

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

Paris, le 23 JUIL. 2009

Secrétariat général

DIRECTION
DE LA MODERNISATION
ET DE L'ACTION TERRITORIALE
SOUS-DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE

DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
SOUS-DIRECTION
DES PERSONNELS

*Direction générale
des collectivités locales*

SOUS-DIRECTION
DES COMPÉTENCES
ET DES INSTITUTIONS LOCALES

**Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales**

**Le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux
collectivités territoriales**

à

Mesdames et messieurs les préfets

0 0 0 6 6 3

NOR : IOA/C/091/7418/C

OBJET : Réorganisation du contrôle de légalité

REF :

- Comptes rendus des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) ;
- Circulaire du Premier ministre n°5359/SG du 31 décembre 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat ;
- Circulaire MIOMCT/SG n°192 du 2 mars 2009 aux préfets relative à la mise en œuvre des mesures de la RGPP « intérieur ».

Mission constitutionnelle des préfets en application de l'article 72 de la Constitution, le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État contribue à garantir la prééminence des intérêts nationaux et à assurer l'unité de l'ordre juridique français, ainsi que le respect de la norme communautaire.

Son exercice comporte également des enjeux financiers potentiellement importants pour l'Etat, qui peut être condamné par le juge administratif si celui-ci estime qu'en ne l'exerçant pas, il a pu porter préjudice à des particuliers, et ce notamment dans le domaine des actes d'urbanisme.

L'évolution de cette mission s'inscrit dans la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette modernisation s'accompagnera, comme pour chacune des mesures de la RGPP, de gains d'efficacité et donc d'une baisse des moyens affectés à cette mission, sans pour autant réduire l'expertise juridique acquise par les personnels qui exercent ces fonctions.

La modernisation du contrôle de légalité comporte trois volets.

Le premier porte sur le périmètre des actes soumis à obligation de transmission,.

La réduction des catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission nécessite une disposition législative.

La loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 autorise le gouvernement (article 120) à procéder par voie d'ordonnance à une réduction de la liste des actes obligatoirement transmis au contrôle de légalité¹. L'élaboration du projet d'ordonnance est en cours.

Le deuxième volet concerne les priorités stratégiques dans l'exercice du contrôle.

La circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité vous invitait déjà à élaborer une stratégie locale de contrôle, sur la base des priorités que vous aviez définies.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a confirmé la nécessité d'une priorisation du contrôle de légalité, en ciblant notamment les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, de la commande publique, ainsi que le respect des compétences des différentes collectivités.

A ce titre, deux circulaires interministérielles thématiques, l'une sur l'urbanisme et l'environnement et l'autre sur la commande publique, viendront prochainement préciser dans ces matières, les enjeux du contrôle de légalité et les stratégies à mettre en œuvre².

Le troisième et dernier volet, est l'objet de la présente circulaire.

Il a trait à la réorganisation à mettre en place entre les services de l'Etat chargés du contrôle de légalité, et notamment, en application des décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques, entre les préfetures et les sous-préfetures,

L'un des objectifs de la révision générale des politiques publiques en effet, est de mieux organiser les services chargés, sous l'autorité du préfet, du contrôle de légalité (préfetures, sous-préfetures et services déconcentrés de l'Etat), afin d'en renforcer l'efficacité.

Dans cette optique, les mutualisations de moyens entre services sont l'une des voies à privilégier. Il s'agit de les développer, non seulement entre préfetures et sous-préfetures (i), en accordant une attention particulière aux questions de personnels (ii), mais aussi entre préfetures et services déconcentrés (iii). Par ailleurs, il convient de généraliser les mutualisations de moyens consacrés à cette mission, dans les départements chefs-lieux de région, entre le secrétariat général de la préfeture et le SGAR (iv).

¹ Article 120 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures : « Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour modifier la liste des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements obligatoirement transmis au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité en matière de voirie routière et de fonction publique territoriale, à l'exclusion des actes concernant le recrutement des agents titulaires et non titulaires. Cette ordonnance est prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance ».

² En matière de commande publique, le contrôle doit s'adapter aux mesures récemment prises pour simplifier les procédures en matière de marchés publics. Ces évolutions vous ont été communiquées par message conjoint SG-DGCL du 12 janvier dernier. Un guide pratique est en préparation. Vous noterez cependant que les seuils du contrôle de légalité ne sont pas modifiés. Les marchés d'un montant supérieur à 206 000 € restent donc soumis à l'obligation de transmission conformément au décret n°2008-171 du 22 février 2008.

I La réorganisation de l'exercice du contrôle de légalité entre préfecture et sous-préfecture

1.1 Principes généraux

Le principe est de concentrer en préfecture les moyens nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, jusqu'ici répartis dans les sous-préfectures, tout en maintenant le rôle et la responsabilité en la matière du sous-préfet d'arrondissement à l'égard des élus.

Le contrôle constitue en effet l'un des moyens d'action dont le sous-préfet d'arrondissement dispose dans ses relations avec les collectivités territoriales. Il doit en outre conserver sa fonction de conseil aux élus, indissociable du contrôle, puisque la crédibilité du conseil tient notamment au fait qu'il est issu de l'autorité qui par ailleurs aura à assumer la responsabilité du contrôle.

La conciliation des impératifs indiqués ci-dessus conduit à retenir un nouveau schéma d'organisation, dans lequel les collectivités adressent leurs actes à la sous-préfecture, qui s'appuie ensuite sur les services de la préfecture pour l'examen de leur légalité.

Ce nouveau fonctionnement en réseau permettra, outre des gains d'efficacité, une amélioration supplémentaire de la qualité du service public : en s'adressant au sous-préfet et à ses services, les élus auront la garantie de bénéficier de la capacité d'expertise juridique de l'ensemble des services de l'Etat dans le département, voire au-delà.

1.2 Modalités de mise en œuvre

Le dispositif sera le suivant :

- les actes des collectivités territoriales situées dans les arrondissements seront transmis à la sous-préfecture ;
- celle-ci assurera la sélection des actes prioritaires, sur la base de la stratégie de contrôle élaborée par le préfet, et les transmettra pour traitement au service compétent de la préfecture, qui sera mis pour emploi à la disposition du sous-préfet ;
- ce service soumettra à la signature du sous-préfet les lettres d'observation aux élus de son arrondissement ; le sous-préfet conservera donc, en la matière, sa capacité d'appréciation, dans le respect des directives préfectorales.

L'application ACTES sera adaptée pour tenir compte de la nouvelle organisation. Elle vient d'être modifiée pour permettre le signalement des actes prioritaires. Ultérieurement, elle comportera une interface permettant à la sous-préfecture de trier les actes reçus, de les envoyer à la préfecture, et de recevoir de celle-ci les projets de lettres. Par sa souplesse, l'application sera compatible avec des modes d'organisation variés.

Par ailleurs, le maintien d'une fonction de conseil en sous-préfecture suppose que le service compétent de la préfecture exerce également cette mission pour le compte du sous-préfet d'arrondissement et à sa demande, dans les mêmes conditions que pour le contrôle (mise à disposition pour emploi).

En outre, la situation géographique particulière de certaines sous-préfectures, très éloignées et peu accessibles du chef-lieu du département, pourra justifier des adaptations, dans un nombre de cas très limité.

1.3 Situations particulières

Les caractéristiques territoriales fortes de certains arrondissements, ou des choix d'organisation locaux, ont parfois conduit à spécialiser des sous-préfectures dans certaines matières d'une technicité particulière.

Dans ce cas, il vous est possible de maintenir ces pôles thématiques, notamment lorsqu'ils regroupent un nombre significatif d'agents ayant une expertise locale reconnue. Ce maintien se justifiera particulièrement s'il apporte des gains de productivité par rapport à un regroupement immédiat au sein de la préfecture, en raison du mode d'organisation retenu et des compétences exercées.

Par ailleurs, dans le cas de sous-préfectures d'arrondissement d'importance particulière, les délais dans lesquels la centralisation s'opérera pourront être plus longs que pour d'autres arrondissements. Dans ce cas, le service chargé du contrôle dans un domaine donné pourra être composé d'agents localisés dans des sites géographiques différents. Une telle adaptation suppose la mise en œuvre d'un travail efficace en réseau. Vous vous assurerez du réglage précis des mécanismes administratifs, afin d'assurer un respect strict des délais et une sécurisation globale du dispositif.

Si vous décidez de choisir l'une de ces deux options, vous veillerez à en mesurer l'impact et à nous en tenir informés, l'objectif étant d'obtenir, quelle que soit l'option retenue, des gains d'efficience.

La nouvelle organisation représente une transformation dans les méthodes de travail. Excluant le cloisonnement géographique, elle implique un travail en réseau entre les sites, et donc des relations souples, rapides, réactives et collaboratives. Il convient à ce titre de tirer pleinement parti des procédés d'administration électronique du programme ACTES.

Quelles que soient les formes qu'elle prendra, la réorganisation du contrôle entre préfecture et sous-préfectures doit produire des gains en emplois significatifs, ce qui nécessitera de votre part une forte mobilisation sur les conséquences à en tirer en termes de gestion des personnels.

2. L'impact sur les effectifs et les personnels affectés à la mission

2.1. L'impact sur les effectifs des sous-préfectures

Le nombre d'ETPT affectés au contrôle de légalité en sous-préfecture est de 660 à l'échelle du programme « *administration territoriale* ».

La nouvelle organisation conduit à envisager de ne conserver, à terme, dans chaque sous-préfecture d'arrondissement, que l'effectif strictement nécessaire à l'exercice du contrôle réorganisé selon les modalités décrites plus haut.

Comme l'indique la circulaire du 2 mars 2009 visée en référence, l'objectif de réduction d'emplois dans les préfectures et sous-préfectures au titre de la modernisation du contrôle de légalité est de 450 ETPT sur la période 2009-2011, dont 150 au titre du volet « *centralisation* » de la réforme.

2. 2 Impact de la mesure sur les personnels affectés à la mission

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture ne signifie pas que vous deviez procéder à des mutations dans l'intérêt du service impliquant, pour les agents, des changements de résidence administrative.

Il est toutefois important d'identifier les effectifs concernés et d'apporter aux agents l'information sur les conditions selon lesquelles les demandes de mutation en préfecture au sein de la structure désormais en charge du contrôle de légalité pour l'ensemble du département ou de tout autre poste vacant de même niveau seront satisfaites.

Les demandes de mutation seront recensées dans des délais compatibles avec la tenue des CAP locaux.

Pour ceux des agents qui resteront affectés en sous-préfecture, il sera nécessaire d'identifier les fonctions sur lesquelles ils seront réorientés ou bien les emplois de reconversion au sein du bassin local d'emploi public.

A cet égard, pourra être utilisée dans cette perspective l'étude conduite par le secrétariat général (direction des ressources humaines) sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques sur les emplois des préfectures et sous-préfectures (« *plan de transformation RH* »). Elle identifie les métiers impactés - parmi lesquels figure le contrôle de légalité - et les voies de reconversion professionnelle possibles sur des missions qui nécessiteront des recrutements, compte tenu notamment des départs en retraite.

L'étude consiste aussi à identifier les emplois de reconversion envisageables dans la sphère élargie du ministère, incluant les emplois administratifs dans les structures de la police et de la gendarmerie nationales. Ces emplois, qui ont vocation à augmenter, représenteront des opportunités d'affectation que les agents des sous-préfectures pourront choisir, le cas échéant, sans changement de résidence administrative puisqu'un certain nombre de ces structures sont localisées dans les mêmes bassins d'emploi que des sous-préfectures.

En tout état de cause, dans les mouvements que vous serez amenés à réaliser pour cette réforme, il conviendra de tenir compte de l'expertise juridique détenue par ces agents, et de la valoriser. Ainsi, à titre d'exemple, ceux d'entre vous qui ont envisagé de constituer des pôles juridiques interministériels pourront utilement s'appuyer sur des agents des services de contrôle de légalité pour les mettre en œuvre.

Pour ceux des agents qui resteront en sous-préfecture mais devront être orientés vers des missions nouvelles, il conviendra d'engager, avant leur ré-affectation, une démarche visant à confronter les compétences détenues avec les compétences requises pour remplir la nouvelle mission. A cet effet, un bilan personnel sera dressé à l'initiative du bureau des ressources humaines. L'écart constaté entre compétences acquises et compétences requises pourra être comblé par la participation à un parcours individualisé de formation. La sous direction du recrutement et de la formation a défini ces parcours pour un accompagnement optimal de la réforme.

2.3 L'élévation du niveau de qualification des agents affectés au contrôle de légalité

La priorité donnée, au titre du contrôle de légalité, aux matières comportant les enjeux les plus importants et nécessitant une technicité accrue exigera une élévation de la qualification des personnels dédiés au contrôle. Parallèlement, le contrôle de masse sur les actes simples a vocation à se réduire, et l'application ACTES permettra de diminuer les tâches matérielles et répétitives. Il s'ensuivra un changement dans la structure de vos effectifs. Il vous appartient de prévoir les mesures appropriées en termes de gestion prévisionnelle des ressources humaines et en termes de formation.

3. Les mutualisations entre services départementaux de l'Etat

La réforme de l'administration départementale de l'Etat a pour objectif de dessiner une organisation qui donne une meilleure lisibilité des missions, et une plus grande efficacité de leur exercice.

Le contrôle de légalité, exercé, en plus des préfetures et sous-préfetures, par d'autres services déconcentrés de l'Etat³, entre dans ce processus de réorganisation.

La circulaire du Premier Ministre du 7 juillet 2008 prévoit ainsi que « *certaines missions demeurant en préfecture pourront nécessiter le renfort de compétences se trouvant dans des services déconcentrés* ». La circulaire du 31 décembre 2008 après avoir réaffirmé que les missions de la préfecture de département comprennent notamment « *la garantie du fonctionnement de la vie démocratique* », précise que « *dans le cadre du mouvement de concentration du contrôle de légalité en préfecture engagé par le ministère de l'intérieur, le service pourra être renforcé par l'adjonction de l'unité qui participe, au sein des actuelles DDE, au contrôle de légalité en matière d'urbanisme. D'autres services pourront être associés à cette mission* ».

Nous vous invitons, dans la réorganisation en cours des services départementaux, à envisager, avec les chefs de services déconcentrés, des mutualisations de ce type, sous la forme qui vous apparaîtra la plus adaptée : constitution de pôles interservices ou, comme le permet la circulaire précitée, intégration des services et des agents compétents dans le cas la DDE.

L'objectif est de renforcer l'expertise commune de l'Etat, la lisibilité de son organisation et de valoriser les compétences des agents concernés dans un rapprochement interministériel.

4. Les mutualisations entre échelon régional et départemental et les coopérations interdépartementales

S'agissant du contrôle de légalité des actes des conseils régionaux, il est recommandé de mutualiser cette fonction au niveau de la préfecture du département chef-lieu de la région.

La direction en charge, au sein du secrétariat général de la préfecture de département, du contrôle de légalité des collectivités territoriales, a vocation à assurer cette mission, pour le compte du SGAR, selon un schéma comparable à celui que vous mettrez en place pour les sous-préfetures.

Le retour d'expérience des préfetures qui ont choisi cette évolution confirme son intérêt en termes d'unification de la doctrine de contrôle entre les différents niveaux de collectivités, et de rationalisation des moyens.

³ DDE (DDEA) pour l'urbanisme, DDASS pour les marchés des établissements hospitaliers, inspection d'académie pour certains actes des établissements publics locaux d'enseignement.

Par ailleurs, certains d'entre vous réalisent des coopérations interdépartementales, afin d'harmoniser la doctrine et de partager l'expérience dans un domaine intéressant une zone géographique donnée, typiquement l'application de la loi littoral. Les initiatives de ce type sont évidemment à encourager. Au delà, rien ne s'oppose à ce que vous envisagiez une mutualisation interdépartementale de certaines qualifications spécialisées. Nous souhaitons être informés des initiatives de cette sorte, car leurs résultats sont de nature à éclairer les réflexions ultérieures. Afin de faciliter ce travail en réseau, l'application ACTES s'est enrichie, depuis octobre 2008, d'un module permettant à vos équipes de solliciter et recueillir les expertises des services tiers sur les actes à contrôler.

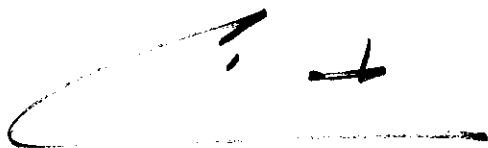
Nous rappelons enfin que le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité, dont le champ de compétence a été élargi à l'ensemble du territoire national (hors Ile-de-France) est à votre disposition pour vous apporter le soutien juridique souhaité.

*

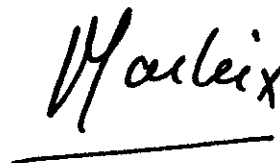
* *

Nous vous demandons de mener cette réforme dans les meilleurs délais et d'en évaluer l'impact sur les gains d'efficience qu'elle permettra de réaliser.

La nouvelle organisation, en tout état de cause, sera effective au 1^{er} janvier 2010, date d'entrée en vigueur de la nouvelle organisation des services départementaux de l'Etat.



Brice HORTEFEUX



Alain MARLEIX