ce soit en émission ou en réception, le préfet doit donc être en mesure de prouver que le recours gracieux ou le déféré a été introduit dans le délai imparti.

II. L'autorité chargée de la transmission des actes au contrôle de légalité

La transmission des actes au représentant de l'Etat est, sauf exception⁵⁹, de la responsabilité de l'organe exécutif de la collectivité territoriale, du groupement ou de l'EPL qui lui est rattaché : le maire, le président de la collectivité territoriale, le président du groupement ou le président ou directeur général de l'établissement selon les cas.

En tant qu'autorité de transmission, il peut demander à être informé par le représentant de l'Etat de son intention, le cas échéant, de ne pas déférer au juge administratif l'acte transmis⁶⁰.

Par ailleurs, pour permettre à l'acte d'acquiescer un caractère exécutoire, sa transmission doit être effectuée dans des conditions de nature à le faire regarder comme étant bien parvenu à la préfecture au titre du contrôle de légalité. Il faut donc prendre en compte l'intention de l'autorité qui transmet l'acte au préfet. Le fait que les services de la préfecture disposent de l'acte parce qu'il leur a été communiqué à d'autres fins (par exemple au titre du conseil) ne vaut pas transmission au contrôle de légalité. De la même manière, la transmission de l'acte à la préfecture par d'autres autorités que l'exécutif local ne vaut pas non plus transmission au titre du contrôle de légalité.

III. L'autorité de réception des actes transmis au contrôle de légalité

Les actes soumis à l'obligation de transmission sont adressés au représentant de l'Etat ou, dans certains cas particuliers, à l'autorité désignée par les textes en lieu et place du préfet. A ce titre, l'autorité de réception des actes transmis au contrôle de légalité peut être incarnée par un sous-préfet, un préfet de département, un préfet de région

⁵⁸ CAA Marseille, 18 novembre 2005, [n°03MA01056](#).

⁵⁹ La délibération sur le compte administratif du maire est transmise par le président spécial de séance (articles [L. 2121-14](#) et [R. 2121-8](#) du CGCT).

⁶⁰ Articles [L. 2131-6](#), [L. 3132-1](#) et [L. 4142-1](#) du CGCT.

ou encore, pour certains établissements publics⁶¹, une autorité académique ou sanitaire.

L'identité du destinataire de l'acte est importante dans la mesure où une mauvaise orientation de l'acte peut avoir un effet, d'une part, sur le caractère exécutoire de l'acte, d'autre part, sur le point de départ de l'action contentieuse et la recevabilité des recours. Les tableaux ci-après précisent l'autorité de réception en fonction de la structure et des actes concernés.

Collectivités territoriales, groupements et établissements publics locaux : une transmission en sous-préfecture ou en préfecture de département ou de région

Entité	Autorité de réception
Collectivités territoriales	
Communes :	
• situées dans l'arrondissement de chef-lieu	Préfet de département ⁶²
• situées dans un autre arrondissement que l'arrondissement chef-lieu	Préfet de département ou son délégué dans l'arrondissement ⁶³
Départements	Préfet de département ⁶⁴
Régions	Préfet de région ⁶⁵
Groupements et établissements publics locaux	
Groupement et établissement communal ou intercommunal :	
• dont le siège est situé dans l'arrondissement chef-lieu	Préfet de département ⁶⁶
• dont le siège est situé dans un arrondissement autre que l'arrondissement chef-lieu	Préfet de département ou son délégué dans l'arrondissement ⁶⁷
Etablissement départemental	Préfet de département ⁶⁸
Etablissement interdépartemental	Préfet du département où l'établissement a son siège ⁶⁹
Etablissement régional	Préfet de région ⁷⁰
Etablissement interrégional	Préfet de la région où l'établissement a son siège ⁷¹

⁶¹ Les cas particuliers concernent les EPLE, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP), les EPSMS et les EPS.

⁶² Article [L. 2131-1](#) CGCT.

⁶³ Article [L. 2131-1](#) du CGCT.

⁶⁴ Article [L. 3131-1](#) du CGCT.

⁶⁵ Article [L. 4141-1](#) du CGCT.

⁶⁶ Articles [L. 2131-12](#) et [L. 5211-3](#) du CGCT.

⁶⁷ Articles [L. 2131-12](#) et [L. 5211-3](#) du CGCT.

⁶⁸ Article [L. 3241-1](#) du CGCT.

⁶⁹ Articles [L. 5421-2](#) et [R. 5421-5](#) du CGCT.

⁷⁰ Article [L. 4261-1](#) du CGCT.

⁷¹ Article 4 du décret [n°2004-374](#) 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.

Etablissements publics d'enseignement, sociaux ou de santé : des cas de transmission à une autorité non préfectorale

Entité	Autorité de réception
EPLE	
actes relatifs au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice, budget adopté par le conseil d'administration	Autorité académique: recteur d'académie ou directeur académique des services de l'éducation nationale ⁷²
actes qui n'ont pas trait au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice (fonctionnement, conventions)	Préfet de région (lycées), préfet de département (collèges), ou autorité académique sur délégation du préfet ⁷³
Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSP)	
actes présentant un caractère réglementaire	Recteur d'académie ⁷⁴
EPSMS	
délibérations du conseil d'administration des EPSMS dont l'autorisation relève de la compétence du directeur général de l'ARS, soit exclusive, soit conjointe avec le président du conseil général	Directeur général de l'ARS ⁷⁵
délibérations du conseil d'administration des EPSMS dont l'autorisation ne relève pas de la compétence du directeur général de l'ARS, soit exclusive, soit conjointe avec le président du conseil général	Préfet de département ⁷⁶
EPS	
tous les actes	Directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) ⁷⁷

⁷² Articles [L. 421-11](#) et [L. 421-14](#) du code de l'éducation.

⁷³ Articles [L. 421-14](#) et [R. 421-54](#) du code de l'éducation.

⁷⁴ Article [L. 719-7](#) du code de l'éducation.

⁷⁵ Articles [L. 315-14](#) et [R. 315-23-5](#) du CASF.

⁷⁶ Articles [L. 315-14](#) et [R. 315-23-5](#) du CASF.

⁷⁷ Articles [L. 6143-1 et suivants](#) du code de la santé publique.

POINTS D'ATTENTION

Validité de la transmission

1. Théorie du mandat et contrôle de légalité

En application de la théorie du mandat, pour le juge, le mandataire se trouve soumis à l'ensemble des obligations qui pèsent sur le mandant, et notamment aux règles relatives au contrôle de légalité.

Si la charge matérielle de la transmission au contrôle de légalité incombe, en principe, à l'autorité locale mandante, il est possible d'en décider autrement dans les stipulations de la convention de mandat.

L'autorité à laquelle le mandataire envoie un acte soumis à l'obligation de transmission est alors celle correspondant à l'autorité locale mandante pour le type d'acte concerné. A titre d'illustration, si une collectivité A passe un marché pour le compte d'une collectivité B, la collectivité A transmet le marché à l'autorité de réception compétente pour examiner les marchés de la collectivité B, et non à celle qui est compétente pour examiner ses marchés.

2. Les conséquences d'une transmission directe aux services déconcentrés

Lorsqu'un acte est transmis directement à un service déconcentré de l'Etat (direction départementale ou régionale interministérielle) dans le cadre du contrôle de légalité, celui-ci n'acquiert de caractère exécutoire et ne peut être considéré comme ayant été transmis au représentant de l'Etat qu'à la condition que le service déconcentré en cause l'ait transmis à ce dernier.

Dans cette hypothèse, le délai de recours dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer l'acte court à compter de la date à laquelle il reçoit l'acte.

Cela ne s'applique pas aux actes dont le caractère exécutoire est expressément conditionné à la transmission à une autre autorité que le préfet (cas des EPS, des EPCSCP et, pour certains actes, des EPLE et EPSMS).

Jurisprudence

Le Conseil d'Etat a jugé que la transmission d'un permis de construire à la subdivision d'une direction départementale de l'équipement n'avait pu avoir pour effet de faire courir le délai du déferé préfectoral (CE, 6 Juillet 2007, [n° 298744](#), *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux*): « le délai de deux mois prévu à l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales court à compter de la date à laquelle cet acte a été reçu par le préfet de département, en préfecture, ou le sous-préfet d'arrondissement compétent, en sous-préfecture, ou, si elle est antérieure, à la date à laquelle le texte intégral de l'acte a été porté à sa connaissance par les services de l'Etat placés sous son autorité »

IV. La délivrance de l'accusé de réception ou la preuve de la réception

Dans la mesure où de nombreux actes n'acquièrent force exécutoire qu'une fois transmis au représentant de l'Etat, le législateur a fixé les règles relatives à la preuve de l'accomplissement de cette formalité. Cette preuve peut être apportée par tout moyen⁷⁸. Dans ce cadre, l'accusé de réception d'un acte transmis au contrôle de légalité délivré par les services préfectoraux est important.

L'accusé de réception est délivré immédiatement par le destinataire de la réception, préfet de région, préfet de département ou sous-préfet. Il s'agit du moyen habituel de preuve de la réception des actes transmis. Ainsi, la date de réception de l'acte à la préfecture ou sous-préfecture marque le point de départ du délai de recours contentieux.

La délivrance de l'accusé de réception n'est pas conditionnée par le caractère complet de l'acte transmis. Ainsi, cette formalité concerne tous les actes transmissibles au contrôle de légalité et les actes incomplets feront l'objet d'une demande de pièces complémentaires auprès de la structure émettrice.

Dans la pratique, la traduction matérielle de la réception dépend du mode de transmission :

- par voie postale ou dépôt, il suffit de revêtir les exemplaires de l'acte d'un cachet portant le timbre de la préfecture ou de la sous-préfecture, ainsi que de la mention « *reçu à la préfecture (ou à la sous-préfecture) le ...* », dûment complétée, ce qui peut être aussi réalisé par un procédé de perforation. Il convient ensuite de réexpédier l'un de ces exemplaires à l'autorité locale.

Il n'est pas utile que toutes les pages du document soient marquées du cachet. En revanche, il est souhaitable d'accuser réception, non seulement de l'acte soumis à l'obligation de transmission, mais également des pièces jointes nécessaires au contrôle de cet acte, afin de sécuriser la preuve de la transmission effectuée par la collectivité ;

- par télétransmission (@CTES), un accusé de réception électronique⁷⁹ est envoyé automatiquement à la collectivité dès que l'acte est réceptionné sur le serveur du ministère de l'intérieur. Cet acte est accessible, dans le même temps, à la préfecture ou sous-préfecture concernée.

Il convient de préciser que, si le CGCT indique expressément que la preuve de la réception de l'acte par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen, la jurisprudence admet que cette preuve peut être fournie par l'accusé de réception postal ou électronique, mais peut également résulter de toute action du représentant

⁷⁸ Articles [L. 2131-1](#), [L. 3131-1](#) et [L. 4141-1](#) du CGCT.

⁷⁹ Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs annexé à l'[arrêté du 26 octobre 2005](#) portant son approbation.

de l'Etat impliquant que l'acte lui a bien été officiellement transmis. A ce titre, est ainsi admis par la jurisprudence comme preuve de la réception de l'acte une attestation de l'autorité préfectorale précisant la date de réception de l'acte ou une lettre demandant à la collectivité de le compléter ou de le réformer. Ces éléments permettent d'apporter la preuve que l'acte a bien été reçu au plus tard à la date à laquelle le préfet signe ce document⁸⁰.

En revanche, la simple connaissance de l'existence de l'acte par les services de la préfecture ou de la sous-préfecture n'a pas la valeur juridique d'une transmission au titre du contrôle de légalité et ne permet donc pas qu'il soit rendu exécutoire⁸¹ et que la computation du délai de recours du préfet débute.

Il n'en va différemment que dans l'hypothèse, évoquée *supra*, où l'acte lui a été transmis par un service déconcentré en ayant été rendu destinataire.

V. Le caractère complet du dossier transmis au contrôle de légalité et la demande de pièces complémentaires

Pour exercer effectivement le contrôle des actes qui lui sont transmis, le représentant de l'Etat doit pouvoir apprécier la portée et la légalité de ceux-ci. Cela suppose, d'une part, de disposer du texte intégral de l'acte et, d'autre part, le cas échéant, de pouvoir consulter les documents annexes indispensables à la compréhension des actes en question. A titre d'exemple, le contrôle d'une délibération autorisant la conclusion d'un contrat est réalisé à la lumière de celui-ci, et cela même s'il s'agit d'un contrat de droit privé.

Le caractère complet d'une transmission peut donc s'analyser par rapport à l'ensemble des actes portant sur une opération ou un projet précis, si bien que l'examen de la légalité de l'un d'entre eux suppose également la communication des autres. En cas de transmission incomplète des actes, le délai pour les déférer au juge ne court qu'à compter de la date de la réception complète de l'acte (texte intégral comprenant les pièces annexes). Ainsi, le juge considère qu'en présence d'un projet ou d'une opération complexe qui fait intervenir plusieurs actes successifs, le préfet est recevable à déférer à la date de la dernière transmission effectuée⁸².

1. La demande de pièces complémentaires

Les autorités locales sont tenues d'accompagner la transmission des actes soumis au contrôle de légalité des pièces annexes indispensables à celui-ci. Dans ce cadre, le préfet peut être amené à demander des pièces complémentaires, dans un délai de deux mois à compter de la réception initiale de l'acte⁸³.

⁸⁰ TA Strasbourg, 28 juin 1983, *Commissaire de la République du Haut-Rhin c/ Commune de Kayersberg*, n°612/83.

⁸¹ CAA Douai, 9 novembre 2000, [n°96DA02456](#).

⁸² CE, 26 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie de la Réunion*, [n°117717](#).

⁸³ CE, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, [n°68166](#).

Cette démarche n'est pas neutre dans la mesure où elle interrompt le délai de recours contentieux dans l'attente de la réponse de la collectivité. Ce délai court de nouveau, soit à partir de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes sollicités, soit à partir de la décision, explicite ou implicite, de refus de compléter cette transmission (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »).

Toutefois, le juge veille à ce que cette demande porte sur des pièces réellement nécessaires à l'examen de la légalité et ne vise pas à conserver artificiellement les délais de recours. Ainsi, si la demande de pièces complémentaires n'est pas considérée comme répondant à une telle nécessité, le délai de recours contentieux court à partir de la réception de l'acte et la demande de pièces complémentaires n'a pas, dans ce cas précis, pour effet de proroger ce délai ([voir infra Jurisprudence](#)). Il en est de même lorsque la demande de pièces complémentaires adressée par le préfet ne répond pas aux règles de forme et de fond requises, quand, par exemple, elle n'est pas adressée à l'autorité locale concernée par le représentant de l'Etat ou son délégué dans l'arrondissement. A noter qu'une délégation de signature peut permettre à un agent en fonction dans la préfecture d'adresser une telle demande⁸⁴.

Il faut également préciser qu'une sollicitation imprécise ne constitue pas une demande de pièces complémentaires. A ce titre, une invitation à « *faire parvenir tous éléments [...] permettant d'apprécier la légalité* » d'un acte ne peut être considérée comme une demande de pièces complémentaires⁸⁵.

Par ailleurs, un envoi de pièces complémentaires transmis à l'initiative de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, sans demande particulière du préfet, ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai imparti pour déposer un déféré préfectoral.

De plus, la prorogation du délai provoquée par une demande de pièces complémentaires ne peut être provoquée une seconde fois pour le même acte. En effet, une éventuelle seconde demande de pièces complémentaires ne sera pas prise en compte pour la computation du délai prorogé (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »). Il convient donc d'en tenir compte dans l'éventualité d'un déféré du préfet pour que le recours ne soit pas tardif.

Jurisprudence

Demandes jugées comme permettant de fonder une demande de pièces complémentaires :

- demande de compléter la transmission d'une délibération du conseil municipal autorisant le maire à conclure un marché négocié par la justification de la publicité de l'appel à candidatures, l'avis d'appel de candidatures et le procès-verbal de la séance d'ouverture des plis (CE, 31 mars 1989, *Commune de Septèmes-les-Vallons*, [n°80272](#));

⁸⁴ CE section, 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Savigny-le-Temple*, [n° 196548](#).

⁸⁵ TA Lille, 8 juillet 1997, *Préfet du Pas-de-Calais c/ Commune de Lens et autres*.

- demande de compléter la transmission de contrats passés par un département pour la réhabilitation d'un collège par le procès-verbal de la commission d'appel d'offres (CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*, [n°114956](#));
- pour le recrutement d'un agent contractuel par une collectivité, dès lors que le contrat ne comporte aucune indication sur les qualifications de l'intéressé : copie des diplômes de l'intéressé, curriculum vitae, précisions sur les tâches à accomplir ainsi que sur le niveau de responsabilité, justification de l'impossibilité de recruter un agent par la voie statutaire normale (CAA Lyon, 25 janvier 1999, [n°96LY00996](#)).

Demandes jugées comme ne permettant pas de fonder une demande de pièces complémentaires :

- à l'appui d'un arrêté de titularisation d'un attaché, demande portant sur la fiche d'état civil mentionnant la nationalité de l'agent, sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire et sur des certificats médicaux de l'intéressé (CE, 31 mars 1989, *Préfet, commissaire de la République de la région Languedoc-Roussillon*, [n°83329](#));
- dans le cadre d'une délibération relative à une subvention globale attribuée par une commune au comité des œuvres sociales du personnel sans en déterminer l'affectation, demande de renseignements sur l'affectation éventuelle d'une partie de la somme au financement de titres de restauration au bénéfice des agents (CE, 23 février 2000, *Préfet de la Lozère*, [n°190898](#));
- dans le cas de la transmission d'une délibération fixant une nouvelle indemnité définie par référence à un régime indemnitaire créé au profit des fonctionnaires de l'État, demande de l'ensemble des délibérations relatives au régime indemnitaire du personnel en fonction et d'un tableau exhaustif récapitulatif, pour chacun des grades concernés, les montants individuels versés aux agents territoriaux (CAA Lyon, 28 juin 2005, [n°00LY02054](#)).

Demandes de pièces complémentaires non recevables en la forme :

Demande imprécise :

Une demande de « *bien vouloir adresser [au préfet] toutes explications utiles [...] pour lui permettre d'examiner la légalité* » d'un marché ne constitue ni une demande de transmission de documents nécessaires pour en apprécier la légalité, ni un recours gracieux contre la passation de ce marché, et ne proroge donc pas le délai dans lequel le préfet peut exercer un déféré préfectoral, lequel court à compter de la date à laquelle l'acte initialement transmis a été enregistré à la préfecture (CE, 15 mai 2013, *Côte d'Azur Habitat*, [n°357030](#)).

Transmission spontanée de pièces de la part de l'autorité locale :

Un adjoint au maire a complété spontanément la délibération du conseil municipal approuvant la révision du plan d'occupation des sols par l'envoi du dossier relatif à ce plan. Cet envoi effectué par la commune, non sollicité par le représentant de l'Etat, n'est pas de nature à proroger le délai dans lequel ce dernier peut exercer un déféré préfectoral, lequel court à compter de la date à laquelle l'acte initialement transmis a été enregistré à la sous-préfecture (CE, 29 octobre 2008, *Commune de Sainte-Marie-aux-Mines*, [n°273569](#)).

Interdépendance des actes pour examiner leur légalité :

Le préfet est recevable à déférer au juge administratif les trois délibérations d'un conseil municipal relatives au projet de construction d'une résidence pour personnes âgées, en se fondant sur un moyen tiré d'une illégalité que seule la transmission complète de ces trois actes permettait de révéler (CE, 30 juillet 2003, *Société Banco di Napoli International SA*, [n°240664](#)).

2. Le cas particulier des marchés publics et concessions

La liste des pièces annexes qu'il est nécessaire de transmettre au préfet ou au sous-préfet dans le cadre de la passation de marchés publics a été fixée par voie réglementaire⁸⁶. Il est aussi possible de s'y référer, sous réserve d'adaptation, pour les contrats de concession bien que cela ne soit pas explicitement prévu par les textes⁸⁷.

A ce titre, les communes, les départements, les régions ainsi que leurs groupements et établissements publics sont tenus de fournir les éléments suivants :

- la copie des pièces constitutives du marché, à l'exception des plans ;
- la délibération autorisant le représentant légal de la collectivité ou de l'établissement à passer le marché ;
- la copie de l'avis d'appel public à la concurrence et de l'invitation des candidats sélectionnés ;
- le règlement de la consultation, si celui-ci figure parmi les documents de consultation ;
- les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres et les avis du jury de concours, avec le nom et la qualité des personnes qui y ont siégé, ainsi que le rapport de présentation de l'acheteur prévu par les [articles R. 2184-1 à R. 2184-6 du CCP](#) ou les informations prévues aux [articles R.2184-7 à R.2184-11](#) de ce même code ;
- les renseignements, attestations et déclarations fournis en vertu des articles [R. 2143-6 à R. 2143-12](#) du code précité.

A cette liste s'ajoute, dans le cas d'une modification du marché public, la délibération autorisant cette dernière⁸⁸. De plus, cette liste n'est pas exhaustive dans la mesure où le préfet ou le sous-préfet peut demander que toute pièce complémentaire lui soit fournie en matière de marchés publics⁸⁹.

⁸⁶ Articles [R. 2131-5](#), [R. 3132-2](#) et [R. 4142-2](#) du CGCT.

⁸⁷ Articles [L. 1410-3](#) et [L. 1411-9](#) du CGCT.

⁸⁸ Article [R. 2131-6](#) du CGCT.

⁸⁹ Article [R. 2131-7](#) du CGCT.

Pour en savoir plus

Des [grilles de contrôle](#) en matière de commande publique sont disponibles sur le SIACL.

VI. Les conséquences liées à un défaut de transmission ou à une transmission incomplète au contrôle de légalité

L'obligation de transmission au préfet des actes des collectivités locales constitue, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel⁹⁰, une condition essentielle de l'exercice par le préfet du contrôle de légalité. Ce dernier ne peut en effet assurer sa mission constitutionnelle que sur des actes dont il a effectivement connaissance. La procédure de transmission prévue par le CGCT constitue ainsi une formalité substantielle qui s'exerce sous la responsabilité de l'exécutif local, comme a pu le rappeler le Conseil d'Etat⁹¹.

Aussi, l'absence de transmission d'un acte (1) ou sa transmission incomplète (2) ont pour conséquence de reporter les effets, prévus par la loi, attachés à cette transmission.

1. Le défaut de transmission

Pour les actes soumis à cette obligation, la transmission à l'autorité compétente est une formalité substantielle et une des deux conditions *sine qua non*, avec la publication et/ou la notification de l'acte, de leur caractère exécutoire. Le défaut de transmission empêche donc l'acte d'acquérir le caractère exécutoire prévu par la loi. Il fait également obstacle au déclenchement du délai de recours contentieux puisqu'il ne permet pas d'établir *a fortiori* une date de réception de l'acte.

Dans le cadre d'une procédure contentieuse, le défaut de transmission au représentant de l'Etat d'un acte soumis à cette obligation est un moyen d'ordre public. Toutefois, ce moyen ne peut être soulevé d'office que s'il ressort des pièces du dossier au vu duquel le juge statue⁹².

Cependant, l'absence de caractère exécutoire d'un acte, résultant d'un défaut de transmission lorsque certains actes doivent être transmis dans un délai spécifique, n'entraîne pas son illégalité⁹³.

⁹⁰ CC, 12 février 2004, décision [n°2004-490](#).

⁹¹ CE, 24 novembre 2010, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, [n°320347](#).

⁹² CE, 28 décembre 2007, [n°282309](#).

⁹³ CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, [n°97476](#).

Pour aller plus loin

La circonstance que la délibération d'un conseil municipal décidant de l'adhésion à un syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable était dépourvue de force exécutoire, faute d'avoir été transmise au représentant de l'Etat, a eu seulement pour effet de différer l'entrée en vigueur de la délibération attaquée jusqu'au jour où la décision du conseil municipal deviendrait exécutoire. Cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la délibération du syndicat intercommunal acceptant la demande d'adhésion présentée par la commune (CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, [n°97476](#)).

La circonstance qu'un marché passé entre un établissement public d'aménagement et une société pour la construction d'un exutoire d'eaux pluviales d'un plan d'eau a été entièrement exécuté avant qu'il ne soit transmis au préfet du département, circonstance qui ne concernait que les modalités d'exécution du marché, ne saurait affecter sa légalité (CE, 30 janvier 1995, *Préfet du département de Seine-et-Marne*, [n°131719](#)).

La circonstance que la délibération d'un conseil municipal décidant l'octroi à une association d'une garantie d'emprunt est dépourvue de force exécutoire faute d'avoir été transmise au représentant de l'Etat est sans incidence sur la légalité de la délibération litigieuse dont la commune demande à la juridiction administrative, sur renvoi de l'autorité judiciaire, d'apprécier la validité (CE, 27 septembre 2010, *Commune d'Alès*, [n°326698](#)).

Si l'exécutif local a la possibilité de certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de l'acte, il lui incombe alors de respecter la double condition requise : la transmission au représentant de l'Etat et la publication et/ou la notification de l'acte⁹⁴.

2. La transmission incomplète

Les autorités locales sont tenues d'accompagner la transmission des actes soumis à cette obligation des pièces annexes indispensables à leur contrôle. Dans ce cadre, le préfet peut effectuer une demande de pièces complémentaires dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte en question⁹⁵ (cf. « [Le caractère complet de l'acte transmis au contrôle de légalité et la demande de pièces complémentaires](#) »).

Une demande de pièces complémentaires formulée par le préfet à destination de l'autorité locale émettrice de l'acte en question entraîne une prorogation du délai dont il dispose pour procéder à un recours contentieux. Cette demande est toutefois soumise à certaines conditions (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »).

⁹⁴ Articles [L. 2131-1](#), [L. 3131-1](#) et [L. 4141-1](#) du CGCT.

⁹⁵ CE, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, [n°68166](#).

Pour aller plus loin

Dans le cas d'un permis de construire tacite, le délai du déferé court alors à compter de la date à laquelle le permis est acquis ou, dans l'hypothèse où la commune ne satisfait à l'obligation de transmission que postérieurement à cette date, à compter de la date de cette transmission. Une commune doit être réputée avoir satisfait à l'obligation de transmission, dans le cas d'un permis de construire tacite, si elle a transmis au préfet l'entier dossier de demande, en application de l'article R. 423-7 du code de l'urbanisme (CE, 17 déc. 2014, *Ministre Égalité des territoires c/Commune de Mollans-sur-Ouvèze*, [n° 373681](#); CE, 22 octobre 2018, [n°400779](#)).

Le [décret n°2023-1037 du 10 novembre 2023 modifiant les modalités de transmission au préfet de certaines demandes relatives aux certificats et autorisations d'urbanisme](#) supprime l'obligation de transmission au préfet du dossier de demande de certificat d'urbanisme, d'autorisation d'urbanisme et de déclaration préalable dans la semaine qui suit le dépôt de la demande par le pétitionnaire (articles [R.*423-7](#) et [R.423-8](#) du code de l'urbanisme).

Il supprime également l'obligation d'adresser au préfet une copie de la notification de modification, prolongation exceptionnelle ou suspension du délai d'instruction (articles [R*423-42](#) et [R*423-44](#) du code de l'urbanisme).

Néanmoins, la suppression de ces formalités d'instruction ne remet pas en cause l'obligation, pour l'autorité compétente pour délivrer le certificat d'urbanisme, accorder ou refuser le permis ou s'opposer au projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, de transmettre le dossier complet de la demande au préfet au titre du contrôle de légalité au moment de la naissance de la décision, qu'elle soit expresse ou tacite (articles [R*424-12](#) et [R*424-13](#) du code de l'urbanisme).

Dans le cas d'une décision de refus - implicite ou explicite - de transmettre au représentant de l'Etat la totalité d'un acte soumis à une obligation de transmission, l'autorité locale s'expose à un recours pour excès de pouvoir. Le juge prononce alors l'annulation de cette décision de refus⁹⁶.

3. Les conséquences de la transmission d'actes non soumis au contrôle de légalité

Les services préfectoraux peuvent se voir adresser des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité. Le mode de réception de ces actes non transmissibles n'est pas imposé par les textes et relève donc des choix d'organisation de chaque préfecture (cf. « [Les actes non soumis à l'obligation de transmission](#) »). En revanche, la date de réception sera toujours celle qui sera le point de départ du délai de recours du préfet. Ce dernier peut aussi demander des pièces complémentaires.

⁹⁶ CE, 28 juillet 1989, *Ville de Metz*, [n°74950](#).

Chapitre 3. En quoi consiste le pré-contrôle des actes ?

I. L'organisation du tri des actes reçus

La phase de tri des actes, par les services préfectoraux, suite à leur réception, est une étape essentielle dans l'exercice du contrôle de légalité dès lors qu'elle permet :

- d'identifier les actes à contrôler prioritairement selon leur nature ou leur importance ;
- de hiérarchiser le contrôle en fonction du degré d'urgence ou du niveau de difficulté du dossier à examiner.

Il est, en effet, essentiel de pouvoir gagner du temps sur le traitement des actes prioritaires qui entrent dans la stratégie nationale ou locale de contrôle (cf. « [Elaboration et transmission des stratégies locales de contrôle de légalité](#) »).

Les opérations de tri constituent un premier filtre pour :

- écarter d'emblée des opérations de contrôle :
 - les actes qui échappent par nature au contrôle de légalité (actes de droit privé, par exemple) ;
 - les actes non transmissibles, qui, de fait, ne sont pas des actes prioritaires à contrôler (autorisations de stationnement, par exemple) ;
- réserver ceux soumis à l'obligation de transmission mais qui ne sont pas identifiés comme prioritaires et qui feront l'objet soit d'un contrôle allégé, soit d'un contrôle aléatoire, ou qui ne seront analysés que sur signalement ;
- retenir pour traitement les actes prioritaires qui seront systématiquement contrôlés (cf. schéma ci-après).

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 et en hiérarchisant parmi les actes à contrôler ceux qui doivent l'être obligatoirement. Cette phase d'identification s'accompagne nécessairement d'une pré-analyse des actes. À ce stade, des illégalités peuvent être détectées à leur simple lecture, facilitant ainsi l'analyse postérieure des services lors de la phase de contrôle.

Selon le mode de transmission des actes, les opérations matérielles de tri s'effectuent classiquement à l'arrivée du courrier sur les actes en format papier ou directement sur l'application @CTES pour les actes télétransmis.

S'agissant des modalités matérielles de gestion et de tri des actes sur l'application @CTES, chaque préfecture peut paramétrer l'application pour les trier selon sa propre organisation.

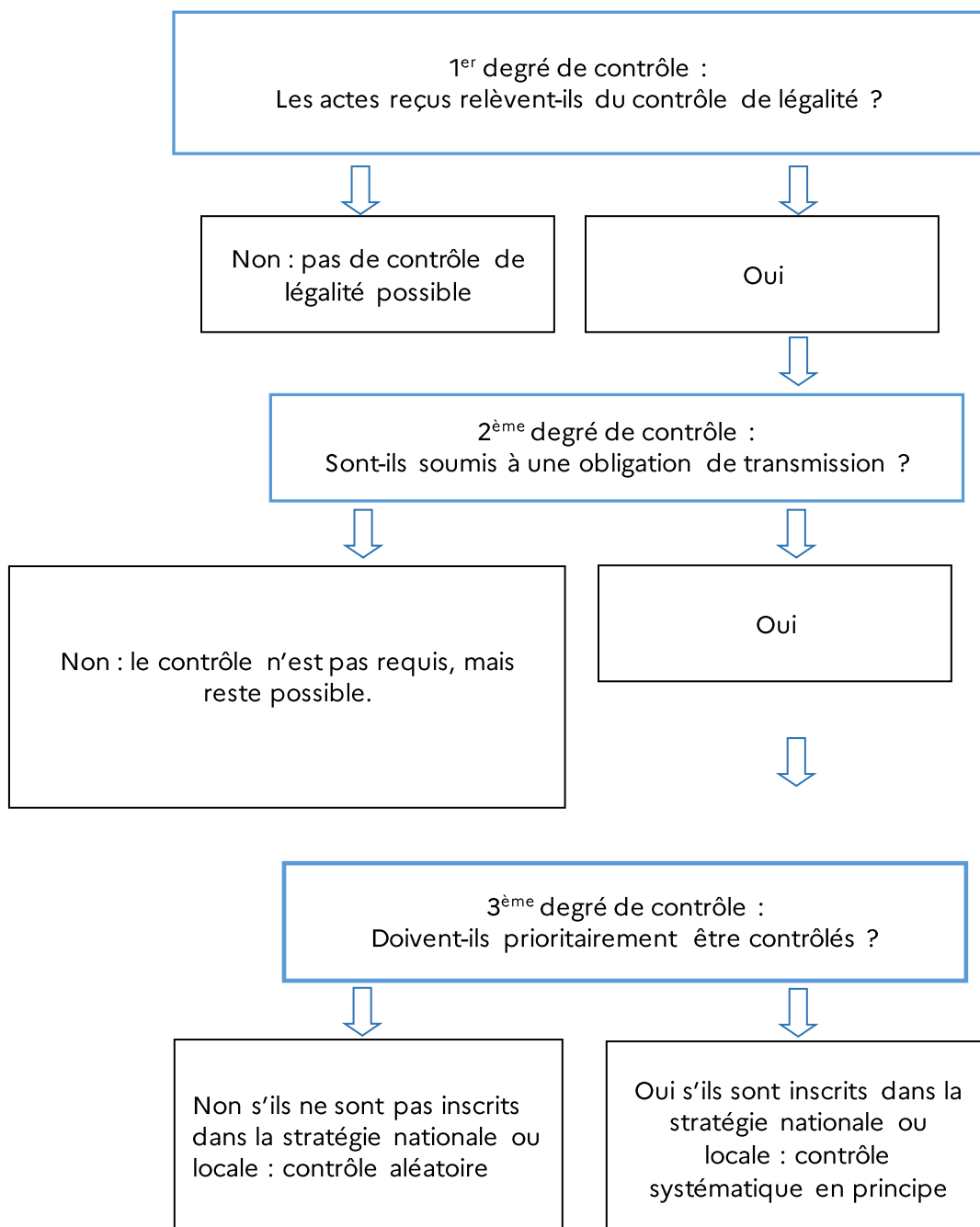
S'agissant plus généralement des règles applicables en vue d'assurer un tri optimal des actes, il convient de se reporter aux fiches suivantes du présent guide :

- les actes non soumis à l'obligation de transmission ;
- l'identification des actes soumis à l'obligation de transmission selon leur émetteur ;
- l'identification des actes selon les priorités ;
- les délais du contrôle de légalité ;
- plus généralement, celles relatives au contrôle des actes afin d'identifier les illégalités les plus importantes.

Enfin, en fonction de l'organisation de chaque préfecture, les opérations de tri des actes peuvent être confiées, selon les cas, au bureau central du courrier de la préfecture, au secrétariat de direction chargée du contrôle de légalité ou être assurées individuellement par les agents contrôleurs ou leur hiérarchie. Certaines préfectures ont fait le choix de mettre en place, au sein du service chargé du contrôle de légalité, une cellule dédiée à cette activité de tri des actes fonctionnant selon le mode du greffe ou du bureau d'ordre (cf. « [La technique de greffe ou de bureau d'ordre](#) »).

Cette organisation permet d'optimiser la chaîne de contrôle en déchargeant les agents contrôleurs de cette activité matérielle au profit du temps consacré à l'expertise des actes. La formation des agents chargés de ce tri revêt une importance stratégique pour l'optimisation de l'exercice du contrôle de légalité.

Schéma des différentes étapes à suivre lors du tri des actes :



II. Identification des actes selon les priorités

Parmi les actes soumis à l'obligation de transmission, il convient de distinguer trois niveaux de contrôle des actes : les priorités nationales (1), les priorités locales (2) et les contrôles sur les autres actes soumis à transmission mais ne relevant pas de ces deux premières catégories (3).

1. Le périmètre des priorités nationales

Les priorités nationales de contrôle fixent un socle de contrôle prioritaire harmonisé sur l'ensemble du territoire en matière de commande publique, d'urbanisme et de fonction publique territoriale.

- **Les actes prioritaires de la commande publique**

Les actes prioritaires sont les suivants :

- les marchés publics de fournitures et de service supérieurs au seuil de transmission (seuil révisé tous les deux ans, qui est de 221 000 euros au 1^{er} janvier 2024 en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT), en particulier les marchés de maîtrise d'œuvre ;
- les marchés publics de travaux supérieurs à 1 000 000 d'euros hors-taxes ;
- les avenants supérieurs à 5% du montant du marché initial lorsqu'ils sont soumis à obligation de transmission ;
- les délégations de service public ;
- les concessions de travaux ;
- les contrats qui, du fait de leur complexité ou de leur nouveauté, nécessitent une attention particulière : les marchés de partenariat, les contrats de prestations intégrées (« quasi-régie » ou « in house »), et les contrats des collectivités locales avec les sociétés publiques locales.

Par ailleurs, les règles relatives aux contrôles d'opérations cofinancées par des fonds européens exigent d'intégrer, au sein des priorités nationales de contrôle des actes de la commande publique, tous les marchés soumis à l'obligation de transmission passés par les collectivités locales dans le cadre d'opérations faisant partie d'un programme opérationnel européen.

Point de vigilance

Les pièces essentielles du marché sont conservées par la préfecture ayant effectué le contrôle. Ces pièces devront être mises à la disposition du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) à l'occasion des éventuels contrôles d'opérations et audits.

- **Les actes prioritaires d'urbanisme**

Les enjeux majeurs du contrôle de légalité en matière d'urbanisme sont la prise en compte des intérêts nationaux dont est garant le préfet, notamment les risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement, et le respect des principes de gestion économe de l'espace et de mixité sociale.

Plus précisément il s'agira de contrôler les actes suivants :

- les documents d'urbanisme:
 - schémas de cohérence territoriale (SCoT);
 - plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ces documents, qui traduisent l'exercice d'un pouvoir réglementaire local, nécessitent une vigilance particulière dès lors qu'ils conditionnent la délivrance d'autorisations individuelles. Le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme devrait ainsi contribuer, dans une optique préventive, à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité et sécuriser les projets en aval.

- les autorisations individuelles (plan de prévention des risques, établissements recevant du public, bâtiments de grande hauteur, zones A et N du PLU, etc.) :
 - permis de construire ;
 - permis d'aménager ;
 - permis de démolir.

Concernant les certificats d'urbanisme, qu'ils soient dits « d'information » ou « opérationnels », l'article [L. 2131-2](#) du CGCT qui définit, pour les communes, les actes soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité cite les certificats d'urbanisme. A défaut de précision, les deux types de certificat sont transmissibles dans la mesure où le CGCT le prévoit expressément sans distinction. Bien que transmissibles, ils ne sont cependant pas des actes considérés comme prioritaires en matière d'urbanisme. Ainsi, leur contrôle n'est pas systématique même si le préfet peut faire le choix de les prioriser au titre des priorités locales qu'il souhaite faire figurer dans sa stratégie.

Pour conclure, les certificats d'urbanisme sont obligatoirement transmissibles au titre du contrôle de légalité mais non prioritaires en termes de contrôle.

En matière de contrôle des décisions individuelles, si ces dernières sont entachées d'illégalité, il conviendra d'assortir un référé suspension au recours (article [L. 554-10 du CJA](#)) et [L. 2131-6 du CGCT](#)).

Au-delà des documents d'urbanisme et des actes d'application du droit des sols, il conviendra également de porter un soin particulier à l'examen des montages juridiques auxquels ont recours les aménageurs :

- les procédures de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté ;
- la création des SPLA ([article L. 327-1 du code de l'urbanisme](#)) ;
- le recours aux baux emphytéotiques administratifs (BEA, [article L. 1311-2 du CGCT](#)) qui, dans certains cas, courent le risque d'une requalification en contrat de la commande publique.

- **Les actes de la fonction publique territoriale**

Le contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale doit s'articuler autour de trois axes prioritaires de contrôle au niveau national :

- veiller à l'application homogène sur le territoire des règles structurantes de la fonction publique territoriale ;
- veiller à préserver l'homogénéité et la comparabilité des différents versants de la fonction publique ;
- veiller au respect des règles de recours au contrat.

Dans ce cadre, les actes prioritaires au plan national sont :

- les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels des conseils régionaux, des conseils départementaux, ainsi que des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;
- les décisions d'inscription sur la liste d'aptitude des agents promus dans les cadres d'emplois prévus par l'article 45 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, préalablement à la transmission de ces décisions à la DGCL, à fin de leur publication au Journal officiel ;
- les délibérations fixant le régime indemnitaire des conseils régionaux, des conseils départementaux et des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ;
- les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires recrutés sur le fondement de « l'absence de cadre d'emplois » ou, pour les agents de catégorie A, « lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient » ;
- les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupe d'élus.

Enfin, le contrôle de légalité doit assurer l'application effective des règles de recours aux agents contractuels.

2. Les priorités locales

L'établissement des priorités locales peut intervenir sur les actes relevant des priorités nationales, pour en renforcer le contrôle.

Pour compléter le dispositif, il appartient aux préfetures ou sous-préfetures d'effectuer un contrôle qui soit adapté au contexte local et notamment de détecter les risques particuliers liés soit aux caractéristiques du département, soit à ses différents acteurs.

- **Les risques juridiques liés aux caractéristiques du département**

Les caractéristiques de chaque département peuvent être à l'origine de risques juridiques particuliers à prendre en considération. A ce titre, il peut être mentionné différents actes :

- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la [loi n°86-2 du 3 janvier 1986](#) dite loi « Littoral » relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;
- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la [loi n°85-30 du 9 janvier 1985](#) dite loi « Montagne » relative au développement et à la protection de la montagne ;
- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la [loi n°92-1444 du 31 décembre 1992](#) relative à la lutte contre le bruit (plan d'exposition au bruit) ;
- les déclarations préalables qui portent sur les lotissements (article [R.421-23](#) du code de l'urbanisme) et les certificats d'urbanisme (article [L.410-1](#) du même code) notamment dans les départements à forte pression foncière.

Dans les départements où s'appliquent la loi « Littoral » ou la loi « Montagne », la stratégie locale comportera en tout état de cause un volet relatif à l'application de ces législations, sous la forme de seuils, de périmètres ou de tout autre critère d'intervention que les préfetures jugeraient utile de retenir.

- **Les risques juridiques liés à la fragilité de certaines structures**

La connaissance précise des collectivités locales composant le département doit également permettre au représentant de l'Etat d'identifier, en capitalisant sur l'expérience acquise et en s'appuyant sur un travail interministériel, des risques liés aux collectivités elles-mêmes.

Il pourra notamment se révéler opportun de contrôler :

- les actes de commande publique inférieurs au seuil de transmission obligatoire et qui auront été sélectionnés (criblage par type d'actes ou en fonction de la taille ou d'un signalement particulier de la collectivité) ;

- les actes des collectivités inscrites au réseau d'alerte des finances locales, ainsi que les délibérations relatives aux emprunts. A cet égard, les nouveaux recrutements, dès lors qu'ils influent sur la masse salariale, peuvent plus particulièrement être identifiés ;
- les actes pris consécutivement aux renouvellements des assemblées locales, concourant notamment à leur fonctionnement, dans la mesure où leur légalité conditionnera d'autres actes ;
- les actes des collectivités qui, statistiquement sur une période donnée, ont commis des illégalités répétées ;
- les actes de police administrative susceptibles de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté individuelle, dès lors que des circonstances locales ou l'actualité conduiront à y accorder une attention particulière (arrêté anti-mendicité, arrêté interdisant la vente ambulante...);
- les référendums locaux et consultations locales ;
- les actes d'application de législations ou réglementations nouvelles qui nécessitent une attention particulière (liés à l'intercommunalité par exemple).

Le contrôle de ces actes peut, dans de nombreux cas, être intrinsèquement lié à des sujets budgétaires. Lorsque sont détectées des anomalies d'ordre budgétaire ou lorsqu'une structure figure dans la liste des organismes présentant des risques financiers particuliers, il convient d'examiner avec une attention particulière la régularité des actes relevant de la commande publique transmis par la structure concernée. Réciproquement, la détection d'irrégularités dans les actes administratifs doit orienter les priorités du contrôle budgétaire.

La situation de certaines collectivités locales peut justifier un contrôle approfondi des actes émanant des offices publics de l'habitat (OPH) qui constituent des établissements publics locaux dont les actes sont soumis au contrôle de légalité, selon les modalités applicables à leur entité de rattachement⁹⁷, étant observé que le préfet siège au conseil d'administration en qualité de commissaire du Gouvernement (pour le contrôle de légalité des actes des OPH, cf. « [Identification des actes soumis à l'obligation de transmission](#) »).

Enfin, le préfet peut, à tout moment, faire usage du pouvoir d'évocation mentionné à l'article [L. 2131-3](#) du CGCT (cf. « [Les actes non soumis à l'obligation de transmission](#) »).

3. Les autres actes prioritaires à contrôler selon les modalités à définir localement en fonction des moyens disponibles

Sur ce troisième niveau de contrôle, qui concerne les actes qui n'entrent pas dans les deux catégories précédentes, les préfets ont, au regard des moyens disponibles, la capacité d'arrêter les conditions et les modalités de leur examen.

⁹⁷ Cf. articles [L. 2131-12](#) du CGCT pour les établissements communaux et [L. 3241-1](#) du CGCT pour les établissements publics départementaux.

Le contrôle de ces actes est ainsi opéré selon différents processus croisés : sur signalement des services déconcentrés de l'État, des sous-préfectures ou de tiers ayant intérêt à agir, par ciblage prédéfini en fonction de la nature de l'acte de son objet et de sa sensibilité, ou par contrôle aléatoire.

III. Les modalités de gestion en préfecture des actes non obligatoirement transmissibles qui lui sont adressés par les collectivités locales

Par souci de sécurité juridique ou de simplicité, les collectivités locales peuvent transmettre au préfet des actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission pour acquérir leur caractère exécutoire, voire qui ne sont pas soumis au contrôle de légalité.

Cette transmission peut concerner un volume important d'actes : selon les données fournies dans le cadre du Rapport triennal 2019-2021 sur l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, entre 10 à 30 % des actes réceptionnés. Elle constitue une surcharge d'activité pour les agents des préfectures et des sous-préfectures.

Face à cette pratique, les actions suivantes peuvent être mises en œuvre :

- rappels réguliers par notes ou circulaires adressées aux élus de la nature des actes exclus de l'obligation de transmission ;
- rappel systématique, lors de la présentation aux élus du bilan annuel de la mise en œuvre de la stratégie départementale de contrôle, de l'inutilité de transmettre ces actes ;
- s'agissant des actes transmis par @CTES, identification en cochant la case « actes non transmissibles » ;
- s'agissant des actes reçus par papier, retour systématique aux collectivités locales sans tampon du cachet de la préfecture valant transmission, mais accompagnés de la mention explicite « acte non transmissible, retour au destinataire ».

IV. La technique de greffe ou de bureau d'ordre

La technique de greffe ou de bureau d'ordre consiste à mettre en place une méthode de travail inspirée de la pratique des juridictions administratives en vue de rationaliser l'activité de réception, de tri et de suivi des actes des collectivités au sein des services, en préfecture, chargés d'assurer le contrôle de légalité.

La création d'un tel service rattaché au service chargé du contrôle de légalité existe dans plusieurs préfectures. Sa logique repose sur l'idée que la charge de travail liée au contrôle des actes et au suivi de l'activité est conséquente. Il apparaît donc essentiel de mieux structurer cette activité pour améliorer l'efficacité et optimiser le volume de contrôle des actes à opérer par les agents contrôleurs.

La présente fiche propose aux préfetures une option possible d'organisation.

1. Enjeux liés au choix de mettre en place une activité de greffe au sein d'un service chargé du contrôle de légalité

Objectif de la démarche :

- optimiser l'activité du service chargé du contrôle de légalité et faire du greffe le premier niveau du processus de contrôle des actes ;
- décharger les agents contrôleurs des tâches matérielles afin qu'ils concentrent leurs efforts sur le contrôle *stricto sensu* ;
- professionnaliser les agents de catégorie C, C+ et B, qui souhaitent se réorienter professionnellement vers des activités juridiques.

Contenu variable et multiforme de l'activité de greffe liée au contrôle de légalité :

- accueil physique et téléphonique du service chargé du contrôle de légalité (réception des actes papiers, prises de rendez-vous avec les élus, organisation de réunions, etc.);
- réception, tri, transmission, et coordination des dossiers entre les différents acteurs de la chaîne de contrôle:
 - identification des actes transmis par les collectivités (nature et objet), en vue de leur ventilation (actes prioritaires/actes non prioritaires en fonction de la stratégie de contrôle définie annuellement), avant leur répartition au sein du service chargé du contrôle de légalité en fonction de la thématique à analyser ;
 - enregistrement des actes arrivés sous format papier, accusé de réception de ces actes et retour vers les collectivités, orientation vers les contrôleurs ;
 - retour avec mention spécifique des actes transmis par erreur par les collectivités et non soumis à transmission ;
 - contacts avec les sous-préfetures pour le suivi des dossiers et la gestion partagée des outils ;
- participation à la mission de contrôle des actes :
 - vérification de la complétude des dossiers, rédaction des demandes de pièces complémentaires ;
 - gestion des délais d'instruction des dossiers et des contentieux voire, si nécessaire, préparation des lettres d'observation, préparation des dossiers contentieux et envoi par TELERECOURS en lien avec le pôle juridique de la préfecture, suivi des décisions juridictionnelles et de leur exécution, des procédures d'appel et de cassation ;
 - opération de pré-contrôle sur les actes prioritaires, voire participation aux contrôles aléatoires sur les actes non prioritaires ;
 - archivage des dossiers ;

- appui au chef de service chargé du contrôle de légalité dans le suivi de l'activité ;
 - collecte et suivi des indicateurs d'activité du service chargé du contrôle de légalité (ANAPREF, INDIGO dans PILOT) ;
 - proposition de mesures d'optimisation des outils : tableaux de bord, fichiers de données, fiches de contrôle et de procédure au regard de la stratégie départementale de contrôle et des objectifs de qualité et de performance assignés au service chargé du contrôle de légalité, suivi du module QUALIPREF dédié aux collectivités locales ;
 - assistance au chef de service chargé du contrôle de légalité dans l'administration des applications informatiques supports de la mission : BANATIC, @CTES, TELERECOURS, ou autres applications locales (gestion des profils utilisateurs, routages, nommage des matières) ;
 - suivi des conventions de télétransmission pour le département et des indicateurs en matière de politique de dématérialisation ;
- mission de documentation pour l'ensemble du service chargé du contrôle de légalité :
 - gestion et conservation du fond documentaire ;
 - diffusion de l'information juridique ;
 - mise en forme de lettres d'information juridiques, des circulaires adressées aux collectivités locales et mises en ligne sur le site intranet de la préfecture.

2. Compétences attendues des agents affectés à un greffe « contrôle de légalité »

Il s'agit pour l'agent de :

- connaître l'organisation du contrôle de légalité en préfecture et les acteurs impliqués ;
- connaître les règles relatives à la réception des actes, leurs délais d'instruction, les règles de recours gracieux et de recours contentieux, la computation des délais ;
- savoir identifier les actes transmissibles et ceux entrant dans le champ des actes prioritaires (stratégies nationale et locale de contrôle) ;
- connaître les outils de gestion liés à la mission de contrôle de légalité, c'est-à-dire :
 - maîtriser l'utilisation d'@CTES, les outils bureautiques Excel et Word ;
 - connaître et renseigner les indicateurs INDIGO et assurer leur suivi ;
 - savoir faire des comptes-rendus d'activité.

3. La gestion locale de l'application @CTES

La gestion locale de l'application @CTES implique une gestion courante, d'une part, et une gestion ponctuelle, d'autre part.

La gestion courante suppose :

- la gestion de la liste des collectivités habilités à télétransmettre : création, modification et suppression ;
- la gestion de la liste des utilisateurs habilités à accéder à l'application : dans une logique de sécurité, la gestion des utilisateurs et des profils doit être assurée quotidiennement.

Dans cette même perspective, le gestionnaire local sera également amené à :

- relayer des informations dont il est destinataire en cette qualité auprès de ses collègues de préfecture, et si besoin des sous-préfectures, des autres services chargés du contrôle de légalité et des collectivités locales concernées ;
- animer le réseau des collectivités locales et préparer leur raccordement : rédaction des conventions de télétransmission signées par le préfet.

Ponctuellement, il peut être nécessaire de procéder à des interventions de plus grande envergure. Ces opérations pourront découler d'une modification de l'organisation du contrôle ou d'une évolution de la stratégie de contrôle. Elles impliqueront :

- la gestion des services attributaires des actes transmis par les collectivités locales et du rattachement des utilisateurs à ces services ;
- la gestion des règles selon lesquelles les actes sont attribués aux différents services attributaires du département ;
- la saisie des règles correspondant à l'organisation des services chargés du contrôle de légalité en préfecture (et sous-préfectures).

Cette activité est menée en collaboration avec le service chargé de l'administration nationale de l'application au sein du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique de la DGCL (CIL1/pôle « Dématérialisation ») via la boîte fonctionnelle : dgcl-actes@dgcl.gouv.fr.

Pour en savoir plus

Le gestionnaire local:

- assure le suivi (création et clôture) des comptes des utilisateurs et l'attribution des profils AGECONT, AGECONS et GESLOC dans son arrondissement ;
- assure le suivi (création, modification, déplacement) des émetteurs dans son arrondissement ;
- est le contact privilégié de la préfecture avec l'équipe @CTES de la DGCL pour centraliser les questions, mutualiser les réponses et faire remonter les dysfonctionnements ;
- est le premier point d'appui des utilisateurs locaux de l'application (préfecture, sous-préfecture ou autre service déconcentré) ;
- gère le paramétrage (routage) de son département et la création et la modification des services attributaires, des matières locales et des priorités ;
- assure la supervision des télétransmissions : suivre les flux, répondre aux collectivités locales et aux opérateurs de télétransmission (fonctionnalité « tableau de bord »).

Chapitre 4. Comment s'exerce le contrôle sur les actes ?

I. Les délais du contrôle de légalité

Les actions que peut entreprendre le représentant de l'État dans le cadre du contrôle de légalité sont encadrées dans des délais précis⁹⁸. Ainsi, le CGCT prévoit le délai au cours duquel doit intervenir le déféré préfectoral. Les délais de demande de pièces complémentaires et du recours gracieux sont quant à eux dégagés par la jurisprudence. Le respect et la maîtrise des règles de computation de ces différents délais sont indispensables pour garantir la recevabilité de l'action contentieuse.

Sauf exceptions dûment mentionnées, les délais dont il est question dans la présente fiche sont des délais francs et exprimés en mois.

Cette fiche ne porte pas sur le contentieux électoral.

Le délai franc

Les délais francs ne tiennent compte ni du jour qui sert de point de départ, ni du jour d'échéance.

Un délai franc exprimé en mois obéit aux règles suivantes :

- il ne commence à courir que le lendemain du fait générateur :

Pour un acte reçu le 22 juin, le délai de deux mois pour déférer ne débute que le 23 juin.

- il reste ouvert le lendemain du jour de l'expiration :

L'acte pourra donc être déféré jusqu'au 23 août inclus à 24h⁹⁹.

Par ailleurs, si le dernier jour du délai tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'au prochain jour ouvrable.

Lorsque le délai expire un dimanche, un pourvoi introduit le premier jour ouvrable suivant (a priori un lundi) est recevable¹⁰⁰.

Enfin, il n'y a pas lieu de distinguer selon le nombre de jours dans le mois.

Le délai non franc exprimé en mois

Un délai non franc exprimé en mois obéit à la règle suivante : il se calcule de quantième en quantième.

Un délai exprimé en mois débutant, par exemple, le 13 se termine le 13 du mois d'échéance à 24h¹⁰¹ et cela même s'il s'agit d'un jour non ouvré.

⁹⁸ Sauf lorsque l'acte est inexistant (inexistence matérielle ou juridique).

⁹⁹ CE, 29 mai 1987, *Commune de Goult*, [n°65605](#), rappel de la règle dans le cadre d'un recours contre un permis de construire. Repr. dans un recours de droit commun par CE Sect., 26 juil. 1991, *Commune de Sainte-Marie de La Réunion*, [n°117717](#).

¹⁰⁰ CE, 11 mai 1987, *Commune de Boran-sur-Oise*, [n°70763](#).

¹⁰¹ CE, 11 février 2004, *SARL Centre de jardinage Castelli Nice*, [n°242849](#).

Le délai du contrôle de légalité est de deux mois francs à partir de la réception d'un acte. Au cours de cette période, le représentant de l'Etat peut déférer au tribunal administratif l'acte s'il estime qu'il est contraire à la légalité¹⁰². Ce délai n'est toutefois déclenché que lorsque certaines conditions sont réunies (1) et il peut être prorogé dans certaines situations (2).

1. Le point de départ du délai de recours contentieux

Le délai de deux mois francs dont dispose le préfet pour déférer un acte ne commence à courir que lorsqu'il a reçu l'acte concerné. Ainsi, la transmission d'un acte à un autre service déconcentré n'a pas pour effet de déclencher le délai de recours : celui-ci ne débute qu'au moment où l'acte a été transmis à l'autorité préfectorale (voir « [L'autorité de réception des actes transmis au contrôle de légalité](#) »).

Dans le cas d'actes non soumis à l'obligation de transmission, le représentant de l'Etat peut demander leur communication à tout moment. Il peut les déférer si sa demande de communication a été présentée dans le délai de deux mois francs à compter de la date à laquelle ils sont devenus exécutoires¹⁰³. Le point de départ du délai de deux mois francs pour déférer correspond alors à la réception de l'acte par le préfet.

De plus, le délai ne court qu'à compter de la transmission effective de l'acte dans sa totalité, documents annexes inclus. Cette exigence permet au préfet de faire une demande de pièces complémentaires, prorogeant ainsi le délai ouvert pour contester la légalité de l'acte¹⁰⁴.

2. Les prorogations du délai

Il existe deux situations prorogeant le délai de deux mois francs dont dispose le préfet pour déférer un acte : la demande de pièces complémentaires et le recours gracieux.

- **La demande de pièces complémentaires**

A la suite d'une demande de pièces complémentaires, effectuée dans le délai de deux mois suivant la réception de l'acte, un nouveau délai de deux mois francs court soit à compter de la réception de l'acte complet, soit à compter de la décision – implicite ou explicite – par laquelle l'autorité locale refuse de compléter la transmission initiale¹⁰⁵.

¹⁰² Article [L. 2131-6](#) du CGCT.

¹⁰³ Article [L. 2131-3](#) du CGCT.

¹⁰⁴ CE, sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, [n°68166](#).

¹⁰⁵ CE, 31 mars 1989, *Commune de Septèmes-les-Vallons*, [n°80272](#).

En l'état de la jurisprudence, il semble qu'une décision implicite de rejet de la demande de pièces complémentaires résulte du silence gardé pendant quatre mois non francs par l'autorité locale¹⁰⁶. Toutefois, ce constat découle d'une décision du Conseil d'Etat datant du 8 novembre 2000, qui est donc antérieure à l'entrée en vigueur du CRPA, qui fixe un délai de 2 mois pour que naisse une décision implicite¹⁰⁷, mais qui n'est pas applicable aux relations entre l'Etat et les collectivités locales. En l'absence de décision plus récente, il peut subsister un doute sur ce délai et il convient de s'attacher à obtenir une décision explicite de refus.

Il est important de noter qu'une demande de pièces complémentaires ne reporte le délai de recours qu'à la condition d'être opportune et indispensable à l'appréciation par le préfet de la portée et de la légalité de l'acte. Ainsi, le juge contrôle la nécessité des documents demandés (cf. « [Le caractère complet du dossier transmis au contrôle de légalité et la demande de pièces complémentaires](#) »).

Il est considéré qu'une demande de pièces complémentaires ne proroge qu'une seule et unique fois le délai de déféré. Ainsi, et sous le contrôle du juge, si une autre pièce est demandée après ou dans l'attente d'une réponse par une collectivité, cela ne prorogera pas une nouvelle fois le délai quand bien même la demande serait justifiée.

- **Le recours gracieux**

Le recours gracieux (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) ») entraîne une prorogation du délai dont dispose le préfet pour déférer l'acte s'il est reçu par l'autorité locale dans les deux mois francs suivants la réception initiale de l'acte en préfecture¹⁰⁸.

A la suite d'un recours gracieux, une décision – implicite ou explicite – de rejet de la part de l'autorité locale a pour effet de faire courir un nouveau délai de deux mois francs dont dispose le préfet pour déférer l'acte. Une décision implicite de rejet du recours gracieux résulte du silence gardé pendant deux mois non francs par l'autorité locale¹⁰⁹.

À noter qu'une décision explicite de rejet fait courir à nouveau le délai de deux mois francs dont dispose le préfet pour déférer l'acte et cela même si elle intervient à la suite d'une décision implicite de rejet¹¹⁰. Par ailleurs, le nouveau délai de deux mois francs né à la suite d'une décision explicite de rejet ne peut pas faire l'objet d'une prorogation supplémentaire par l'effet d'un second recours gracieux¹¹¹.

¹⁰⁶ CE, 27 février 1995, *Préfet de l'Essonne*, [n°150631](#) et CE, 8 novembre 2000, *Commune de Baie-Mahault*, [n°149404](#).

¹⁰⁷ [Article L. 231-1 du CRPA](#).

¹⁰⁸ CE, 18 avril 1986, *COREP d'Ille-et-Vilaine*, [n°62470](#) (interruption du délai) et CE, 27 mars 1991, *Préfet de la Haute-Garonne*, [n°114854](#) (à la date de réception par l'autorité locale).

¹⁰⁹ CE, 5 mai 2011, *Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat*, [n°336893](#).

¹¹⁰ CE, 5 mai 2011, *Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat*, [n°336893](#) (en application de l'article [R. 421-2](#) du CJA).

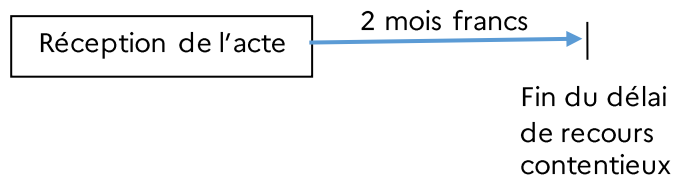
¹¹¹ CE, sect., 6 décembre 1995, *Préfet du Morbihan*, [n°168618](#).

Une demande de pièces complémentaires et un recours gracieux peuvent intervenir successivement¹¹². Ainsi, le délai dont dispose le préfet pour déférer un acte peut être prorogé une première fois par une demande (justifiée) de pièces complémentaires puis une seconde fois, après la réception des pièces demandées ou d'une décision de refus, par un recours gracieux. Il importe toutefois d'apporter une grande vigilance au respect des délais.

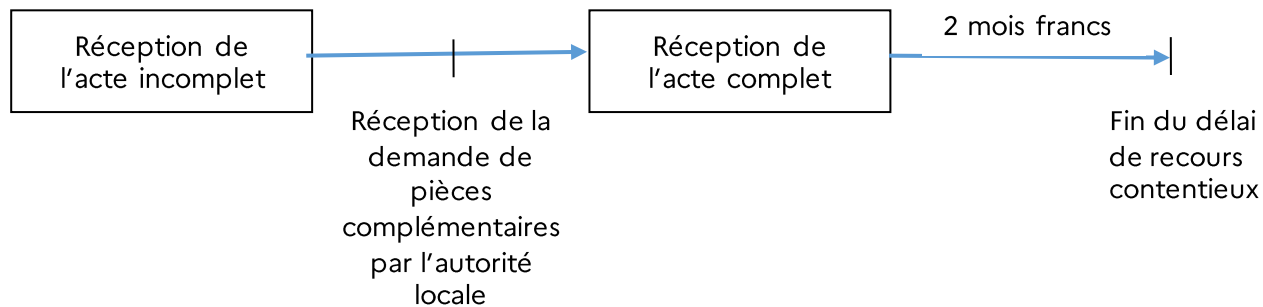
¹¹² CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*, [n°114956](#).

Exemples de prorogations du délai dans le cadre du contrôle de légalité

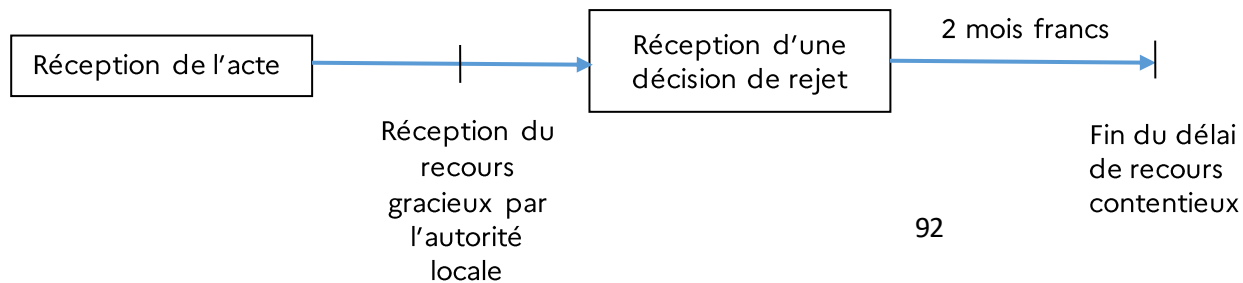
Cas 1 : Délai non prorogé



Cas 2 : Délai prorogé par une demande de pièces complémentaires



Cas 3 : Délai prorogé par un recours gracieux



II. Les notions de légalité externe et interne

La légalité désigne le principe selon lequel l'action de l'administration est soumise au respect des règles de droit qui lui sont applicables. Ainsi, l'examen de la légalité d'un acte de l'administration consiste à vérifier que celui-ci a été pris dans le respect des règles qui s'imposent à elle.

Selon le Conseil constitutionnel, le contrôle de légalité doit « *permettre d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* »¹¹³.

Il convient toutefois de rappeler que les illégalités soulevées au titre du contrôle de légalité d'un acte sont *a priori* sans incidence sur son caractère exécutoire, qui ne résulte que de l'accomplissement des formalités de publicité et de la transmission au préfet prévues par le CGCT.

Les vices pouvant affecter la légalité d'un acte administratif sont classés en deux catégories. On distingue les vices de légalité externe (1) des vices de légalité interne (2).

1. Les vices de légalité externe (forme)

Il s'agit de s'assurer du respect des règles relatives à la compétence de l'auteur de l'acte et aux règles de forme et de procédure suivies pour son élaboration.

Synthèse des points de contrôle - Légalité externe des actes		
Contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte (Qui prend l'acte ?)	Contrôle des règles de forme (Comment l'acte doit-il être formalisé ?)	Contrôle des règles de procédure (Quelles sont les étapes d'élaboration de l'acte ?)

2. Les vices de légalité interne (fond)

Le contrôle de la légalité interne d'un acte correspond au contrôle du respect des règles relatives à son contenu, à ses motifs et au but poursuivi par l'autorité décisionnelle.

Synthèse des points de contrôle - Légalité interne des actes		
Le contenu de l'acte (Est-ce que l'acte respecte les règles de droit ?)	Le fondement et les motifs de l'acte (Est-ce que l'acte est motivé en droit et en fait ?)	Les buts de l'acte (Quels sont les objectifs de l'acte ?)

¹¹³ Conseil constitutionnel, décision [n°82-137](#) DC du 25 février 1982.

III. Le contrôle de la légalité externe

Le contrôle de la légalité externe recouvre la vérification du respect des règles de compétence, de forme et de procédure.

S'agissant des règles de forme et de procédure, on relèvera que leur méconnaissance n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'elle a privé les intéressés d'une garantie, autrement dit qu'elle n'est pas « substantielle ».

C'est par une analyse au cas par cas que le juge examine si le vice est substantiel et doit conduire à l'annulation de la décision en cause : dans le cas contraire ce vice est dit « danthonysable », du nom de la décision du Conseil d'Etat qui a consacré ce principe (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, [n° 335033](#), *Danthy*).

Son application n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition que celle-ci n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

1. La compétence de l'auteur de l'acte

Un acte administratif n'intervient valablement que si son auteur a, au préalable, été régulièrement investi d'un pouvoir de décision en la matière. La détermination de l'autorité compétente est opérée par la Constitution, la loi ou le règlement.

La compétence d'une autorité pour prendre un acte doit être appréhendée selon trois aspects :

- la compétence matérielle : l'objet précis de l'acte doit correspondre au champ de compétences de l'autorité locale qui l'adopte ;
- la compétence territoriale : le champ d'application de l'acte doit correspondre au périmètre territorial au sein duquel l'autorité locale dispose de la compétence pour agir ;
- la compétence temporelle : l'acte doit être adopté à une date à laquelle l'autorité locale dispose de la compétence pour agir.

Par ailleurs, en l'absence de textes contraires, l'autorité compétente pour prendre une décision l'est également pour la modifier¹¹⁴ (règle du parallélisme des compétences).

De plus, dans le cas d'un transfert de compétence, l'autorité bénéficiaire du transfert devient la seule autorité habilitée à modifier ou retirer un acte adopté avant le transfert¹¹⁵.

¹¹⁴ CE, 3 février 1995, *Delprat*, [n° 148127](#).

¹¹⁵ CE, 30 septembre 2005, [n° 280605](#).

A noter que l'annulation de l'élection d'une assemblée ou d'un exécutif local n'a pas pour effet, dans un souci de stabilité et de sécurité juridique, d'entraîner rétroactivement la nullité des actes pris par ces autorités.

- **La violation des règles de compétence**

L'inobservation des règles de compétence constitue une illégalité qui, en raison de son caractère d'ordre public, peut être relevée d'office par le juge, c'est-à-dire même si le requérant ne l'a pas invoquée dans sa requête à fin d'annulation.

Lorsqu'un acte émane d'une autorité incompétente, le vice dont il se trouve entaché ne peut être couvert par l'intervention de l'autorité compétente faisant connaître qu'elle approuve l'acte et qu'elle le ratifie.

Il existe trois cas de violation des règles de compétence :

- une autorité administrative intervient dans la sphère de compétences d'une autre autorité administrative ;
- une autorité administrative intervient en l'absence de texte lui conférant le pouvoir de décider ;
- des particuliers s'immiscent dans des fonctions administratives ou des fonctionnaires interviennent dans des domaines qui relèvent du juge.

Les actes relevant de ces situations sont illégaux et peuvent à ce titre, être déférés à la juridiction administrative.

Théorie de l'inexistence
Dans de rares cas, un acte peut être déclaré « inexistant » par le juge : l'inexistence peut être matérielle (l'acte n'a jamais existé – il peut s'agir d'une délibération qui, malgré son inscription au registre, n'a jamais été adoptée) ou juridique (l'acte est affecté par un vice d'une extrême gravité – il émane d'une autorité manifestement incompétente ou est manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration). Faire déclarer par le juge qu'un acte est inexistant revient à faire déclarer qu'il n'a jamais fait partie de l'ordre juridique. De ce fait, il est donc « nul et non avenue » ou « nul et de non effet ». Cela explique et justifie que le déféré préfectoral est recevable sans condition de délai lorsqu'il est formé contre un tel acte.

- **Les délégations de compétence, de fonction et de signature**

En règle générale, une autorité investie d'un pouvoir de décision ne peut en disposer librement et le déléguer, sans texte le prévoyant, à n'importe quelle autre autorité ou personne physique. Toutefois, pour des raisons de bonne administration, certaines délégations peuvent être consenties.

○ Caractéristiques

Il existe trois catégories de délégations qui peuvent être ainsi présentées :

Catégorie de délégation	Délégation de compétence	Délégation de fonctions	Délégation de signature
Portée	Véritable transfert du pouvoir de décision. Le délégant est dessaisi ¹¹⁶ .	Transfert d'une partie des tâches du délégant. Le délégant conserve le pouvoir d'évoquer une affaire et d'en assurer le suivi.	Transfert de la seule tâche matérielle de signature des actes. Le délégant conserve le pouvoir d'évoquer une affaire et de la réserver à sa signature.
Auteur de l'acte	Le délégataire.	Le délégant. Le délégataire agit au nom du délégant.	Le délégant. L'acte est signé « pour le délégant ».
Changement de délégant ou de délégataire	Délégation impersonnelle. La délégation de compétence subsiste en cas de changement de délégant ou de délégataire.	Délégation personnelle. La délégation de fonction tombe en cas de changement de délégant ou de délégataire.	Délégation personnelle. La délégation de signature tombe en cas de changement de délégant ou de délégataire.

N.B.1: Le délégant est le titulaire initial du pouvoir de décision tandis que le délégataire est le bénéficiaire de la délégation.

N.B. 2: La délégation de fonctions et la délégation de signature présentent des caractéristiques similaires. Il peut être considéré qu'une délégation de fonctions entraîne une délégation de signature sur le domaine concerné.

○ Conditions de régularité

Une délégation doit respecter plusieurs conditions pour entrer en vigueur :

- être préalablement prévue et organisée par un texte législatif ou réglementaire publié ;
- faire l'objet d'un arrêté publié ou affiché entièrement¹¹⁷ ;
- ne pas être totale : l'autorité titulaire du pouvoir ne peut consentir que des délégations partielles et conserve donc certaines de ses attributions¹¹⁸ ;

¹¹⁶ Il est toutefois signalé que le juge administratif a déjà pu considérer dans certains cas qu'il n'y avait pas de dessaisissement de l'organe délibérant : voir notamment CE, 2 mars 2010 "Réseau ferré de France" ([n°325255](#)) pour la délégation d'un conseil départemental à la commission permanente, ainsi que CAA de Lyon, 22 avril 2010 "Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole" ([n°08LY00510](#)) pour la délégation d'un conseil communautaire au bureau et au président.

¹¹⁷ CE, 26 septembre 2008, Commune de Souillac, [n°294021](#) ; CE, 12 décembre 2012, Ministre de l'écologie, [n°340581](#).

¹¹⁸ CE, 13 mai 1949, Couvrat.

- être explicite et comporter des informations précises quant à l'étendue des compétences déléguées¹¹⁹.

- Délégations prévues par les textes pour les collectivités locales

	Délégation de compétence	Délégation de fonctions	Délégation de signature
Communes			
Maire		- Aux adjoints ; - Aux membres du conseil municipal (titulaires d'une délégation)¹²⁰.	- Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ; - Au directeur général et au directeur des services techniques ; - Aux responsables de services communaux¹²¹.
Conseil municipal	Au maire ¹²²		
Départements			
Président du conseil départemental		- Aux vice-présidents ; - Aux membres du conseil départemental (en cas d'absence ou d'empêchement des vice-présidents, ou s'ils sont tous titulaires d'une délégation)¹²³.	- Aux responsables des services du département¹²⁴ ; - Aux chefs de services déconcentrés de l'Etat pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil départemental¹²⁵.

¹¹⁹ CAA Marseille, 2 mai 2013, [n°11MA01937](#) ; CE, 30 juin 2006, [n°274773](#) ; CE, 27 mars 2015, *Centre hospitalier Pierre Oudot*, [n°367896](#).

¹²⁰ Article [L. 2122-18](#) du CGCT.

¹²¹ Article [L. 2122-19](#) du CGCT.

¹²² Article [L. 2122-22](#) du CGCT.

¹²³ Article [L. 3221-3](#) du CGCT.

¹²⁴ Article [L. 3221-3](#) du CGCT.

¹²⁵ Article [L. 3141-1](#) du CGCT.

	Délégation de compétence	Délégation de fonctions	Délégation de signature
Conseil départemental	- A la commission permanente¹²⁶ ; - Au président du conseil départemental¹²⁷		
Régions			
Président du conseil régional		- Aux vice-présidents ; - Aux membres du conseil régional (en cas d'absence ou d'empêchement des vice-présidents, ou s'ils sont tous titulaires d'une délégation)¹²⁸.	- Aux responsables des services de la région¹²⁹ ; - Aux chefs de services déconcentrés de l'Etat pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional¹³⁰.
Conseil régional	- A la commission permanente ; - Au président du conseil régional¹³¹		
EPCI			
Président du conseil communautaire		- Aux vice-présidents ; - Aux membres du bureau (en cas d'absence ou d'empêchement des vice-présidents, ou s'ils sont tous titulaires d'une délégation)¹³².	- Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ; - Au directeur général et au directeur des services techniques ; - Aux responsables de service¹³³.

¹²⁶ Le CE a considéré qu'une telle délégation ne dessaisit par le conseil départemental (CE, 2 mars 2010, *Réseau ferré de France*, n°325255)

¹²⁷ Article [L. 3211-2](#) du CGCT.

¹²⁸ Article [L. 4231-3](#) du CGCT.

¹²⁹ Article [L. 4231-3](#) du CGCT.

¹³⁰ Article [L. 4151-1](#) du CGCT.

¹³¹ Article [L. 4221-5](#) du CGCT.

¹³² Article [L. 5211-9](#) du CGCT.

¹³³ Article [L. 5211-9](#) du CGCT.

	Délégation de compétence	Délégation de fonctions	Délégation de signature
Conseil communautaire	- Au président du conseil communautaire; - Aux vice-présidents ayant reçu délégation; - Au bureau dans son ensemble¹³⁴.		

- **La suppléance et l'intérim**

Dans certaines circonstances, les pouvoirs d'une autorité administrative peuvent être assumés par un suppléant (la suppléance¹³⁵ est organisée par un texte) ou un intérimaire (l'intérim¹³⁶ n'est pas organisé par un texte). Ces mécanismes permettent de surmonter l'absence ou l'empêchement de l'autorité investie en transmettant temporairement ses pouvoirs à une personne désignée par un texte comme le suppléant de ladite autorité ou désignée par une décision expresse comme l'intérimaire.

2. Le contrôle du respect des règles de forme

L'élaboration d'un acte par une autorité locale est soumise à l'obligation de respecter des règles de forme qui constituent, le plus souvent, des garanties pour les administrés.

Les règles de forme substantielles s'appliquant aux actes pris par les autorités locales concernent principalement la signature, la motivation.

- **La signature et l'identification de l'auteur de l'acte**

« Toute décision prise par une autorité administrative comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »¹³⁷.

¹³⁴ Article [L. 5211-10 du CGCT](#): CAA Lyon, 22 avril 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Etienne métropole*, [08LY00510](#)

¹³⁵ La suppléance et l'intérim constituent deux mécanismes qui permettent de pallier l'absence ou la cessation de fonctions du titulaire normal d'une compétence. C'est la suppléance qui entraîne les effets les plus complets: le suppléant assure de plein droit les mêmes fonctions que la personne qu'il supplée (CE, 29 janvier 1955, Mollaret). Cependant, cette solution ne peut être mise en œuvre que lorsqu'elle a été prévue par un texte. En l'absence de texte législatif ou réglementaire organisant la suppléance c'est la solution de l'intérim qui est appliquée. L'intérim résulte soit d'une décision spéciale de l'autorité supérieure qui organise ainsi son remplacement, soit d'une adaptation ponctuelle à un empêchement de l'autorité normalement compétente. Il peut également être prévu par un texte.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Article [L. 212-1](#) du CRPA.

La transmission des délibérations dans le cadre du contrôle de légalité ne suffit pas en elle-même à attester l'authenticité des délibérations. La signature, l'identité et la qualité de l'auteur constituent les éléments nécessaires à l'authentification de l'acte et à la vérification de la compétence de l'auteur. Il s'agit donc de formalités substantielles qu'il est nécessaire de contrôler. Le juge administratif s'attache à vérifier que l'auteur de la décision contestée peut être identifié sans ambiguïté avant de prononcer l'annulation de l'acte.

Concernant l'authenticité d'un acte publié sous forme électronique, elle peut être vérifiée par les mêmes éléments, notamment la mention en caractères lisibles des prénom, nom et qualité de l'auteur de l'acte, la date de publication, ainsi que son format non modifiable. La collectivité territoriale ou le groupement est libre des moyens à employer pour garantir le format non modifiable de ses documents.

Les délibérations sont obligatoirement signées à la fois par l'exécutif local et par le ou les secrétaires de séance, avant la transmission de l'acte au contrôle de légalité et avant sa publication. Si la signature électronique n'est pas possible, une signature manuscrite des délibérations est possible. Cette obligation ne s'impose pas aux départements et aux régions.

Pour aller plus loin

Absence du nom et du prénom de l'auteur :

Dès lors que ni la signature, ni aucune autre mention du document ne permet d'identifier formellement la personne qui en est l'auteur, la décision attaquée est entachée d'irrégularité. La seule mention de la qualité de l'auteur de l'acte ne permet pas son identification (CE, 11 mars 2009, *Commune d'Auvers-sur-Oise*, [n°307656](#); CE, 11 février 2011, [n°335505](#)).

Si l'acte en cause ne comporte pas l'indication du prénom et du nom du signataire, mais qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de la circonstance que le requérant a été destinataire, quelques semaines auparavant, d'un autre acte comportant ces indications, et qu'ainsi l'autorité signataire pouvait être identifiée, alors la méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du CRPA ne revêt pas un caractère substantiel pouvant justifier l'annulation de la décision attaquée (CE, 30 décembre 2010, [n°329900](#)).

Absence du prénom de l'auteur :

Dès lors que ni la décision attaquée, ni aucun autre document porté à la connaissance du requérant ne lui permet de connaître aisément le prénom de son auteur, et donc de l'identifier avec certitude, l'absence d'indication de ce prénom constitue une irrégularité substantielle qui entache l'acte attaqué d'illégalité (CE, 28 mai 2010, [n°328686](#)).

La seule absence de l'indication du prénom du signataire d'un titre de perception est en soi sans incidence sur sa légalité. En l'espèce, la mention du commissaire colonel Hervé, ordonnateur secondaire suppléant, permet d'identifier le signataire (CE, 23 juillet 2010, [n°326208](#)).

Signature d'une autorité incompétente en cas de mesures de publicité insuffisantes:

Dès lors que l'arrêté du maire donnant délégation de compétence à un adjoint n'a pas satisfait aux exigences de publicité, un acte signé par ledit adjoint sur la base de cette délégation est entaché d'incompétence (CE, 26 septembre 2008, *Commune de Souillac*, [n°294021](#)).

La signature électronique

« La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie son auteur. Elle manifeste son consentement aux obligations qui découlent de cet acte. Quand elle est apposée par un officier public, elle confère l'authenticité à l'acte. Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat »¹³⁸.

La signature électronique a la même valeur juridique que la signature manuscrite et est utilisable aussi bien par les particuliers que par l'administration.

- **La motivation de l'acte**

La motivation consiste à formuler les motifs, c'est-à-dire les éléments de fait et de droit, qui justifient l'adoption de la décision. Certaines catégories d'actes sont soumises à une obligation de motivation. C'est par exemple le cas des décisions administratives individuelles défavorables¹³⁹ ou des décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement¹⁴⁰. D'autres textes peuvent ponctuellement imposer une obligation de motivation à des catégories d'actes particulières, à l'image des arrêtés de police du maire (ex : ceux relatifs à la police de la circulation et du stationnement¹⁴¹).

La motivation d'un acte permet à l'administré de comprendre les raisons qui ont présidé à son édicton. Ainsi, la motivation doit répondre aux critères suivants :

- être écrite, claire, précise et complète,
- être adaptée aux circonstances de l'affaire¹⁴².

L'obligation de motivation n'est pas « danthonysable »¹⁴³.

¹³⁸ Article [1367 du code civil](#).

¹³⁹ Article [L. 211-2](#) du CRPA.

¹⁴⁰ Article [L. 211-3](#) du CRPA.

¹⁴¹ Articles [L. 2213-1 et suivants](#) du CGCT.

¹⁴² Circulaire [NOR PRMX8798520C](#) du 28 septembre 1987 relative à la motivation des actes administratifs.

¹⁴³ CE, 7 déc. 2016, *Caisse d'assurance retraite et de santé du travail d'Aquitaine*, req. n° [386304](#)

Pour aller plus loin

Motivations jugées insuffisantes :

La motivation d'un arrêté préfectoral portant création dérogatoire d'une officine pharmaceutique ne peut se limiter à la mention du jugement d'annulation d'une précédente décision de refus sans préciser les éléments de droit et de fait sur lesquels repose la nouvelle appréciation des besoins de la population de la commune (CE, 26 janvier 1996, *Chambre syndicale des pharmaciens de la Corrèze*, [n°158892](#)).

Un arrêté de reconduite à la frontière se bornant à mentionner l'article de loi sur lequel il se fonde sans préciser les considérations de droit faisant le lien avec le cas d'espèce n'est pas suffisamment motivé (CE, 10 décembre 2003, *Préfet du Bas-Rhin c. Serik*, [n°250138](#)).

Les articles L. 211-2 et L. 211-5 du CRPA imposent à l'autorité qui prononce une sanction l'obligation de préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse, à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée, connaître les motifs de la sanction qui la frappe (CE, 23 mars 2005, [n°264005](#)).

Motivations jugées suffisantes :

Le maire qui, après avoir visé l'article R.111-14-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune et l'avis du directeur départemental de l'équipement, a estimé que le projet de construction « *par sa situation est de nature à favoriser une urbanisation dispersée, incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants* » (reprise des termes de l'article précité) a suffisamment motivé sa décision refusant un permis de construire (CE, 27 octobre 1989, *Van Ginneken*, [n°83590](#)).

Un décret prononçant la dissolution d'un conseil municipal est suffisamment motivé par la mention standard de « *dissensions qui existent [en son sein et qui] entravent l'administration de cette commune* » (CE, 19 janvier 1990, *Bodin*, [n°93824](#)).

Il est intéressant de noter qu'une situation d'urgence absolue peut justifier l'absence de motivation d'un acte sous réserve de pouvoir la fournir en cas de demande de l'intéressé¹⁴⁴.

Point de vigilance

En principe, un acte ne peut être modifié, retiré ou abrogé, sauf texte contraire, que par un acte pris par la même autorité et en respectant les mêmes règles de procédure.

¹⁴⁴ Article [L. 211-6](#) du CRPA.

A titre d'exemple, un arrêté pris régulièrement par le maire d'une commune ne pourra être modifié que par un arrêté pris par le maire ou, le cas échéant, par un adjoint bénéficiant d'une délégation de compétence.

A noter cependant qu'un acte peut être retiré par le supérieur hiérarchique de son auteur – ce dernier est même dessaisi dans le cas de l'exercice d'un recours hiérarchique obligatoire¹⁴⁵ – ou, en cas d'incompétence initiale, par l'autorité effectivement compétente.

3. Le contrôle du respect des règles de procédure

A l'instar des règles de forme, le juge a distingué le caractère substantiel de certaines règles de procédure au regard de leur influence directe sur la légalité de l'acte¹⁴⁶. Ainsi, certaines formalités de procédure substantielles peuvent être prescrites par un texte ou résulter de l'appréciation du juge.

Le respect des règles de procédure qui s'appliquent aux actes pris par les autorités locales concernent les formalités de consultation et celles, le cas échéant, liées à la procédure contradictoire.

- **La procédure de consultation**

Dans un certain nombre de cas, la prise d'une décision doit être précédée par la consultation d'une personne ou d'un organisme chargé d'émettre un avis. Dans ce cadre, il existe trois types de procédures consultatives dont les caractéristiques sont détaillées ci-après.

	Procédure consultative facultative	Procédure consultative obligatoire	
		Avis simple	Avis conforme
Obligations liées à la procédure	L'autorité adoptant l'acte n'est tenue : - ni de solliciter l'avis ; - ni de le suivre.	L'autorité adoptant l'acte est tenue : - de solliciter l'avis ; - non de le suivre.	L'autorité adoptant l'acte est tenue : - de solliciter l'avis ; - de le suivre.
Effets de la procédure	La consultation n'est mise en œuvre qu'à titre facultatif. Si elle est effectuée, il convient d'en respecter les conditions.	La consultation doit être effective et complète. L'organisme consulté doit être saisi de tous les aspects de la décision à prendre.	L'autorité administrative ne peut prendre une décision qu'avec l'accord de l'organisme consultatif, qui se trouve ainsi

¹⁴⁵ CE, 8 juillet 2005, *Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées*, [n°264366](#).

¹⁴⁶ CE, assemblée, 23 décembre 2011, *Danthony*, [n°335033](#).

	Procédure consultative facultative	Procédure consultative obligatoire	
		Avis simple	Avis conforme
			étroitement associé à l'exercice du pouvoir de décision. En cas d'avis favorable avec réserve, l'autorité ne peut prendre la décision qu'en tenant compte de celle-ci.
Exemples	Les comités consultatifs <i>Consultation pour avis par le maire sur des projets entrant dans le domaine d'activité des associations membres</i>¹⁴⁷.	La commission consultative des services publics locaux <i>Consultation pour avis par l'organe délibérant sur tout projet lié aux services publics locaux</i>¹⁴⁸.	Un architecte des bâtiments de France <i>Consultation pour accord par l'autorité compétente sur tout projet situé dans un secteur sauvegardé</i>¹⁴⁹.

Dans le cas d'une procédure consultative facultative, l'avis doit néanmoins être recueilli dans des conditions régulières. En ce sens, une irrégularité peut remettre en cause la validité de l'acte si « cette irrégularité a exercé, en fait, une influence sur la décision »¹⁵⁰.

Dans le cas d'une procédure consultative obligatoire, l'omission de celle-ci est constitutive d'une illégalité qui peut entraîner l'annulation de l'acte lorsque son absence a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ou a privé les intéressés d'une garantie, ce qu'il convient de déterminer au cas par cas¹⁵¹.

A plus forte raison, le défaut d'avis conforme constitue un moyen d'ordre public¹⁵² car il interroge sur la compétence de l'auteur de l'acte.

Lors du contrôle d'un acte faisant intervenir une procédure consultative, il est nécessaire de porter une attention particulière sur les points suivants :

- les délais de convocation et de réunion de l'organisme consulté ;

¹⁴⁷ Article [L. 2143-2](#) du CGCT.

¹⁴⁸ Article [L. 1413-1](#) du CGCT.

¹⁴⁹ Article [R. 423-54](#) du code de l'urbanisme.

¹⁵⁰ CE, 20 mars 1992, *Prost*, [n°105321](#).

¹⁵¹ La jurisprudence Danthony (CE, 23 décembre 2011, [n°335033](#)) subordonne l'annulation d'une décision administrative pour vice de forme ou de procédure à la condition que ce vice ait exercé une influence sur le sens de la décision prise ou ait eu pour effet de priver l'intéressé d'une garantie.

¹⁵² CE, 8 juin 1994, [n° 127032](#) ; Voir par exemple CAA Marseille, 20 mars 2015, req. [13MA02239](#)

- la question soumise à consultation ;
- la composition de l'organisme consulté (formation, désignation des membres, suppléance, quorum, présence de personnes étrangères, de personnes intéressées à l'affaire...);
- les modalités de consultation (saisine, examen des affaires...).

Pour aller plus loin

Vices liés à une procédure consultative susceptibles d'entraîner l'illégalité d'un acte :

Les vices affectant le déroulement de la consultation de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome Paris-Charles-de-Gaulle ont conduit à ce que cette commission se prononce, sans que la condition de quorum ne soit remplie et alors que le mandat d'un grand nombre de ses membres avait expiré, sur un projet complexe tardivement inscrit à l'ordre du jour et soumis à la commission dans une version différente de celle qui lui avait été précédemment présentée. Ainsi, ces vices doivent être regardés, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la délibération et « *en outre, de nature à priver les populations, les collectivités territoriales et les associations de riverains concernées par les modifications de trajectoires des aéronefs, de la garantie que constitue la consultation de cette commission* » (CE, 10 juin 2013, [n° 355791](#)).

S'agissant de la délivrance d'un permis soumis à l'avis d'une commission départementale, l'irrégularité des conditions dans lesquelles a été assurée la présidence de la commission susmentionnée n'était pas de nature à entacher ce permis de construire d'illégalité dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que cette circonstance avait été en mesure d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'elle ait privé les intéressés d'une garantie (CAA Paris, plénière, 18 juin 2012, *Fondation d'entreprise Louis Vuitton pour la création*, req. n° [11PA00758](#))

- **La procédure contradictoire (pour certains types d'actes)**

La procédure contradictoire permet de prendre en considération les observations écrites et/ou orales des personnes susceptibles d'être concernées par une décision et, éventuellement, de leur permettre d'influer sur le sens de la décision. Comme la procédure consultative, elle apporte une garantie aux citoyens, aux usagers de l'administration ou aux agents de la fonction publique.

En fonction des cas, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire trouve son origine :

- soit dans un texte général :

Exemple: les décisions individuelles motivées

Pour les décisions individuelles soumises à une obligation de motivation, la personne concernée doit avoir disposé de la possibilité de présenter des observations¹⁵³.

- soit dans des dispositions spécifiques :

Exemple: les mises en demeure d'immeubles menaçant ruine

La mise en demeure adressée par le maire au propriétaire d'un immeuble menaçant ruine n'intervient qu'à l'issue d'une procédure contradictoire¹⁵⁴.

- soit dans la jurisprudence :

Le respect des droits de la défense est un principe général du droit¹⁵⁵.

Par ailleurs, dans le cas où la personne intéressée a émis la demande de présenter des observations orales, celle-ci doit être satisfaite¹⁵⁶.

Enfin, des circonstances particulières peuvent permettre à l'auteur de l'acte de passer outre l'exigence d'une procédure contradictoire¹⁵⁷.

Le défaut de procédure contradictoire, bien que « danthonysable », est regardé, dans la plupart des cas, comme privant les intéressés d'une garantie.

4. Les règles régissant le retrait et l'abrogation des actes

Les conditions et délais dans lesquelles un acte peut être retiré ou abrogé sont fixées par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

Ces conditions visent à la fois à garantir la légalité des actes figurant dans l'ordonnancement juridique et la sécurité juridique des administrés.

Le tableau ci-après précise les différentes situations et fondements juridiques régissant ces mesures.

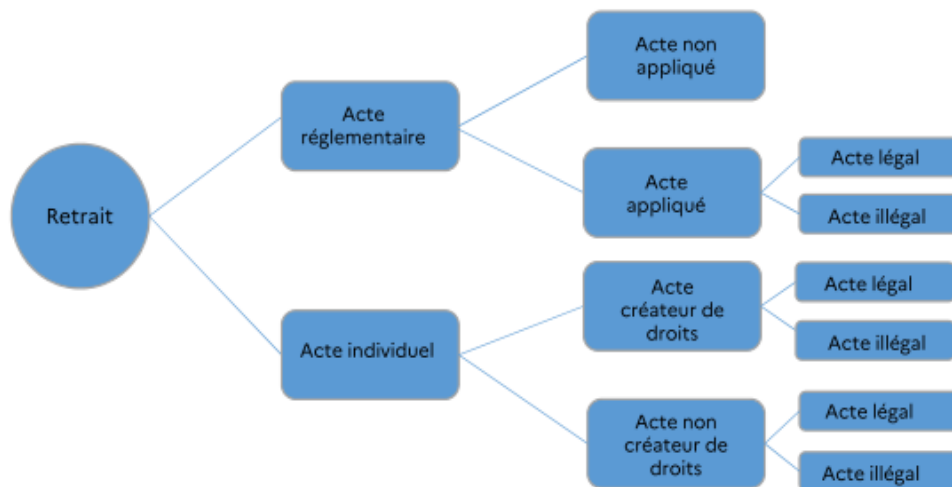
¹⁵³ Article [L. 121-1](#) du CRPA.

¹⁵⁴ Article [L. 511-2](#) du CCH.

¹⁵⁵ CE, section, 5 mai 1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*, [n°69751](#).

¹⁵⁶ Article [L. 122-1](#) du CRPA.

¹⁵⁷ Article [L. 121-2](#) du CRPA.



Retrait possible à tout moment (art.L243-3 du CRPA/CE, 35399, Ponard, 14 novembre 1958)

Retrait possible dans les délais de recours contentieux

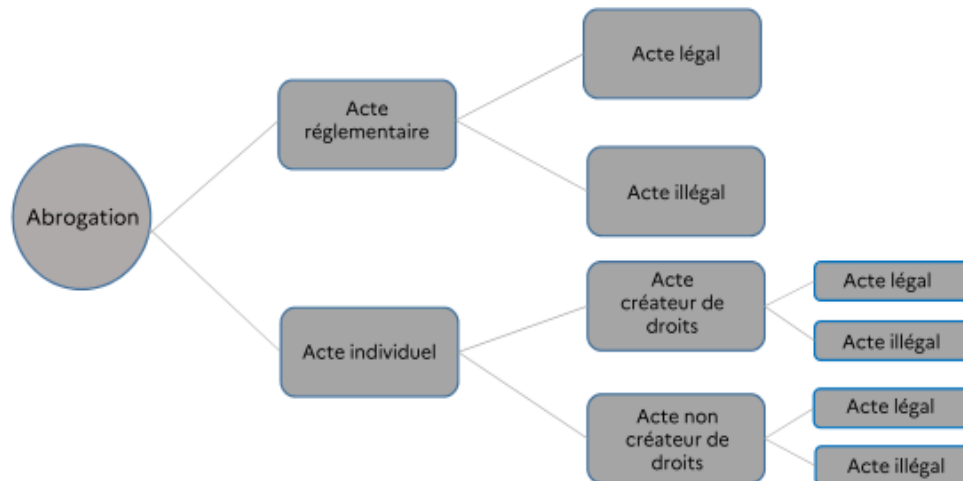
Retrait possible sous 4 mois (art.L243-3 du CRPA/CE, 35399, Ponard, 14 novembre 1958)

Retrait impossible (sauf demande du bénéficiaire à condition que cela ne porte pas atteinte aux droits des tiers et qu'il s'agisse de remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire/art.L242-4 du CRPA)

Retrait possible sous 4 mois (2° de l'art.L242-1 du CRPA)

Retrait impossible (art.L243-3 du CRPA)

Retrait possible sous 4 mois (art.L243-3 du CRPA)



Abrogation possible à tout moment (art.L243-1 du CRPA)

Abrogation obligatoire (art.L243-2 du CRPA)

Abrogation impossible (sauf demande du bénéficiaire à condition que cela ne porte pas atteinte aux droits des tiers et qu'il s'agisse de remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire/Art.L242-4 du CRPA)

Abrogation possible sous 4 mois (art.L.242-1 du CRPA) et par dérogation, sans délai (1° de l'art.L.242-2 du CRPA)

Abrogation possible à tout moment (art.L243-1 du CRPA)

Abrogation obligatoire (art.L243-2 du CRPA)

EN SYNTHÈSE: POINTS DE CONTRÔLE À EXERCER

Légalité externe

1. La compétence de l'auteur de l'acte

- L'acte relève-t-il des compétences de l'autorité qui l'adopte ?
- La portée de l'acte correspond-t-elle au champ territorial de compétence de l'autorité qui l'adopte ?
- L'autorité adoptant l'acte disposait-elle du pouvoir de le faire à la date de sa signature ? (compétence propre/délégation)

Dans le cas d'une délégation de compétence/de fonction :

- Quel texte prévoit la délégation ?
- L'arrêté portant délégation a-t-il fait l'objet de mesures de publicité adéquates ?
- Le bénéficiaire de la délégation exerce-t-il bien la compétence ou la fonction déléguée en lieu et place du délégant ?

Dans le cas d'une délégation de signature :

- Quel texte prévoit la délégation ?
- L'arrêté de délégation couvre-t-il la matière pour laquelle la signature est déléguée au signataire ?
- L'arrêté portant la délégation a-t-il fait l'objet de mesures de publicité adéquates ?

Suppléance et intérim :

- Est-ce que l'autorité qui édicte l'acte intervient dans le cadre d'un remplacement de l'autorité titulaire de principe ?
- Les circonstances dans lesquelles l'acte a été édicté relèvent-elles d'une situation de suppléance ou d'intérim ?
- Quel texte ou décision expresse désigne la personne à qui l'autorité investie transmet temporairement ses fonctions ?

2. Les règles de forme

- L'acte comporte-t-il une signature ?
- L'authentification de l'auteur de l'acte est-elle garantie au regard de l'ensemble des pièces du dossier ?
- Dans le cas d'un acte soumis à une obligation de motivation, les motivations en droit et en fait sont-elles présentes et sont-elles suffisantes ?
- Est-ce que les mesures de publicité de l'acte ont été régulièrement accomplies ?
- Dans le cas d'une décision modificative/d'abrogation/de retrait, les règles de forme ont-elles été respectées ?
- Les irrégularités constatées ont-elles exercé une influence sur la décision prise ou privé l'intéressé d'une garantie - les vices constatés sont-ils sanctionnables ?

3. Les règles de procédure

Délais:

- Les délais qui encadrent l'élaboration de l'acte contrôlé ont-ils bien été respectés?

Procédure de consultation :

- L'acte est-il concerné par une procédure de consultation obligatoire ou facultative ?
- Cette procédure préalable a-t-elle été effectuée ?
- Si oui, y a-t-il eu des carences, des omissions, des insuffisances dans la procédure suivie (régularité de la composition des instances consultées, régularité des règles de convocation et de quorum, etc.) ?
- Ces irrégularités sont-elles, de par leur nature ou leur nombre, d'une gravité significative ?
- Les irrégularités constatées ont-elles exercé une influence sur la décision prise ou privé l'intéressé d'une garantie - les vices constatés sont-ils sanctionnables ?

Procédure contradictoire (ne concerne pas tous les actes) :

- La nature de l'acte en cause justifie-t-elle le recours à une procédure contradictoire ?
- Si oui, celle-ci a-t-elle été organisée ?

Si oui, ses modalités ont-elles effectivement permis aux personnes concernées de faire valoir leurs droits (délais de convocation ou délais de réponse) ?

4. Cas particuliers

Cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles :

- Est-ce que l'acte est pris sur le fondement de textes spécifiques à des situations d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ?
- Les circonstances dans lesquelles l'acte a été édicté constituent-elles une situation particulière (urgence, circonstances exceptionnelles) justifiant que son auteur ne respecte pas, de manière totale ou partielle, la procédure prévue par les textes de droit commun ?

Cas de la disparition de l'acte (retrait ou abrogation) :

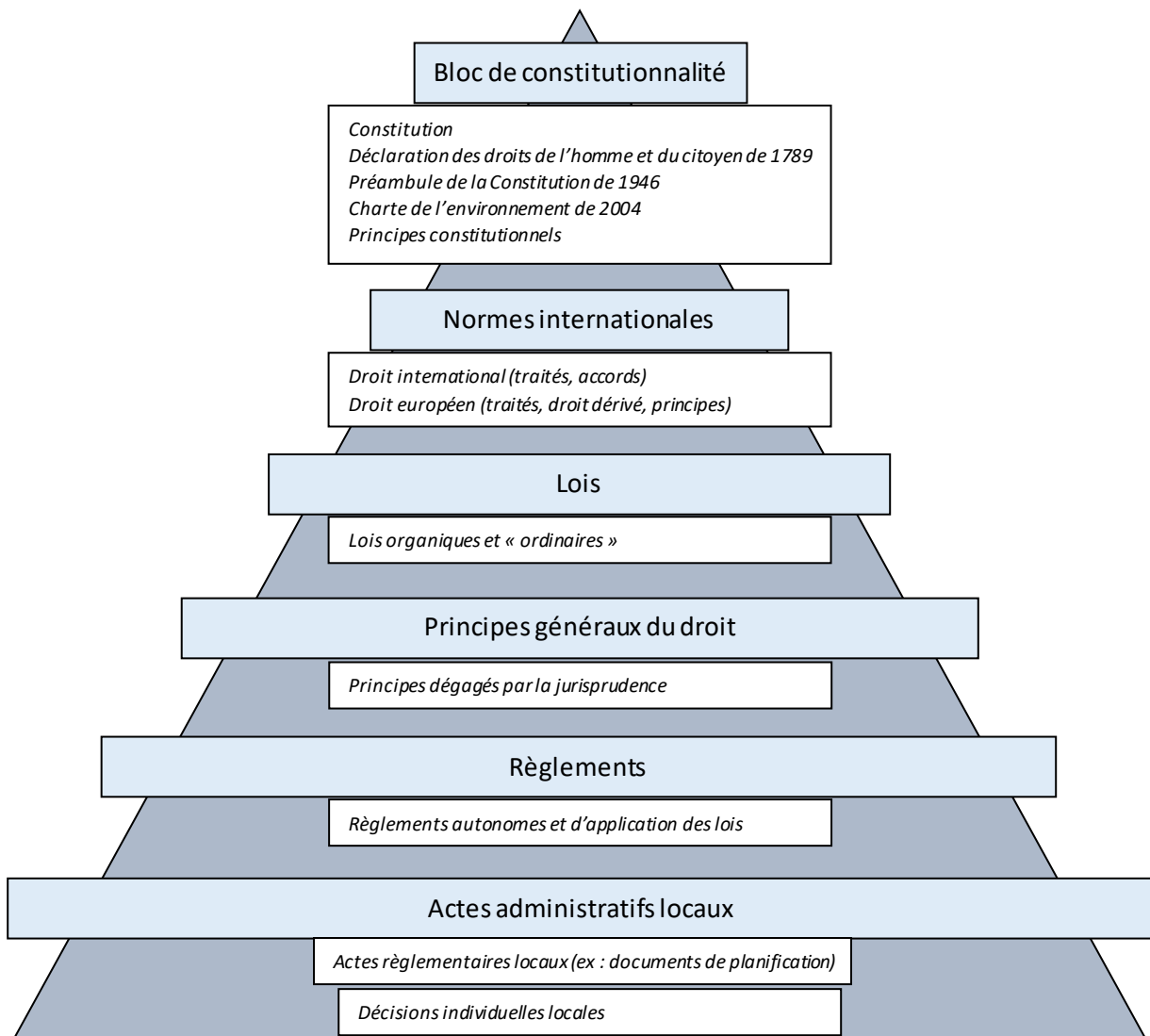
- Est-ce que le retrait ou l'abrogation répond à des règles particulières ?
- A défaut, le parallélisme des compétences et des procédures est-il respecté ?
- Les conditions dans lesquelles un acte peut être retiré ou abrogé ont-elles été respectées ?

IV. Le contrôle de la légalité interne

1. Le contrôle du respect du « bloc de légalité »

Un élément incontournable du contrôle de la légalité interne d'un acte repose sur la vérification de la conformité de son contenu avec les normes supérieures qui s'imposent à lui. Cela découle de ce que l'on appelle la hiérarchie des normes. En ce sens, les actes des autorités locales doivent être adoptés dans le cadre constitutionnel, législatif et réglementaire défini par les textes s'appliquant nationalement. Chaque acte ou norme doit respecter la norme supérieure. Ainsi, le contrôle doit consister à vérifier que l'acte examiné ne méconnaît pas, par exemple, un principe constitutionnel, une loi organique, un statut de la fonction publique, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités ou entre deux collectivités...

De manière schématisée, la hiérarchie des normes en droit interne s'appréhende selon le modèle suivant :



- **Les actes réglementaires et les décisions individuelles**

En règle générale, une décision individuelle intervient en application d'un acte réglementaire édicté en amont. Ainsi, une décision individuelle respecte nécessairement les dispositions de l'acte réglementaire correspondant.

- **La conformité, la compatibilité et la prise en compte**

Une norme inférieure et une norme supérieure peuvent s'articuler selon différents types de rapports: la conformité, la compatibilité et la prise en compte. C'est particulièrement le cas lorsqu'entrent en jeu des documents de planification prévus par le droit de l'urbanisme.

Ainsi, dans le cadre du contrôle d'actes soumis à des documents de planification, il est nécessaire de vérifier quel type de rapport est prévu par les textes. L'obligation de conformité interdit toute différenciation entre norme supérieure et norme inférieure. Un projet est conforme à un document de portée supérieure lorsqu'il respecte en tout point ce document. Le contrôle du rapport de conformité est plus précis et contraint que le contrôle de compatibilité.

La compatibilité d'un document se définit comme la non-contrariété avec les options fondamentales du document de la norme supérieure. Elle implique une cohérence entre les documents et non une soumission totale à la norme inférieure.

L'exigence de prise en compte d'un document signifie simplement qu'il ne doit pas être ignoré.

- **Le respect de la jurisprudence**

Au-delà des principes généraux du droit, un acte local doit respecter la jurisprudence applicable au domaine concerné. En effet, les décisions de justice constituent des éléments d'interprétation du droit permettant sa juste application.

- **L'application de normes particulières**

A noter que certaines dispositions nationales ne s'appliquent que sur une portion déterminée du territoire. C'est par exemple le cas de la loi littoral¹⁵⁸ et de la loi montagne¹⁵⁹. Ainsi, dans les territoires concernés, il est important de ne pas négliger la vérification de la conformité des actes contrôlés avec ces normes spécifiques. Sur certains territoires s'applique un droit spécifique, national ou local.

¹⁵⁸ Loi [n° 86-2](#) du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

¹⁵⁹ Loi [n° 85-30](#) du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

2. Le contrôle des motifs de l'acte

Les motifs d'un acte constituent les fondements sur lesquels il est adopté. Ces fondements sont de deux ordres : juridiques et factuels. Ainsi, lors de l'examen d'un acte, il est nécessaire de vérifier que celui-ci est fondé à la fois sur les textes juridiques appropriés, interprétés justement, et sur des faits matériellement exacts et correctement qualifiés.

- **Le contrôle de l'erreur de droit**

L'erreur de droit entachant un acte peut résulter de trois situations :

- la mise en œuvre d'une norme inexistante (défaut de base légale : norme abrogée ou pas encore adoptée) ou inapplicable (soit qu'elle ait cessé de produire des effets, soit qu'elle vise d'autres situations que celle sur laquelle a statué l'autorité);
- l'application d'une norme illégale;
- la mauvaise interprétation d'une norme, par ailleurs applicable et régulière, par l'auteur de l'acte qui s'est trompé sur ce qu'elle permet ou impose de faire.

Pour aller plus loin

S'il appartient au maire de fixer les conditions de délivrance d'autorisations d'exercer une activité commerciale sur un emplacement public, et s'il peut notamment déterminer des critères de priorité entre les demandeurs, un arrêté édictant une règle de priorité au détriment des postulants non domiciliés dans la commune est toutefois entaché d'une erreur de droit et porte une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 15 mars 1996, *Syndicat des artisans fabricants de pizza non sédentaires Provence-Alpes-Côte d'Azur*, [n°133080](#)).

Les pouvoirs de police spéciale conférés aux autorités de l'Etat par le code des postes et des télécommunications font obstacle à l'adoption par le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, d'une réglementation portant sur l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile dans la commune. Dès lors, le maire est incompétent pour édicter une telle mesure au titre de son pouvoir de police et a commis une erreur de droit en prenant un arrêté en ce sens (CE, 26 octobre 2011, *Commune des Pennes-Mirabeau*, [n°329904](#)).

- **Le contrôle de l'erreur relative aux faits**

L'erreur relative aux faits peut résulter de deux situations :

- l'auteur de l'acte a fondé sa décision sur des faits inexacts, voire inexistants (erreur de fait);
- l'auteur de l'acte a mal apprécié la nature des faits qui, bien qu'établis, ne correspondent pas à des considérations qu'il pouvait retenir pour prendre sa décision (erreur de qualification juridique des faits).

Dans le cadre du contrôle de légalité des actes des autorités locales, les domaines de la police municipale et de l'urbanisme conduisent fréquemment le juge à vérifier que les décisions qui lui sont déferées reposent sur une exacte qualification juridique des faits.

De même, lorsqu'il examine un marché, le juge s'interroge sur les éléments de fait qui ont conduit à la passation de celui-ci et peut être amené à reconsidérer sa régularité sur la base de cet examen¹⁶⁰.

Pour aller plus loin

En motivant le licenciement d'un professeur de musique auxiliaire par le niveau notoirement insuffisant de l'enseignement dispensé alors que ces faits ne sont pas établis et que cette appréciation a été principalement motivée par le projet de restructuration de l'école, le maire a fondé sa décision sur des faits matériellement inexacts (CE, 29 décembre 1995, *Commune de Wasquehal*, [n°141764](#)).

Pour apprécier s'il existe un emploi vacant pour réintégrer un fonctionnaire territorial à l'expiration de sa période de disponibilité, il est nécessaire de se reporter au tableau d'ensemble des effectifs municipaux afin d'identifier tous les emplois pouvant correspondre et de vérifier l'éventuelle vacance de l'un d'entre eux. En se bornant à soutenir que l'effectif des agents du service d'entretien des espaces verts, duquel était issu le fonctionnaire en disponibilité, était au complet, la commune n'établit pas l'absence d'une telle vacance. Par suite, la décision par laquelle le maire a refusé la réintégration de l'intéressé doit être regardée comme entachée d'une erreur de fait (CE, 25 octobre 2006, *Commune de Maromme*, [n°283174](#)).

3. Le contrôle des buts de l'acte

Le contrôle de légalité exercé par le préfet doit s'attacher à appréhender les intentions réelles de l'auteur d'un acte. Le but de cette étape du contrôle est de vérifier que les autorités locales ont fait une application correcte du pouvoir dont elles sont investies. En particulier, il s'agit de vérifier que la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique qui leur incombe se trouve justifiée par la poursuite de l'intérêt général.

A ce titre, il est important de vérifier que l'acte à contrôler n'est entaché ni d'un détournement de pouvoir, ni d'un détournement de procédure.

- **Le détournement de pouvoir**

Un détournement de pouvoir dans l'édition d'un acte peut résulter de deux situations :

- l'acte est pris dans un but sans lien avec un quelconque intérêt public ;

¹⁶⁰ CE, 8 février 1999, *Syndicat intercommunal des eaux de la Gatine*, [n°156333](#).

- l'acte poursuit un objectif d'intérêt public qui n'est pas celui pour lequel des pouvoirs ont été confiés à son auteur.

Pour aller plus loin

Un arrêté municipal décidant le transfert sur un nouvel emplacement du marché hebdomadaire, non pas pour remédier aux difficultés de stationnement comme affiché mais pour protéger les intérêts des commerçants sédentaires, est entaché d'un détournement de pouvoir (CE, 23 avril 1997, *Commune des Gets*, [n°115523](#)).

La création, quelques semaines avant une réforme des statuts, de cinq emplois de secrétaire général adjoint sur lesquels ont été nommés des cadres de la commune qui n'ont ni changé d'affectation, ni vu leurs responsabilités élargies, n'est pas justifiée par les besoins du service mais par le seul souci de procurer des avantages de carrière aux intéressés. La délibération créant ces emplois est donc entachée d'un détournement de pouvoir (CE, 18 novembre 1998, *Ville de Nice*, [n°136098](#)).

Une opération consistant à réviser le plan d'occupation des sols pour ouvrir à l'urbanisation une partie du parc d'un château à la suite d'un accord entre la commune et le propriétaire qui accepte, en contrepartie, de céder gratuitement l'emprise nécessaire à la réalisation d'une voie piétonne traversant ledit parc constitue un détournement de pouvoir (CE, 23 octobre 2013, *Commune de Crolles*, [n°350077](#)).

- **Le détournement de procédure**

Un détournement de procédure peut résulter de la mise en place, par l'autorité locale édictant l'acte, d'une procédure inadaptée aux fins qu'elle poursuit, dans le but de contourner certaines garanties devant être respectées.

Pour aller plus loin

Dans le cadre d'une procédure de passation d'un marché public, deux délibérations qui, d'une part, ne donnent pas suite à un appel d'offres sur un motif d'intérêt général non fondé et, d'autre part, engagent une nouvelle procédure d'appel d'offres ayant le même objet, constituent un détournement de procédure (CE, 18 mars 2005, *Société Cyclergie*, [n°238752](#)).

La décision d'un maire de supprimer le régime indemnitaire d'un agent, sans que ses fonctions n'aient fait l'objet d'une modification substantielle, doit être regardée comme une sanction disciplinaire déguisée et est entachée d'un détournement de procédure (CE, 10 novembre 2010, *Commune de Perros-Guirec*, [n°326740](#)).

A noter que lorsqu'une autorité locale se trouve en situation de compétence liée, c'est-à-dire qu'elle est tenue par un texte, de prendre une décision dans un sens déterminé, l'existence d'un détournement de pouvoir ou de procédure est sans

influence sur la légalité de l'acte¹⁶¹. De même, lorsque plusieurs buts sont assignés à un acte, celui-ci est jugé légal, même en présence d'un détournement de procédure ou de pouvoir, dès lors que l'un des buts poursuivis par l'acte est conforme à l'intérêt général¹⁶².

¹⁶¹ CE, 5 mars 2014, [n°363715](#).

¹⁶² CE, 5 mai 1972, [n°79994](#).

EN SYNTHÈSE: POINTS DE CONTRÔLE À EXERCER

Légalité interne

1. Le respect des règles de droit : le « bloc de légalité »

- Quelles sont les normes à respecter par l'acte ? L'une d'entre elle est-elle méconnue par l'acte examiné ?
- L'acte respecte-t-il l'ensemble des normes supérieures applicables, qui doivent être mentionnées dans les visas ?

2. Le fondement et les motifs de l'acte

- L'autorité ayant édicté l'acte a-t-elle appliqué la règle de droit existante à la date de l'édition ?
- Cette règle de droit est-elle entrée en vigueur ?
- Cette règle de droit est-elle légale ? (respecte-t-elle la hiérarchie des normes ?)
- L'autorité décisionnaire a-t-elle interprété de manière correcte la règle de droit qu'elle a appliquée aux faits de l'espèce ?
- Les faits sur lesquels l'autorité décisionnaire s'est fondée pour prendre sa décision sont-ils avérés, appréciés justement et qualifiés juridiquement ?

3. Les buts de l'acte

- L'acte contrôlé poursuit-il un objectif rattachable à un intérêt public et à une compétence de l'autorité qui l'édicte ?
- L'objectif poursuivi par l'acte correspond-il aux motivations expresses de l'auteur de l'acte pour fonder la décision ?
- Ces motivations sont-elles conformes au cadre légal servant de fondement à la décision ?
- L'acte adopté est-il adapté aux objectifs poursuivis par son auteur ?

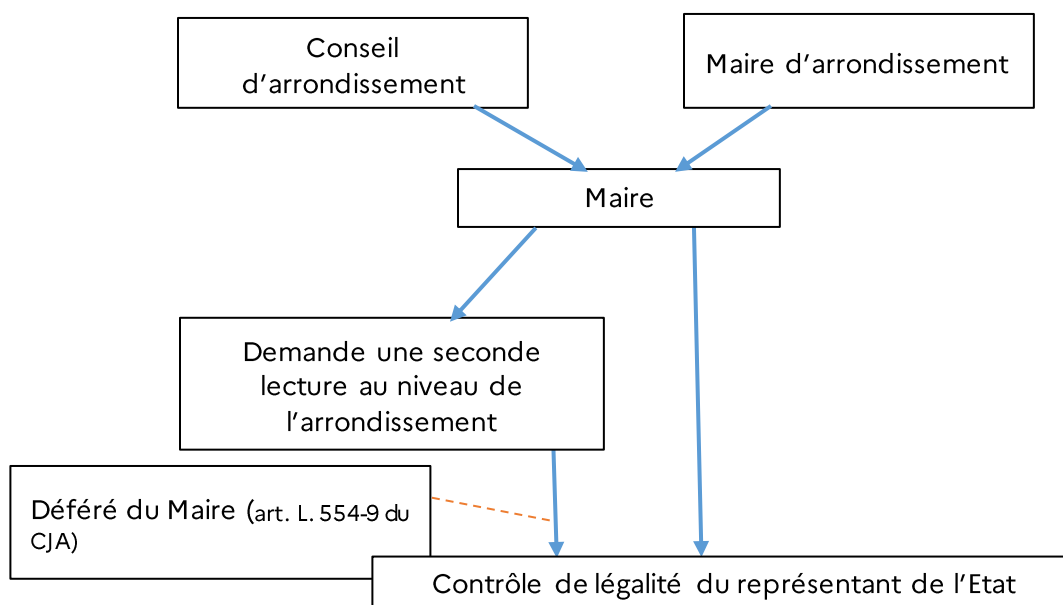
Chapitre 5. Quelles sont les spécificités liées aux droits locaux ?

I. Le contrôle de légalité à Paris, Marseille et Lyon

Un régime particulier s'applique aux plus grandes villes de France que sont Paris, Lyon et Marseille. En effet, il s'agit de collectivités territoriales dont l'organisation administrative diffère de celle des autres communes dans le sens où elles sont divisées en arrondissements. Ainsi, «*les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies au présent chapitre, par des conseils d'arrondissement. Les délibérations des conseils municipaux sont préparées et exécutées par le maire de la commune, celles de chaque conseil d'arrondissement par le maire d'arrondissement.*»¹⁶³

Les délibérations des conseils d'arrondissement et les arrêtés des maires d'arrondissement sont soumis aux règles générales relatives au contrôle de légalité des actes des autorités communales¹⁶⁴. Les délibérations budgétaires et financières et les avis des conseils d'arrondissement sont explicitement exclus¹⁶⁵.

Le mécanisme de transmission découlant de l'existence d'arrondissements implique une procédure de transmission particulière au représentant de l'Etat. La transmission des actes auprès du représentant de l'Etat s'effectue en deux temps : les actes pris au niveau de l'arrondissement sont transmis au maire qui les transmet à son tour au préfet. Ce mécanisme est accompagné de la faculté pour le maire de contester lui-même, directement et indépendamment des prérogatives du préfet, une délibération du conseil d'arrondissement lorsque certaines conditions sont réunies¹⁶⁶.



¹⁶³ Article [L. 2511-2](#) du CGCT.

¹⁶⁴ Articles [L. 2511-23](#) et [L. 2511-32](#) du CGCT.

¹⁶⁵ Article [L. 2511-23](#) du CGCT; les délibérations budgétaires et financières relèvent du contrôle budgétaire et financier.

¹⁶⁶ Article [L. 2511-23](#) du CGCT.

Le cas particulier de la Ville de Paris, collectivité à statut particulier depuis le 1^{er} janvier 2019

La [loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain](#) a créé une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

Cette collectivité dénommée « Ville de Paris » est issue de la fusion de la commune de Paris et du département de Paris, qui ont été supprimés. L'article [L. 2512-1](#) du CGCT, dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2019, définit l'organisation de cette nouvelle collectivité qui exerce à la fois les compétences de la commune et du département de Paris. C'est désormais une assemblée délibérante unique, le conseil de Paris, présidé par le maire de Paris, qui, par ses délibérations, agit soit comme autorité communale, soit comme autorité départementale. Cette réforme n'a pas modifié les modalités de l'exercice du contrôle de légalité des actes de cette collectivité.

Il convient de souligner que l'Etat est représenté sur le territoire de la Ville de Paris par deux préfets, le préfet de Paris et le préfet de police de Paris. Le contrôle de légalité est exercé en principe par le préfet de Paris. Toutefois, le préfet de police exerce par ailleurs, en application du III de l'article [L. 2512-13](#) du CGCT et du V de l'article [L. 2513-14](#) du même code, le contrôle de légalité sur les actes de police du maire pris dans les matières mentionnées par ces articles (police générale et police de la circulation et du stationnement).

Ville	Autorité communale	Décisions concernées	Modalités de transmission	Autorité de contrôle
Paris	Maire de Paris	Actes du maire de Paris agissant au nom de la Ville de Paris	Dispositions de droit commun	Préfet de Paris
		Actes relatifs au pouvoir de police du maire énumérés par le code ¹⁶⁷		Préfet de police de Paris
	Conseil de Paris	Actes relatifs aux affaires de la Ville de Paris ¹⁶⁸	Dispositions de droit commun	Préfet de Paris
	Maire d'arrondissement	Actes du maire d'arrondissement agissant au nom de la commune dans les matières énumérées par le code ¹⁶⁹	Application de la procédure en deux temps prévue à l'article L. 2511-23 CGCT ¹⁷⁰	Préfet de Paris
	Conseil d'arrondissement	Délibérations relevant de la compétence du conseil d'arrondissement dans les matières énumérées par le code ¹⁷¹	Procédure en deux temps prévue à l'article L. 2511-23 CGCT	Préfet de Paris
Lyon et Marseille	Maire de la commune	Acte du maire agissant au nom de la commune ¹⁷²	Dispositions de droit commun	Préfet de département
	Conseil municipal	Actes relatifs aux affaires de la commune ¹⁷³	Dispositions de droit commun	
	Maire d'arrondissement	Actes du maire d'arrondissement agissant au nom de la commune dans les matières énumérées par le code ¹⁷⁴	Application de la procédure en deux temps prévue à l'article L. 2511-23 CGCT ¹⁷⁵	

¹⁶⁷ Articles [L. 2512-13](#) III et [L. 2513-14](#) V du CGCT.

¹⁶⁸ Articles [L. 2511-2](#), [L. 2121-29 et suivants](#) du CGCT.

¹⁶⁹ Article [L. 2511-26](#) du CGCT.

¹⁷⁰ Article [L. 2511-32](#) du CGCT.

¹⁷¹ Articles [L. 2511-16](#), [L. 2511-22](#) du CGCT, à l'exception des avis et délibérations budgétaires et financières (article [L. 2511-23](#) du CGCT).

¹⁷² Articles [L. 2122-18](#), [L. 2122-21 et suivants](#) du CGCT.

¹⁷³ Articles [L. 2511-2](#) et [L. 2121-29 et suivants](#) du CGCT.

¹⁷⁴ Article [L. 2511-26](#) du CGCT.

¹⁷⁵ Article [L. 2511-32](#) du CGCT, précité.

Ville	Autorité communale	Décisions concernées	Modalités de transmission	Autorité de contrôle
			Dispositions de droit commun	
	Conseil d'arrondissement	Délibérations relevant de la compétence du conseil d'arrondissement dans les matières énumérées par le code ¹⁷⁶	Procédure en deux temps prévue à l'article L. 2511-23 CGCT	

¹⁷⁶ Articles [L.2511-16](#) et [L. 2511-22](#) du CGCT, à l'exception des avis et délibérations budgétaires et financières (article [L. 2511-23](#) du CGCT).

II. Le contrôle de légalité en Alsace-Moselle

L'Alsace-Moselle comprend les départements de la collectivité européenne d'Alsace (Bas-Rhin et Haut-Rhin) et de la Moselle. L'histoire particulière de ce territoire est à l'origine de l'applicabilité d'un droit local spécifique dans différents domaines¹⁷⁷. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel: « *tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions de droit commun ou harmonisées avec elles, des dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent demeurer en vigueur* »¹⁷⁸.

Le CGCT prévoit des dispositions spécifiques aux communes de ces trois départements¹⁷⁹. Sont notamment concernées la convocation, la tenue des conseils municipaux, leurs règles de fonctionnement, leurs compétences, celles du maire en matière de police et de représentation vis-à-vis des autorités cultuelles.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, le droit local alsacien-mosellan présente une spécificité relative à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat des actes adoptés par les autorités communales.

Coexistent trois catégories d'actes locaux :

- les actes qui ne sont exécutoires qu'après transmission (droit commun);
- les actes exécutoires de plein droit mais soumis à l'obligation de transmission ([article L. 2541-23 du CGCT](#));
- les actes exécutoires de plein droit et non soumis à l'obligation de transmission (comme en droit commun, il s'agit des actes pris au nom de l'Etat et des actes relevant du droit privé).

Une obligation de transmission au représentant de l'Etat

La liste des actes qui doivent être transmis au préfet pour l'exercice du contrôle de légalité ne diffère pas de celle du droit commun, à l'exception d'actes qui n'existent qu'en Alsace-Moselle, tel que le règlement municipal des constructions. En revanche, le régime d'entrée en vigueur de ces actes diffère du droit commun.

Un régime spécifique pour l'entrée en vigueur de certains actes locaux

1° Les actes qui ne deviennent exécutoires qu'après transmission au préfet au titre du contrôle de légalité:

Il s'agit des actes qui étaient soumis à approbation avant les lois de décentralisation de 1982. Sont ainsi concernés:

- les délibérations du conseil municipal relatives au budget des communes de moins de 25 000 habitants, dont le dernier exercice clos fait apparaître un

¹⁷⁷ Voir sur ce sujet le [guide de légistique](#) (pages 417 à 427).

¹⁷⁸ CC, QPC du 5 août 2011, [n°2011-157](#); CC, QPC du 15 octobre 2021, [n°2021-938](#).

¹⁷⁹ A savoir les articles [L. 2541-1](#) à [L. 2544-18](#) du CGCT.

déficit de la section de fonctionnement ou un déficit global, compte tenu des restes à réaliser ;

- les délibérations des conseils municipaux portant sur les objets suivants :
 - 1) les emprunts et autres engagements à long ou moyen terme, à l'exception de ceux contractés auprès de la caisse des dépôts et consignations, des caisses d'épargne, du Crédit foncier de France, des caisses de crédit agricole, du fonds forestier national, de la caisse de prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré, des agences financières de bassin, de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ou par son intermédiaire, d'emprunts accordés sur les ressources du fonds de développement économique et social, ou lorsqu'il s'agit d'emprunts autres que ceux contractés à des taux réels, pour les durées et à des conditions types fixées par décret en Conseil d'Etat ;
 - 2) les garanties d'emprunts, sauf ceux qui sont contractés par les établissements publics communaux ou intercommunaux, départementaux ou interdépartementaux, ou les syndicats mixtes, et ceux qui sont contractés dans les conditions fixées par arrêté des ministres de l'intérieur, de l'économie et des finances, chargés de l'équipement et du logement, par les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés de crédit immobilier ;
 - 3) les surtaxes locales temporaires perçues au profit des communes ;
 - 4) les droits de port perçus au profit des communes ;
 - 5) les échelles de traitement du personnel communal pour les emplois spécifiques ;
 - 6) l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment leur participation dans des sociétés, à moins que, dans le cas d'une exploitation en régie, le règlement type, ou dans le cas d'une concession, le cahier des charges, soit conforme à un document type ;
 - 7) l'établissement ou les changements de foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement ;
 - 8) les délibérations soumises à approbation ou autorisation en vertu de toute autre disposition législative :
 - a) les délibérations portant sur les baux de chasse ;
 - b) les délibérations fixant la répartition des dépenses d'une commission syndicale ;
 - c) les délibérations des communes intéressées, lorsqu'elles font opposition à une délibération de la commission syndicale, qui elle-même n'est pas soumise à transmission ;
 - d) les délibérations fixant les conditions de recrutement pour l'accès aux emplois pour lesquels ces conditions n'ont pas été déterminées par une réglementation particulière ;
 - e) les délibérations proposant le cahier des charges en matière de fourniture de pompes funèbres et fixant les tarifs et redevances applicables en matière de transports de corps et de services de pompes funèbres ;

- f) les délibérations relatives à l'organisation des pompes funèbres lorsque les établissements de culte ne peuvent y pourvoir;
 - g) des délibérations relatives au cahier des charges du service de pompes funèbres dans les communes comportant plusieurs paroisses;
 - h) l'approbation des conventions de concession de services publics industriels et commerciaux;
 - i) la fixation de l'indemnité de logement des instituteurs;
 - j) les délibérations relatives à la participation pour raccordement à l'égout;
 - k) les délibérations concernant la taxe locale d'équipement;
 - l) les délibérations fixant les restrictions à la liberté de construire;
- les décisions suivantes du maire prises sur délégation du conseil municipal :
 - 1) celles règlementant les modes de transport des corps, fixant la redevance pour le transport de corps, fixant le coût des billets d'enterrement;
 - 2) les procès-verbaux des adjudications et les marchés passés par écrit;
 - 3) les décisions désignant d'une manière explicite les enceintes des marchés, halles et ports;
 - 4) les arrêtés fixant la répartition par catégorie des hôtels, villas et locaux utilisés pour le logement des touristes, curistes et visiteurs;

2° les actes exécutoires de plein droit mais néanmoins soumis à obligation de transmission. Sont concernées :

- les délibérations du conseil municipal relatives au budget des communes de plus de 25 000 habitants et assimilées;
- les délibérations du conseil municipal autres que celles autrefois soumises à approbation telles qu'énumérées ci-dessus;
- les décisions suivantes du maire :
 - 1) les décisions individuelles ou réglementaires prises dans le cadre de son pouvoir de police;
 - 2) les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune;
 - 3) les permis de construire et toutes autre autorisation d'utilisation du sol, les certificats d'urbanisme, les certificats de conformité qu'ils soient délivrés par le maire ou le président de l'EPCI compétent lorsque ce dernier a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L422-3 du code de l'urbanisme.

En conclusion, l'application d'un régime dérogatoire en Alsace-Moselle ne fait pas obstacle à ce que les actes soient soumis aux règles habituelles de transmission au

représentant de l'Etat afin d'en assurer le contrôle de légalité¹⁸⁰. Ainsi, le délai de deux mois dont dispose le préfet pour assurer le contrôle de légalité débute à compter de la réception de l'acte à la préfecture, qu'il s'agisse d'actes exécutoires de plein droit ou d'actes rendus exécutoires suite à leur transmission.

III. Le contrôle de légalité pour les collectivités à statut particulier : la collectivité de Corse et la métropole de Lyon

1. La collectivité de Corse

La collectivité de Corse dispose d'un statut particulier se traduisant par une organisation et des compétences spécifiques¹⁸¹ : « *Les délibérations de l'Assemblée de Corse, les actes du président de l'Assemblée de Corse ainsi que les délibérations du conseil exécutif, les arrêtés du président du conseil exécutif délibérés au sein du conseil exécutif et les actes du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité dans les conditions fixées au chapitre II du titre IV du livre Ier de la présente partie* »¹⁸².

Les actes de la collectivité de Corse sont soumis au contrôle de légalité selon le régime de droit commun applicable aux régions, avec certaines particularités, notamment liées à la circonstance que la collectivité de Corse exerce des compétences dévolues par ailleurs aux départements, par exemple en matière de voirie, et qu'il convient en conséquence d'adapter les dispositions relatives aux autorités régionales à cette spécificité¹⁸³ :

- ne sont pas soumises à l'obligation de transmission les 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 situées sur le territoire de la collectivité de Corse ;
- sont soumises à l'obligation de transmission les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil exécutif de Corse dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;
- en cas de demande de suspension accompagnant un déferé préfectoral porté à l'encontre d'une délibération de la collectivité de Corse demandant à être habilitée à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île¹⁸⁴, l'acte en question cesse d'avoir effet jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur ladite demande.

¹⁸⁰ CE, 28 juillet 1989, *Ville de Metz*, [n°74950](#) ; article [L. 2131-1](#) du CGCT.

¹⁸¹ Les dispositions spécifiques à la Corse sont rassemblées aux articles [L. 4421-1](#) à [L. 4426-1](#) du CGCT.

¹⁸² Article [L. 4423-1](#) du CGCT.

¹⁸³ Article [L. 4423-1](#) du CGCT.

¹⁸⁴ Il s'agit des actes prévus au II de l'article [L. 4422-16](#) du CGCT.

A noter par ailleurs que les actes des communes et EPCI situés en Corse relèvent, en ce qui concerne le contrôle de légalité, du régime de droit commun. Leurs actes sont transmis et contrôlés par le préfet de département territorialement compétent selon le schéma prévu à l'article [L. 2131-1](#) du CGCT. La création de la collectivité de Corse n'a pas affecté le régime applicable à ces actes, ni les autorités compétentes pour en assurer le contrôle.

2. La métropole de Lyon

En application de l'article [L. 3611-3](#) du CGCT, la métropole de Lyon s'administre librement dans les conditions fixées par le livre VI de la troisième partie du CGCT, consacrée au département, et des dispositions des titres II, III et IV du livre 1^{er} de la troisième partie du même code. Il en résulte que le régime juridique de l'entrée en vigueur et du contrôle de légalité des actes des autorités départementales est applicable aux actes de la métropole de Lyon.

IV. Le contrôle de légalité en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion sont des collectivités d'outre-mer relevant de [l'article 73 de la Constitution](#). En raison de leurs spécificités, ces collectivités peuvent voir le régime de droit commun législatif et réglementaire qui leur est applicable faire l'objet d'adaptations.

Les actes de la collectivité territoriale de Guyane et de la collectivité territoriale de Martinique, tout comme les actes des départements et régions de Guadeloupe et de La Réunion, sont soumis au contrôle de légalité selon le régime de droit commun applicable aux régions¹⁸⁵.

Les actes du Département de Mayotte sont soumis au contrôle de légalité selon le régime de droit commun applicable aux départements.

	Particularités	Contrôle de légalité
Guadeloupe	Département et région d'outre-mer (DROM) Conseil départemental et conseil régional	Préfet de région
Guyane	Collectivité territoriale unique Assemblée de Guyane	Préfet de région
Martinique	Collectivité territoriale unique Assemblée de Martinique	Préfet de région

¹⁸⁵ Articles [L. 7131-1](#), [L. 7231-1](#), et [L. 4431-1](#) du CGCT.

	Particularités	Contrôle de légalité
La Réunion	Département et région d'outre-mer (DROM) Conseil départemental et conseil régional	Préfet de région
Mayotte	Collectivité territoriale unique / Département d'outre-mer Conseil départemental	Préfet de département

V. Le contrôle de légalité à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités d'outre-mer relevant de [l'article 74 de la Constitution](#). Le régime législatif et réglementaire qui leur est applicable est précisé par la [loi organique n°2007-223](#) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, dont les dispositions sont intégrées au CGCT.

Le contrôle de légalité à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon est prévu par les textes. En effet, la transmission des actes des autorités locales au représentant de l'Etat est une condition à l'acquisition de leur caractère exécutoire¹⁸⁶. Par ailleurs, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois de la transmission qui lui en est faite¹⁸⁷.

Pour les trois collectivités, les catégories d'actes concernées par l'obligation de transmission au représentant de l'Etat sont les suivantes¹⁸⁸:

- les délibérations du conseil territorial ou les décisions prises par délégation du conseil territorial ;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil territorial dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités de la collectivité dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés, à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office ou à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les

¹⁸⁶ Articles [LO. 6241-1](#), [LO. 6341-1](#) et [LO. 6451-1](#) du CGCT.

¹⁸⁷ Articles [LO. 6242-1](#), [LO. 6342-1](#) et [LO. 6452-1](#) du CGCT.

¹⁸⁸ Articles [LO. 6241-2](#), [LO. 6341-2](#) et [LO. 6451-2](#) du CGCT.

décisions individuelles relatives 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 des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

- les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil territorial ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte de la collectivité ;
- Les permis de construire et les autres autorisations individuelles d'occupation du sol.

Pour Saint-Barthélemy, s'ajoutent à cette liste les autorisations ou déclarations délivrées ou établies au titre de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en raison des dangers ou inconvénients qu'elles peuvent présenter soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité ou la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments¹⁸⁹.

VI. Le contrôle de légalité en Polynésie française

La Polynésie française est une collectivité relevant de [l'article 74 de la Constitution](#). Le régime législatif et réglementaire qui lui est applicable est précisé par la [loi organique n°2004-192 du 27 février 2004](#) portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Les spécificités qui découlent de ce statut particulier touchent divers aspects du droit applicable et, en particulier, l'exercice du contrôle de légalité.

1. Le haut-commissaire de la République : représentant de l'Etat en Polynésie française

Le haut-commissaire de la République « *veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française et à la légalité de leurs actes* »¹⁹⁰. A ce titre, il lui revient d'assurer le contrôle de légalité des actes de cette collectivité d'outre-mer. Il est également compétent pour assurer ce contrôle vis-à-vis des actes des communes de la Polynésie française, dès lors qu'il est substitué au représentant de l'Etat dans le département pour l'application des dispositions du CGCT relatives aux communes (article [L. 2573-1](#)).

2. Les textes applicables en matière de contrôle de légalité

Le contrôle de légalité en Polynésie française est prévu par la loi organique du 27 février 2004 et le CGCT. La transmission des actes des autorités locales au haut-

¹⁸⁹ Articles [L.O. 6241-2](#) du CGCT.

¹⁹⁰ [Article 166](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

commissaire est une condition à l'acquisition de leur caractère exécutoire¹⁹¹. Par ailleurs, le haut-commissaire défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois de la transmission qui lui en est faite¹⁹².

3. Les autorités locales polynésiennes soumises au contrôle de légalité

En raison de son statut particulier doté de l'autonomie, la Polynésie française s'organise autour d'autorités locales spécifiques. Les catégories d'actes concernées par l'obligation de transmission au haut-commissaire pour chaque autorité ou institution locale sont précisées par les textes susmentionnés¹⁹³. Le tableau ci-après reprend les types d'actes dont il est question.

Autorité locale	Actes concernés par l'obligation de transmission au Haut-commissaire
Président de la Polynésie française, conseil des ministres et ministre	1° Les actes à caractère réglementaire qui relèvent de leur compétence ; 2° Tous les actes mentionnés aux articles 16 et 17 de la loi organique (conventions de coopération internationale) et aux 6°, 9° à 15°, 18° à 20°, 23°, 24°, 26° à 28°, 30° et 31° de l'article 91 de la loi organique ; 3° Les autorisations individuelles d'occupation et d'utilisation des sols et du domaine public de la Polynésie française ; 4° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office, à la révocation et au licenciement d'agents de la Polynésie française ; 5° Les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées tel que défini par la réglementation applicable localement, les conventions relatives aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics à caractère industriel ou commercial ; 6° Les ordres de réquisition du comptable pris par le président de la Polynésie française ; 7° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la Polynésie française ; 8° Les autorisations ou déclarations délivrées ou établies au titre de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en raison des dangers ou inconvénients qu'elles peuvent présenter soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments.

¹⁹¹ [Article 171](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; article [L. 2573-12](#) du CGCT.

¹⁹² [Article 172](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; article [L. 2573-12](#) du CGCT.

¹⁹³ [Article 171](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; article [L. 2573-12](#) du CGCT.

Autorité locale	Actes concernés par l'obligation de transmission au Haut-commissaire
Assemblée de la Polynésie française	1° Ses délibérations, autres que les actes prévus à l'article 140 de la loi organique dénommés « lois du pays », et celles prises par sa commission permanente ; 2° Les décisions individuelles de son président relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office, à la révocation et au licenciement d'agents de l'assemblée ; 3° Les ordres de réquisition du comptable pris par son président.
Autorité communale	Les actes concernés par une obligation de transmission au regard du régime de droit commun, sous réserve des adaptations précisées par l'article L. 2573-12 (III) du CGCT.

Le cas particulier des « lois du pays »

Le statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que l'exercice de certaines des compétences de la collectivité fasse l'objet d'actes spécifiques : les « lois du pays »¹⁹⁴.

Cette catégorie d'actes fait l'objet d'un contrôle juridictionnel particulier – également décrit par le statut d'autonomie¹⁹⁵ – en lieu et place du contrôle de légalité.

Le contrôle des lois de pays, actes administratifs ayant une valeur réglementaire en Polynésie française selon le Conseil constitutionnel¹⁹⁶, est confié au Conseil d'État saisi, à cette fin, par le haut-commissaire de la République qui veille au respect des principes fondamentaux¹⁹⁷.

VII. Le contrôle de légalité en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie n'est pas une collectivité au sens de [l'article 72 de la Constitution](#)¹⁹⁸. Son statut unique résulte de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998. La loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie fixe le cadre dans lequel s'inscrit l'évolution institutionnelle de ce territoire.

Les spécificités qui découlent de ce statut particulier touchent divers aspects du droit applicable et, en particulier, l'exercice du contrôle de légalité.

1. Le haut-commissaire de la République : représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie

Le haut-commissaire de la République « *veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les institutions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et à la légalité de leurs actes* »¹⁹⁹. A ce titre, il lui revient d'assurer le contrôle de légalité des actes de ces

¹⁹⁴ [Article 140](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

¹⁹⁵ [Articles 176](#) à [180](#) de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

¹⁹⁶ Cons. const., 12 févr. 2004, [n° 2004-490](#) DC.

¹⁹⁷ Par ex. CE, 25 novembre 2009, Haut-comm. Rép. Polynésie française, [n° 328776](#) ; CE, 2 octobre 2020, Conféd. syndicale A Tia I Mua, [n° 441297](#) ; CE, 10 décembre 2021, [n° 456004](#).

¹⁹⁸ CE section, 13 décembre 2006, [n°279323](#).

¹⁹⁹ [Article 200](#) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

institutions. Il est également compétent pour exercer ce contrôle vis-à-vis des actes des communes de la Nouvelle-Calédonie en vertu non pas du CGCT, mais de dispositions spécifiques applicables à ces communes (articles [L. 121-39-1](#) et suivants du code des communes de la Nouvelle-Calédonie).

2. Les textes applicables en matière de contrôle de légalité

Le principe de spécialité législative s'applique en Nouvelle-Calédonie. Cela se traduit par le fait que « *dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin* »²⁰⁰. Ainsi, les dispositions du CGCT relatives au contrôle de légalité ne s'appliquent pas sur ce territoire.

Le contrôle de légalité est néanmoins prévu par la loi organique du 19 mars 1999 et le code des communes de la Nouvelle-Calédonie. En effet, la transmission des actes des autorités locales au haut-commissaire ou à son représentant dans la province est une condition à l'acquisition de leur caractère exécutoire²⁰¹. Par ailleurs, le haut-commissaire défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois de la transmission qui lui en est faite²⁰².

3. Les autorités locales néo-calédoniennes soumises au contrôle de légalité

Les institutions et collectivités de la Nouvelle-Calédonie lui permettent d'exercer les compétences étendues résultant de son statut particulier. Ainsi, le territoire s'organise en communes réunies en trois provinces placées sous l'autorité du congrès de Nouvelle-Calédonie et du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Les catégories d'actes concernées par le contrôle de légalité pour chaque autorité ou institution locale sont précisées par les textes susmentionnés²⁰³. Le tableau ci-après reprend les types d'actes dont il est question.

²⁰⁰ [Article 6-2](#) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

²⁰¹ [Article 204](#) (I) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et article [L. 121-39-1](#) (I) du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

²⁰² [Article 204](#) (VI) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et article [L. 121-39-2](#) du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

²⁰³ [Article 204](#) (II) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et article [L. 121-39-1](#) (II) du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Autorité locale	Actes concernés par le contrôle de légalité
Congrès	1° Ses délibérations ou celles prises par sa commission permanente par délégation du congrès ; 2° Les décisions individuelles de son président relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents du congrès ; 3° Les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ; 4° Les ordres de réquisition du comptable pris par son président.
Gouvernement	1° Les arrêtés à caractère réglementaire ou individuel qu'il adopte ; 2° Les décisions de son président mentionnées aux articles 131, 134 et 135 de la loi organique ; 3° Les ordres de réquisition du comptable pris par son président ; 4° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la Nouvelle-Calédonie.
Sénat coutumier	La constatation de la désignation des autorités coutumières.
Assemblée de province	1° Ses délibérations ou les décisions prises par délégation de l'assemblée en application de l'article 168 de la loi organique ; 2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par son président en application des articles 40, 173 et 174 de la loi organique ; 3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités provinciales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence ; 4° Les conventions relatives aux marchés et aux emprunts, les conventions de concession ou d'affermage de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que les conventions de délégations de service public ; 5° Les décisions individuelles en matière d'urbanisme relevant de la compétence des provinces ; 6° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la province ; 7° Les autorisations préalables aux projets d'investissements directs étrangers ; 8° Les ordres de réquisition du comptable pris par son président ; 9° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises pour leur compte par les sociétés d'économie mixte.
Autorité communale	1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie ; 2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ; 3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités

Autorité locale	Actes concernés par le contrôle de légalité
	communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ; 4° Les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concessions ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial; 5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives 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 2° de l'article 11 de la délibération n° 486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics ; 6° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ; 7° Les autorisations de construire et de lotir, les autres autorisations d'utilisation du sol, les certificats d'urbanisme, délivrés au nom de la province dans les conditions fixées par la réglementation édictée par la Nouvelle-Calédonie, ou au nom de la commune ; 8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogative de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixtes locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI.

Le cas particulier des « lois du pays »

La loi organique du 19 mars 1999 prévoit que l'exercice de certaines des compétences de la collectivité fasse l'objet d'actes spécifiques : les « lois du pays »²⁰⁴. Cette catégorie d'actes fait l'objet d'un contrôle juridictionnel particulier en lieu et place du contrôle de légalité, précisé par le Conseil constitutionnel : « *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois du pays doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application* »²⁰⁵.

²⁰⁴ [Article 99](#) de la loi organique n°99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie

²⁰⁵ [Article 107, 204 et suivants](#) de la loi organique n°99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie ; Cons. const., 1^{er} avril. 2021, Loi du pays relative à la fonction publique de Nouvelle-Calédonie n° 2021-7 LP.

Chapitre 6. Quelles suites peuvent être données au contrôle de légalité ?

I. Le recours gracieux

Dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat dispose de la possibilité de saisir l'autorité locale ayant émis un acte qu'il considère illégal pour qu'elle procède à sa modification ou son retrait. Le caractère facultatif de ce recours n'enlève rien à son importance. Il fait basculer le contrôle de légalité dans une phase précontentieuse. Le préfet peut choisir de ne pas initier cette phase précontentieuse et de déférer l'acte directement.

La procédure de recours gracieux n'est pas prévue par les dispositions du CGCT ; il s'agit d'une construction jurisprudentielle²⁰⁶.

1. Les conditions du recours gracieux

Le recours gracieux ne produit d'effet que lorsqu'il satisfait aux conditions suivantes :

- la lettre portant recours gracieux doit parvenir à l'autorité locale concernée avant l'expiration du délai dont dispose le préfet pour déférer l'acte²⁰⁷ (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) ») ;
- le texte du recours gracieux doit contenir une demande de retrait, de réformation de l'acte²⁰⁸ ou, *a minima*, attirer l'attention de l'autorité locale sur les illégalités que comporte l'acte et l'inviter à revenir sur sa position²⁰⁹. A contrario une lettre adressée à l'autorité locale lui demandant d'apporter tous éléments d'éclairage utiles au préfet n'est pas considéré comme un recours gracieux valablement exercé et n'aura pas d'effet sur la prorogation des délais²¹⁰ ;
- la lettre portant recours gracieux est signée par le préfet ou un membre du corps préfectoral ayant une délégation de signature (le préfet, le secrétaire général, le sous-préfet²¹¹ ou le directeur de cabinet du préfet²¹²) ou par tout autre bénéficiaire d'une délégation de signature ;

²⁰⁶ CE, 18 avril 1986, *Commissaire de la République de l'Ille et Vilaine*, n° 62470.

²⁰⁷ CE, 27 mars 1991, *Préfet de la Haute-Garonne*, n° 114854 ; délai de deux mois dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer un acte ([voir fiche « Délais »](#)).

²⁰⁸ CE, 24 janvier 1994, *Préfet de l'Hérault*, n° 124308.

²⁰⁹ CE, 9 octobre 1992, *Commune de Saint-Louis*, n° 94455.

²¹⁰ CE, 15 mai 2013, *OPH de Nice et des Alpes-Maritimes*, n° 357031.

²¹¹ CE, 8 juillet 1992, *District de Freyming-Merlebach*, n° 132488.

²¹² CAA Marseille, 4 février 1999, n° 96MA02597.

- la lettre est adressée à l'exécutif de l'autorité locale, quand bien même celui-ci ne serait pas compétent pour résoudre l'illégalité en question²¹³.

Une demande de pièces complémentaires et un recours gracieux peuvent intervenir simultanément dans une même lettre²¹⁴ ou successivement²¹⁵.

2. Les effets du recours gracieux

La réception d'un recours gracieux par l'autorité locale ayant adopté l'acte litigieux, introduit dans le respect des règles rappelées ci-dessus, entraîne la prorogation du délai dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer ledit acte.

Trois cas peuvent être envisagés :

- l'autorité locale répond positivement au recours gracieux et procède au retrait ou à la régularisation de l'acte : le dossier est classé sans suite par le préfet ;
- l'autorité locale répond négativement : le délai dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer l'acte court à nouveau à partir de la date de réception de la lettre de refus ;
- l'autorité locale ne répond pas : le délai dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer l'acte court à nouveau à partir de la naissance d'une décision implicite de rejet. Une décision implicite de rejet du recours gracieux résulte du silence gardé pendant deux mois non francs par l'autorité locale²¹⁶.

Le préfet peut décider de déférer un acte au sujet duquel un recours gracieux a été émis sans attendre la naissance d'une décision implicite de rejet²¹⁷.

3. La distinction entre recours gracieux et « lettre pédagogique »

Il est important de distinguer les lettres ayant la valeur d'un recours gracieux à l'encontre d'un acte considéré illégal de la pratique des lettres dites « pédagogiques » relevant de la mission de conseil du préfet envers les autorités locales dont la portée est différente.

Les lettres d'observations pour l'avenir ou les lettres dites « pédagogiques » ne revêtent aucune valeur juridique dans le processus du contrôle de légalité. Leur utilisation s'inscrit plus largement dans une logique de dialogue entre les services préfectoraux et ceux des autorités locales.

²¹³ CE, 14 janvier 1998, *Commune du Blanc-Mesnil*, [n° 165261](#).

²¹⁴ CE, 27 mars 1991, *Préfet de la Haute-Garonne*, [n° 114854](#).

²¹⁵ CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*, [n° 114956](#).

²¹⁶ CE, 5 mai 2011, *Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat*, [n° 336893](#).

²¹⁷ CAA Lyon, 10 mai 2001, [n° 00LY01947](#).

Ces lettres, quelle que soit leur dénomination, visent principalement à mettre en évidence des irrégularités formelles mineures ou répétitives rencontrées lors des contrôles afin d'appeler l'attention des autorités locales sur les points d'amélioration dans l'édiction des prochains actes de même nature et ainsi sécuriser juridiquement ces actes. Elles s'apparentent donc à des recommandations.

En aucun cas l'envoi d'une telle lettre ne prolonge le délai de recours imparti au préfet pour déférer un acte. Il n'appelle pas non plus nécessairement une réponse de la part de l'autorité locale qui reste libre d'en tenir compte ou pas.

La pratique de l'envoi de ce type de correspondance s'est largement développée dans les services préfectoraux dans un contexte où l'accent est mis sur la fonction de conseil des préfetures et des sous-préfetures auprès des élus locaux, fonction complémentaire et étroitement imbriquée avec la fonction de contrôle.

II. Le déferé préfectoral

Lorsqu'un recours gracieux n'a pas permis d'obtenir la modification ou le retrait d'un acte considéré illégal, même en l'absence d'un tel recours gracieux préalable, le représentant de l'Etat peut décider de suivre l'une des deux voies suivantes :

- soit le représentant de l'Etat décide qu'il n'y a pas lieu d'engager une action contentieuse au vu du degré de gravité de l'illégalité, des explications éventuelles de l'autorité locale, des motifs d'intérêt général ;
- soit le représentant de l'Etat défère l'acte qu'il estime illégal au tribunal administratif compétent.

Lorsque le représentant de l'Etat choisit de déférer un acte, il doit prendre soin de respecter le délai de deux mois francs dont il dispose à partir de la réception de l'acte litigieux, en prenant en compte les éventuelles prorogations (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »).

1. Un pouvoir discrétionnaire du préfet

Déferer un acte considéré illégal constitue une faculté du représentant de l'Etat et non pas une obligation. Le préfet demeure maître de la décision, laquelle n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. De même, le préfet peut choisir de se désister en cours d'instance.

2. Une soumission aux règles de la procédure contentieuse de droit commun

L'exercice du déferé préfectoral répond aux règles de procédure administrative contentieuse de droit commun. Le préfet saisit le tribunal administratif compétent en présentant dans son mémoire introductif d'instance l'ensemble des arguments justifiant la demande d'annulation de l'acte et en motivant sa requête²¹⁸ (cf. « [Les caractéristiques de la requête en premier ressort](#) »).

²¹⁸ CE, 27 février 1987, *Commune de Grand Bourg de Marie Galante*, [n°54847](#).

Pour aller plus loin

Effet du désistement du préfet:

Il y a lieu d'annuler un jugement du tribunal administratif ne tenant pas compte du désistement du préfet (CE, 16 juin 1989, *Préfet des Bouches-du-Rhône c. commune de Belcodène*, [n°103661](#)).

3. L'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de faute lourde

Si l'opportunité de mettre en œuvre un déferé contre un acte d'une autorité locale relève de la seule appréciation du préfet, une carence dans l'exercice du contrôle de légalité peut toutefois constituer une faute lourde à même d'engager la responsabilité de l'Etat.

La jurisprudence a posé un principe clair en la matière : la responsabilité de l'Etat est conditionnée par l'existence d'une faute lourde.

Dans l'arrêt *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*²¹⁹, confirmé par un arrêt du 30 mars 2011 *CIVOM Cirnaca Liamone*²²⁰, le juge écarte la responsabilité pour faute de l'Etat, considérant qu'une seule abstention de déférer un acte même potentiellement illégal n'est pas une circonstance suffisante pour engager la responsabilité de l'Etat.

Dans l'arrêt *Commune de Saint-Florent*²²¹ en revanche, le juge retient la faute lourde au motif que le préfet s'est abstenu de déférer pendant trois années consécutives des délibérations irrégulières, dont l'illégalité ressortait avec évidence des pièces transmises et qui comportaient des conséquences financières importantes pour les collectivités concernées.

En synthèse :

Déferer un acte considéré illégal constitue une faculté du représentant de l'Etat et non une obligation. Le préfet demeure maître de la décision, laquelle n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Une condamnation pour faute lourde reste cependant possible en cas de carence dans l'exercice du contrôle de légalité. Le juge apprécie l'existence d'une telle faute à la vue des éléments suivants :

- caractère aisément décelable et certain de l'illégalité ;
- gravité des conséquences dommageables de la décision illégale ;
- durée et répétition de la carence du préfet.

²¹⁹ CE, 21 juin 2000, *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, [n°202058](#)

²²⁰ CE, 30 mars 2011, *CIVOM Cirnaca Liamone*, [n°328972](#).

²²¹ CE, 6 octobre 2000, *Commune de Saint-Florent*, [n°205959](#)

Pour aller plus loin

Dans les cas où un acte non déféré présentait une illégalité difficilement décelable ou si son contrôle a été entravé par le défaut de transmission de pièces annexes nécessaires, une faute lourde n'est pas constituée (CAA Marseille, 10 mai 2012, [n°10MA04252](#); CAA Bordeaux, 4 mai 2017, [n°15BX00341](#)).

4. Le déféré « Commune du Port »

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de reconnaître au préfet la possibilité de déférer une décision de refus à une demande qu'il a lui-même adressée à l'autorité locale. Plus précisément, le préfet est recevable à déférer au tribunal administratif la décision implicite née du silence gardé par le maire sur une demande formée par le préfet lui-même et tendant à ce que le maire prenne une décision ou agisse dans un sens déterminé.

Cette solution découle de diverses décisions antérieures concernant les relations entre le représentant de l'Etat et les autorités locales. En effet, dans un premier temps, il a été admis que le préfet puisse former des recours administratifs auprès d'une autorité locale²²². Puis, dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat a reconnu la possibilité pour le préfet de déférer des actes des autorités locales, même s'ils ne sont pas soumis à l'obligation de transmission²²³. Ainsi, l'arrêt *Commune du Port* permet au représentant de l'Etat de former une demande auprès d'une autorité locale pour ensuite déférer la décision de rejet de ladite demande²²⁴.

Cette faculté permet également au préfet, dans certaines hypothèses, de soumettre la légalité d'un acte à l'appréciation du juge administratif alors même que le délai de recours contre celui-ci est forclus.

En effet, la demande faite par le préfet tendant au retrait ou à l'abrogation d'un acte peut faire naître une décision expresse ou implicite de refus, qui peut être déférée. Cette demande ne peut pas, toutefois, intervenir à tout moment.

Les principes fondant les dispositions du CRPA régissant le retrait (disparition rétroactive de l'acte) et l'abrogation (disparition pour l'avenir) des actes (voir « [Les règles régissant le retrait et l'abrogation des actes](#) ») ne peuvent trouver à s'appliquer aux relations entre l'Etat et les collectivités locales en matière de contrôle de légalité car ce code ne régit, sauf disposition spéciale, que les relations entre le public et l'administration²²⁵.

²²² CE, 18 avril 1986, *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine*, [n°62470](#).

²²³ CE, Section, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, [n°68166](#).

²²⁴ CE, Section, 28 février 1997, *Commune du Port*, [n°167483](#).

²²⁵ Article L. 100-1 du CRPA; voir CE, 1er juillet 2005, n° 258509

Ainsi, afin de savoir de quels moyens d'action dispose le préfet lorsque le délai de recours est forclo il convient de s'appuyer sur les principes généraux du droit ou les jurisprudences qui ont ensuite été codifiées dans le CRPA.

- **L'abrogation des actes illégaux non créateurs de droit**

L'obligation, pour la collectivité territoriale, d'abroger en tout temps un acte à caractère réglementaire ou un acte individuel non créateur de droit illégal²²⁶ fonde le représentant de l'État à en demander l'abrogation à l'exécutif de la collectivité territoriale puis à déférer, le cas échéant, la décision explicite ou implicite de refus qui en résulterait dans un délai de deux mois à compter de la naissance de cette décision. Il en va de même s'agissant des actes individuels non créateurs de droits²²⁷.

Lorsque la collectivité oppose une décision de refus à la demande du préfet d'abroger l'acte en cause, cette décision explicite ou née du silence gardé, peut ensuite faire l'objet d'un déféré dans un délai de deux mois à compter de sa naissance.

- **Le retrait des actes illégaux non créateurs de droit**

À la différence de l'abrogation, il n'existe pas, de principe général du droit créant une obligation de retrait d'un acte réglementaire illégal²²⁸. Un tel retrait entraînant la disparition rétroactive de l'acte, le principe de sécurité juridique tend limiter la durée pendant laquelle il est possible d'y procéder, afin que la suppression des effets produits par l'acte ne soit pas de nature à entraîner une instabilité juridique.

Cependant, ce délai de retrait ne fait pas obstacle au droit de recours contentieux du préfet dès lors que celui-ci aurait adressé une demande de pièces suivie d'un recours gracieux puis d'un recours contentieux dans les délais impartis.

- **L'abrogation ou le retrait d'un acte individuel créateur de droits illégal**

Dans un souci de protection des droits nés des décisions administratives individuelles, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que le préfet demande le retrait ou l'abrogation d'un acte individuel créateur de droits illégal au-delà d'un délai de quatre mois suivant l'édition - et non la notification - de l'acte. Les délais de recours du déféré préfectoral ne sont, toutefois, pas altérés par les règles de délai de retrait d'un acte individuel créateur de droits.

Les dispositions de l'article L. 242-1 du CRPA reprennent les solutions jurisprudentielles sur lesquelles le préfet peut s'appuyer²²⁹ afin de demander l'abrogation ou le retrait d'un tel acte. Des dispositions spécifiques peuvent par ailleurs prévoir des délais particuliers : tel est le cas s'agissant des autorisations d'urbanisme, dont le délai de retrait est par principe de 3 mois²³⁰.

²²⁶ CE, Despujol, 10 janvier 1930 ; CE, 74052, Compagnie Allitalia, 3 février 1989, publié au Recueil Lebon

²²⁷ Abrogation possible (CE, 223 027, APHM, 29 novembre 2002) et obligatoire à toute époque si l'illégalité d'un acte devenu définitif provient d'un changement de circonstances (CE, 103889, Associations les verts, 30 novembre 1990)

²²⁸ Le Conseil d'État avait admis un retrait possible à tout moment s'il n'avait pas donné lieu à application effective (CE, 35399, Ponard, 14 novembre 1958)

²²⁹ CE, Ternon 26 octobre 2001 reprenant la solution de l'arrêt Dame Cachet, 1922 pour le retrait ; CE, 306 084, Coulibaly, 6 mars 2009 pour l'abrogation

²³⁰ Article L. 424-5 du code de l'urbanisme : délai de 3 mois.

En revanche, le délai de retrait n'est pas prorogé par l'introduction d'un recours contentieux²³¹.

III. La demande de suspension assortie au déféré

Dans le cadre du contrôle de légalité, un déféré préfectoral vise à obtenir l'annulation de l'acte litigieux. Cependant, la procédure d'instruction peut durer plusieurs mois. A ce titre, il peut s'avérer nécessaire d'assortir le déféré d'une demande de suspension de l'acte en question.

Il s'agit d'éviter que l'acte produise des effets qui seraient difficilement réversibles si l'acte est *in fine* annulé par le juge (ex: habitation construite, marché exécuté, atteinte à une liberté bafouée). La demande de suspension a pour objet de conserver ou geler la situation tant que le règlement du litige n'est pas intervenu sur le fond.

1. Les différentes catégories de suspension

La procédure de demande de suspension assortissant le déféré au motif qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'acte, procédure dite de droit commun, est prévue par les dispositions combinées des articles [L. 554-1](#) et [R. 554-1](#) du CJA, d'une part, et des articles [L. 2131-6](#), [L. 3132-1](#) et [L. 4142-1](#) du CGCT, d'autre part.

La demande de suspension du préfet accompagnant la demande de déféré peut, dans certaines circonstances, présenter des spécificités. Le tableau ci-après précise ces particularités.

	Actes concernés	Particularités	1 ^{ère} instance	Appel	Cassation
CAS GENERAL					
Demande de suspension de droit commun ²³²	Actes soumis au contrôle de légalité, lorsqu'il existe un doute sérieux sur leur légalité		Tribunal administratif (TA) Délai pour statuer : un mois	Cours administrative d'appel (CAA) Délai pour interjeter appel : 15 jours ²³³	Conseil d'Etat (CE) Délai pour introduire le pourvoi : 15 jours à compter de la notification de l'arrêt de la CAA ²³⁴

²³¹ CE, 14 juin 2004, n° 238199, mentionné aux tables du Recueil Lebon

²³² Article [L. 554-1](#) du CJA.

²³³ Article [R. 554-1](#) du CJA.

²³⁴ Article [R. 523-1](#) du CJA.

	Actes concernés	Particularités	1 ^{ère} instance	Appel	Cassation
CAS PARTICULIERS					
Suspension automatique (urbanisme et commande publique) ²³⁵	Actes en matière d'urbanisme, de marchés publics, de contrats de partenariat et de délégations de service public	La demande du préfet intervient sous 10 jours à compter de la réception de l'acte en préfecture Effet suspensif automatique limité à un mois En matière d'urbanisme, notification du recours à l'auteur de la décision ²³⁶	TA Délai pour statuer : un mois (si le juge ne s'est pas prononcé dans ce délai, l'acte devient exécutoire)	CAA Délai pour interjeter appel : 15 jours ²³⁷	CE Délai pour introduire le pourvoi : 15 jours à compter de la notification de l'arrêt de la CAA
Suspension en matière de libertés, de laïcité et de neutralité ²³⁸	Actes compromettant l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ²³⁹ , actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics ²⁴⁰	Le délai bref pour statuer s'explique par l'atteinte en jeu (liberté ou principe) Appel devant le CE et non la CAA	TA Délai pour statuer : 48 heures	CE Délai pour interjeter appel : 15 jours ²⁴¹ Délai pour statuer : 48 heures	CE*

²³⁵ Article [L. 554-2](#) du CJA.

²³⁶ L'article [R* 600-1](#) du code de l'urbanisme impose la notification du déféré du préfet à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par ce code, à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation, à peine d'irrecevabilité.
; CE, avis, 1er mars 1996, *Association Soisy Étioles Environnement*, [n°175.126](#); CE, avis, 6 mai 1996, [n°178.426](#); CE, avis, 6 mai 1996, [n°178.473](#).

²³⁷ Article [R. 554-1](#) du CJA. A noter : l'appel du préfet sur une ordonnance rendue par laquelle un juge administratif a rejeté sa demande de suspension présentée à l'appui d'un déféré à l'encontre d'un permis de construire ne produit pas d'effet suspensif automatique, comme c'est le cas en première instance (cf CE, 8 février 2017, *Préfet de la Haute-Savoie*, [n°462417](#)).

²³⁸ Article [L. 554-3](#) du CJA/ Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics https://media.interieur.gouv.fr/bomi/BOMI2022-1-1/textes/B00_20211231_TERB2132392J.pdf

²³⁹ Par exemple : un arrêté interdisant la circulation, un rassemblement ou la diffusion d'une publication.

²⁴⁰ Par exemple : un règlement intérieur des piscines municipales encadrant la tenue de bain ([CE, ord., 21 juin 2022, n°464648](#)). Se référer à [l'instruction du Gouvernement](#) du 31/12/21 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics.

²⁴¹ Article [R. 554-1](#) du CJA.

	Actes concernés	Particularités	1 ^{ère} instance	Appel	Cassation
Suspension en matière d'expérimentation ²⁴²	Actes portant dérogation aux dispositions législatives	Effet suspensif automatique limité à un mois	TA Délai pour statuer : un mois (si le TA ne s'est pas prononcé dans ce délai l'acte redevient exécutoire)	CAA Délai pour interjeter appel : 15 jours ²⁴³	CE*

Par ailleurs, le préfet dispose d'autres moyens de saisir le juge en référé, sans lien avec le contrôle de légalité, au-delà des voies ouvertes aux particuliers (telles que le référé précontractuel ou le référé contractuel).

	Actes concernés	Particularités	1 ^{ère} instance	Appel	Cassation
Suspension en matière de défense nationale ²⁴⁴	Actes de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense nationale	L'acte peut être suspendu (et annulé) même s'il ne comporte aucune illégalité CE compétent en premier et dernier ressort	CE Délai pour statuer : 48 heures		CE*

²⁴² Article [LO. 1113-3](#) du CGCT.

²⁴³ Article [R. 554-1](#) du CJA.

²⁴⁴ Article [L. 554-4](#) du CJA.

	Actes concernés	Particularités	1ère instance	Appel	Cassation
Suspension en matière de référendum et consultation locaux²⁴⁵	Actes relatifs aux modalités d'organisation du référendum ou de la consultation, au jour du scrutin, à la convocation des électeurs et au projet ou à la demande d'avis soumis aux électeurs	Le délai pour statuer diffère selon l'enjeu TA compétent en premier et dernier ressort	TA Délai pour statuer : - 48 heures (liberté publique ou individuelle compromise) - un mois (autres cas)		CE*

* Le Conseil d'Etat statue sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel (article [L. 111-1](#) du CJA).

2. Les conditions de recevabilité de la demande de suspension

A la différence des référés ouverts aux particuliers par le CJA, le préfet n'a pas à démontrer l'urgence pour assortir son déféré d'une demande de suspension, que ce soit parce que l'instruction de l'acte laisse apparaître un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée, ou qu'elle laisse apparaître qu'elle est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

- **Une demande associée à une requête au fond**

Le déféré constitue la demande principale portée devant le juge ; la demande de suspension est considérée comme accessoire. Ainsi, une demande de suspension doit être accompagnée d'un déféré pour être considérée comme recevable.

- **Les délais de demande suivent les délais de recours**

Le déféré et la demande de suspension sont étroitement liés et, à ce titre, les délais pour former une demande de suspension sont les mêmes que ceux applicables au déféré (cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »).

Pour que la demande de suspension entraîne une suspension automatique dans les domaines de l'urbanisme, des marchés publics et des délégations de service public²⁴⁶, la demande du préfet doit intervenir sous dix jours à compter de la réception de l'acte.

²⁴⁵ Articles [LO. 1112-3](#) et [L. 1112-17](#) du CGCT.

²⁴⁶ Article [L. 554-2](#) du CJA.

- **Les moyens qu'il convient de soulever dans le cadre d'une demande de suspension sur déféré**

La demande de suspension de droit commun est accordée par le juge si au moins l'un des moyens invoqués par le préfet est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte au moment de l'instruction. Le préfet n'a pas besoin de démontrer le caractère urgent de la demande.

Par ailleurs, pour déposer un « référé-liberté » à l'appui d'un déféré, le préfet doit prouver que l'acte qu'il attaque est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. De la même manière, il doit démontrer que l'acte porte gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics lorsqu'il dépose un référé « laïcité » ou « neutralité ». Il n'a pas non plus besoin de caractériser l'urgence.

Pour aller plus loin

Sur la suspension pour doute sérieux sur la légalité de l'acte :

Le juge des référés a pu, sans commettre d'erreur de droit, retenir comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision fixant la rémunération d'un collaborateur de cabinet d'un maire, le moyen tiré de ce que cette rémunération est supérieure de 90 % au traitement indiciaire terminal de l'emploi du fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé au sein de la commune, en contradiction avec l'article 7 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales (CE, 15 octobre 2004, *Commune de Pointe-à-Pitre*, [n°266496](#)).

Est de nature à créer un doute sérieux le moyen tiré de ce que, dans les circonstances de l'espèce (un marché de sécurité visant la surveillance de sites se trouvant dans quatre communes différentes), l'obligation d'allotir a été méconnue, le pouvoir adjudicateur ne justifiant pas se trouver en présence de l'une des exceptions mentionnées par l'article 7 du décret du 16 décembre 1987 précité (CE, 23 juillet 2010, *Région de la Réunion*, [n°338367](#)).

Suspension en matière de libertés :

L'arrêté par lequel le maire a prévu que tout enfant de moins de 12 ans, circulant entre 23 heures et 6 heures sur le territoire de la partie urbaine de la commune sans être accompagné d'une personne majeure ou ayant autorité sur lui, sera reconduit par la force publique chez ses parents et que, dans le cas où l'enfant ne pourrait être identifié ou en cas d'absence des parents, toutes dispositions seront prises pour assurer sa protection par les voies légales, est de nature à compromettre l'exercice des libertés publiques ou individuelles. Par conséquent, il existe un doute sérieux et de nature à justifier la suspension de l'arrêté (CE, 29 juillet 1997, *Préfet du Vaucluse*, [n°189250](#)).

L'arrêté municipal interdisant la circulation aux véhicules de plus de 3,5 tonnes sur une portion de la route de la commune, motivé par l'état de la chaussée et le caractère sinueux et étroit de la partie de la route, a pour effet de supprimer tout accès direct à ces véhicules au site d'une entreprise de transfert et de tri de déchets. Il affecte par conséquent de manière très sensible l'activité de ce site et, ce faisant, compromet

l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie. Le moyen tiré du caractère excessif de l'interdiction édictée au regard de l'objectif affiché est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à sa légalité (CE, 17 mai 2006, *Commune de Wissous*, [n°293110](#)).

IV. Le déféré sur demande

Dans le cas où une personne physique ou morale s'estime lésée par un acte d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses groupements, il lui est possible de saisir directement le représentant de l'Etat²⁴⁷. En effet, l'article L. 2131-8 du CGCT permet au préfet de déférer un acte, que celui-ci soit transmissible ou non au contrôle de légalité, qui lèse une personne physique ou morale, à la demande de cette dernière. C'est ce que l'on appelle le déféré préfectoral sur demande.

3. La nature des actes pouvant faire l'objet d'un déféré sur demande

La nature des actes qui entrent dans le champ d'application de la procédure du déféré sur demande est rigoureusement identique à celle du déféré à l'initiative du préfet. Les actes des collectivités locales pouvant faire l'objet d'une demande de déféré sont donc les actes non exclus du contrôle de légalité (à titre d'illustration, les actes de droit privé sont exclus, cf. « **Les actes exclus du contrôle de légalité** »). Peuvent donc être déferés sur demande les actes pouvant faire l'objet d'un contrôle de légalité, qu'ils soient soumis à l'obligation de transmission²⁴⁸, ou qu'ils ne le soient pas²⁴⁹.

4. Les points de contrôle à opérer quant à la recevabilité de la demande

Dans le cas d'une demande de déféré à l'initiative d'un tiers, qui n'est assujettie à aucune règle de forme particulière, les services du contrôle de légalité doivent suivre différentes étapes avant de pouvoir considérer la demande recevable et, le cas échéant, saisir la juridiction administrative d'une demande d'annulation.

- **Le respect des délais de la demande**

En premier lieu, il convient de vérifier les délais dans lesquels la demande est formulée. En effet, pour être recevable, la demande du tiers doit intervenir dans les deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, à savoir :

- pour les actes non soumis à l'obligation de transmission : deux mois à compter de la date d'accomplissement de la formalité de publicité (notification, publication);
- pour les actes soumis à l'obligation de transmission : deux mois à compter de la date d'accomplissement de la formalité de publicité et de la date de réception de l'acte en préfecture ou sous-préfecture.

²⁴⁷ Articles [L. 2131-8](#), [L. 3132-3](#), [L. 4142-3](#) et [L. 5211-3](#) du CGCT.

²⁴⁸ Article [L. 2131-2](#) du CGCT.

²⁴⁹ Article [L. 2131-3](#) du CGCT.

- **La capacité et l'intérêt à agir du demandeur**

En second lieu, il convient de vérifier si le demandeur, personne physique ou morale, dispose de la capacité pour agir (existence d'un représentant légal dans le cas d'un mineur ou habilitation / mandat dument établi pour les personnes morales).

Au-delà, il est nécessaire de vérifier que le demandeur dispose d'un intérêt à agir contre la décision contestée et de s'assurer que ses intérêts sont effectivement lésés (existence d'un intérêt personnel, matériel, moral, individuel ou collectif), de façon directe et certaine²⁵⁰, conformément aux dispositions de l'article L. 2131-8 du CGCT.

5. Les suites à donner à une demande de déferé

Lorsqu'une demande de déferé remplit les critères de recevabilité, il convient d'examiner la légalité externe et interne de l'acte en question, voire de la réexaminer si le contrôle a déjà été effectué, à la lumière des nouveaux éléments apportés par le demandeur.

- **Le délai de contrôle**

En ce qui concerne le délai dont dispose le préfet pour déferer l'acte, deux éléments sont à prendre en compte :

- dans le cas d'un acte soumis à l'obligation de transmission, une demande de déferé ne permet pas de prolonger le délai de deux mois francs dont dispose le préfet pour déferer ledit acte. Par conséquent, une demande formulée à l'issue de ce délai est irrecevable et sera rejetée comme tardive ;
- dans le cas d'un acte non soumis à l'obligation de transmission, le représentant de l'Etat peut déferer l'acte en cause dans un délai de deux mois francs à compter de sa saisine par la personne lésée.

(Pour plus de précisions sur la computation des délais, cf. « [Les délais du contrôle de légalité](#) »).

- **La décision de déferer**

Le déferé visant un acte d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est soumis aux mêmes règles, qu'il intervienne suite à la demande d'un tiers ou non. Ainsi, le préfet demeure libre de son choix de porter ou non l'acte mis en cause devant le tribunal administratif (cf. « [Le déferé préfectoral](#) »).

Le refus de donner suite à une demande est une décision qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir²⁵¹.

²⁵⁰ CE, 26 octobre. 1984, *Cne de Heume-l'Église*, n°[49919](#).

²⁵¹ CE, Section, 25 janvier 1991, *Brasseur*, n°[80969](#).

Au demeurant, cette démarche ne prive pas la personne d'engager elle-même un recours contentieux obéissant aux règles de droit commun. Si elle a saisi le préfet dans le délai imparti, sa demande a pour effet de suspendre le délai de recours contentieux dont elle dispose elle-même jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur ladite demande²⁵².

Néanmoins, compte-tenu des facilités procédurales inhérentes au déféré préfectoral, un tiers a un intérêt objectif à solliciter du préfet sa mise en œuvre. En effet, lorsqu'il engage lui-même un recours, le tiers doit démontrer son intérêt à agir, ce qui n'est pas le cas du préfet.

En outre, le déféré à l'initiative d'un tiers offre à ce dernier la possibilité d'obtenir l'annulation :

- d'une convention ou d'un contrat auquel il n'est pas partie, alors que la requête qu'il présenterait directement à cette fin serait irrecevable. En effet, la règle est que le recours pour excès de pouvoir n'est pas ouvert à l'encontre des contrats, à l'exception des contrats de recrutement d'agents publics ;
- d'actes préparatoires ou de vœux pour lesquels le recours pour excès de pouvoir ne lui est pas ouvert s'agissant de décisions ne faisant pas grief et ne permettant pas d'alléguer un intérêt à agir.

Pour aller plus loin

Acte non transmis :

Un acte d'une autorité municipale non transmis au représentant de l'Etat bien qu'il soit soumis à cette obligation peut faire l'objet d'une demande de déféré (CE, section, 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie-Galante c. Mme Pistol*, [n°54847](#)).

Acte ne relevant pas du champ d'application du déféré préfectoral :

Les délibérations procédant à des opérations électorales ne peuvent faire l'objet d'une demande de déféré puisque le préfet n'a pas la possibilité de les déférer au tribunal administratif selon les règles du contrôle de légalité (CE, 29 décembre 2004, *Mercier*, [n°265240](#)).

Conséquences du refus de déférer à la demande d'un administré :

La saisine du préfet par une personne qui s'estime lésée par l'acte d'une collectivité locale n'ayant pas pour effet de priver cette personne de la faculté d'exercer un recours direct contre ledit acte, le refus du représentant de l'Etat de le déférer ne constitue pas une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, Section, 25 janvier 1991, *Brasseur*, [n°80969](#)).

²⁵² CE, 25 janvier 1991, *Brasseur*, [n°80969](#).

V. Le contentieux du contrôle de légalité

1. Recours pour excès de pouvoir ou de plein contentieux

Selon l'acte ou le contrat attaqué, le déféré du préfet ne relève pas du même type de recours. Il peut s'agir soit d'un recours pour excès de pouvoir, soit d'un recours de plein contentieux (ou recours de pleine juridiction), avec leurs caractéristiques propres.

	Recours pour excès de pouvoir	Recours de plein contentieux
Objet	Recours exercé contre un acte administratif pour obtenir son annulation	Recours exercé pour faire reconnaître un droit (réparation, droit contractuel...)
Temporalité	Appréciation de la légalité de l'acte dans l'état du droit et des faits qui existaient à la date de son édicton	Appréciation de la légalité au regard de la situation de droit et de fait à la date à laquelle le juge statue
Nature	Contentieux objectif	Contentieux subjectif
Pouvoirs du juge	• Annulation totale ou partielle de l'acte • Rejet de la requête	• Condamnation au versement de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi • Annulation totale ou partielle d'une décision ou d'un contrat • Réformation de la décision ou substitution de la décision par une autre • Modulation ou correction des effets produits • Rejet de la requête

• Le déféré préfectoral comme recours pour excès de pouvoir

Lorsqu'il est exercé contre un acte réglementaire ou individuel, un déféré préfectoral est assimilé à un recours pour excès de pouvoir.

Dans le cadre d'un tel recours, le préfet peut déférer tout acte unilatéral qui lui semble irrégulier. Il peut également déférer des actes des autorités locales ne faisant pas grief. A ce titre, le déféré a un champ d'application plus large qu'un recours pour excès de pouvoir.

S'agissant des actes détachables d'un contrat, il convient, par ailleurs, de souligner que les prérogatives des tiers et du préfet diffèrent depuis la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* de 2014²⁵³.

²⁵³ CE Ass, 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n°[358994](#).

Sont regardés comme détachables du contrat administratif et antérieurs à sa formation les actes relatifs au choix du cocontractant, la délibération autorisant la conclusion du contrat ainsi que la décision de le signer. Depuis cette décision de 2014, le Conseil d'Etat juge que les tiers ne peuvent plus introduire de recours pour excès de pouvoir à l'encontre de ces actes détachables. Ils ne peuvent contester les clauses réglementaires d'un marché que lors d'un recours en contestation de la validité du contrat. Il relève qu'en revanche, le préfet conserve un pouvoir de recours, dans le cadre du contrôle de légalité, par voie de déféré, mais uniquement tant que le contrat n'est pas signé. Une fois signé, les contentieux engagés à l'égard des actes détachables perdent leur objet.

- **Le déféré préfectoral comme recours de plein contentieux**

En 2011, une évolution jurisprudentielle a conduit à faire entrer dans le champ du recours de plein contentieux le déféré préfectoral exercé à l'encontre d'un contrat de la commande publique²⁵⁴. L'office du juge s'en trouve élargi puisqu'il peut ne pas prononcer l'annulation du contrat même si ce dernier contient une ou plusieurs irrégularités. Le juge peut recourir à d'autres solutions.

Il appartient notamment au juge de décider ou non de la poursuite du contrat et de son exécution, de prononcer d'éventuelles mesures de régularisation, voire d'envisager la résiliation ou l'annulation du contrat, le cas échéant avec effet différé, sous réserve que cette mesure ne porte pas atteinte de manière excessive à l'intérêt général²⁵⁵.

Dès lors qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le juge, notamment lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension, prend en compte la nature et la gravité des illégalités affectant le contrat. Ainsi, le juge ne prononce la suspension du contrat que si l'illégalité est de nature à remettre en cause la validité du contrat.

A cet égard, il convient de souligner que, depuis la jurisprudence *Béziers* de 2009, le juge peut faire prévaloir le principe de loyauté des relations contractuelles sur les irrégularités du contrat, si elles ne sont pas suffisamment graves pour compromettre l'intérêt général²⁵⁶. Il en va ainsi d'un contrat signé alors que les délibérations autorisant les maires à signer le contrat n'avaient pas été transmises au titre du contrôle de légalité.

2. Les compétences des juridictions administratives

Les juridictions administratives sont constituées de 42 tribunaux administratifs, neuf cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat.

²⁵⁴ CE, 23 décembre 2011, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, [n°348647](#).

²⁵⁵ CE, 9 mai 2012, *Syndicat départemental des ordures ménagères de l'Aude*, [n°355665](#).

²⁵⁶ CE Ass, 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, [n°304802](#).

La juridiction compétente devant laquelle porter un déféré préfectoral est le tribunal administratif compétent dans le ressort dans lequel la préfecture a son siège. En appel, la cour compétente est la cour administrative d'appel du ressort dans lequel le tribunal administratif a son siège.

A noter cependant que, dans l'hypothèse où le préfet saisisse un tribunal administratif incompétent pour connaître de son déféré ou une cour administrative d'appel incompétente pour connaître de son appel à la suite du rejet de son déféré, cette erreur n'entraîne pas une irrecevabilité fondée sur ce motif. En effet, le président de la juridiction saisie est tenu de transmettre le dossier à la juridiction qu'il estime compétente. En cas de difficultés particulières, il peut également transmettre le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui règle la question de compétence et attribue le jugement ou tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente²⁵⁷.

3. La représentation de l'Etat devant les juridictions administratives

- **Ministère d'avocat**

L'Etat n'est pas tenu, dans le cadre d'une procédure administrative contentieuse, de recourir à un avocat. Cette règle est applicable pour les instances devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, que l'Etat agisse en demande, en défense ou en intervention²⁵⁸.

- **Une compétence exclusive et de principe du préfet devant les juridictions en premier ressort et en appel**

En matière de déféré préfectoral, les dispositions combinées du CGCT et du CJA définissent des règles de compétences partagées entre l'autorité préfectorale et l'autorité ministérielle pour représenter les intérêts de l'Etat devant les différents degrés de juridiction administrative.

Aux termes des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT, dans l'exercice du déféré préfectoral, et de la demande de suspension qui peut lui être assortie, le préfet est compétent pour représenter l'Etat devant le tribunal administratif.

Il est également seul compétent pour former appel.

Ainsi, les appels formés contre les jugements rendus sur déferés, y compris les appels des ordonnances rendues sur demande de suspension, demeurent de la compétence du préfet en application desdits articles²⁵⁹ (pour les spécificités des recours en appel sur les ordonnances de suspension, cf. « [Les voies et délais de recours](#) »).

²⁵⁷ Article [R. 351-3](#) du CJA.

²⁵⁸ Articles [R. 431-7](#), [R. 431-12](#) et [R. 432-4](#) du CJA.

²⁵⁹ CE, 2 mars 1990, *commune de BOULAZAC*, [n°84590](#) ; CE, Ass, 2 décembre 1994, *Préfet de la Région Nord Pas de Calais*, [n°147962](#).

Le préfet reste, en outre, compétent pour former des appels dans les litiges pour lesquels la voie de l'appel doit être formée directement devant le Conseil d'Etat²⁶⁰.

Par extension, bien que le CGCT ne fasse référence qu'aux actions engagées en appel devant les cours administratives d'appel à l'initiative du représentant de l'Etat, le Conseil d'Etat est venu indiquer que le représentant de l'Etat dans le département restait compétent pour agir en défense²⁶¹.

NB : Lorsque l'action engagée par le préfet relève d'une procédure jugée par le tribunal administratif en premier et dernier ressort, la décision rendue ne peut faire l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel. Le pourvoi en cassation est la seule voie possible et, dans ce cas de figure, c'est le ministre intéressé, et non le préfet, qui a alors compétence pour représenter l'Etat²⁶².

- **En cassation, une représentation de l'Etat devant le Conseil d'Etat par le ministre intéressé**

Qu'il soit requérant ou défendeur dans un recours en cassation devant le Conseil d'Etat qui ferait suite à un déferé préfectoral, le ministre intéressé est compétent²⁶³. En cela, il n'est pas dérogé aux principes posés par l'article [R. 432-4](#) du CJA.

Le ministre intéressé est celui qui dispose de la compétence technique en la matière. Il appartient à la préfecture concernée de saisir le ministère compétent (direction des affaires juridiques de chaque ministère concerné) afin de s'assurer des modalités d'exercice du pourvoi, en rappelant, le cas échéant, les références du litige mentionnées sur la notification dont le préfet a été rendu destinataire. L'article [R.751-8 du CJA](#) prévoit que : « Lorsque la notification d'une décision du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel doit être faite à l'Etat, l'expédition est adressée au ministre dont relève l'administration intéressée au litige. Copie de la décision est adressée au préfet ainsi que, s'il y a lieu, à l'autorité qui assure la défense de l'Etat devant la juridiction. Toutefois, lorsque la décision est rendue sur une demande présentée, en application du code général des collectivités territoriales, par le préfet ou lorsqu'elle émane d'un tribunal administratif statuant dans l'une des matières mentionnées à l'article R. 811-10-1, la notification est adressée au préfet. Copie de la décision est alors adressée au ministre intéressé ».

²⁶⁰ Pour une application, voir CE, 29 juillet 1997, *Préfet du Vaucluse c. Commune de Sorgues*, [n°189250](#)).

²⁶¹ CE, 30 décembre 2009, *ministre des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer contre société des Arcades*, [n°302219](#).

²⁶² CE, 6 avril 2007, *ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire contre centre de gestion de la FPT des Hautes-Alpes*, [n°297812](#).

²⁶³ CE, 28 janvier 1998, *Préfet du Var contre M. Ferran*, [n°176286](#).

4. Les caractéristiques de la requête en premier ressort

A l'issue du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat peut décider de déférer au tribunal administratif l'acte qu'il estime illégal. Dans ce cas, l'introduction de la requête doit respecter les règles générales de recevabilité applicables en matière de contentieux administratif, c'est-à-dire le respect des délais, l'intérêt et la qualité pour agir. Le recours requiert par ailleurs un certain formalisme.

- **Les conditions de recevabilité tenant à l'introduction de la requête**

Une requête ne respectant pas les conditions de recevabilité fera l'objet d'un rejet par la juridiction administrative, sans même que le litige ne soit examiné sur le fond. Les irrecevabilités définitives ou manifestes entraînent automatiquement ce rejet. C'est le cas pour le dépassement du délai de recours, l'absence d'intérêt à agir ou encore un recours administratif préalable obligatoire non effectué, s'agissant des recours des particuliers. Toutefois, il existe des irrégularités régularisables dans le délai de recours contentieux (requête sans moyen ou conclusion) ou en cours d'instruction (défaut de qualité à agir).

- Le respect des délais

Le déféré obéit aux règles de droit commun concernant le délai dans lequel il peut être déposé. Le représentant de l'Etat dispose de deux mois pour déposer son recours. Après l'expiration de ce délai, toute requête est déclarée irrecevable (le préfet est dit « forclos »). Il convient donc de ne pas attendre le dernier moment pour saisir le juge (cf. « Les délais du contrôle de légalité »).

- L'intérêt et la qualité à agir

L'intérêt à agir correspond aux raisons pour lesquelles une personne engage une action contentieuse à l'encontre d'un acte dont elle estime que ses effets juridiques la lèsent. Le préfet s'assure du contrôle administratif et du respect des lois dans le cadre de sa mission constitutionnelle et il est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans son ressort territorial²⁶⁴. Il n'est donc pas nécessaire qu'il démontre son intérêt à agir.

S'agissant de la qualité à agir, le préfet peut déléguer sa signature au secrétaire général pour les affaires régionales, au secrétaire général de la préfecture ou au sous-préfet de l'arrondissement concerné par l'acte²⁶⁵.

²⁶⁴ [Article 72](#) de la Constitution du 4 octobre 1958 et articles 4 et 10 du décret n°2004-374 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.

²⁶⁵ Articles [38](#) et [43](#) du décret n°2004-374 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.

- **Les conditions de forme liées au contenu de la requête**

La requête en déféré doit, comme toutes les requêtes introduites devant une juridiction administrative, contenir « *l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge* »²⁶⁶.

Le mémoire gagnera en lisibilité si sa structure met en évidence ces trois éléments.

- Les faits : un rappel chronologique

Les faits doivent être décrits de manière chronologique afin d'exposer au juge l'objet de l'acte attaqué et les circonstances dans lesquelles il a été pris, de manière à lui permettre d'appréhender le contexte du litige.

- Les conclusions : les demandes faites au juge

Les conclusions sont les prétentions exprimées par le préfet auprès du juge. Elles doivent être précises en identifiant clairement l'acte attaqué et en indiquant qu'il en est demandé l'annulation et/ou la suspension. Elles peuvent comprendre le cas échéant une demande d'exécution, dans le cas d'une demande pécuniaire, cette dernière devant être chiffrée.

En outre, la requête en déféré doit contenir des mentions obligatoires :

- la qualité et le nom du requérant (le préfet),
- sa domiciliation (la préfecture),
- sa signature (ou celle du délégataire).

La requête doit être également assortie des pièces jointes qui peuvent être les suivantes :

- à peine d'irrecevabilité, l'acte unilatéral ou la convention contesté(e)²⁶⁷ ;
- les pièces qui étaient jointes lors de la transmission de l'acte au service préfectoral ;
- le cas échéant, le recours gracieux et/ou la demande de production des documents annexes nécessaires à l'appréciation de la légalité, adressés à l'autorité locale ;
- en cas de contestation d'une décision implicite, la preuve de la date du dépôt d'une demande ou d'une réclamation, à peine d'irrecevabilité²⁶⁸ ;
- la justification, selon le cas, de la réception de l'acte à la préfecture ou la sous-préfecture ou de la date de saisine par la ou les personnes lésées ;
- tout autre document utile à l'instruction (ex : copie des textes invoqués, jurisprudence).

²⁶⁶ Article [R. 411-1](#) du CJA.

²⁶⁷ Article [R. 412-1 du CJA](#).

²⁶⁸ Article [R. 412-1 du CJA](#).

Un inventaire, sous forme de liste, doit détailler les pièces qui sont jointes à la requête dans l'ordre où elles se trouvent citées²⁶⁹. L'inventaire détaillé présente, de manière exhaustive, les pièces par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite.

- Les moyens: une argumentation juridique

Les moyens développés à l'appui de la requête sont l'ensemble des arguments exposés au juge en vue de le convaincre du bien-fondé de la demande d'annulation et/ou de suspension de l'acte attaqué.

Les moyens de fait et de droit sont développés à partir des éléments d'analyse issus du contrôle de l'acte, qui a mis en évidence les points d'illégalité externe et interne (cf. « Les notions de légalité externe et interne »).

Il est important de noter que si la requête n'invoque que des moyens de légalité externe avant l'expiration du délai de recours, il n'est pas possible d'invoquer, en cours d'instance, un moyen de légalité interne, et réciproquement²⁷⁰. Il convient donc d'invoquer dans un déféré un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne afin de préserver la possibilité de faire valoir ultérieurement tout autre moyen dont la présentation pourrait se révéler utile.

Par ailleurs, certains moyens peuvent être qualifiés de moyens d'ordre public. Cela désigne des moyens d'une gravité particulière qui peuvent être soulevés par les parties à tout moment ou d'office par le juge si les parties ne l'ont pas fait. Il peut s'agir, par exemple, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la tardiveté du recours ou encore de l'incompétence de la juridiction administrative. Ces moyens doivent cependant ressortir des pièces du dossier soumis au juge. En effet, ce dernier ne peut requérir des mesures d'instruction pour détecter un moyen d'ordre public.

- **Le dépôt de la requête auprès du greffe du tribunal administratif**

*« La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet [Télérécourse]. La même obligation est applicable aux autres mémoires du requérant. »*²⁷¹. L'identification de l'auteur de la requête par l'application vaut, en règle générale, signature²⁷².

L'application Télérécourse est obligatoire pour les administrations autres que les communes de moins de 3500 habitants depuis le 1^{er} janvier 2017.

Cette obligation est effective en demande comme en défense pour toutes les productions des acteurs éligibles adressées aux juridictions depuis cette date. Elle s'applique à tous les dossiers.

²⁶⁹ Article [R. 412-2 du CJA](#).

²⁷⁰ CE section, 20 février 1953, *Société Intercopie*, n°9772 ; CE, 7 avril 2011, [n°330306](#).

²⁷¹ Article [R. 414-1](#) du CJA.

²⁷² Article [R. 414-4](#) du CJA.

L'utilisation de l'application Télérecours pour l'envoi dématérialisé des mémoires aux greffes des juridictions administratives dispense les parties de produire des copies de leurs requêtes et mémoires complémentaires, ainsi que des pièces jointes.

En cas de recours à la génération automatique de l'inventaire permise par l'application, elle les dispense également de transmettre l'inventaire détaillé des pièces²⁷³.

Le requérant transmet chaque pièce par un fichier distinct, à peine d'irrecevabilité de sa requête. Cette obligation est également applicable à la transmission des pièces jointes aux mémoires complémentaires, sous peine pour le requérant de voir ces pièces écartées des débats après invitation à régulariser non suivie d'effet²⁷⁴.

Chaque fichier transmis au moyen de l'application porte un intitulé commençant par le numéro d'ordre affecté à la pièce qu'il contient par l'inventaire détaillé. Lorsque le requérant recourt à la génération automatique de l'inventaire permise par l'application, l'intitulé du fichier décrit également le contenu de cette pièce de manière suffisamment explicite.

Par dérogation, en cas de transmission d'un nombre important de pièces jointes constituant une série homogène, celles-ci peuvent être regroupées dans un ou plusieurs fichiers, à la condition que le référencement de ces fichiers ainsi que l'ordre de présentation des pièces soient conformes à l'énumération, figurant à l'inventaire, de toutes les pièces jointes à la requête.

- **L'obligation pour le préfet de notifier son déféré à l'auteur de l'acte contesté**

Lorsqu'il défère un acte, le représentant de l'Etat informe sans délai l'autorité locale qui en est l'auteur et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées²⁷⁵. Toutefois, le défaut d'information de l'autorité locale ne peut constituer un motif d'irrecevabilité du déféré²⁷⁶.

Il existe une exception en matière d'urbanisme : la notification du déféré constitue une formalité substantielle qui, si elle n'est pas remplie, entraîne le rejet du déféré pour cause d'irrecevabilité²⁷⁷. Cela concerne les certificats d'urbanisme, les décisions de non-opposition à une déclaration préalable et les permis de construire, d'aménager ou de démolir. La notification consiste en un envoi de la requête par lettre recommandée avec accusé de réception à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Elle doit intervenir dans un délai de 15 jours à compter du dépôt du déféré.

²⁷³ Article [R. 414-5](#) du CJA.

²⁷⁴ Article [R. 414-5](#) du CJA.

²⁷⁵ Articles [L. 2131-6](#), [L. 3132-1](#) et [L. 4142-1](#) du CGCT.

²⁷⁶ CE, 24 avril 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, [n°58793](#).

²⁷⁷ Article [R. 600-1](#) du code de l'urbanisme ; CE, avis, 1er mars 1996, *Association Soisy Étioilles Environnement*, [n°175.126](#) ; CE, avis, 6 mai 1996, [n°178.426](#) ; CE, avis, 6 mai 1996, [n°178.473](#).

5. Le déroulement de l'instance en premier ressort

L'instruction débute après l'enregistrement de la requête en déferé au greffe de la juridiction. Elle correspond à la phase contentieuse.

La procédure contentieuse administrative étant essentiellement écrite, l'instruction correspond à la phase d'échanges de mémoires entre les parties. Elle est organisée sous la responsabilité du magistrat qui peut, seul, demander aux parties de régulariser leurs requêtes et mémoires, compléter leurs écritures, apporter toutes précisions qu'il juge utile et ce jusqu'à la clôture de l'instruction.

• La communication des mémoires

La procédure est contradictoire. De ce fait, les parties produisent chacune des observations pour répondre aux moyens de légalité externe et interne soulevés à travers une requête et des mémoires en réponse. Les parties ne communiquent pas directement entre elles leurs écritures. Cette transmission est assurée par le greffe de la juridiction²⁷⁸ via Télérecours.

Après la requête et le premier mémoire en défense, le juge peut décider de ne pas communiquer les mémoires ultérieurs s'ils ne contiennent aucun élément nouveau par rapport aux précédentes écritures²⁷⁹. Il fixe de façon discrétionnaire les délais accordés aux parties pour les produire. En dehors des procédures spécifiques de type référé, pour lesquelles le délai accordé par le juge pour production est généralement de 15 jours, le délai pour les procédures de droit commun oscille entre un et trois mois. Les délais doivent être respectés pour la production des mémoires, d'autant plus en cas de réception d'une mise en demeure du juge signifiant que la date de clôture de l'instruction est proche.

En cas d'absence totale de production, à l'issue du délai imparti, le juge peut adresser une mise en demeure au défendeur lui demandant ses observations dans un délai plus réduit (généralement de 15 à 30 jours)²⁸⁰. Si le défendeur s'abstient de répondre, il est réputé avoir acquiescé aux faits exposés par le requérant²⁸¹.

Néanmoins, l'envoi d'observations après le délai fixé, avec ou sans mise en demeure, est encore possible tant que la clôture de l'instruction n'est pas prononcée. Après l'envoi de la clôture d'instruction, les parties ne peuvent, en principe, plus produire d'écritures.

• La clôture et la réouverture de l'instruction

La clôture de l'instruction peut intervenir de deux façons :

²⁷⁸ Article [R. 611-1](#) du CJA.

²⁷⁹ Article [R. 611-1](#) du CJA.

²⁸⁰ Article [R. 612-3](#) du CJA.

²⁸¹ Article [R. 612-6](#) du CJA.

- une ordonnance du juge fixe la date de la clôture d’instruction. Elle parvient aux parties, en général, au moins 15 jours avant cette date²⁸². Cette ordonnance peut également, dans de rares cas, arriver le jour même de la clôture (on parle de « clôture immédiate »), si les parties ont été informées, en amont, de la date à laquelle la clôture était susceptible d’intervenir²⁸³. Dans une telle hypothèse, il est prudent de considérer la date annoncée comme la date à laquelle l’instruction sera effectivement close, car la juridiction n’est pas tenue d’adresser de nouvel avertissement avant d’adresser l’ordonnance de clôture, qui parvient en général le jour même ;
- en l’absence d’ordonnance de clôture, un avis d’audience indique la date à laquelle l’affaire sera jugée. L’instruction est alors close trois jours avant cette date²⁸⁴. L’avis parvient aux parties au moins sept jours avant l’audience²⁸⁵.

Les mémoires produits après la clôture de l’instruction ne sont ni communiqués aux autres parties, ni examinés par la juridiction²⁸⁶.

Le président de la formation peut rouvrir l’instruction par une décision notifiée dans les mêmes formes que l’ordonnance de clôture²⁸⁷.

Dans ce cas, les mémoires produits entre la clôture et la réouverture sont alors communiqués aux parties qui peuvent, le cas échéant, y répondre.

Pour aller plus loin

Prise en compte d’un mémoire tardif :

« Lorsqu’il est saisi, postérieurement à la clôture de l’instruction et au prononcé des conclusions du commissaire du gouvernement, d’un mémoire émanant d’une des parties à l’instance, il appartient dans tous les cas au juge administratif d’en prendre connaissance avant la séance au cours de laquelle sera rendue la décision ; que, s’il a toujours la faculté, dans l’intérêt d’une bonne justice, de rouvrir l’instruction et de soumettre au débat contradictoire les éléments contenus dans le mémoire, il n’est tenu de le faire à peine d’irrégularité de sa décision que si ce mémoire contient soit l’exposé d’une circonstance de fait dont la partie qui l’invoque n’était pas en mesure de faire état avant la clôture de l’instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d’une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d’office » (CE, 19 mars 2010, [n°323031](#)).

²⁸² Article [R. 613-1](#) du CJA.

²⁸³ Article [R. 611-11-1](#) du CJA

²⁸⁴ Article [R. 613-2](#) du CJA.

²⁸⁵ Article [R. 711-2](#) du CJA.

²⁸⁶ Article [R. 613-3](#) du CJA.

²⁸⁷ Article [R. 613-4](#) du CJA.

- **L'action en désistement du préfet**

Le désistement consiste pour une partie à renoncer à poursuivre la procédure engagée devant le juge.

Le préfet peut choisir de se désister en cours d'instance. Cette décision est généralement la conséquence du retrait ou de la modification de l'acte en cause par l'autorité locale à la suite du dépôt du déféré. Le désistement est explicitement formalisé auprès du juge avant la clôture de l'instruction. Celui-ci donne alors acte du désistement et ne peut plus statuer régulièrement sur le déféré²⁸⁸.

Il convient de distinguer deux modalités de désistement :

- en cas de désistement d'instance, le demandeur peut éventuellement réintroduire ultérieurement une autre instance ;
- en cas de désistement d'action, le demandeur renonce définitivement à sa demande. Toute nouvelle demande ayant le même objet et qui serait fondée sur les mêmes faits serait jugée irrecevable. Le désistement d'action produit ainsi les mêmes conséquences juridiques que si un jugement définitif était intervenu entre les parties. Il produit les effets attachés à l'autorité de la chose jugée.

Pour une jurisprudence sur la distinction entre désistement d'instance et désistement d'action : CE, Section, 1^{er} octobre 2010, [n°314297](#).

- **L'audience**

En règle générale, le préfet et l'autorité locale sont informés de la date de l'audience au moins sept jours avant. Ce délai peut être raccourci à deux jours en cas d'urgence²⁸⁹.

Les parties peuvent prendre connaissance du sens des conclusions du rapporteur public avant la tenue de l'audience²⁹⁰. Les modalités de cette prise de connaissance sont précisées dans l'avis d'audience²⁹¹.

La procédure est essentiellement écrite sauf concernant les demandes de suspension auprès du juge des référés pour lesquelles l'oralité est requise. L'oralité se développe fortement devant la juridiction administrative. Il est donc attendu du représentant de l'Etat à l'audience qu'il soit à même de défendre son dossier, de présenter les moyens du déféré et de répondre aux questions des juges sur l'affaire.

²⁸⁸ CE, 16 juin 1989, *Préfet des Bouches-du-Rhône c. commune de Belcodène*, [n°103661](#).

²⁸⁹ Article [R. 711-2](#) du CJA.

²⁹⁰ Article [R. 711-3](#) du CJA.

²⁹¹ Article [R. 711-2](#) du CJA.

- **La notification de la décision**

En matière de déféré contre un acte pris par une autorité locale, la décision du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel est notifiée au préfet et une copie est adressée au ministre compétent²⁹². Cette notification s'effectue par lettre recommandée avec avis de réception²⁹³ ou par l'application Télérecours²⁹⁴.

Par ailleurs, une copie est également adressée :

- au procureur de la République compétent lorsqu'elle porte sur un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou une mesure de police²⁹⁵;
- au directeur départemental ou régional des finances publiques compétent lorsqu'elle porte sur l'annulation d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques²⁹⁶.

6. Les voies et moyens de recours

Suite à un jugement rendu en première instance ou à un arrêt prononcé en appel, l'une des parties au litige peut décider de contester ces décisions devant la juridiction supérieure. Il s'agira alors, respectivement, soit d'interjeter appel, soit de se pourvoir en cassation. Ces deux voies de recours obéissent à des règles spécifiques.

- **L'appel devant la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat**

Le juge d'appel peut être soit la cour administrative d'appel, soit le Conseil d'Etat (cf. « Les compétences des juridictions administratives »). Il réexamine le dossier, la décision et les faits et se prononce sur le bien-fondé ou non du jugement de première instance.

L'appel n'a pas d'effet suspensif²⁹⁷. Cela signifie que le jugement de première instance doit être exécuté²⁹⁸ malgré l'appel introduit. Il est toutefois possible en appel de solliciter le sursis à exécution d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'un acte si les moyens invoqués par l'appelant paraissent sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement²⁹⁹.

²⁹² Article [R. 751-8](#) du CJA.

²⁹³ Article [R. 751-3](#) du CJA.

²⁹⁴ Article [R. 751-4-1](#) du CJA.

²⁹⁵ Articles [R. 751-10](#) et [R. 751-11](#) du CJA.

²⁹⁶ Article [R. 751-12](#) du CJA.

²⁹⁷ Articles [L. 4](#) et [R. 811-14](#) du CJA.

²⁹⁸ Article [L. 11](#) du CJA.

²⁹⁹ Article [R. 811-15](#) du CJA.

- La recevabilité d'une requête en appel

La notification aux parties de la décision juridictionnelle marque le point de départ du délai de recours. Le délai d'appel est de deux mois³⁰⁰. Des délais supplémentaires de distance peuvent s'appliquer dans certaines situations impliquant des territoires d'outre-mer³⁰¹. A noter également que l'appel concernant les décisions relatives aux demandes de suspension qui peuvent accompagner un déféré est soumis à un délai spécifique de 15 jours³⁰².

Le recours en appel répond aux mêmes règles de formalisme que la requête en premier ressort. Il doit ainsi comporter un exposé des faits, des moyens et des conclusions, ainsi que l'indication du nom et la domiciliation des parties. Doit être jointe au recours une copie du jugement ou de la décision attaquée. La requête doit être déposée au greffe de la juridiction d'appel.

Le juge d'appel est compétent à la fois pour apprécier la régularité du jugement de première instance et pour se prononcer sur l'ensemble des moyens et conclusions qui ont été présentés (le fond du litige). Il est important de noter qu'une requête en appel ne peut consister en une simple copie de la requête de première instance. Elle doit énoncer à nouveau, de manière précise, les critiques adressées à la décision dont il est demandé l'annulation³⁰³.

- Les moyens invocables en appel

Le préfet peut être amené à invoquer de nouveaux moyens devant la juridiction d'appel, c'est-à-dire des moyens qu'il n'avait pas utilisés en première instance. Il est important de noter que le préfet ne pourra invoquer des moyens relevant de la légalité externe ou interne de l'acte que si un moyen rattaché à la même cause juridique l'avait déjà été en première instance.

Les moyens portant sur la régularité du jugement et les moyens d'ordre public ne connaissent pas cette restriction.

	Moyens portant sur la régularité du jugement	Moyens portant sur le fond du litige	
		Un moyen relatif à la même cause juridique avait été invoqué en première instance	Aucun moyen relatif à la même cause juridique n'avait été invoqué en première instance
Moyen « ordinaire »	Invocable	Invocable	Non invocable
Moyen d'ordre public	Invocable		

³⁰⁰ Article [R. 811-2](#) du CJA.

³⁰¹ Articles [R. 811-5](#) et [R. 421-7](#) du CJA.

³⁰² Article [R. 554-1](#) du CJA.

³⁰³ CE, 18 décembre 2017, [n°380438](#).

- **Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat exerce seul la fonction de juge de cassation. Le pourvoi en cassation est ouvert à l'encontre de toutes décisions juridictionnelles rendues en dernier ressort, c'est-à-dire les jugements rendus en premier et dernier ressorts et les arrêts des cours administratives d'appel³⁰⁴.

Lorsque la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort n'est pas favorable au préfet, le pourvoi en cassation n'est pas automatiquement mis en œuvre. Cette décision dépend de plusieurs paramètres parmi lesquels l'état de la jurisprudence antérieure, l'intérêt de voir la question tranchée par le Conseil d'Etat ou bien encore l'enjeu local et la sensibilité du dossier.

Compte tenu des règles de compétences qui prévoient que seul le ministre intéressé peut représenter l'Etat dans le cas d'un pourvoi en cassation, le préfet n'intervient pas dans cette instance³⁰⁵ (cf. « [La représentation de l'Etat devant les juridictions administratives](#) »). En cas de pourvoi en cassation, à l'initiative du ministre intéressé ou d'une autre partie, les services préfectoraux fournissent au ministère concerné tous les éléments du dossier de première instance et/ou d'appel afin de préparer la requête ou le mémoire en défense en fonction de la situation.

Le Conseil d'Etat, dans son rôle de juge de cassation, ne juge que les questions de droit. Il lui revient de déterminer si les juges du fond ont donné au litige la solution justifiée par le droit. En principe, il ne rejuge pas au fond l'affaire qui lui est soumise. A ce titre, lorsqu'il prononce l'annulation d'un jugement d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, le Conseil d'Etat peut :

- soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction statuant dans une autre formation ou devant une juridiction de même nature. Dans ce cas, si un second pourvoi en cassation est admis, le Conseil d'Etat règle sur le fond sans renvoyer une deuxième fois;
- soit décider de régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Dans cette situation, l'affaire est définitivement réglée³⁰⁶.

A la demande de l'auteur du pourvoi, sur requête distincte, le Conseil d'Etat peut sursoir à l'exécution d'une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort si cette décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmer de la solution retenue par les juges du fond³⁰⁷.

³⁰⁴ Article [L. 821-1](#) du CJA.

³⁰⁵ Article [R. 432-4](#) du CJA.

³⁰⁶ Article [L. 821-2](#) du CJA.

³⁰⁷ Articles [R. 821-5](#) et [R. 821-5-1](#) du CJA.

Le délai pour se pourvoir en cassation est, en règle générale, de deux mois³⁰⁸.

A titre d'exception, le pourvoi en cassation d'un référé précontractuel doit être introduit dans un délai de 15 jours à compter du jugement définitif³⁰⁹. Il en va de même s'agissant du recours en cassation sur déféré suspension³¹⁰.

Dans le cas particulier de l'outre-mer, la distance géographique peut conduire à un délai supplémentaire d'un mois³¹¹.

Devant le Conseil d'Etat, l'instruction est close soit après que les avocats au Conseil d'Etat ont formulé leurs observations orales, soit, en l'absence d'avocat, après appel de l'affaire à l'audience³¹².

Une ordonnance peut toutefois fixer une date à laquelle l'instruction sera close.

- **Les voies de recours spécifiques en matière de référés déposés à l'appui d'un déféré préfectoral**

A la différence des ordonnances rendues sur référé-suspension de droit commun, qui sont rendues en dernier ressort, les ordonnances de déféré-suspension sont susceptibles d'appel. A défaut de précision dans les textes, le juge administratif considère que l'appel est déposé par le préfet devant la cour administrative d'appel³¹³.

Il en va différemment des ordonnances de suspension-liberté, rendues sur le fondement du cinquième alinéa de l'article [L. 2131-6](#), du sixième alinéa de l'article [L. 3132-1](#) et du cinquième alinéa de l'article [L. 4142-1](#) du CGCT dont le préfet peut également faire appel, mais devant le Conseil d'Etat.

³⁰⁸ Article [R. 821-1](#) du CJA.

³⁰⁹ Article [R. 551-6](#) du CJA.

³¹⁰ Voir [article L 554-3](#) du CJA.

³¹¹ Articles [R. 821-2](#) du CJA.

³¹² Article [R. 613-5](#) du CJA

³¹³ CE 14 mars 2001 *Centre de gestion du Vaucluse* [n°230487](#).

Partie V. Au-delà du contrôle de légalité, l'activité de conseil juridique



Chapitre 1. Le conseil juridique

I. Rappel des enjeux de la fonction de conseil juridique dans l'exercice du contrôle de légalité

La fonction de conseil est inhérente à la mission constitutionnelle qu'est le contrôle de légalité. Par définition, cette fonction fait partie intégrante des missions quotidiennes des agents contrôleurs. En effet, les agents n'ont pas vocation à opérer un contrôle juridictionnel de l'acte qu'ils reçoivent, ni à sanctionner la collectivité en raison du non-respect d'une réglementation. En ce sens, les agents des préfectures sont placés dans une relation de dialogue et de pédagogie vis-à-vis des élus et de leurs services administratifs.

La fonction de conseil juridique assurée par la préfecture a un double effet bénéfique :

- sécuriser, en droit, l'action des collectivités locales ;
- préserver la situation juridique des administrés dans leurs relations avec les collectivités.

II. Le contenu de la mission de conseil

La mission de conseil assurée dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité concerne différents acteurs :

1. Les personnes assujetties au contrôle de légalité

Dans le cadre de l'organisation décentralisée de la République, il appartient en effet aux collectivités locales de prendre un certain nombre de décisions et le représentant de l'Etat doit assister les collectivités lorsqu'elles le sollicitent pour conforter juridiquement leurs actes. Il prévient ainsi les éventuelles irrégularités et permet de sécuriser juridiquement leurs interventions.

Cette mission de conseil juridique est également indispensable pour permettre la mise en œuvre des politiques publiques que le législateur a confiées aux collectivités. Ainsi, le niveau de conseil dispensé est fonction des termes de la question posée, des éléments qui accompagnent la question et du contexte dans lequel cette question est posée par la collectivité territoriale :

- La première étape consiste à diagnostiquer l'étendue du conseil sollicité : savoir différencier la simple question de droit, la demande d'analyse juridique approfondie, le traitement d'un cas pratique, la demande d'assistance dans le montage et le suivi d'un projet, etc. ;
- Ensuite, il s'agit de circonscrire le conseil sollicité au regard des éléments communiqués. Le conseil ne doit pas être dispensé dans l'absolu mais tenir compte des éléments de contexte ;
- En outre, il s'agit de prodiguer des recommandations juridiques, ce qui implique de savoir faire la distinction entre la formulation d'un conseil et la délivrance d'une simple consigne ;

- Enfin, il convient de prendre garde à ce que l'Etat ne s'estime pas obligatoirement lié par le contenu du conseil juridique dispensé en amont lors des opérations de contrôle assurées postérieurement (hors cas de la demande de prise de position formelle).

L'expression de cette mission de conseil ne revêt aucun formalisme particulier, le conseil pouvant se matérialiser par la dispense d'informations orales ou la production d'une étude juridique.

2. Les autorités préfectorales

Le représentant de l'Etat dans le département, le secrétaire général de la préfecture et les sous-préfets d'arrondissement qui sont les interlocuteurs de proximité des élus, doivent disposer des éléments nécessaires à l'exercice de leur mission. Les services chargés du contrôle de légalité doivent donc fournir aux autorités préfectorales une analyse juridique allant au-delà de la simple constatation d'irrégularités, pour conseiller quant aux suites à donner.

Le conseil ne doit donc pas consister à indiquer au représentant de l'Etat qu'un acte est irrégulier; il doit préciser les actions et voies de droit pertinentes pour rectifier cette irrégularité. Ainsi, l'agent dispensant le conseil doit être en mesure, en considération du cas d'espèce qui lui est soumis, de déterminer si le vice qui entache l'acte :

- est régularisable;
- justifie une lettre d'observation pour l'avenir, un recours gracieux ou directement l'engagement d'une procédure de déféré;
- justifie un déféré assorti d'une demande de suspension;
- justifie qu'une procédure en référé soit introduite;
- est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de refus de déférer (cf. « [Le déféré préfectoral](#) et l'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de faute lourde »).

Chapitre 2. La demande de prise de position formelle (« rescrit »)

Textes applicables :

- [article L. 1116-1](#) du CGCT, introduit par l'article 74 de 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;
- [articles R. 1116-1 à R. 1116-5](#) du CGCT créé par le [décret n°2020-634 du 25 mai 2020](#) portant application de l'article L. 1116-1 du même code relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'Etat

I. Qu'est-ce que la demande de prise de position formelle ?

La demande de prise de position formelle, aussi appelée « rescrit », est un moyen par lequel les collectivités locales peuvent solliciter du représentant de l'Etat une prise de position formelle sur une question de droit portant sur un projet d'acte, avant qu'il ne soit adopté.

Cet instrument juridique est l'un des outils du conseil et d'appui des préfetures au profit des collectivités locales ainsi que de leurs établissements publics. Le dispositif ne s'applique pas aux situations de demandes simples et habituelles de consultations juridiques. Il s'applique aux cas de prise de décisions techniquement complexes sur le plan du droit, qui justifient, pour la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public concerné d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire, y compris nouvelle. Cet instrument permet de prévenir le risque de déférer l'acte, objet de la demande de prise de position formelle.

II. Pourquoi ce dispositif a-t-il été créé ?

L'objectif poursuivi est de fluidifier et de moderniser les relations entre les collectivités locales et l'Etat. Il s'agit également de faciliter l'intervention de ces entités locales sur les territoires, par l'encouragement des projets et initiatives locales parfois complexes à mettre en œuvre, en garantissant préalablement aux acteurs locaux que leurs actions s'inscrivent dans le respect du cadre juridique applicable.

L'intérêt de la demande de prise de position formelle est de :

- prémunir la collectivité d'un recours sur le point de droit soulevé si le préfet l'analyse favorablement (sauf changement de circonstances);
- permettre un contrôle plus rapide de l'acte au titre du contrôle de légalité grâce à l'analyse à laquelle les services de l'État auront procédé dans le cadre de la demande de prise de position formelle;
- accompagner les collectivités locales qui ne disposent pas de services juridiques et sont confrontées à des difficultés pour interpréter des dispositions législatives et réglementaires parfois complexes.

Toutefois, ce mécanisme ne saurait :

- restreindre les prérogatives du préfet prévues par l'article 72 de la Constitution: il conserve la faculté de saisir le juge d'un déféré préfectoral dans plusieurs hypothèses;
- porter atteinte au droit au recours par les tiers.

III. Quel est le cadre fixé par la loi ?

Les actes entrant dans le champ d'application de la prise de position formelle sont ceux susceptibles d'être déférés par le représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de transmission.

La demande prend la forme d'une ou plusieurs questions précises portant sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice des compétences des collectivités locales, ou les prérogatives dévolues à leur exécutif.

Le silence gardé par le représentant de l'Etat pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle.

Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'Etat ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif.

IV. Quel doit être le contenu de la demande adressée à la préfecture ?

L'[article R. 1116-2](#) du CGCT précise les formalités à respecter par les collectivités locales lorsqu'ils adressent une demande au représentant de l'Etat.

Cette demande doit être :

- écrite : elle est signée par le représentant compétent de la personne publique auteur de la demande;
- complète; elle comprend :
 - o le projet d'acte ;
 - o l'exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte. Les circonstances de droit détaillent la mention de l'article législatif ou réglementaire sur lequel porte la demande ;
 - o toute information ou pièce utile. A défaut, la préfecture pourra demander des pièces complémentaires ;
 - o une ou plusieurs questions juridiques à trancher.
- précise :
 - o elle comporte une ou plusieurs questions de droit en lien direct avec le projet d'acte ;
 - o elle ne saurait consister à demander si un acte est légal ou non, car une telle demande ne serait pas considérée comme précise.

V. Comment la préfecture doit-elle être saisie ?

La demande est déposée exclusivement auprès du préfet de région ou du préfet de département, pour les actes dont ils assurent respectivement le contrôle de légalité. A défaut de pouvoir être saisi, le sous-préfet doit être informé des demandes de prise de position formelle adressées au préfet.

Le cadre législatif et réglementaire n'impose pas de modalités de saisine particulière. Plusieurs alternatives sont possibles dès lors qu'elles permettent d'apporter la preuve de la date de la réception de la demande par les services de la préfecture. Ainsi la demande peut être adressée :

- par saisine par voie électronique (SVE), ce n'est toutefois pas une obligation, dès lors qu'il s'agit ici de relations entre deux administrations, qui ne sont donc pas soumises aux dispositions de l'[article L. 112-8 du CRPA](#) ;
- en recommandé avec accusé de réception.

En revanche, la télétransmission de la demande de prise de position formelle par @CTES est exclue, techniquement, pour le moment.

VI. Comment procéder à une éventuelle demande de compléments ?

Si la demande est incomplète, le représentant de l'Etat invite son auteur à fournir les éléments complémentaires nécessaires. Aucun délai n'est prévu pour la transmission des pièces demandées.

Toutefois, conformément aux dispositions de l'[article R. 1116-3 du CGCT](#), tant que les éléments complémentaires n'ont pas été communiqués, le délai de trois mois au terme duquel le silence gardé par le représentant de l'Etat vaut absence de prise de position formelle ne commence pas à courir. L'absence de transmission de pièces complémentaires par la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public retarde donc nécessairement l'instruction de sa demande.

VII. Quelles sont les modalités de réponse à l'auteur de la demande ?

L'article R. 1116-3 du CGCT précise le point de départ du délai de trois mois au terme duquel le silence gardé par le représentant de l'Etat vaut absence de prise de position formelle. Il est fixé à la date de réception de la demande ou de celle des éléments complémentaires demandés.

Lorsqu'une réponse est formulée, l'[article R. 1116-4 du CGCT](#) définit les modalités de transmission de la réponse de manière générique sans imposer de formalités particulières. La transmission de la réponse doit, en revanche, être assurée de manière à pouvoir apporter la preuve qu'elle a bien été réceptionnée par l'entité à l'origine de la demande. Une prise de position formelle doit être assortie d'éléments de réponse pour chacun des points soulevés.

VIII. Comment s'effectue la transmission de l'acte concerné au contrôle de légalité ?

L'article R. 1116-5 du CGCT prévoit que la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public joint la prise de position formelle lors de la transmission de l'acte concerné au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité. Cette formalité lui permet de se prévaloir d'un avis du préfet et, le cas échéant, de se prémunir d'un recours éventuel sur le point de droit déjà examiné.

IX. Concernant la prise de position formelle en outre-mer

Le dispositif de demande de prise de position formelle est applicable en outre-mer à l'exception de :

- Wallis-et-Futuna où il n'y a ni communes, ni intercommunalités,
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy où les dispositions qui régissent les relations avec l'Etat sont de niveau organique.

Il convient de préciser que le dispositif a été rendu expressément applicable en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française par [l'ordonnance n° 2020-1256 du 14 octobre 2020](#) étendant et adaptant en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions afférentes de 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.

Le [décret n° 2021-912 du 8 juillet 2021](#) portant application des articles [L. 1824-1](#), [L. 2573-5](#) et [L. 5842-4](#) du CGCT et de [l'article L. 121-39-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie](#) a eu pour objet la création de dispositions réglementaires pour l'application des articles 2, 4, 10 et 32 de l'ordonnance n° 2020-1256 du 14 octobre 2020 étendant et adaptant en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions de 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.



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

Direction générale
des collectivités locales

contrôle de légalité

Sous-direction des compétences et des institutions locales
Bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
Place Beauvau – 75800 Paris Cedex 08

ISBN : 978-2-11-179832-8