
Copil PPNG

Contrôle de légalité

26 novembre 2015

Contexte et méthodologie

- **Contexte** : le contrôle de légalité, érigé en priorité ministérielle, fera l'objet d'un développement dans le rapport annuel à venir de la Cour des Comptes qui estime qu'il appartient à l'Etat de donner à ses services déconcentrés la capacité d'exercer pleinement cette mission constitutionnelle dans un contexte de restructuration et d'augmentation du niveau d'expertise juridique des collectivités locales
- **Méthodologie** : un groupe de travail associant administration centrale et services déconcentrés (DGCL, DMAT, DRH, Préfets, Secrétaires généraux, Directeurs des relations avec les collectivités locales) a été réuni les 2 octobre et 3 novembre dans l'objectif d'évaluer les besoins actuels des préfetures et proposer des mesures concrètes de réforme sur les thématiques annoncées au Copil du 24 septembre. La question de la dématérialisation des actes a été ajoutée aux débats :

Travail sur l'articulation contrôle/conseil

Redéfinition des priorités du contrôle

Repyramidage des effectifs

Renforcement de la formation

Revoir la liste des actes transmissibles avec une logique de blocs

Dématérialisation des actes

La DGCL a, sur le fondement de ces échanges, et en lien avec la DMAT et la DRH, établi 9 propositions concrètes pour renforcer le contrôle de légalité

Présentation des propositions

Logique proposée

- Les échanges du groupe de travail ont permis de recenser les difficultés des services préfectoraux tant en termes de moyens humains (effectifs, qualification), que d'accompagnement dans l'accomplissement de cette mission (outils d'aide au contrôle, animation de réseau)
- De l'ensemble des discussions, il ressort qu'il apparaît nécessaire de définir une structure contrôle de légalité cible disposant des moyens quantitatifs et qualitatifs nécessaires (« minimum vital »), mais aussi de renforcer l'animation du réseau
- Les mesures proposées visent donc à clarifier ce que doit être le contrôle de légalité et à responsabiliser ses différents acteurs
- L'exercice du contrôle de légalité repose sur les équipes en charge du contrôle, le corps préfectoral et l'administration centrale

Administration centrale

Proposition n°1 : redéfinition du cadre de la stratégie nationale de contrôle

- **Constat** : les instructions actuelles en matière de priorisation du contrôle de légalité permettent de fixer un cadre garantissant une homogénéité de la portée du contrôle sur le territoire national. Néanmoins, elles couvrent un éventail trop large de priorités pouvant nuire à l'efficacité globale de la mission
- **Objectif** : actualiser les priorités nationales et mieux encadrer les priorités locales
- **Description de la mesure** : articuler les priorités nationales autour des deux périmètres d'actes suivants
 - les domaines à enjeux (risques pénal et financier) pour lesquels, le flux d'actes est pérenne : l'urbanisme, la commande publique, et la fonction publique territoriale
 - les domaines dont la sensibilité est conjoncturelle, par exemple ceux relevant de thématiques liées à l'application d'une réforme (mise en œuvre loi NOTRe, dépenalisation du stationnement), ou à l'organisation de grands évènements (Euro 2016)
- **Calendrier de mise en œuvre** : 2016
- **Pilote de la mesure** : DGCL

- **Constat**: un volume conséquent de 5,7 millions d'actes reçus en 2014 par les préfetures dont 43 % d'actes à faibles enjeux, ne présentant pas de risques juridiques majeurs
- **Objectif** : parvenir à une meilleure adéquation entre les moyens des préfetures et la volumétrie d'actes soumis à l'obligation de transmission en recentrant l'exercice du contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs
- **Description de la mesure** : clarifier et réduire la liste des actes transmissibles par blocs homogènes cohérents par exemples :
 - Administration générale : demande de subventions, création d'organes consultatifs, location de salles , admission en non valeur, actes de création de régies de recettes ou d'avance, etc.
 - Urbanisme : certificats d'urbanisme opérationnels, etc.
 - Services publics : tarifications des cantines, garderies, des concessions funéraires, etc.
 - Fonction publique : contrat d'avenir, contrat de remplacements, etc.
- **Calendrier de mise en œuvre** : évolution législative en 2016, pour une mise en œuvre opérationnelle en 2017
- **Pilote de la mesure** : DGCL

- **Constat** : des marges de progrès existent en matière d'animation de la politique de contrôle de légalité
- **Objectif** : mise en œuvre d'une animation dynamique du réseau des préfctures
- **Description de la mesure** : engagements de service
 - organisation d'une dizaine de visites de terrain par an
 - réédition du guide « contrôle de légalité »
 - formalisation de fiches de contrôle standard thématiques
- **Calendrier de mise en œuvre** :
 - visites de terrain : à partir de fin 2015 (1^{ère} visite programmée le 8 décembre en Loire Atlantique)
 - réactualisation du guide « contrôle de légalité » : 1^{er} semestre 2016
 - formalisation de fiches de contrôle standard thématiques : 2^{ème} semestre 2016
- **Pilote de la mesure** : DGCL

- **Constat** : l'expertise du PIACL est reconnue par les préfctures comme indispensable à l'exercice quotidien de leurs missions. Récemment étendue aux préfctures d'Ile de France, son intervention nécessite d'être accrue sur des champs de compétences insuffisamment investis où des besoins sont fortement exprimés
- **Objectif** : impliquer davantage le PIACL dans l'animation du réseau et l'appui juridique aux préfctures
- **Description de la mesure** : mise en place de deux nouveaux pôles d'expertise et de conseil dans les domaines non couverts composés de 3 ETP chacune :
 - cellule « assistance au contrôle budgétaire » sous l'autorité fonctionnelle de la DGCL/ FLAE
 - cellule « expertise dossiers juridiques complexes » : baux emphytéotiques administratifs, partenariats public/privé, délégations de service public importantes
- **Calendrier de mise en œuvre** : 2017
- **Pilote de la mesure** : DGCL

Administration centrale

Proposition n°5 : mise en œuvre de modalités de fonctionnement en réseau

- **Constat** : si la mise en œuvre d'une mutualisation du contrôle de légalité à un niveau régional ou interdépartemental ne serait pas conforme aux textes, le préfet devant disposer des moyens nécessaires à cet exercice, rien n'empêche la constitution de réseaux d'experts
- **Objectif** : rationaliser l'utilisation des compétences existantes en créant des synergies entre services préfectoraux afin d'assurer l'exercice de la mission et l'efficacité des contrôles notamment sur les actes les plus complexes, à travers l'échange d'informations et de bonnes pratiques
- **Description de la mesure** : constitution de réseaux thématiques d'experts (départements littoraux, de montagne, etc.) reposant sur l'utilisation des moyens modernes de communication – intranet dédié (plateforme d'échanges d'informations, foire aux questions, veille juridique) dont le fonctionnement sera piloté par l'administration centrale (probablement par le PIACL)
- **Calendrier de mise en œuvre** : 2017
- **Pilote de la mesure** : DGCL

Equipes en charge du contrôle de légalité

Proposition n°6 : renforcement des effectifs

- **Constat** : En 2014, ont été recensés 888,30 ETPT affectés au contrôle de légalité
- **Objectif** : disposer du nombre d'agents nécessaires afin que le contrôle puisse continuer à être effectif pendant les prises de congés, les éventuels arrêts maladies, absences pour formation, etc. Schéma cible : au moins 2 ETP par priorité nationale, soit 6 agents
- **Description de la mesure** : augmentation des effectifs dans les préfetures les moins bien dotées et celles ayant un ratio nombre d'actes par agent supérieur à la moyenne celles via deux vecteurs :
 - redéploiement de 50 à 100 agents de catégorie A et B dans le cadre de l'évolution de la mission de délivrance des titres et du repyramidage annoncé (actuellement, pour le contrôle de légalité : 18% d'agents de catégorie A, 50% de B et 32% de C)
 - une fois le redéploiement interne au ministère de l'Intérieur effectué, réflexion sur une internalisation d'agents du MEDDE suite à la disparition du contrôle intégré des actes d'urbanisme dans les DDT
- **Calendrier de mise en œuvre** : redéploiement à compter de 2017 sur une période de cinq ans
- **Pilote de la mesure** : DMAT/DRH

Equipes en charge du contrôle de légalité

Proposition n°7 : renforcement des compétences, du niveau de qualification

- **Constat :**
 - absence de mise en œuvre d'une logique de parcours professionnel en permettant aux agents d'acquérir les niveaux de qualification et d'expertise technique requis
 - formations actuellement proposées insuffisantes et inadaptées aux exigences du métier. (trop généralistes pour les formations prises de poste ou trop techniques pour les formations thématiques et, non ciblées sur l'exercice du contrôle)
- **Objectif :** renforcer les compétences et le niveau d'expertise juridique des agents en charge du contrôle de légalité (en lien avec le repyramidage)
- **Description de la mesure :** élaboration d'un programme spécifique et pérenne de formation pour le contrôle de légalité complétant les formations existantes (prise de poste et formations techniques) qui s'inscrira dans le cadre du plan de formation établi par la DRH.
- **Calendrier de mise en œuvre :** réflexion à mener avec la DRH pour définir les modules de formation adéquats et leurs conditions de mise en œuvre
- **Pilote de la mesure :** DRH/DLPAJ/DGCL

Equipes en charge du contrôle de légalité

Proposition n°8 : amélioration des conditions matérielles d'exercice

- **Constat** : des marges de progrès existent en matière d'ergonomie de l'application Actes et des postes de travail
- **Objectif** : tirer tous les avantages du fonctionnement dématérialisé du contrôle de légalité
- **Description de la mesure** :
 - généralisation du double écran pour tous les agents chargés du contrôle de légalité
 - mise en œuvre de nouvelles fonctionnalités dans l'application Actes pour simplifier le traitement des dossiers
- **Calendrier de mise en œuvre** :
 - double écran : dès 2016
 - Actes : en 2016, développement de nouvelles fonctionnalités de recherches et de statistiques, diminution du nombre de profils utilisateurs (20 aujourd'hui)
 - en 2017 : développement d'un module d'aide au pré-contrôle via l'élaboration de grilles d'analyse, évolution du nommage des fichiers pour le rendre lisible et opérationnel, mise en place d'une interopérabilité entre Actes et Géoportail (SI du MEDDE), refonte de la fonctionnalité du suivi des actes et des liens entre Actes et Actes budgétaires pour faciliter le contrôle
- **Pilote de la mesure** : DGCL

Corps préfectoral

Proposition n°9 : incitation des collectivités à s'impliquer dans l'amélioration du contrôle de légalité

- **Constat** : les collectivités ne s'impliquent pas suffisamment activement dans les améliorations qui pourraient être apportées au contrôle de légalité. Par ailleurs, seules 40% télétransmettent leurs actes. Enfin, les collectivités qui disposent d'une assistance juridique interne pourraient s'inscrire dans une démarche qualité auprès des préfctures pour simplifier le contrôle de légalité opéré sur leurs actes
- **Objectif** : développer un partenariat associant et responsabilisant les collectivités au bon accomplissement du contrôle de légalité
- **Description de la mesure** : formalisation des demandes de conseil aux préfctures portant sur des actes à adopter ; élaboration de convention diagnostiquant les points de vigilance et définissant les modalités de contrôle interne
- **Calendrier de mise en œuvre** : 2017
- **Pilote de la mesure** : préfctures en lien DGCL

Merci de votre attention