



PRÉFET DE L'YONNE

DIRECTION DE LA CITOYENNETÉ
ET DE LA LÉGALITÉ

BUREAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES

BUREAU DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET
DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

UNITÉ DES AFFAIRES JURIDIQUES

AFFAIRE SUIVIE PAR :
Fabienne LE MENS
TEL : 03 86 72 78 40
pref-relations-collectivites@yonne.gouv.fr

Sylvie COUTANT
TEL: 03 86 72 78 20
pref-cellule-budgetaire@yonne.gouv.fr

Françoise MORENO
TEL: 03 86 48 41 27
francoise.moreno@yonne.gouv.fr

n° DCL/BCL/AGCL/2018/

Auxerre, le **19 AVR. 2018**

Le Préfet de l'Yonne

à

Monsieur le Président du Conseil départemental,
Monsieur le Président du service départemental
d'incendie et de secours,

Mesdames et Messieurs les Présidents des
établissements de coopération intercommunale,
Mesdames et Messieurs les Maires,

Monsieur le Président du Centre de gestion de la
fonction publique territoriale de l'Yonne,
(pour attribution)

Madame la Sous-préfète de l'arrondissement de
Sens,

Monsieur le Sous-préfet de l'arrondissement
d'Avallon,

Monsieur le Directeur départemental des finances
publiques,

Monsieur le directeur départemental des territoires,
Madame la présidente de l'association des maires
ruraux de Yonne,

Monsieur le président de l'association des maires
de l'Yonne,

(pour information)

OBJET : synthèse annuelle des observations formulées dans le cadre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire au titre de l'année 2017 – sécurisation juridique des actes des collectivités territoriales

PJ : 3

La présente circulaire a pour objet de mettre l'accent sur **les principales irrégularités constatées lors de l'examen des actes transmis, en 2017**, au titre du contrôle de légalité.

La prise en compte des observations qui en résultent ne pourra que favoriser la sécurisation juridique des actes futurs adoptés par vos collectivités et ainsi éviter d'éventuels contentieux devant le tribunal administratif.

../...

Préalablement au bilan du contrôle de légalité 2017, je vous rappelle que pour opérer un contrôle effectif, je dois pouvoir apprécier la portée et la légalité de l'acte, ce qui suppose de disposer du **texte intégral et de ses documents annexes** le cas échéant (*CE 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*).

La transmission incomplète de l'acte au contrôle de légalité entraîne deux conséquences :

- l'acte ne devient **pas exécutoire** ;
- sa transmission ne déclenche **pas les délais de recours contentieux** qui me sont impartis pour saisir le juge administratif.



Vous trouverez ci-joint en annexes 2 et 3 la liste des actes devant m'être transmis au titre du contrôle de légalité.

1 – Le contrôle de légalité effectué sur les actes budgétaires et les actes non budgétaires

A) concernant les budgets et les actes budgétaires soumis au contrôle de légalité

La préfecture a reçu :

- **4 779 documents budgétaires en 2017**, représentant une baisse certes faible (1,2 %) par rapport à l'année précédente, liée à la réduction du nombre de structures communales en application du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI).

Les contrôles effectués par mes services ont donné lieu à **5 saisines de la chambre régionale des comptes** pour les raisons suivantes :

- 1 budget n'a pas été adopté dans les délais requis conformément à l'article L 1612-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- 3 budgets ont été adoptés sans être en équilibre réel dont 1 pour insincérité budgétaire compromettant ainsi l'équilibre réel ;
- 1 déficit du compte administratif au-delà du seuil autorisé par l'article L1612-14 du CGCT.

Au titre du contrôle de légalité des actes relevant des finances locales, le bureau du contrôle budgétaire a adressé **88 lettres d'observations**. Elles portent sur :

- des calculs erronés sur l'ouverture des crédits d'investissement avant la date du budget en application de l'article L1612-1 du CGCT ;
- des délibérations fiscales non conformes à l'article 1636 B sexies du code général des impôts ;
- des délibérations sur les taxes de séjour dont les montants sont supérieurs au seuil requis.

En ce qui concerne **les comptes administratifs**, le bureau du contrôle budgétaire a reçu (et reçoit encore au titre de l'exercice 2018) un nombre très important et constant d'année en année de délibérations adoptant le compte administratif illégaux parce que signées par l'ordonnateur.



Or, je vous rappelle que pour assurer juridiquement cet acte, **il convient conformément à la décision du conseil d'État du 22 mars 1996 (*commune de Puymirol, n°115127*) que la présidence, lors de la séance consacrée à l'examen du compte administratif du maire, soit confiée à un président ad hoc, désigné par le conseil municipal. Le maire peut assister à la discussion mais ne peut pas prendre part au vote. En conséquence, la délibération adoptant le compte administratif doit être signée par le président désigné lors de la séance.**

B) concernant les actes non budgétaires soumis au contrôle de légalité

Au titre de l'année 2017, la préfecture a reçu **43 500 actes non budgétaires** dont **65 %** par voie **dématérialisée** via la plateforme @ACTES.

Ce nombre est en augmentation de 10 % par rapport à 2016 en raison notamment des actes pris dans le cadre de l'installation des établissements publics de coopération intercommunale (gouvernance, compétences, délégation,...) créés dans le cadre de la révision du SDCI.

Parmi ces actes reçus, **14%** ont été définis comme **prioritaires (soit 5 906 actes)** : 95 % d'entre eux ont fait l'objet d'un contrôle approfondi. Un contrôle aléatoire a également été effectué sur 10 % des actes considérés comme non prioritaires.

Ont ainsi été contrôlés en 2017 : **5 610 actes prioritaires** et **3 760 actes non prioritaires**.

Moins de 5 % des actes contrôlés ont fait l'objet d'un recours gracieux (soit **288 lettres d'observations notifiées**).

Plus de 90 % d'entre eux ont été retirés avant que le tribunal administratif ne soit saisi.

Parmi les actes déférés devant le tribunal administratif, dans plus de 57 % des dossiers, la position de l'État a été confirmée : 7 déférés préfectoraux et 1 référé suspension.

C) concernant les actes d'urbanisme soumis au contrôle de légalité

Dans le domaine de l'urbanisme, dont le contrôle de légalité est assuré par la direction départementale des territoires, en 2017, **5 695 actes d'urbanisme** ont été reçus, dont **5 562 actes** d'application du droit des sols (ADS). Ce nombre est sensiblement le même qu'en 2016.

7 % de ces actes ont été définis comme prioritaires soit 390 ; 363 ont fait l'objet d'un contrôle, auquel il convient d'ajouter un taux de contrôle aléatoire des actes considérés comme non prioritaires.

10 % des actes contrôlés ont fait l'objet d'un recours gracieux qui a abouti soit au retrait ou à la modification de ces actes par les collectivités, soit à l'apport, par la collectivité, d'éléments de justification de nature à lever la demande de retrait.

2 - Les principales remarques observations soulevées par le contrôle de légalité

a) pour la commande publique, il a été constaté :

-  - le manque récurrent de pièces constitutives du marché ou contrats publics : copie des avis publiés, le dossier de candidature des entreprises retenues, CCTP, annexes du règlement de consultation.



Je vous rappelle en annexe 1 la liste des pièces à joindre à l'appui des actes de la commande publique au contrôle de légalité.

-  - la non-concordance des critères d'analyse des offres annoncées dans les règlements de consultation avec ceux utilisés lors du choix des entreprises : nouveaux critères ou modification en cours de procédure, erreur de notation, non-respect des critères au moment du choix de l'entreprise, difficultés d'appréciation de la valeur technique des offres.

-  - la multitude et la non-justification des avenants due à une mauvaise définition des besoins, pourtant un élément fondamental du marché public, bouleversant l'économie générale du marché.

b) pour la fonction publique territoriale, il a été constaté :

-  - l'application partielle et erronée du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ;
-  - l'absence de fondement juridique dans l'instauration de primes.

c) pour l'administration générale, les observations ont principalement porté :

-  - sur les délégations de fonction imprécises ou identiques à plusieurs élus ou des délégations irrégulières accordées à des fonctionnaires ;
-  - sur des interventions du conseil municipal dans des domaines ne relevant pas de sa compétence, par exemple les compteurs Linky.

 d) pour l'intercommunalité, il a été noté des imprécisions dans la rédaction des statuts des nouveaux EPCI dues notamment à des conflits de compétences.

e) pour l'urbanisme, les remarques les plus fréquentes sont les suivantes :

. en planification :

-  - l'incohérence entre les orientations du PADD et leur traduction réglementaire, ainsi qu'entre les OAP et le règlement ;
- l'absence de justification de modifications intervenues post enquête publique.

. en ADS :

-  - la difficulté pour les communes revenues au RNU dans la maîtrise de la réglementation. Une formation a été dispensée aux instructeurs concernés le 22 février 2017 ;
- la violation de dispositions réglementaires en matière d'implantation ou d'aspect extérieur ;
- le défaut de motivation des refus ou des prescriptions assortissant des autorisations ;
- la subordination d'une autorisation à des prescriptions remettant en cause l'économie générale du projet ou dont la mise en œuvre se heurte à l'application d'autres dispositions réglementaires.

Je saisis l'occasion de ce bilan pour vous rappeler que l'ensemble des actes de vos collectivités peut faire l'objet d'un envoi dématérialisé au contrôle de légalité, y compris les actes de la commande publique et d'urbanisme.

L'adhésion à ce dispositif repose à ce jour sur le volontariat des collectivités :

- 373 collectivités ont signé une convention ACTES contre 435 qui transmettent leurs actes au format papier.

Taux de raccordement des entités cibles ACTES, département de l'Yonne

	Communes	Département	Groupements dont EPCI	Établissements publics locaux	Cumul des entités
Nombre total	428	1	126	253	808
Raccordées	287	1	53	33	373
Pourcentage du raccordement	67,00%	100,00%	42,00%	13,00%	46,00%

Pourtant la télétransmission comporte de **nombreux avantages** :

- sécurisation des échanges (fiabilité, traçabilité, confidentialité) ;
- réception d'une preuve immédiate de transmission et du caractère exécutoire des actes ;
- accélération des échanges (transmission instantanée à la préfecture) ;
- allègement des tâches matérielles et de manipulation.

J'attire votre attention sur ce bilan qui a, d'abord et avant tout, une vertu pédagogique en vue d'améliorer la sécurité juridique des actes juridiques de vos collectivités et établissements publics.

Le Préfet,



Patrice LATRON



PRÉFET DE L'YONNE

Annexe 1

Pièces à joindre à l'appui des marchés publics transmis au contrôle de légalité de la Préfecture de l'Yonne

en application des articles R.2131-5 à R.2131-7 du code général des collectivités territoriales

1) De manière générale, sont **OBLIGATOIRES** :

- la copie des **pièces constitutives du marché**, à l'exception des plans, notamment :
 - le document manifestant l'accord de volonté des parties signé et daté par le pouvoir adjudicateur, ainsi que ses éventuelles mises au point,
 - les bordereaux de prix ou la décomposition du prix global et forfaitaire,
 - le mémoire technique (le cas échéant si contractuel),
 - le cahier des clauses administratives particulières (le cas échéant si contractuel),
 - le cahier des clauses techniques particulières (le cas échéant si contractuel).
- la ou les **délibération(s)** autorisant le **lancement** et/ou la **signature** du marché,
- les **avis de marché** et, s'il y a lieu, les lettres de consultation,
- le **règlement de la consultation**, lorsque l'établissement d'un tel document est obligatoire,
- le **procès-verbal d'enregistrement et d'analyse des candidatures** du pouvoir adjudicateur,
- les **procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres**, de la commission de la procédure de dialogue compétitif et les avis du jury de concours, avec les noms et qualités des personnes qui y ont siégé,
- le **rapport de présentation** de l'article 105 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics,
- les **renseignements, attestations et déclarations** fournis en vertu des articles 50 et 51 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics,
- les **informations** prévues à l'article 106 du même décret, avec motif(s), notifiées aux candidats non retenus.

2) Dans des cas particuliers :

- en cas d'offre anormalement basse, **les demandes de justification**,
- en cas de marché après **appel d'offres infructueux**, **les pièces de procédure de passation de l'appel d'offres initial doivent être également transmises** (notamment, le procès-verbal de la commission d'appel d'offres déclarant l'appel d'offres infructueux).
- en cas de **signature électronique** des documents contractuels, il est impératif de fournir **le fichier de signature associé** ou **le rapport de validité de la signature électronique**.

3) Les modifications aux marchés publics doivent être notamment accompagnées des pièces suivantes :

- la délibération autorisant la signature de l'avenant ou de la décision de poursuivre,
- le procès-verbal et l'avis de la commission d'appel d'offres pour les avenants augmentant le montant du marché de plus de 5%.

Rappel :

En application de l'article R.2131-7 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut demander, pour exercer le contrôle de légalité, que des pièces complémentaires lui soient fournies.

Annexe 2

RAPPEL DES RÈGLES DE TRANSMISSION DES ACTES D'URBANISME AU TITRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Thématiques	Fondements juridiques	Nature des actes soumis à l'obligation de transmission au titre du code général des collectivités territoriales	Pièces dont la transmission est nécessaire pour l'effectivité du contrôle de légalité	Délai de transmission	Modalités de transmission
Planification		Délibération de prescription	Dossier annexé à la délibération d'approbation, de révision ou de modification.	Absence de délai réglementaire. Toutefois, la transmission au contrôle de légalité conditionne le caractère exécutoire de l'acte : 1 mois à compter de la transmission au Préfet.	Soit de façon dématérialisée par l'application ACTES. Le dépôt s'effectue dans la matière 2 - URBANISME rubrique 2.1 Documents d'urbanisme - Service attributaire : URBANISME Soit par courrier
		Délibération d'approbation	Arrêté de mise à l'enquête publique, rapport et conclusions du commissaire enquêteur, justificatifs des mesures de publicité		
		Délibération de révision			
		Délibération de modification			
Application du droit des sols		Permis de construire	Dossier de demande, notification(s) de délai, demande(s) de pièces complémentaires(s), avis des services consultés, récépissé ICPE décision (y compris attestation de certificat de délivrance de PC tacite).	Le dossier de demande est transmis dans les 8 jours à compter de son dépôt en mairie. La décision est transmise dans les 15 jours suivant la date de sa signature.	Soit de façon dématérialisée par l'application ACTES. Le dépôt s'effectue dans la matière 2 - URBANISME rubrique 2.2 Actes relatifs au droit d'occupation ou d'utilisation des sols - Service attributaire : URBANISME Soit par courrier
		Permis d'aménager			
		Permis de démolir			
		Déclaration préalable			
		Certificat d'urbanisme opérationnel (Cub)		Pour toutes les autres pièces de procédure, leur transmission s'effectue au fur et à mesure de leur dépôt en mairie.	

Annexe 3

Les actes transmissibles et non transmissibles au contrôle de légalité de la Préfecture de l'Yonne

(en application des articles L.2131-2 et suivants, L.5211.3, L.3131-2, L.3141-1 et L.5421-2
Du code général des collectivités territoriales)

Les actes soumis à l'obligation de transmission		Les actes NON transmissibles
<p>DELIBERATIONS :</p> <p>1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L.21212-2 du CGCT.</p>		<p>Les délibérations relatives.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.
<p>EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE :</p> <p>2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police.</p>	A	<ul style="list-style-type: none"> - les décisions relatives à la circulation et au stationnement. - les décisions relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.
<p>EXERCICE DES COMPETENCES :</p> <p>3° Les actes réglementaires pris dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi.</p>		
<p>LES ACTES CONTRACTUELS :</p> <p>4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, les conventions de concession, et d'affermage, les contrats de partenariat et les délégations de services publics</p>	L , E X C E P T I O N	<p>Les conventions relatives à des marchés publics et aux accords-cadres d'un montant inférieur au seuil défini par décret (209 000 € pour les marchés de fournitures et de services et 400 000 € pour les marchés de travaux)</p>
<p>FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.</p> <p>5° Les actes individuels relatifs 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.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Les décisions individuelles prises pour faire face à un besoin lié à l'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (article 42-III de la loi du 12 mars 2012). - Les décisions prises en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. - Les délibérations relatives au 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.
<p>URBANISME :</p> <p>6° Le permis de construire et les autres autorisations, d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L.422-1 et L.422-3 du code de l'urbanisme.</p>	D E	
<p>AUTRES :</p> <p>7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire,</p> <p>8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale,</p>		<ul style="list-style-type: none"> - les actes pris au nom de l'état, - les actes à objet électoral, - les actes de droit privé.