

Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux

Etabli en application des dispositions
du Code général des collectivités territoriales

Dix-neuvième rapport
Années 2001, 2002, 2003

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
CHAPITRE I LE CONTROLE DE LEGALITE.....	7
1. LE REGIME JURIDIQUE DU CONTROLE DE LEGALITE, FIXE PAR LA LOI, A ETE PROGRESSIVEMENT PRECISE PAR LA JURISPRUDENCE.....	7
1.1. Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation.	7
1.1.1. Une énumération limitative des actes soumis au contrôle	7
1.1.2. Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales	9
1.1.3. Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif.....	9
1.2. Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence.....	10
1.2.1. L'importance de la phase administrative du contrôle a été consacrée.....	10
1.2.2. L'aménagement de la procédure contentieuse traduit la fonction éminente du préfet au service de l'Etat de droit	12
2. ANALYSE STATISTIQUE DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE EN 2001, 2002 ET 2003.	12
2.1. Les résultats globaux mettent en évidence le rôle essentiel de la phase précontentieuse du contrôle de légalité	13
2.1.1. Une stabilisation relative du volume d'actes transmis au contrôle de légalité.....	13
2.1.2. Le nombre des observations enregistre une importante diminution	15
2.1.3. Le nombre de recours déposés devant les juridictions administratives ne marque pas d'évolution linéaire.....	18
2.1.4. Observations sur les procédures contentieuses.....	21
2.2. Les grands domaines sur lesquels porte le contrôle de légalité présentent des dynamiques de contrôle différentes	22
2.2.1. La répartition des actes transmis fait apparaître plusieurs grands domaines	23
2.2.2. L'évolution dans le temps de la répartition des observations par domaine met en évidence des dynamiques différentes.....	26
2.2.3. L'évolution dans le temps de la répartition des recours par domaine confirme pour l'essentiel ces dynamiques d'évolution	30
3. FACE AUX DIFFICULTES DE L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LEGALITE, LES PREFECTURES ONT DEVELOPPE LE CONSEIL JURIDIQUE, L'INTERMINISTERIALITE ET LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE LOCALE DANS L'EXERCICE DU CONTRÔLE.	34
3.1. L'exercice du contrôle de légalité par les préfets devient de plus en plus difficile.	34
3.1.1. L'environnement juridique requiert désormais des capacités développées d'expertise juridique.....	35
3.1.2. Les irrégularités constatées lors de l'exercice du contrôle de légalité	36
3.1.2.1 En matière d'urbanisme.....	36
3.1.2.2 Les marchés publics et les contrats.....	37
3.1.2.3 Les observations relatives à la fonction publique territoriale portent sur plusieurs points	40
3.1.2.4 Le développement de l'intercommunalité fait apparaître de nouvelles questions.....	40
3.1.2.5 Les interventions économiques et la domanialité.....	41
3.2. La complémentarité des missions de conseil et de contrôle opérées en interministérialité s'est renforcée.	42
3.2.1. Le rôle croissant d'expertise juridique des préfetures tend à marginaliser l'aspect contentieux du contrôle de légalité.....	42
3.2.2. Le contrôle de légalité revêt une dimension interministérielle accrue, permettant la mobilisation de l'ensemble des capacités d'expertise juridique de l'Etat	44
3.2.2.1. Le recours aux services déconcentrés.....	44
3.2.2.2. Le développement des pôles de compétences.....	44
3.2.3. Un effort de stratégie dans l'exercice du contrôle de légalité par la définition de priorités	45
3.3. Les suggestions et perspectives de la réforme du contrôle de légalité.....	45
3.3.1. La réduction des actes transmissibles et une stratégie locale optimisée	45
3.3.2. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon.....	46
3.3.3. Le développement de la télétransmission.....	46
CHAPITRE II LE CONTRÔLE BUDGETAIRE.....	48
1. LE CONTROLE BUDGETAIRE EST UN CONTROLE SPECIFIQUE DES ACTES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS	48
1.1. Un contrôle spécifique dont l'objectif est la réformation de l'acte budgétaire en cas de non respect des règles.....	48
1.2. Les quatre objets du contrôle budgétaire.....	49
2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGETAIRES 2001, 2002 ET 2003	49

2.1. Une hausse continue du nombre d'actes budgétaires soumis au contrôle malgré la rationalisation de l'intercommunalité.....	49
2.1.1. Une baisse relative du nombre d'établissements publics soumis au contrôle depuis l'année 2000.....	49
2.1.2. Le nombre d'actes budgétaires transmis au préfet continue sa progression.....	50
2.2. Une nette amélioration depuis l'année 2000 dans le respect du terme légal d'adoption des budgets.....	51
2.2.1 Cette amélioration concerne l'adoption du budget primitif.....	51
2.2.2. Le respect du terme légal d'adoption du compte administratif connaît également une amélioration.....	53
2.3. Le nombre de budgets votés en déséquilibre reste stable.....	54
2.3.1. La définition de l'équilibre.....	54
2.3.1.1. Le nombre de lettres d'observations pour non respect de l'équilibre réel est stable.....	56
2.3.1.2. Le nombre de saisines des C.R.C. reste peu élevé et stable.....	56
2.3.2. Cette stabilité concerne également les cas de déséquilibre du compte administratif.....	57
2.3.2.1 Les lettres d'observations pour absence d'équilibre du compte administratif sont plus nombreuses que dans le cas de déséquilibre du budget primitif mais leur nombre reste stable.....	57
2.3.2.2. Le nombre de saisines de C.R.C. pour absence d'équilibre au compte administratif a toutefois augmenté.....	57
2.4. Si la procédure d'inscription d'office d'une dépense obligatoire reste exceptionnelle, les cas de mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office par les préfets connaissent une augmentation sensible.....	58
2.4.1. Les cas d'absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont en augmentation depuis 2001 mais sont réglés dans la plupart des cas avant la mise en œuvre de la procédure devant la C.R.C.....	58
2.4.1.1. Les lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire ont suivi une évolution parallèle au nombre de cas recensés.....	59
2.4.1.2. Les saisines de C.R.C. pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire restent toutefois exceptionnelles.....	60
2.4.2. Les cas de mandatement d'office de dépenses obligatoires connaissent en revanche une nette augmentation.....	61
2.4.3. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du C.G.C.T sont en augmentation.....	62
3. UN CONTRÔLE QUI POSE TOUJOURS DES DIFFICULTES.....	63
3.1. Des difficultés d'ordre matériel.....	64
3.1.1. La brièveté des délais légaux de réalisation du contrôle budgétaire.....	64
3.1.2. La tendance à la baisse des effectifs et ses conséquences.....	65
3.1.2.1. D'un point de vue quantitatif.....	65
3.1.2.2. D'un point de vue qualitatif.....	65
3.2. Des difficultés d'appréhension des règles budgétaires et comptables.....	66
3.2.1. Par les collectivités locales et établissements publics locaux.....	66
3.2.1.1. La complexité des instructions budgétaires.....	66
3.2.1.2. Les procédures de reprise et d'affectation du résultat restent encore mal appréhendées.....	67
3.2.2. Par les préfetures.....	68
3.2.2.1. L'appréciation de la sincérité reste difficile.....	68
3.2.2.2 L'absence d'annexes obligatoires.....	70
3.2.2.3. La complexité croissante des produits financiers.....	70
3.2.2.4. Les conséquences du développement de l'intercommunalité.....	71
4. LA POURSUITE DES EFFORTS MENES AFIN D'AMELIORER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE.....	71
4.1. La communication à l'égard des élus.....	71
4.2. La coopération des acteurs du contrôle budgétaire.....	72
4.2.1. L'harmonisation préfecture/ sous-préfectures.....	72
4.2.2. Un rapprochement des positions entre les préfetures et les C.R.C.....	73
4.2.3. La coopération avec les services déconcentrés de l'Etat.....	73
4.3. La formation des agents.....	74
4.3.1. L'information personnelle des agents.....	74
4.3.2. Les stages de formation.....	74
5. LES PROJETS D'AMELIORATION DU CONTRÔLE BUDGETAIRE.....	75
5.1. L'harmonisation et la simplification des instructions budgétaires et comptables.....	75
5.2. Une coopération plus formalisée avec le réseau du Trésor.....	76
5.3. L'informatisation du contrôle budgétaire.....	76
TABLEAUX.....	78

INTRODUCTION

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dont les dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales, a changé en profondeur la nature des relations entre l'État et les collectivités locales. Elle a donné une portée nouvelle au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a conforté le contrôle de légalité et la mission propre du préfet pour l'assurer.

Le respect de la légalité est en effet à la base de l'État de droit qui régit les rapports des citoyens avec l'administration. Dans notre Etat décentralisé, il contribue également à garantir l'équilibre des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales.

En juillet 2003, une mission inter-ministérielle sur le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire a présenté son rapport de synthèse. Elle a confirmé le rôle déterminant du contrôle de légalité dans l'équilibre des pouvoirs, le respect des libertés locales et l'égalité du citoyen devant la loi, dans un contexte de décentralisation approfondie.

La libre administration des collectivités locales s'exerce dans les conditions prévues par la loi. A cet effet, la loi du 2 mars 1982 a institué un contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics, dont l'exercice a été confié, sous l'autorité du Gouvernement, aux préfets. Ce contrôle de légalité a posteriori, fondé uniquement sur l'examen de la légalité des actes, dont il revient désormais au juge administratif saisi par le préfet de sanctionner le défaut de respect, a succédé au régime antérieur d'approbation préalable.

Plus de vingt ans après la mise en place de la décentralisation, le contrôle de légalité a assis sa légitimité.

Le Gouvernement a souligné l'enjeu que représente le contrôle de légalité. Il a fait valoir que si la démocratie doit s'exprimer pleinement dans la vie locale, un contrôle de légalité mieux assuré est la contrepartie des responsabilités essentielles exercées par les collectivités territoriales. Dans cette perspective, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a fixé parmi les priorités de son action le renforcement de l'exercice du contrôle de légalité qui est appelé à devenir une politique publique de l'État à part entière.

Ce contrôle recèle en conséquence des enjeux majeurs dans un contexte marqué par plusieurs évolutions notables.

En premier lieu, l'exigence croissante d'éthique et de respect du droit qui émane du corps social a pour conséquence la nécessité d'assurer la transparence du processus de décision publique. La transparence financière dans le domaine de la commande publique, le respect du droit à l'information des citoyens et des élus, sont devenus des conditions essentielles de la légitimité des décisions.

En second lieu, la complexité, et parfois les incertitudes, du droit en vigueur mettent en cause la capacité d'expertise juridique de l'État comme des collectivités locales, dans un contexte marqué par la diversification des pratiques et des champs d'intervention de ces collectivités.

Un contrôle particulier est prévu pour les actes budgétaires dans les cas définis par la loi. Ce contrôle budgétaire comporte l'intervention de la chambre régionale des comptes, chargée de conseiller la collectivité locale concernée ainsi que le représentant de l'État et d'organiser une procédure de conciliation préalable.

En vertu de l'article L. 2131-7 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement soumet chaque année au Parlement un rapport sur le contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des communes par les représentants de l'État dans les départements. Des dispositions analogues sont prévues aux articles L. 3132-2 et L. 4142-2 de ce code pour les départements et les régions. Le bilan quantitatif et qualitatif dressé dans ce dix-neuvième rapport a été établi sur la base des informations recueillies dans le cadre d'une enquête menée auprès de tous les préfets, sur les trois dernières années.

Pour permettre d'apprécier de façon aussi complète que possible le contrôle exercé par les préfets à l'égard des actes des collectivités locales, sont exposés le régime juridique du contrôle de légalité et le bilan quantitatif et qualitatif de l'exercice de ce contrôle (chapitre I), ainsi que les règles applicables au contrôle budgétaire et le bilan quantitatif et qualitatif de l'exercice du contrôle budgétaire (chapitre II).

Le présent rapport porte sur les exercices 2001, 2002 et 2003. Il intègre en conséquence les modifications des textes et de la jurisprudence relatifs à cette période, mais pas celles qui lui sont postérieures, en particulier dans le domaine de la commande publique.

CHAPITRE I

LE CONTROLE DE LEGALITE

CHAPITRE I

LE CONTROLE DE LEGALITE

1. LE REGIME JURIDIQUE DU CONTROLE DE LEGALITE, FIXE PAR LA LOI, A ETE PROGRESSIVEMENT PRECISE PAR LA JURISPRUDENCE.

1.1. Le régime juridique du contrôle de légalité a été fixé par les lois de décentralisation.

Les règles du contrôle de légalité instituées par les lois des 2 mars 1982 et 22 juillet 1982 ont été complétées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 afin de tenir compte du caractère particulier de certaines décisions prises par les communes en matière d'urbanisme. Des dispositions spécifiques ont, par ailleurs, été prévues par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 en ce qui concerne le contrôle de légalité des actes des établissements publics locaux d'enseignement et par l'ordonnance du 24 avril 1996 qui a modifié le code de la santé publique pour les établissements hospitaliers.

Le contrôle de légalité est fondé sur trois principes :

- une énumération limitative des actes soumis au contrôle ;
- un contrôle a posteriori portant sur la seule légalité des actes ;
- l'intervention du représentant de l'État et, le cas échéant, le juge administratif.

1.1.1. Une énumération limitative des actes soumis au contrôle

La loi a opéré une distinction entre les actes les moins importants, exécutoires dès leur publication ou leur notification, et certaines catégories limitativement énumérées d'actes, qui doivent être également transmis au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement pour devenir exécutoires.

Les actes soumis à l'obligation de transmission sont les suivants :

- les délibérations des assemblées locales ;
- les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante : il s'agit de décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, dans les domaines et les conditions prévus par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ; des décisions prises par la commission permanente du conseil général, par délégation du conseil général, en application de l'article L. 3211-2 du code précité ; des décisions prises par la commission permanente du conseil régional, en vertu de l'article L. 4221-5 du même code ;
- les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les

articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou prises par le président du conseil général dans l'exercice du pouvoir de police qui lui est conféré par l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales ;

- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux ;
- 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.

La liste des actes soumis à l'obligation de transmission a été complétée pour tenir compte des transferts de compétences opérés en différentes matières :

- en ce qui concerne l'urbanisme, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a soumis à l'obligation de transmission «le permis de construire, les autres autorisations d'utilisation du sol, le certificat d'urbanisme et le certificat de conformité délivrés par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme». Ces dispositions ont été codifiées à l'article L 2131-2 du code général des collectivités territoriales ;
- en ce qui concerne l'enseignement public, la loi du 25 janvier 1985 a introduit un article 15-12 dans la loi du 22 juillet 1983 qui précise, pour les établissements publics locaux d'enseignement, la liste des actes soumis au contrôle de légalité et les modalités du contrôle ;
- par ailleurs, la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale précise, dans son article 19, les actes des centres de gestion soumis à l'obligation de transmission. Il s'agit des actes relatifs à «l'organisation des concours, à l'inscription des candidats admis à ces concours sur une liste d'aptitude, à la publicité des créations et vacances d'emplois, et au budget de ces centres» ;
- enfin la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dispose, dans son article 82, que les actes émis par les sociétés d'économie mixte locales, dans le cadre de l'exercice de prérogatives de puissance publique, sont désormais soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. Ces dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

Compte tenu de l'obligation de transmission à la préfecture ou à la sous-préfecture, le code général des collectivités territoriales fixe les conditions de preuve de cette transmission.

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

1.1.2. Un contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales

Les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été publiés ou notifiés et, pour les actes énumérés au paragraphe précédent, transmis au représentant de l'Etat. Le contrôle s'exerce a posteriori, c'est-à-dire après que l'acte est devenu exécutoire :

- pour les actes soumis à l'obligation de transmission, le contrôle s'exerce dès la réception de l'acte.
- pour les actes non soumis à l'obligation de transmission, le contrôle ne peut s'exercer que si le préfet ou le sous-préfet a connaissance de l'acte, ce qui est le cas dans les hypothèses suivantes :
 - actes transmis par l'autorité locale malgré l'absence d'obligation de transmission ;
 - actes dont le contrôle de légalité est demandé par une personne lésée ;
 - actes dont le représentant de l'État a connaissance par toute autre voie, par exemple, par un tiers qui n'est pas une personne lésée.

Ce contrôle porte sur la légalité, c'est-à-dire sur le respect de l'ensemble des règles de droit qui s'imposent à l'acte en cause.

1.1.3. Un contrôle qui fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif

Conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution et du code général des collectivités territoriales, la mission du contrôle de légalité incombe au représentant de l'État.

Un arrêt du Conseil d'État du 15 octobre 1999 (Commune de Savigny-le-Temple contre ministère de l'intérieur), confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, en date du 28 mars 2003 (Centre hospitalier universitaire de Caen contre préfet du Calvados), est venu préciser que la signature de recours gracieux et la demande de pièces complémentaires peut être confiée aux agents du cadre national des préfectures, mais cette procédure ne s'applique pas aux agents des services déconcentrés.

Le recours du représentant de l'État présenté au juge administratif en vue d'obtenir l'annulation d'un acte d'une collectivité locale est soumis à certaines règles particulières en raison des caractères propres de la mission de contrôle administratif prévue par la Constitution.

Si le délai de recours imparti au représentant de l'État est le délai de droit commun de deux mois (avec un point de départ différent selon que l'acte est soumis ou non à l'obligation de transmission, ou que le représentant de l'État est saisi ou non par une personne lésée), le code général des collectivités territoriales prévoit, en revanche, plusieurs règles particulières de procédure :

- la demande de suspension de l'acte présentée par le représentant de l'État est accordée par le juge administratif, dès lors qu'un des moyens d'illégalité invoqué est sérieux, sans que la gravité du préjudice ait à être prise en compte ;
- une procédure de référé exceptionnelle est prévue pour les actes de nature à porter atteinte à une liberté publique ou individuelle ; en ce cas, la suspension de l'acte est accordée dans les quarante-huit heures ;
- le représentant de l'État est tenu d'informer immédiatement l'autorité locale concernée, en cas de saisine du juge administratif.

La réforme de la loi du 30 juin 2000, applicable au 1^{er} janvier 2001, a fortement bouleversé les procédures d'urgence, en leur donnant une efficacité nouvelle, notamment en augmentant les pouvoirs du juge de l'urgence, et le champ d'application de ces procédures d'urgence. Toutefois, le recours à ces procédures par le préfet est en diminution constante.

Pour agir en urgence au titre du contrôle de légalité, des procédures spécifiques, portant des aménagements dérogatoires au droit commun (notamment, le préfet n'a pas à démontrer l'urgence) ont été prévues pour le préfet (articles L.554-1 à L.554-9 du code de justice administrative – CJA-, et articles L.2131-6, L.3132-1 et L.4142-1 du CGCT), qui permettent notamment :

- la demande de suspension d'un acte (article L.554-1 du CJA), le cas échéant avec un effet de suspension automatique en matière d'urbanisme, de marchés ou de délégations de service public (article L.554-2 du CJA), lorsque le référé est introduit dans les 10 jours de la réception de l'acte,
- la demande de suspension d'un acte de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle (article L.554-3 du CJA).

Par ailleurs, le préfet dispose également de la possibilité d'introduire un référé précontractuel (article L.551-1 et L.551-2 du CJA) afin de demander la suspension ou différer la signature d'un contrat.

1.2. Le régime juridique du contrôle de légalité a été précisé par la jurisprudence

De nombreuses décisions juridictionnelles ont précisé les modalités d'exercice du contrôle, aussi bien en ce qui concerne la phase administrative qu'en ce qui concerne la procédure contentieuse.

1.2.1. L'importance de la phase administrative du contrôle a été consacrée

Le principe de droit commun selon lequel l'exercice d'un recours administratif préalable conserve le délai de recours juridictionnel est applicable au contrôle de légalité.

Ainsi, l'exercice d'un recours gracieux conserve le délai de recours juridictionnel de deux mois. Le Conseil d'État a estimé, dans un arrêt du 18 avril 1986 «Commissaire de la République du département d'Ille-et-Vilaine», qu'une lettre d'observations du préfet, ou de son délégué dans l'arrondissement, adressée à la collectivité locale, vaut recours gracieux et interrompt le délai de recours contentieux jusqu'à ce que la collectivité concernée fasse connaître sa position. Un nouveau délai de deux mois court à compter de la date de réception du rejet de la collectivité, exprès ou implicite. Selon l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le silence gardé pendant deux mois (et non plus quatre) vaut décision implicite de rejet.

La demande par le préfet de documents annexes nécessaires à l'appréciation de la légalité d'un acte proroge également le délai de recours juridictionnel. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982, la transmission des actes des collectivités locales doit permettre au représentant de l'État de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la légalité des actes à la date où ceux-ci deviennent exécutoires. Dans la ligne de cette décision, le Conseil d'État a reconnu au préfet, dans un arrêt du 13 janvier 1988 «Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements», la possibilité de demander à l'autorité locale, dans le délai de deux mois à compter de la réception de l'acte transmis, de compléter cette transmission par celle des documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée de la légalité de cet acte. Ainsi, en matière de marchés, la possibilité de demander des pièces complémentaires est expressément reconnue au préfet par l'article R. 2131-3 du code général des collectivités territoriales.

La jurisprudence admet désormais une double prorogation du délai de recours par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours gracieux, depuis la décision du Conseil d'État «Département de la Dordogne» du 4 novembre 1996. La jurisprudence a donc consacré l'importance du dialogue préalable à l'engagement d'une procédure contentieuse entre les préfets et les collectivités locales, en adoptant des solutions qui permettent un allongement significatif des délais de recevabilité des déférés.

Concernant les décisions individuelles, une décision de l'assemblée du Conseil d'État du 26 octobre 2001, M.Ternon, a apporté des précisions qui ont des conséquences importantes pour l'exercice du contrôle de légalité. Le Conseil d'État précise que l'administration auteur d'une décision individuelle explicite créatrice de droits dispose d'un délai de quatre mois à compter de sa prise de décision (c'est à dire la signature de l'acte ou la délibération de l'assemblée) pour retirer cet acte, que le délai de recours ait couru ou non à l'égard des tiers, ou que la décision soit devenue définitive à leur égard.

Il faut noter, en premier lieu, que les actes (décisions individuelles explicites créatrices de droit) concernés sont nombreux, en matière de fonction publique territoriale, d'urbanisme et de pouvoirs de police.

En second lieu, la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité, qui forme l'essentiel du contrôle administratif du préfet, va rencontrer des difficultés d'applications.

En effet, en l'état actuel du droit, en matière de contrôle de légalité, il n'existe pas de délai obligatoire de transmission d'un acte par les collectivités territoriales au préfet.

Si l'acte n'a pas été transmis à la préfecture dans les meilleurs délais, il ne sera pas possible concrètement pour le préfet de demander le retrait de l'acte, par un recours gracieux, puisque le délai de retrait sera expiré. Ainsi, la seule possibilité qu'aura le préfet de contester la légalité de l'acte de la collectivité territoriale, sera de déférer l'acte au juge administratif.

En effet, si le préfet ne défère pas cet acte, il peut engager la responsabilité de l'État sur le fondement de la faute lourde pour carence de l'exercice du contrôle de légalité (Conseil d'État, 6 octobre 2000, commune de Saint Florent).

Il a donc été proposé dans le projet de loi sur les responsabilités locales, d'inscrire un délai obligatoire de transmission des décisions individuelles de quinze jours au représentant de l'État, afin de conserver l'efficacité de la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité.

1.2.2. L'aménagement de la procédure contentieuse traduit la fonction éminente du préfet au service de l'État de droit

Ces aménagements consistent, en premier lieu, en une interprétation large du champ d'application du déféré préfectoral quant aux actes concernés. Ainsi, les actes non soumis à l'obligation de transmission peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral, comme l'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 4 novembre 1994, «Département de la Sarthe».

De même, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 28 février 1997, «Commune du Port», qu'une décision implicite d'une collectivité locale, sans acte préalable, peut faire l'objet d'un déféré.

En second lieu, des exceptions aux règles ordinaires de la procédure contentieuse ont été aménagées en faveur du préfet.

Ainsi, le préfet peut intenter un recours en annulation contre un contrat, par dérogation à la règle selon laquelle seules les parties au contrat peuvent contester cet acte devant le juge. Le préfet a la possibilité de déférer, non seulement l'acte unilatéral détachable du contrat, la délibération autorisant la passation du contrat par exemple, mais également le contrat lui-même.

Le préfet est également habilité à déférer des délibérations constituant de simples mesures préparatoires en raison des vices propres qui les entachent. Cette solution a été consacrée par l'arrêt du Conseil d'État du 15 avril 1996 «Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux».

Par ailleurs, le Conseil d'État lors de son arrêt du 21 juin 2000 «ministre de l'équipement, des transports et du logement contre commune de Roquebrune-Cap-Martin» a considéré que les carences de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics engagent la responsabilité de l'État dès lors qu'elles constituent une faute lourde.

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'arrêt du 6 octobre 2000 «ministre de l'intérieur contre commune de Saint Florent».

Cette jurisprudence, eu égard à ses conséquences tant juridiques que financières, a contribué à accroître la vigilance des services investis des missions de contrôle de légalité et budgétaire.

2. ANALYSE STATISTIQUE DE L'EXERCICE DU CONTROLE DE LEGALITE EN 2001, 2002 et 2003.

UN NOUVEAU MODE DE COLLECTE DES DONNEES

Dans le cadre de la généralisation de la globalisation budgétaire à l'ensemble des préfectures en 2004, l'outil informatique de collecte des données, nécessaire au pilotage de leur activité et en particulier au contrôle de gestion, a été amélioré.

Cet outil accroît l'autonomie et la responsabilité des préfectures en matière de gestion, mais est également un outil mutualisé d'information des administrations centrales.

C'est dans ce cadre que sont désormais collectées les données relatives au contrôle de légalité, nécessaires à la fois pour la mesure de l'activité des préfectures et pour l'élaboration du présent rapport.

Ces dispositions nouvelles sont en cohérence avec l'allongement de la périodicité du rapport du gouvernement au Parlement sur l'exercice du contrôle de légalité (pour la porter de un à trois ans), proposé dans le cadre du projet de loi «libertés et responsabilités locales».

Cette mesure permettra de mieux appréhender en tendance les évolutions et les modalités d'exercice du contrôle de légalité dans les départements et les régions.

Toutefois, les problèmes d'adaptation et les nouveaux modes de comptage, liés à la mise en œuvre de ce nouvel outil, conduisent à considérer avec prudence les éléments chiffrés fournis par les préfectures, en particulier pour les années 2001 et 2002.

L'analyse s'appuie sur les tableaux 1 à 4 joints en annexe. Des tableaux complémentaires sont insérés ci-dessous à l'appui des développements.

2.1. Les résultats globaux mettent en évidence le rôle essentiel de la phase précontentieuse du contrôle de légalité

2.1.1. Une stabilisation relative du volume d'actes transmis au contrôle de légalité

Le nombre d'actes transmis par les collectivités locales et leurs établissements publics, qui était de 7 736 756 au titre de l'exercice 2000, s'est élevé à 7 871 379 en 2001, pour s'établir à 7 734 832 en 2002 et 7 735 473 en 2003 (cf. tableau 1, ligne 1 en annexe). Les tableaux 4, 4-1 et 4-2 en annexe détaillent la répartition de ces nombres entre les différentes catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.

• *Evolution annuelle depuis 1993*

La hausse tendancielle observée depuis 1996, se trouve démentie depuis 2000 (cf. en annexe tableau 3). Le tableau ci-dessous présente en pourcentages l'évolution annuelle du nombre d'actes transmis.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
évolution annuelle en %	-3,6%	+3,1%	-6,3%	+17,6%	+4,3%	+12,8%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
évolution annuelle en %	+5,8%	+5,6%	+1,74%	-1,74%	+0,083%

On constate, sur les trois années 2001,2002 et 2003, une stabilisation par rapport à l'année 2000. Il s'agit d'une inflexion significative.

La légère augmentation, observée en 2001, (+1,74%) peut s'expliquer par le renouvellement général des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, intervenu cette année-là.

• Explication de l'évolution par rapport à 2000

Il est enregistré une diminution importante du nombre d'actes transmis dans le domaine de l'urbanisme (-13,9% en 2003 par rapport à 2000) et un accroissement très important dans le domaine de la gestion du personnel (+32% pendant la même période).

L'augmentation du volume d'actes transmis dans le domaine de la commande publique s'est très fortement ralenti depuis l'année 2000 (+2,5%), alors qu'elle variait entre 8 et 16% depuis 1996.

Au titre de l'exercice 2001 :

Il convient de constater que le nombre d'actes transmis en matière de gestion du personnel augmente de 37,54% et diminue de 22% en matière d'urbanisme. Mais, l'évolution n'est jamais linéaire dans ce dernier domaine.

Au titre de l'exercice 2002 :

Il est observé une diminution sensible des actes transmis en matière de commande publique (9,5%).

Au titre de l'exercice 2003 :

Les actes transmis en matière de gestion du personnel augmentent à nouveau de manière sensible (+10,25%). Le volume des actes d'urbanisme se redresse légèrement et les actes de commande publique retrouvent leur niveau de 2001.

Le tableau suivant présente l'évolution de 2001 à 2003 de la répartition des actes transmis selon les principales catégories énumérées aux articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales.

Evolution de la répartition des actes transmis en 2001,2002 et 2003

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 2001	% du total des actes transmis en 2001	Nombre d'actes transmis en 2002	% du total des actes transmis en 2002	Nombre d'actes transmis en 2003	% du total des actes transmis en 2003
Délibérations	3 007 623	38,20%	2 884 434	37,30%	2 759 694	35,60%
Décisions de police	713 949	9,07%	735 599	9,51%	754 059	9,75%
Commande publique	494 805	6,28%	447 548	5,79%	490 480	6,34%
Gestion du personnel	2 029 431	25,80%	2 147 794	27,80%	2 169 800	28,10%
Urbanisme	758 134	9,65%	758 953	9,81%	799 384	10,40%
Autres actes	867 437	11,02%	760 504	9,83%	762 056	9,85%
TOTAL	7 871 379		7 734 832		7 735 473	

2.1.2. Le nombre des observations enregistre une importante diminution

Au titre de l'exercice 2001, 112 114 lettres d'observations ont été émises par les services chargés du contrôle de légalité 96 041 en 2002 et 95 947 en 2003 (cf. tableau 1, ligne 2 en annexe). Les tableaux 4 pour l'exercice 2001, 4-1 pour l'exercice 2002 et 4-2 pour l'exercice 2003 en annexe détaillent la répartition de ces observations selon les principales catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.

• Evolution annuelle depuis 1993

Alors que le nombre des actes soumis au contrôle de légalité s'est stabilisé sur la période 2000-2003, le nombre d'observations formulées a diminué de 35,1% en 2001, de 15% en 2002 et de 0,098% en 2003. Il s'agit là encore d'une inflexion significative, dans la mesure où de tels pourcentages n'avaient jusqu'ici jamais été constatés.

Evolution annuelle du nombre d'observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Evolution annuelle en % des observations	-3,35%	+5,19%	-5,38%	+25,77%	+1,32%	-0,17%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Evolution annuelle en % des observations	-1,41%	-1,17%	-35,10%	-15,00%	-0,098%

• Explication de l'évolution par rapport à 2000

L'évolution du nombre d'observations par rapport à 2000 résulte de variations contrastées selon les catégories d'actes soumis à l'obligation de transmission au préfet, comme le montre le tableau ci-dessous.

Au titre de l'exercice 2001 :

Une forte diminution du nombre d'observations concerne les actes relatifs à la gestion du personnel. Le nombre de lettres d'observation pour cette matière s'élève en 2001 à 20563 contre 25907 en 2000, soit une différence de 5344 représentant une baisse de -20,6 %.

Les lettres d'observations afférentes aux décisions individuelles en matière d'urbanisme enregistrent également une diminution de -27 %, au titre de l'exercice 2001. Le domaine qui enregistre la plus forte diminution du nombre d'observations est la commande publique (-57,79%)

Au titre de l'exercice 2002 :

La commande publique enregistre encore une forte diminution (-29,9%). Au contraire, les observations relatives aux actes d'urbanisme augmentent de 15,4%, les observations relatives aux actes de personnel se stabilisent(-0,91%).

Au titre de l'exercice 2003 :

La courbe des observations en matière de commande publique se redresse (+21,6%). Celle relative aux actes d'urbanisme fléchit à nouveau (-2,34%) et celle relative au personnel diminue de 9,1%.

Les observations émises en matière d'urbanisme ont décliné de 18% en moyenne sur trois ans, celles relatives à la commande publique de 50%, celles relatives à la gestion du personnel de 28,5%.

Ces évolutions peuvent s'expliquer de la manière suivante :

Dans le domaine de l'urbanisme, elles ne sont jamais linéaires. En matière de personnel, il s'agit au contraire d'une tendance qui se confirme au fil des années. Cette gestion, très encadrée, est de mieux en mieux maîtrisée par les collectivités. Pour la commande publique, le renouvellement général des conseils municipaux et la nécessité de s'adapter au nouveau code des marchés publics se traduisent par ce fléchissement.

Certains programmes d'investissement ont pu ainsi être retardés.

Les enjeux financiers majeurs représentés par la commande publique impliquent, en effet, d'être particulièrement sourcilleux dans ce domaine. Par ailleurs, fruit de l'empilement de réformes ponctuelles et successives, ainsi que de la superposition des règles d'origine européenne et nationale, le code des marchés publics est progressivement devenu d'une lecture difficile et incertaine pour les acheteurs publics.

L'institution par la loi du 11 Décembre 2001(MURCEF) d'un seuil de 90 000 euros pour la transmission obligatoire des marchés conclus sans formalités préalables s'est traduite par une diminution des actes de commande publique soumis au contrôle de légalité.

Evolution de la répartition des observations en 2001,2002 et 2003

Observations par matières	nombre d'observations en 2001	% du total des observations en 2001	nombre d'observations en 2002	% du total des observations en 2002	Nombre d'observations en 2003 et % du total en 2003
Délibérations	44 658	39,80%	35 566	37,00%	35 209/ 36,70%
Décisions de police	3 330	2,97%	3 425	3,56%	3 694/ 3,85%
Commande publique	22 862	20,40%	16 084	16,70%	19 551/ 20,40%
Personnel	20 553	18,30%	20 374	21,20%	18 521/ 19,30%
Urbanisme	9 188	8,20%	10 601	11,00%	10 354/ 10,80%
Autres actes	1 1513	10,30%	9 991	10,40%	8 618/ 9,00%
TOTAL	112 114		96 041		95 947

• Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations : les taux d'observations

Le tableau ci-dessous compare les évolutions annuelles en pourcentages des nombres d'actes transmis et d'observations. Les évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations montrent, en tendance de longue durée, une diminution du nombre d'observations malgré un pic en 1996 par rapport à celle du nombre d'actes transmis. Cette tendance s'est fortement accélérée depuis l'année 2000.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis et du nombre d'observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Evolution annuelle en % des observations	-3,35%	+5,19%	-5,38%	+25,77%	+1,32%	-0,17%
Evolution annuelle en % des actes	-3,60%	+3,10%	-6,30%	+17,60%	+4,30%	+12,80%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Evolution annuelle en % des observations	-1,41%	-1,17%	-35,10%	-15,00%	-0,098%
Evolution annuelle en % des actes	+5,80%	+5,60%	+1,74%	-1,74%	+0,083%

Alors que le nombre d'actes transmis demeure quasiment stable sur les trois années 2001,2002 et 2003, les lettres d'observations diminuent de 35% puis de 15% , les deux premières années.

Le contrôle de légalité, à défaut d'assurer un contrôle exhaustif de tous les actes, définit une stratégie de contrôle en fonction de la catégorie des actes.

Les stratégies locales, de plus en plus nombreuses, mises en place par les préfets, expliquent cette tendance qui se traduit par une diminution du taux d'observation. Le tableau ci-dessous présente l'évolution annuelle des taux d'observations. Le taux d'observations évolue depuis 1990 entre 2,25 % et 3,00 %.

Le taux d'observation s'établit au titre de 2003 à 1,24 % son niveau le plus bas depuis 1990.

Evolution annuelle du taux d'observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Evolution annuelle en % des observations	-3,35%	+5,19%	-5,38%	+25,77%	+1,32%	-0,17%
Taux d'observations total	2,72%	2,77%	2,80%	3,00%	2,91%	2,57%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Evolution annuelle en % des observations	-1,41%	-1,17%	-35,10%	-15,00%	-0,098%
Taux d'observations total	2,40%	2,25%	1,43%	1,24%	1,24%

2.1.3. Le nombre de recours déposés devant les juridictions administratives ne marque pas d'évolution linéaire.

Le nombre de recours intentés s'est élevé à 1 605 en 2003 (cf. tableau 1, ligne 5 en annexe), contre 1 264 au titre de l'exercice 2002 et 1 652 au titre de l'exercice 2001.

Il diminue, en moyenne, de 6,3% sur l'ensemble de la période.

Il convient de noter que le taux de retrait (pourcentage d'actes retirés ou réformés par rapport au total des lettres d'observations) est de 77,3% en 2001, 82,3% en 2002 et 83,4% en 2003.

Ces chiffres soulignent l'importance de la phase précontentieuse du contrôle de légalité et de la fonction de conseil aux collectivités exercée par les préfetures.

• Evolution annuelle depuis 1993

La comparaison dans le temps montre que ce chiffre n'obéit pas à une loi d'évolution linéaire (cf. en annexe tableau 3, ligne 3 pour les données en valeurs absolues). Le nombre de recours diminuait depuis 1995. Il augmente à nouveau au titre des exercices 1998 et 1999 (+ 6,5 % et + 8,0 %) pour à nouveau diminuer en 2000 de - 8,3 %. Toutefois, cette diminution s'accélère très fortement, en particulier en 2002 et 2003.

Évolution annuelle du nombre de recours

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Evolution annuelle en % des recours	+16,50%	+13,20%	-16,00%	-2,82%	-17,24%	+6,53%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total de recours	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Evolution annuelle en % des recours	+8,04%	-8,30%	-3,60%	-23,50%	+27,00%

• Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'actes transmis et du nombre de recours : les taux de recours par rapport aux actes

Le calcul des taux de recours par rapport au nombre d'actes transmis (nombre de recours rapporté au nombre d'actes transmis) montre sur dix ans qu'ils varient à l'intérieur d'une fourchette dont la valeur haute est 0,045 % (en 1994) et dont la valeur basse est 0,022 % (en 2000) comme le montre le tableau suivant.

Il est possible de constater cependant que durant les années 1991 à 1995 ce taux était en moyenne de 0,041 % (variation de +/- 0,007). Au titre des exercices 1997 à 2000, ce taux a diminué pour atteindre en moyenne 0,024 % (variation de +/- 0,002 %).

Il évolue légèrement à la baisse- 0,020% en 2003, pour 0,021% en 2001 et un creux de 0,016% en 2002.

Cette quasi stagnation est le résultat de la stabilisation du nombre d'actes transmis alors que dans le même temps le nombre de recours décroît.

Évolution annuelle des taux de recours par rapport aux actes

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Taux %	0,041%	0,045%	0,040%	0,033%	0,026%	0,025%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre total de recours	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Taux %	0,025%	0,022%	0,021%	0,016%	0,020%

• Comparaison des évolutions annuelles du nombre d'observations et du nombre de recours :
les taux de recours par rapport aux observations

Ce taux permet de déterminer la proportion des actes ayant donné lieu à observation qui sont finalement déferés par le préfet.

Le taux de recours par rapport au nombre d'observations (nombre de recours rapporté au nombre d'observations) permet d'apprécier l'incidence des déferés préfectoraux portant sur les actes ayant donné lieu à une lettre d'observations. Il évolue à l'intérieur d'une fourchette dont la valeur haute est 1,62 % (en 1994) et la valeur basse 0,91 % (en 1997) comme le montre le tableau ci-dessous.

Il convient de constater que pareillement au taux de recours par rapport au nombre d'actes transmis, ce taux qui se stabilisait pour les exercices 1991 à 1995 à 1,48 % a fortement diminué durant les exercices 1997 à 2000 pour ne représenter, en moyenne, que 0,98 %. Ce taux se redresse fortement -1,47% en 2001-1,32% en 2002-1,67% en 2003. Il retrouve ainsi la valeur haute de la fourchette.

L'augmentation de ce taux constitue une inflexion notable de la tendance constatée depuis un certain nombre d'années. Le nombre d'observations est en forte diminution, mais celles qui demeurent semblent trouver leur résolution à travers le retrait ou la réforme des actes en cause qui rend inutile le dépôt d'un recours. La baisse sensible du nombre de recours, constatée depuis 1996, demeure, mais elle est maintenant en décalage avec celle relevée sur les observations.

Evolution annuelle des taux de recours par rapport aux observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Taux %	1,51%	1,62%	1,44%	1,11%	0,91%	0,97%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Nombre total de recours	1868	1713	1652	1264	1605
Taux %	1,06%	0,99%	1,47%	1,32%	1,67%

2.1.4. Observations sur les procédures contentieuses

• Le nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs sur recours des préfets s'est élevé au titre de l'exercice 2001 à 613, à 645 au titre de l'exercice 2002 et à 546 au titre de l'exercice 2003.

Le tableau 3 en annexe (ligne 4) présente l'évolution annuelle du nombre de jugements rendus par les tribunaux administratifs.

• Le sens des décisions des tribunaux administratifs enregistre une hausse significative des décisions favorables aux préfets, au titre de l'exercice 2003, dans 92 % des cas contre 94 % en 2001 et 2002, alors qu'elles étaient, en moyenne, de 75 à 80% dans la décennie écoulée (cf. tableau 3, ligne 5 en annexe présentant l'évolution annuelle du nombre de jugements favorables à la thèse du préfet). Les taux de succès du tableau ci-dessous concernent les jugements rendus dans l'année civile, quelle que soit l'année où le recours a été déposé.

• L'exercice du contrôle de légalité souffre parfois de la longueur des délais de jugement. Des décisions en matière de marché public, ou concernant des autorisations d'occupation du sol, sont rendues après l'exécution du marché ou la réalisation des travaux et perdent ainsi de leur efficacité. La même remarque peut être formulée pour les référés-suspensions.

Il est donc souhaitable que les préfets, en particulier pour les marchés publics ainsi que pour les délégations de service public, recourent à la procédure du 4^{ème} alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales qui permet de suspendre l'exécution d'un contrat ou d'une convention durant un mois maximum ou jusqu'au jugement de la juridiction administrative.

Evolution annuelle des taux de succès en première instance

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jugements rendus par le tribunal administratif	1 072	1 067	989	1 020	948	794
Jugements favorables du tribunal administratif	767	839	751	840	683	618
Taux de succès en %	71,55%	78,63%	75,94%	82,35%	72,05%	77,83%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Jugements rendus par le tribunal administratif	966	1 027	613	645	546
Jugements favorables du tribunal administratif	736	745	576	606	502
Taux de succès en %	76,19%	72,54%	94%	94%	92%

• Le taux d'appel contre les jugements au fond prononcés en 2001, 2002 et 2003 devant les cours administratives d'appel s'est élevé respectivement à 7,20%, 3 % et 11,9%.

L'évolution annuelle du taux d'appel (cf. tableau 3, ligne 5, en annexe, pour les données en valeurs absolues) montre une grande variabilité du taux en fonction des années comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution annuelle des taux d'appel

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jugements rendus par le tribunal administratif	1 072	1 067	989	1 020	948	794
Nombres d'appels	147	182	133	133	168	113
Taux d'appels %	13,71%	17,06%	13,45%	13,04%	17,72%	14,23%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Jugements rendus par le tribunal administratif	966	1 027	613	645	546
Nombres d'appels	101	111	44	19	65
Taux d'appels %	10,46%	10,81%	7,20%	3%	11,9%

• Le nombre de procédures d'urgence (référés) s'est élevé à 341 en 2001, 279 en 2002 et 445 en 2003 contre 555 en 1997. On enregistre ainsi une diminution des procédures d'urgence. Elles accompagnaient un tiers des référés en 1998, elles ne concernaient plus que 20 % et 23 % des requêtes au titre des exercices 1999 et 2000. Elles représentent 20,7% en 2001, 22,1% en 2002 et 27,7% en 2003.

Cette évolution traduit la mise en œuvre d'une procédure de conseil et de coopération renforcée des divers services déconcentrés de l'État permettant de prévenir, en amont de la prise de décisions, les collectivités locales de l'illégalité de leurs actes.

Toutefois, la mise en œuvre de ces procédures est souvent rendue difficile par le court délai imparti aux préfets, notamment pour les marchés publics.

2.2. Les grands domaines sur lesquels porte le contrôle de légalité présentent des dynamiques de contrôle différentes

Après l'analyse globale de l'exercice du contrôle de légalité, l'analyse par domaines (gestion du personnel, urbanisme et commande publique) a pour objet de présenter, pour chacun d'entre eux, les principales données chiffrées et les conclusions qui peuvent en être tirées.

Les tableaux 4, 4-1 et 4-2 en annexe présentent les statistiques relatives aux actes transmis et aux observations émises sur leur légalité répartis selon la nature des actes soumis à transmission au préfet, en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales. Le tableau 1 en annexe présente la répartition de l'objet des recours en 2001, 2002 et 2003. Le tableau 2 en annexe présente l'évolution dans le temps de cette répartition.

2.2.1. La répartition des actes transmis fait apparaître plusieurs grands domaines

• Observations générales

Répartition des actes transmis

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 2001	% du total des actes transmis en 2001	Nombre d'actes transmis en 2002	% du total des actes transmis en 2002	Nombre d'actes transmis en 2003 et % du total des actes transmis
Délibérations	3 007 623	38,20%	2 884 434	37,30%	2759694/ 35,60%
Décisions de police	713 949	9,07%	735 599	9,51%	754059/ 9,75%
Gestion du personnel	2 029 431	25,80%	2 147 794	27,80%	2169800/ 28,10%
Commande publique	494 805	6,28%	447 548	5,79%	490480/ 6,34%
Urbanisme	758 134	9,65%	758 953	9,81%	799384/ 10,40%
Autres actes	867 437	11,02%	760 504	9,83%	762056/ 9,85%
TOTAL	7 871 379		7 734 832		7 735 473

En dehors des délibérations, les principaux domaines sur lesquels portent les actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité sont, au titre de l'exercice 2003, les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel (28 % des actes transmis), les décisions individuelles en matière d'urbanisme (10,4 %), l'exercice des pouvoirs de police (9,75 %) et la commande publique (6,3 %).

Cette répartition est assez stable depuis 1990, sauf pour les décisions individuelles en matière de gestion du personnel qui enregistrent une hausse significative par rapport à l'année 2000 (19%).

• L'évolution annuelle du nombre de décisions individuelles transmises en matière de fonction publique territoriale est marquée par une croissance très importante.

Ce nombre a en effet fortement augmenté depuis 2000 : +37,54% en 2001, +5,83% en 2002 , +10,25% en 2003, alors que le nombre total d'actes reçus est demeuré globalement stable

pendant la même période. La part des actes relatifs à la gestion du personnel, par rapport au total des actes transmis, est passée de 19% en 2000 à 28% en 2003.

Cette évolution peut s'expliquer par l'important développement de l'intercommunalité, généré par la loi no 99-586 du 12 Avril 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il est intéressant de noter que 83,9% de ces actes ont été effectivement contrôlés en 2001, 68,8% en 2002 et 83,6% en 2003.

Evolution annuelle du nombre de décisions individuelles transmises en matière de fonction publique territoriale et du nombre d'observations afférents

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre d'actes relatifs à la gestion du personnel transmis	1 050 000	1 075 000	1 136 000	1 155 000	1 163 000	1 333 325
Part des actes relatifs à la gestion du personnel sur le total des actes transmis	20,26%	20,11%	22,69%	19,61%	18,93%	19,24%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-3,59%	+3,15%	-6,32%	17,64%	+4,33%	+12,77%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à la gestion du personnel transmis	+3,55%	+2,38%	+5,67%	+1,67%	+0,69%	+14,65%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre d'actes relatifs à la gestion du personnel transmis	1 375 503	1 475 580	2 029 431	2 147 794	2 169 800
Part des actes relatifs à la gestion du personnel sur le total des actes transmis	18,77%	19,07%	25,78%	27,76%	28,05%
Evolution annuelle en % des actes transmis	+5,76%	+5,56%	+1,74%	-1,74%	+0,083%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à la gestion du personnel transmis	+3,16%	+7,28%	+37,54%	+5,83%	+10,25%

• Le nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme n'obéit pas à une règle de progression bien caractérisée. Après une relative stagnation de ce nombre de 1994 à 1996, une croissance régulière a été enregistrée depuis 1997. Il a sensiblement décru en 2001 et 2002 pour remonter en 2003, sans que cela puisse préjuger d'une évolution tendancielle.

66,9% de ces actes ont été effectivement contrôlés en 2001, 71,7% en 2002 et 70,2% en 2003.

Evolution annuelle du nombre de décisions individuelles transmises en matière d'urbanisme

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre d'actes relatifs à l'urbanisme transmis	730 000	729 000	731 000	732 000	775 000	830 145
Part des actes relatifs à l'urbanisme sur le total des actes transmis	14,09%	13,64%	14,60%	12,43%	12,61%	11,98%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-3,59%	+3,15%	-6,32%	+17,64%	+4,33%	12,77%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à l'urbanisme transmis	+37,48%	-0,14%	+0,27%	+0,14%	+5,87%	+7,12%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre d'actes relatifs à l'urbanisme transmis	861 708	924 567	758 134	758 953	799 384
Part des actes relatifs à l'urbanisme sur le total des actes transmis	11,76%	11,95%	9,65%	9,81%	10,40%
Evolution annuelle en % des actes transmis	+5,76%	+5,56%	+1,74%	-1,74%	+0,083%
Evolution annuelle en % des actes relatifs à l'urbanisme transmis	+3,80%	+7,29%	-22%	+0,01%	+5,60%

• Le nombre d'actes transmis en matière de commande publique, après une période de relative stabilité de 1988 à 1996, a eu tendance à progresser de façon significative en 1997 (+8,2 %) et 1998 (+ 15,7 %).

Au titre de l'exercice 1999 la progression est demeurée forte, à savoir (+9,0 %). En revanche, en 2000, la progression n'est que de (+7,5 %). La progression s'est très fortement ralentie depuis 2000 (+2,6% sur trois ans). 65,6% des actes de commande publique ont été effectivement contrôlés en 2001, 63,2% en 2002 et 79,1% en 2003. Cette moindre croissance est au moins pour partie la résultante de l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics en Mars 2001. En effet, les dispositions de ce nouveau dispositif réglementaire prévoient entre autres un allègement du formalisme et un rehaussement des seuils pour les marchés publics passés sans formalités préalables à 700 000 F ttc (90 000 € ht) au lieu de 300 000 F.

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis. Marchés et contrats

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810
Nombre d'actes relatifs aux marchés transmis	291 000	306 000	315 000	329 000	356 000	411 901
Part des actes relatifs aux marchés sur le total des actes transmis	5,62%	5,72%	6,29%	5,59%	5,79%	5,94%
Evolution annuelle en % des actes transmis	-3,59%	-3,15%	-6,32%	+17,64%	+4,33%	+12,77%
Evolution annuelle en % des actes relatifs aux marchés transmis	-3,32%	+5,15%	+2,94%	+4,44%	+8,21%	+15,70%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre d'actes relatifs aux marchés transmis	449 012	482 606	494 805	447 548	490 480
Part des actes relatifs aux marchés sur le total des actes transmis	6,13%	6,24%	6,28%	5,79%	6,34%
Evolution annuelle en % des actes transmis	+5,76%	+5,56%	+1,74%	-1,74%	+0,083%
Evolution annuelle en % des actes relatifs aux marchés transmis	+9,01%	+7,48%	+2,50%	-9,50%	+9,60%

2.2.2. L'évolution dans le temps de la répartition des observations par domaine met en évidence des dynamiques différentes.

• Observations générales

Il convient de constater que si les délibérations, qui représentent en 2003, 35,6 % des actes transmis, donnent lieu à 36,7 % des observations, les marchés publics qui ne représentent que 6,34 % des actes transmis génèrent 20,4 % des observations.

Répartition des observations

Observations par matières	nombre d'observations en 2001	% du total des observations en 2001	Nombre d'observations en 2002	% du total des observations en 2002	Nombre d'observations en 2003 et % du total
Délibérations	44 658	39,80%	35 566	37,00%	35209/ 36,7%
Décisions de police	3 330	2,97%	3 425	3,56%	3694/ 3,85%
Commande publique	22 862	20,40%	16 084	16,70%	19551/ 20,4%
Gestion du personnel	20 563	18,30%	20 374	21,20%	18521/ 19,3%
Urbanisme	9 188	8,20%	10 601	11,00%	10354/ 10,8%
Autres actes	11 513	10,30%	9 991	10,40%	8618/ 9%
TOTAL	112 114		96 041		95 947

• La diminution du taux d'observations des décisions individuelles en matière de fonction publique territoriale

De 1991 à 1996, la part du total des observations concernant le domaine des décisions individuelles relatives à la gestion du personnel diminuait. Cette tendance s'est inversée au titre de 1997 et 1998 où le total des observations a progressé chaque année d'environ 1 % évoluant de 15,9 % à 17,4 %.

En 1999 et 2000, le nombre des observations pour cette catégorie de décisions s'est stabilisé à 15 % de l'ensemble des observations produites.

La tendance se renverse à partir de 2001, oscillant entre 18,3% et 21,2%.

L'évolution annuelle du nombre d'observations concernant les décisions individuelles relatives à la gestion du personnel redevient inférieure à celle du nombre total des observations. Au titre de 2003, l'évolution annuelle des observations afférentes à la gestion du personnel est de -9,1 % contre -0,098 % pour l'ensemble des actes, après une inversion de la courbe en 2001 et 2002.

Le taux d'observations (nombre d'observations rapporté au nombre des actes reçus) qui se stabilisait, jusqu'en 1999 autour de 2%, n'a cessé de diminuer depuis l'année 2000, s'établissant à 0,85% en 2003, après 1,01% en 2001 et 0,94% en 2002.

Il convient de souligner que depuis 1994 le taux d'observations en matière de décisions individuelles relatives à la gestion du personnel reste inférieur au taux d'observation moyen, tous domaines confondus. Ainsi, en 2001, il est de 1,01 % pour un taux moyen de 1,43 %, en 2002, il est égal à 0,94 % et en 2003 à 0,85%, pour un taux moyen de 1,24 %.

Évolution annuelle de la part des décisions individuelles relatives à la gestion du personnel dans les observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Nombre d'observations afférentes à la gestion du personnel	29 475	28 095	29 041	28 005	29 072	31 103
Part des observations relatives à la gestion du personnel dans le total des observations	20,91%	18,95%	20,70%	15,87%	16,26%	17,43%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à la gestion du personnel	-13,68%	-4,68%	+3,37%	-3,57%	+3,81%	+6,99%
Taux d'observations en matière de gestion du personnel	2,81%	2,61%	2,56%	2,42%	2,50%	2,33%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Nombre d'observations afférentes à la gestion du personnel	26 447	25 907	20 563	20 374	18 521
Part des observations relatives à la gestion du personnel sur le total des observations	15,03%	14,90%	18,30%	21,20%	19,30%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à la gestion du personnel	-14,97%	-2,04%	-20,60%	-0,91%	-9,10%
Taux d'observations en matière de gestion du personnel	1,92%	1,76%	1,01%	0,94%	0,85%

• L'évolution des décisions individuelles en matière d'urbanisme.

La part des décisions individuelles en matière d'urbanisme dans le total des actes transmis diminue depuis 2001 pour se situer autour de 10%, alors qu'elle était de 12%. Leur part dans le nombre total des observations remonte au cours de la même période à hauteur de 11%, elle se situait depuis 1996 autour de 7%.

Le nombre de lettres d'observations, toutes matières confondues, enregistrait depuis 1998 une diminution faible mais constante. Cette diminution s'est accélérée de manière importante : -35% en 2001, -15% en 2002, -1% en 2003. En revanche, le nombre de lettres d'observations relatives aux décisions individuelles en matière d'urbanisme fluctue sur les trois années, mais avec une très nette tendance à la baisse par rapport à l'année 2000. Il enregistre une forte baisse au titre de l'exercice 2001 (-27 %) suivie d'une hausse à l'exercice suivant (+15,4%) et d'une nouvelle baisse en 2003 (-2,34%).

Le taux d'observations afférent aux décisions individuelles en matière d'urbanisme qui, de 1994 à 1997, oscillait entre 1,85 % et 2,11 %, a chuté au titre de 1998 à 1,52 %, soit 1 % de moins que le taux d'observations total. Il se stabilisait au titre des exercices 1999 et 2000 respectivement à 1,34 % et 1,37 %. Il diminue légèrement (1,10% en 2002 et 1,29% en 2003).

Cette chute du nombre des lettres d'observations peut s'expliquer, face à une croissance du nombre d'actes à contrôler, par la mise en place de stratégies locales du contrôle de légalité axées tant sur les catégories d'édifices représentant des risques particuliers (ERP, bâtiment de grande hauteur) que sur les zones dites sensibles (zones inondables, littorales).

Évolution annuelle de la part des décisions individuelles en matière d'urbanisme dans les observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Nombre d'observations afférentes à l'urbanisme	12 190	13 503	14 406	13 650	16 378	12 584
Part des observations relatives à l'urbanisme sur le total des observations	8,65%	9,11%	10,27%	7,74%	9,16%	7,05%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à l'urbanisme	+10,76%	+10,77%	+6,69%	-5,25%	+19,99%	-23,17%
Taux d'observations en matière d'urbanisme	1,67%	1,85%	1,97%	1,86%	2,11%	1,52%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Nombre d'observations afférentes à l'urbanisme	11 556	12 635	9188	10 601	10 354
Part des observations relatives à l'urbanisme sur le total des observations	6,57%	7,27%	8,20%	11%	10,80%
Evolution annuelle en % des observations afférentes à l'urbanisme	-8,17%	+9,34%	-27%	+15,40%	-2,34%
Taux d'observations en matière d'urbanisme	1,34%	1,37%	1,48%	1,10%	1,29%

• Les observations relatives à la commande publique diminuent de manière très importante.

Elles ne représentent qu'environ 6 % du total des actes transmis depuis 1990 mais génèrent plus de 20 % des observations émises.

Hormis en 1991, le nombre d'observations relatives aux marchés et contrats a toujours été en progression. Il chute de manière vertigineuse, descendant au dessous des niveaux constatés dans la décennie écoulée (39531 en 2000 ,22862 en 2001,16084 en 2002,19551 en 2003). Le taux d'observations, qui oscillait entre 8 et 10%, s'effondre. En 2001, 2002 et 2003, il est respectivement de 4,62%, 3,59% et 3,98 %, mais il demeure supérieur au taux d'observations total qui est, pour les trois années considérées, de 1,43%, 1,24% et 1,24%.

Évolution annuelle de la part des marchés et contrats dans les observations

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total d'observations	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442
Nombre d'observations afférentes aux marchés	26 766	27 644	32 314	32 952	33 759	36 365
Part des observations relatives aux marchés sur le total des observations	18,99%	18,65%	23,04%	18,68%	18,89%	20,38%
Evolution annuelle en % des observations afférentes aux marchés	+5,26%	+3,28%	+16,89%	+1,97%	+2,45%	+7,72%
Taux d'observations en matière de marchés	9,20%	9,03%	10,26%	10,02%	9,48%	8,83%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Nombre d'observations afférentes aux marchés	39 022	39 531	22 862	16 084	19 551
Part des observations relatives aux marchés sur le total des observations	22,18%	22,74%	20,39%	16,75%	20,38%
Evolution annuelle en % des observations afférentes aux marchés	+7,31%	1,30%	-57,79%	-29,90%	+21,60%
Taux d'observations en matière de marchés	8,69%	8,19%	4,62%	3,59%	3,98%

2.2.3. L'évolution dans le temps de la répartition des recours par domaine confirme pour l'essentiel ces dynamiques d'évolution

• En 2001, 2002 et 2003

Le tableau 1 en annexe montre que les recours concernent par ordre d'importance la gestion du personnel (35 %, 30% et 48%), l'urbanisme (16%, 22% et 23%) et la commande publique (22%, 16% et 11%). Ces trois domaines représentent, en 2003, 82 % des recours.

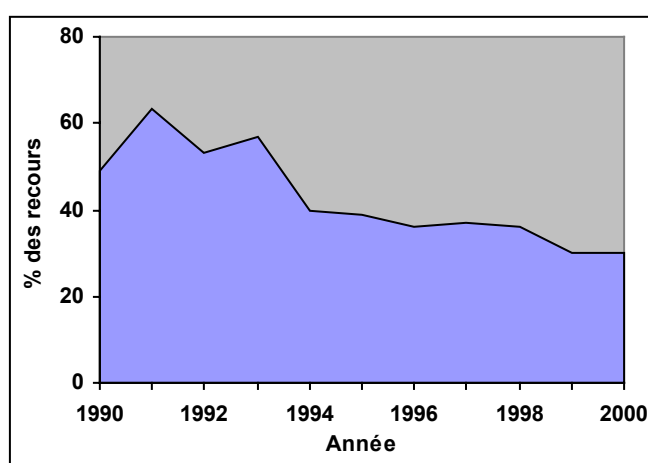
Comparaison de la répartition par domaine des recours

Recours par matières	Nombre des recours en 2001 et % du total des recours	Nombre des recours en 2002 et % du total des recours	Nombre des recours en 2003	% du total des actes transmis en 2000
Personnel	476 / 28,80%	313 / 24,80%	769	47,90%
Urbanisme	221 / 13,40%	227 / 18,00%	369	23,00%
Commande publique	300 / 18,10%	164 / 13,00%	178	11,10%
Autres actes	655 / 39,65%	560 / 44,31%	289	18,00%
TOTAL	1652	1264	1605	

• Une augmentation des recours en 2003 en matière de fonction publique territoriale

La gestion du personnel voit sa part augmenter dans le total des recours, passant de 28,8 % en 2001 à 47,9 % en 2003 et retrouve le niveau de 1990. Le tableau 2 en annexe présente l'évolution annuelle de la part des recours ayant pour objet des décisions en matière de personnel.

Pourcentage sur le total des déferés des recours concernant la fonction publique territoriale



Cette évolution peut s'expliquer par une combinaison de facteurs :

- le recrutement et l'emploi de contractuels reste une source importante de contentieux ;
- la modification du temps de travail hebdomadaire, la mise en œuvre des régimes indemnitaires font l'objet de nombreux recours ;
- l'application de la loi sur la résorption de l'emploi précaire a généré de nombreuses difficultés.

Evolution annuelle des recours. Fonction publique territoriale

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Nombre de recours relatifs à la fonction publique	1 210	956	783	704	607	616
Evolution annuelle en % de tous les recours	+16,52%	+13,19%	-16,02%	-2,82%	-17,24%	+6,53%
Evolution annuelle en % des recours afférents à la fonction publique	+25,52%	-20,99%	-18,10%	-10,09%	-13,78%	+1,48%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total de recours	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Nombre de recours relatifs à la fonction publique	565	508	476	313	769
Evolution annuelle en % de tous les recours	+8,04%	-8,30%	-3,56%	-23,50%	+27,00%
Evolution annuelle en % des recours afférents à la fonction publique	-8,28%	-10,09%	-9,37%	-34,30%	+145,60%

• A l'inverse, l'urbanisme est passé entre 2001 et 2003 de 13 % à 23 % du total des recours

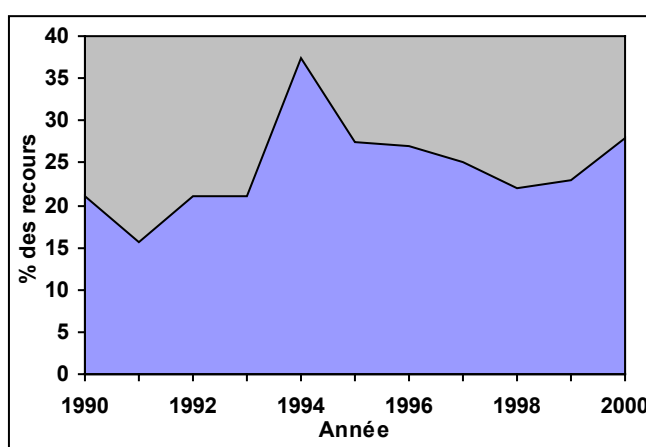
80% des recours en matière d'urbanisme portent sur les permis de construire.

Le tableau 2. en annexe présente l'évolution annuelle de la part du total des recours ayant pour objet des actes en matière d'urbanisme.

Le pourcentage des recours rapporté au nombre total de recours ,après avoir connu une inflexion à la baisse en 2001 et 2002, a retrouvé en 2003 le niveau moyen constaté depuis une dizaine d'années.

Le nombre de recours a présenté une forte diminution de 1995 à 1998 Il a enregistré une progression de 13,8 % en 1999 et de 11,7 % en 2000. Il est revenu en 2003 au niveau de 1998.

Pourcentage sur le total des déferés des recours concernant l'urbanisme



Évolution annuelle des recours. Urbanisme

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Nombre de recours relatifs à l'urbanisme	455	901	556	529	397	376
Evolution annuelle en % de tous les recours	+16,52%	+13,19%	-16,02%	-2,82%	-17,24%	+6,53%
Evolution annuelle en % des recours afférents à l'urbanisme	+16,97%	+98,02%	-38,29%	-4,86%	-24,95%	-5,29%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total de recours	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Nombre de recours relatifs à l'urbanisme	428	478	221	227	369
Evolution annuelle en % de tous les recours	+8,04%	-8,30%	-3,56%	-23,50%	+27,00%
Evolution annuelle en % des recours afférents à l'urbanisme	+13,83%	+11,68%	-53,75%	+2,76%	+62,60%

• Les marchés et contrats sont passés sur la période de 18 % à 11 % du nombre total des recours

Il est possible d'observer une certaine progression des pourcentages depuis 1995, mais la courbe s'est infléchi depuis 2001. Le tableau 2 en annexe présente l'évolution annuelle de la part du total des recours ayant pour objet un marché ou un contrat.

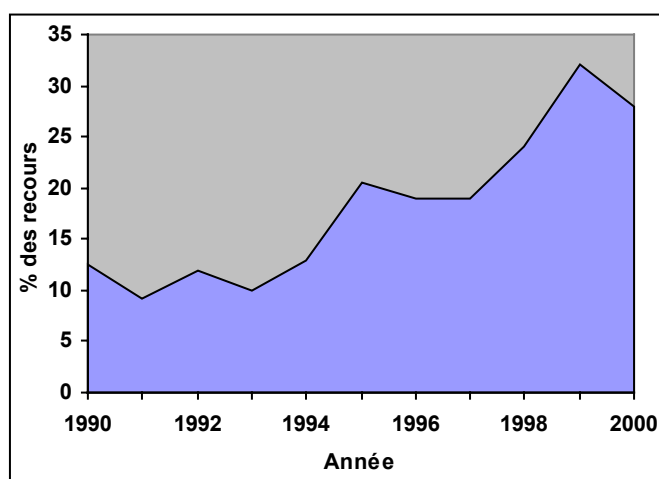
Le nombre de recours avait décliné durant les exercices 1996 et 1999, à savoir respectivement :

- 10,0 % et - 19,7 %. Au titre de l'exercice 1998, il avait progressé fortement de 37 %. Cette progression a continué au titre de l'exercice 1999 pour enregistrer une évolution de + 43 %. En 2000, il a cependant enregistré une diminution de - 19,9 %, supérieure à celle enregistrée sur l'ensemble des recours (- 8,3 %).

Il a très fortement décliné en 2001 (-37%) et en 2002 (-45%) et est légèrement remonté en 2003 (+8,54%)

Cette diminution peut s'expliquer, comme en matière d'actes transmis et de lettres d'observations, par le fait que nombre de collectivités semblent avoir retardé le lancement de certains programmes, compte tenu des nécessités d'adaptation au nouveau code des Marchés publics.

Pourcentage sur le total des déferés des recours concernant les marchés et contrats



Évolution annuelle des recours. Marchés et contrats

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre total de recours	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729
Nombre de recours relatifs aux marchés et contrats	214	314	418	376	302	414
Evolution annuelle en % de tous les recours	+16,52%	+13,19%	-16,02%	-2,82%	-17,24%	+6,53%
Evolution annuelle en % des recours afférents aux marchés et contrats	-2,28%	+46,73%	+33,12%	-10,05%	-19,68%	+37,09%

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total de recours	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Nombre de recours relatifs aux marchés et contrats	594	476	300	164	178
Evolution annuelle en % de tous les recours	+8,04%	-8,30%	-3,56%	-23,50%	+27,00%
Evolution annuelle en % des recours afférents aux marchés et contrats	+43,48%	-19,87%	-37,00%	-45,33%	+8,54%

3. FACE AUX DIFFICULTES DE L'EXERCICE DU CONTRÔLE DE LEGALITE, LES PREFECTURES ONT DEVELOPPE LE CONSEIL JURIDIQUE, L'INTERMINISTERIALITE ET LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE LOCALE DANS L'EXERCICE DU CONTRÔLE.

3.1. L'exercice du contrôle de légalité par les préfets devient de plus en plus difficile.

3.1.1. L'environnement juridique requiert désormais des capacités développées d'expertise juridique.

Le droit applicable aux actes des collectivités territoriales est un droit en évolution constante. La jurisprudence y tient un rôle important, par sa fonction d'interprétation du droit. La doctrine administrative joue également un rôle essentiel d'explicitation de la règle de droit. Ceci est particulièrement vérifié en matière de fonction publique territoriale dont l'interprétation précise des règles suscite des difficultés récurrentes, par exemple en matière de régimes indemnitaires ou de recrutement d'agents contractuels. C'est également le cas pour les marchés publics, et dans une moindre mesure pour les délégations de service public. En outre, le code des marchés publics accueille désormais largement le droit communautaire. L'urbanisme est concerné lorsque les dispositions relatives à l'eau, aux paysages, aux espaces remarquables, au littoral, par exemple, doivent être appliquées sur un même territoire.

Certes, la complexité du droit n'est que le reflet de la diversité des enjeux au sein desquels s'inscrit l'action des collectivités locales. Mais elle requiert de ces dernières une capacité d'expertise juridique qui peut faire défaut, notamment dans les petites collectivités. La même remarque peut parfois être faite pour les services de l'État chargés du contrôle de légalité, notamment dans les sous-préfectures d'arrondissements ruraux. Par exemple, la réforme des procédures d'urgences par la loi du 30 juin 2000, qui permet notamment d'obtenir la suspension automatique d'un acte en certaines matières sans avoir à démontrer l'urgence d'une telle mesure (art. L. 554-1 du CJA), loin de produire les effets escomptés, est très peu utilisée par les préfetures, qui considèrent souvent comme impossible l'analyse de l'acte et l'introduction d'un référé suspension dans les dix jours suivant sa réception.

Il en résulte, pour les collectivités comme pour les services qui les contrôlent, la nécessité de mobiliser et d'améliorer les compétences juridiques dont ils disposent afin de donner au concept d'État de droit toute sa portée.

A cet effet, la formation des agents des préfetures participant à l'exercice du contrôle de légalité est assurée par des stages, nationaux ou déconcentrés, dont le contenu s'efforce de répondre à la demande des agents sur des domaines particulièrement précis, tels les marchés publics. De plus, l'accès aux documentations sur support papier, numérique (CD-Rom) et Internet s'est développé.

Dans ce contexte, la mission de conseil des services préfectoraux au profit des collectivités locales s'est encore développée ces trois dernières années et représente environ 40 à 50% de l'activité des agents de l'État en charge du contrôle. Il s'agit ainsi d'apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes de plus en plus nombreux (en droit interne et en droit communautaire) et complexes (par exemple en matière de marchés publics ou d'intercommunalité et de lien entre les communes et les EPCI dont elles sont membres). Cependant cette évolution ne peut pas conduire à assimiler le contrôle de légalité à une certification de la légalité des actes des collectivités locales, ce qui ne correspond pas à son objet, sauf à engager un transfert de responsabilité des collectivités décentralisées vers l'État. Il relève de l'opportunité de chacun des préfets d'apprécier, en fonction du contexte et des enjeux locaux, la frontière entre les deux missions, étant précisé que le conseil s'effectue a priori et le contrôle, toujours a posteriori de la prise de décision.

3.1.2. Les irrégularités constatées lors de l'exercice du contrôle de légalité

3.1.2.1 En matière d'urbanisme.

Les irrégularités constatées concernent les documents d'urbanisme aussi bien que les autorisations d'occupation du sol.

Les irrégularités relatives aux permis de construire et aux certificats d'urbanisme concernent pour la plupart la méconnaissance des plans d'occupation des sols notamment en termes de hauteurs des bâtiments et de mitoyenneté. Les collectivités font un usage abusif de la notion d'adaptation mineure et délivrent ainsi des permis illégaux. De plus, les illégalités par rapport au règlement ou à la vocation de la zone sont fréquentes et de nombreux permis de construire interviennent après un avis défavorable des services de l'État. Les illégalités relatives aux permis de construire pour des installations classées sont en augmentation.

Les plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme sont parfois rédigés de manière trop imprécise pour en permettre ensuite une bonne application et font naître des divergences d'interprétation entre les collectivités locales et les services de l'État. Des illégalités sont nées à l'occasion de la mise en application de la loi Solidarité et renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

Par ailleurs, dans les documents généraux d'urbanisme (notamment le plan d'occupation des sols, devenu plan local d'urbanisme depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain), les risques naturels (inondations notamment) et technologiques sont insuffisamment pris en compte. Ainsi, les plans de prévention des risques ne sont pas suffisamment intégrés dans ces documents. Dans certains départements, le nombre des actes soumis au contrôle de légalité s'est considérablement accru du fait du nombre important des plans d'occupation des sols approuvés ces dernières années.

Les lois protectrices de l'environnement ou du paysage (loi littoral, loi montagne) restent souvent mal appliquées. Dans les départements ayant un littoral, des difficultés d'interprétation de notions de la loi littoral telles que par exemple celle d'«espace proche du rivage» ou encore celle de «paysage remarquable» suscitent de nombreux contentieux mal acceptés par les élus. A ce titre, les citoyens demandent souvent que le préfet exerce le contrôle de légalité, que ce soit par ressentiment personnel ou par intérêt pour les questions environnementales.

Enfin, des manquements formels restent constatés notamment quant à la publicité des documents d'urbanisme d'une part et à la complétude des dossiers soumis au contrôle de légalité d'autre part ; à ce titre, le volet paysager du permis de construire est souvent absent ou incomplet.

Pour répondre aux difficultés d'ordre technique de la matière, le contrôle de légalité s'effectue souvent de manière conjointe avec les services de l'équipement. Par ailleurs, les difficultés ressortant du contrôle des actes en matière d'urbanisme sont également liées aux délais contentieux.

La majorité des préfetures déplore que la suspension automatique d'un mois prévue à l'appui d'une demande de sursis à exécution par l'article L 2131-6 du code général des collectivités territoriales soit en pratique inapplicable compte tenu de la brièveté du délai de dix jours à compter de la réception de l'acte dont dispose le préfet pour saisir le tribunal administratif. Les préfetures estiment qu'il serait souhaitable d'allonger ce délai afin de rendre effective cette disposition.

Par ailleurs, elles déplorent les délais de jugement de la juridiction administrative qui rendent parfois inopérants leurs déférés dans la mesure où l'acte illégal est entièrement exécuté lorsque la

juridiction statue, et qu'il est ensuite particulièrement difficile d'exécuter un jugement de TGI ordonnant la démolition d'une construction devenue illégale.

3.1.2.2 Les marchés publics et les contrats

Le code des marchés publics a pour objet de garantir la liberté et l'égalité d'accès à la commande publique, ainsi que le bon emploi des deniers publics. Il développe à cette fin un ensemble de règles de procédure qui privilégient la transparence et la collégialité dans la prise de décision. Cet ensemble, parfois complexe, de règles est à l'origine d'irrégularités de procédure.

Depuis l'intervention de la loi du 29 janvier 1993 sur la transparence des procédures publiques, codifiée aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les délégations de service public sont soumises à une procédure de mise en concurrence. La connaissance de ces dispositions par certaines collectivités locales doit encore progresser.

Il convient de relever, comme en fait état un certain nombre de préfets, que la distinction entre marchés publics et délégations de service public, provoque fréquemment des incertitudes aussi bien au sein des collectivités locales que pour les services chargés du contrôle de légalité.

L'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics issue de la rédaction du décret n° 2001/210 du 7 mars 2001 a été la source de difficultés d'interprétation. Ainsi, même si l'évolution de la norme est en la matière jugée positive, celle-ci a posé incontestablement un vrai problème d'adaptation et donc d'insécurité juridique temporaire.

Les contrats d'assurance, considérés comme des marchés publics et soumis au code, posent de réelles difficultés tant pour les services chargés du contrôle de légalité que pour les collectivités locales dans la mesure où les dispositions du code de l'assurance, par essence législatives, sont parfois incompatibles avec celles du code des marchés, par essence réglementaires.

Une des principales difficultés réside notamment dans les avenants portant sur le montant de la prime et qui, intervenant généralement en fin d'année pour prendre en compte l'augmentation du nombre d'éléments (véhicules, bâtiments...) à assurer, ont un caractère rétroactif. De plus, les collectivités locales se heurtent aux exigences des compagnies d'assurance dont les contrats pluri-annuels contiennent des clauses obligatoires de révision des prix ou qui imposent une augmentation de tarif supérieure à celle prévue contractuellement et qu'elles ne peuvent refuser au risque d'une dénonciation unilatérale du contrat. Les services de contrôle de légalité invitent à une clarification juridique en la matière.

Outre certaines irrégularités relatives à l'application des dispositions issues de la loi MOP concernant la maîtrise d'ouvrage du 12 juillet 1985, l'article 11 du code des marchés publics, concernant l'établissement de l'acte en un seul original par les candidats aux marchés, a fait l'objet d'observations.

Les irrégularités relatives à la passation des marchés publics concernent aussi bien les modalités de transmission des actes aux préfets que le respect des procédures elles-mêmes. Dans ce dernier cas, elles peuvent être divisées en des erreurs de choix de procédure et en des

erreurs portant sur leur mise en œuvre. Ces deux types d'irrégularités portent une atteinte directe à la liberté et à l'égalité d'accès aux marchés.

• Les erreurs relatives au choix des procédures de mise en concurrence

Outre les erreurs dans le choix des procédures entre marché public, délégation de service public ou prestation de service, des collectivités locales font parfois une confusion entre la procédure d'appel d'offres ouvert et la procédure simplifiée.

Afin de ne pas dépasser le seuil de 90 000 Euros ou le seuil de 200 000 Euros certaines collectivités locales ont recours au fractionnement des marchés. Elles échappent ainsi à l'obligation de recourir à la procédure de mise en concurrence simplifiée (art. 32 du code des marchés publics) pour le premier et au respect des règles et procédures obligatoires (art. 33 dudit code) pour le second.

De même, les collectivités locales modifient le prix de la prestation ou la nature de la prestation par simple avenant alors qu'elles devraient procéder à la conclusion d'un nouveau marché dès lors que l'économie du contrat s'en trouve bouleversée, par exemple pour un avenant supérieur à 15 %, non justifié par des sujétions techniques imprévues. En outre, la possibilité de passer des avenants supérieurs à 5% est source d'irrégularités si la commission d'appel d'offre n'a pas été consultée.

• Les erreurs dans la mise en œuvre des procédures

En dehors des cas où aucune publicité n'a été effectuée, notamment au niveau communautaire, cette étape de la procédure donne lieu à différents manquements au respect des principes d'égalité et de transparence.

- *Imprécision de l'avis d'appel public à la concurrence*

La procédure d'appel d'offre s'ouvre nécessairement par un avis d'appel public à la concurrence, qui se retrouve dans toutes les procédures comportant une publicité y compris l'appel d'offre. Les mentions que doit comporter cet avis ne sont plus énumérées par le code, comme elles l'étaient par l'ancien art. 38 du CMP. Les seuls modèles qui subsistent sont en annexe des directives (modifiées sur ce point par la directive 2001/78 du 13 décembre 2001, JOCE 29 octobre 2001). Les avis doivent indiquer notamment : l'objet du marché, le lieu où peut être retiré le dossier de consultation, les délais de dépôt des offres et de validité des offres.

Les services chargés du contrôle de légalité ont constatés que la rédaction des avis ne permet pas d'appréhender de manière précise l'objet du marché. Dans certains cas l'avis fait l'objet de publicité dans des délais trop courts pour permettre une bonne mise en concurrence. De plus, la remise des offres peut être compromise par des délais insuffisants.

Par ailleurs, la rédaction des cahiers des charges, n'est pas sans poser quelques difficultés dans la mesure où existe une tendance à exiger des produits de marques précises. En outre, si une mauvaise définition des besoins de la collectivité locale nuit à l'appréhension de l'objet

du marché, le manque de clarté dans la définition et la hiérarchisation des critères de choix ne doit pas être négligé.

- *Déroulement de la commission d'appel d'offres*

La mise en œuvre de la concurrence peut également être affectée par la modification des critères d'attribution ou l'introduction de critères nouveaux par la collectivité locale.

Le caractère laconique des procès verbaux des commissions d'appel d'offres rend l'exercice du contrôle de légalité malaisé. En effet, il est le plus souvent fait référence à la notion du «mieux disant» pour justifier le choix de la collectivité locale, sans aucune autre motivation. Des préfectures relèvent aussi le défaut de signature par ses membres du procès verbal de la commission.

Il est également régulièrement constaté des irrégularités dans la composition même de la commission d'appel d'offres. Les participants ne sont pas toujours convoqués (par exemple les représentants de la DDCCRF), le président n'est pas présent, ou les conditions de quorum ne sont pas réunies (présence systématique des suppléants pour remplacer des titulaires). De nombreuses irrégularités en ce domaine ont été la conséquence directe du renouvellement des conseils municipaux en 2001.

Enfin, les prérogatives de la commission d'appel d'offres, laquelle, par son caractère collégial et son élection à la représentation proportionnelle, fournit des garanties de transparence, sont souvent mal respectées. C'est le cas notamment de la passation d'avenants d'un montant supérieur à 5 % du montant du marché- article 8 de la loi n° 95-127 – sans que la commission d'appel d'offres soit à nouveau consultée, malgré le caractère obligatoire de cette consultation.

• *Les irrégularités liées à la transmission des actes au contrôle de légalité*

Les services chargés du contrôle de légalité constatent très souvent que les dossiers de passation de marchés publics sont incomplets.

Certaines pièces relatives à la procédure de mise en concurrence sont omises tel que le rapport de présentation ou encore le rapport de la commission d'appel d'offres.

Parfois, l'acte d'engagement n'a pas été signé par le représentant légal de la collectivité.

Enfin, l'acte d'engagement est signé avant que la délibération de l'assemblée délibérante autorisant la personne responsable du marché à signer ne soit exécutoire.

Les collectivités locales ne respectent pas l'ordre chronologique de transmission des actes :

- la délibération et le marché sont transmis simultanément. Dès lors, la délibération n'ayant pas acquis son caractère exécutoire, le marché ne pouvait pas être signé, il est par conséquent frappé d'illégalité ;
- la transmission de marchés ou d'avenants intervient alors que les prestations sont déjà en cours d'exécution ;
- le marché ne fait pas l'objet d'une transmission à la préfecture dans le délai de 15 jours.

• Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du recours contentieux

Lorsqu'un marché public fait l'objet d'une annulation par le juge administratif, il est dans la plupart des cas entièrement exécuté. La collectivité locale conclut donc une convention avec son cocontractant dans des conditions souvent aussi avantageuses que celles prévues dans le contrat annulé réduisant ainsi la portée des recours gracieux et des jugements.

La procédure du référé suspension qui serait de nature à éviter cet inconvénient n'est pas utilisée par les préfetures car elle exige que la suspension soit sollicitée dans les dix jours suivant la réception de l'acte. Or, la charge de travail incombant aux services de préfetures ne permet pas de respecter ce délai.

Face à ces difficultés, de nombreuses préfetures ont développé un conseil juridique en amont, mais il conviendrait de ne pas tomber dans le travers d'une validation non prévue par les textes.

3.1.2.3 Les observations relatives à la fonction publique territoriale portent sur plusieurs points

Les domaines sur lesquels portent les observations restent les mêmes que les années précédentes.

Ainsi, le recrutement et la prolongation des contrats des contractuels reste un souci majeur. En effet, les collectivités territoriales engagent des agents contractuels, alors même qu'un cadre d'emploi existe, qu'un concours est organisé, et que l'emploi créé correspond à celui défini par le statut. De même, les contrats sont reconduits de façon ininterrompue, ce qui revient de fait à pourvoir un emploi permanent par le recours à un agent contractuel.

De même, outre la modification du temps de travail hebdomadaire, la mise en œuvre des régimes indemnitaires et notamment l'octroi de l'indemnité de mission des préfetures pour les personnels territoriaux reste un domaine important d'émission d'observations.

Par ailleurs, des difficultés ont été rencontrées dans l'application de la loi sur la résorption de l'emploi précaire que les collectivités locales considèrent comme trop rigide. La modification de l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (recours aux contractuels possible pour les communes de moins de 1000 habitants pour des emplois dont la durée de travail est inférieure au mi-temps) a également fait l'objet de nombreuses lettres d'observations.

3.1.2.4 Le développement de l'intercommunalité fait apparaître de nouvelles questions.

L'incitation à une intercommunalité rationalisée, dont les règles ont été clarifiées et uniformisées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, a suscité une demande croissante de conseil juridique.

Les principales difficultés relevées par les préfetures portent sur quatre thèmes :

- le défaut de prise en compte par certaines communes de leur dessaisissement au profit de la structure intercommunale dès lors qu'une compétence lui a été transférée ;
- la difficulté de définir clairement les compétences transférées, qui conduit à l'intervention d'établissements publics de coopération intercommunale en dehors de leurs compétences statutaires ou de leur périmètre, au profit de communes membres ou non-membres. Cette pratique, qui s'accompagne du développement de la pratique contractuelle entre communes et structures intercommunales, suscite des interrogations au regard non seulement des règles de compétence fixées par le code général des collectivités territoriales mais également de leur compatibilité avec le respect de l'initiative privée dans des secteurs concurrentiels ;
- la coexistence de plusieurs structures intercommunales sur un même territoire qui entraîne des chevauchements de compétences ou des transferts en cascade dans le cadre d'une chaîne de syndicats dont certains n'exercent plus d'activité ;
- le manque de précision de la rédaction des statuts, générateur d'incertitudes.

Ainsi, les irrégularités relevées en ce domaine tiennent essentiellement à l'imprécision des statuts relatifs aux compétences transférées, à une mauvaise appréhension de l'intérêt communautaire, aux demandes réitérées de possibilités d'exercer des attributions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de prestation de services, aux financements croisés des investissements. Ces irrégularités reposent toutes sur le souci de pouvoir introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de ces structures.

Cependant, il convient de noter que l'intercommunalité suscite de nombreuses demandes de conseils lors des modifications statutaires des établissements publics de coopération intercommunale notamment. Aussi, la très grande majorité des problèmes est-elle résolue en amont de la prise de décision.

3.1.2.5 Les interventions économiques et la domanialité.

Dans ce domaine particulièrement complexe, le conseil régional et le conseil général interviennent dans le cadre de dispositifs bien établis et stables. Les communes et les EPCI (notamment les communautés de communes) interviennent essentiellement dans le champ de l'immobilier d'entreprise, sous la forme de mise à disposition de terrains et de bâtiments (location ou vente). Les observations des préfetures en la matière, dans certains départements, sont en hausse au cours de la période 2001 à 2003, par rapport aux années 1999 et 2000. Les principales irrégularités relevées concernent l'octroi d'aides agricoles, touristiques, commerciales, artisanales et en faveur de la forêt en l'absence de conventions passées entre le département et la région ou l'État, d'une part, et de notification du régime des aides aux services de la commission européenne, d'autre part.

Par ailleurs, l'article 23 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, prévoit notamment que les prises en location d'immeuble, lorsqu'elles sont poursuivies par les collectivités locales et lorsqu'elles dépassent un certain seuil, doivent être précédées avant toute entente amiable, d'une demande d'avis des services fiscaux. Or les services du contrôle de légalité remarquent très fréquemment l'absence d'avis du service des domaines et doivent de ce fait, inviter les conseils municipaux à retirer les délibérations et à se prononcer à nouveau sur cette transaction après consultation de ces services.

Les règles relatives aux cessions et acquisitions sont peu connues et obligent à d'incessants rappels. L'aliénation des chemins ruraux, les cessions de terrains assorties de conditions préférentielles dans le cadre des aides indirectes aux entreprises, font parfois l'objet d'observations.

3.2. La complémentarité des missions de conseil et de contrôle opérées en interministérialité s'est renforcée.

3.2.1. Le rôle croissant d'expertise juridique des préfectures tend à marginaliser l'aspect contentieux du contrôle de légalité.

La complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique suscite tant de la part des administrations d'État que des collectivités territoriales un besoin de sécurité juridique.

Le contrôle de légalité ne saurait donc être dissocié du rôle de conseil très fréquemment sollicité par les collectivités territoriales puisque aussi bien les deux missions souvent alternatives et parfois cumulatives sont effectuées par les mêmes services.

Le préfet exerce en effet, en amont de la phase juridictionnelle, une mission de conseil et d'assistance qui doit contribuer à aider les élus, dans l'exercice de leurs responsabilités décentralisées, à édicter des actes et à prendre des décisions conformes aux lois et règlements en vigueur.

Néanmoins, cette évolution ne saurait conduire à assimiler le contrôle de légalité à une certification de la légalité des actes des collectivités territoriales. Ainsi, ce double rôle du préfet ne saurait être invoqué pour justifier d'une éventuelle légalité acquise par principe quand l'acte a été élaboré avec l'aide d'un service déconcentré.

La demande de conseil émanant des collectivités territoriales a connu une augmentation générale sur la période 2001-2003 mais demeure très variable d'un département à l'autre. Elle concerne toutes les préfectures, quelle qu'en soit la taille. Son évaluation quantitative, bien que délicate, est raisonnablement estimée selon les préfectures entre 25 et 50 % de la charge de travail pour les services du contrôle de légalité, alors qu'elle représente jusqu'à 80 % dans certaines sous-préfectures en milieu rural.

Les collectivités les plus importantes ont mis en place ou étoffé des cellules juridiques en procédant souvent au recrutement de juristes de haut niveau, affectés plus particulièrement sur les secteurs sensibles que constituent les marchés publics, délégation de services publics, constitution de sociétés d'économie mixte locales ou élaboration et suivi des documents d'urbanisme. Les collectivités territoriales ont également de plus en plus recours à l'expertise juridique de cabinets d'avocat, de conseils juridiques ou de professeurs d'université, tout en adressant également une demande auprès des services préfectoraux.

Les collectivités moyennes ou rurales sollicitent de plus en plus fréquemment les associations départementales des maires, ainsi que, pour ce qui concerne les questions de personnels, les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Ceci étant, le conseil converge in fine vers les services préfectoraux soit directement saisis, soit informés ou sollicités aux fins de validation ou de confirmation des avis préalablement recueillis auprès d'organismes divers.

Pour l'année 2001, la demande de conseil a particulièrement porté sur la démocratie et la vie locale, la police des maires, l'organisation interne des services municipaux ainsi que sur la communication des documents administratifs. Suite au renouvellement des conseils municipaux en 2001, les nouveaux élus ont très souvent sollicité les services en charge du contrôle de légalité. Ceci s'est confirmé à la suite des changements apportés dans les conditions d'exercice des mandats locaux par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité. L'application des réformes du code des marchés publics et de la résorption de l'emploi précaire ont fortement mobilisé les agents en 2001.

Pour les années 2002 et 2003, les services du contrôle de légalité ont été sollicités pour des opérations complexes en matière d'intercommunalité, et d'urbanisme. La demande de conseils apparaît en nette progression en matière de décisions de police compte tenu de la diversité des situations auxquelles sont confrontés les élus ainsi que du manque de formation des agents, notamment pour les petites communes. Les collectivités moyennes, en matière de fonction publique territoriale, demandent souvent l'aval des services de légalité sur les recrutements envisagés d'agents non titulaires.

L'activité de conseil s'effectue en grande partie oralement, par téléphone le plus souvent ou lors de la venue des élus ou des secrétaires de mairies dans les services. Des données réglementaires et modèles de délibérations sont fréquemment transmises par télécopie. Les cas les plus complexes se traduisent par l'envoi de circulaires, qui permettent d'anticiper les interrogations que pourrait susciter l'application des textes, mais aussi par des courriers ou des lettres d'observation. Outre l'information par circulaire, une préfecture édite périodiquement à l'intention des collectivités locales un bulletin intitulé «les cahiers de la Préfecture», qui permet de communiquer sur des thèmes d'actualité sous une forme plus moderne que la circulaire.

Par ailleurs, l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication se généralise dans les services des préfectures. Ainsi, ils procèdent à l'échange par voie électronique, par télécopie ou par Internet, de textes de jurisprudence et de modèles de documents. De même, l'accès aux sites d'information juridique, ou aux sites institutionnels (sites de la préfecture ou de la DGCL) permet aux collectivités comme aux services de l'État de recueillir utilement des informations, voire dans certains départements des analyses juridiques.

Enfin, de nombreuses préfectures organisent des réunions d'information avec les représentants des collectivités, notamment en matière de commande publique. Dans cette logique certaines préfectures se sont dotées d'un pôle juridique, indépendant du contrôle de légalité, et dont les animateurs fournissent des conseils aux élus, en collaboration avec les services déconcentrés.

Si les modalités de l'organisation du contrôle de légalité dépendent encore de la taille et des spécificités des départements, de la fréquence des contacts entre élus et administrations d'État et des options privilégiant approche géographique ou thématique, la pratique de son exercice tend, sinon à l'uniformisation, du moins à une homogénéisation progressive que les années à venir devraient encore confirmer. Ces remarques valent plus particulièrement pour les procédures relatives aux marchés publics, délégations de service public et, dans une moindre mesure, pour les actes relatifs au droit de l'urbanisme.

3.2.2. Le contrôle de légalité revêt une dimension interministérielle accrue, permettant la mobilisation de l'ensemble des capacités d'expertise juridique de l'Etat.

3.2.2.1. Le recours aux services déconcentrés.

Compte tenu de la complexité croissante des textes, de la grande technicité requise dans le contrôle de certains actes spécifiques et sensibles (urbanisme, budgets marchés publics,...) les agents chargés du contrôle de légalité ont recours aux expertises techniques données par les services déconcentrés de l'État dans le département.

Généralement, la consultation des services déconcentrés est ponctuelle et n'intervient que sur des actes complexes. Il n'est pas rare que ces consultations débouchent sur des rapports constants inter services.

Dans de nombreux départements, les services déconcentrés sont systématiquement associés au contrôle de légalité des actes en matière d'urbanisme. Un agent voire une cellule «contrôle de légalité» de la direction départementale de l'équipement, spécialement affecté à cette tâche, se prononce notamment dans le domaine des risques naturels en matière de permis de construire (inondations, séismes, incendies, mouvements de terrains). De même, en matière budgétaire, les trésoreries générales peuvent contribuer au contrôle des actes budgétaires et, tout comme la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, participent au contrôle de certains marchés publics.

3.2.2.2. Le développement des pôles de compétences.

Les préfetures développent de plus en plus des pôles de compétence interministériels structurés ou informels auxquels sont associés au niveau départemental les services de l'équipement, de la trésorerie générale, de la direction des affaires sanitaires et sociales et de la direction de la concurrence et de la répression des fraudes. Dans la majorité des départements, les membres de ces pôles se réunissent plusieurs fois par an et demeurent en contact régulier par messagerie électronique.

Ainsi, par exemple, la création d'un pôle de compétence «contrôle de légalité» dans une préfeture doit être soulignée. Un animateur assure la coordination quotidienne entre les membres qui peuvent être mobilisés rapidement par téléphone ou messagerie Internet. Ce pôle est constitué d'un réseau d'experts comprenant les agents de la préfeture, des sous-préfetures et du SGAR, auxquels s'ajoutent des personnes ressources au sein des services déconcentrés ou des juridictions lors des groupes de travail.

En outre, dans le cadre de la circulaire du 23 février 2000, de nombreuses préfetures disposent d'un pôle de compétence «marchés publics et urbanisme» qui permet non seulement d'harmoniser la politique de contrôle au sein des arrondissements mais aussi d'assurer une veille juridique et de créer un lien entre les agents des différents services de l'État. Ces pôles permettent également de détecter en amont les pratiques illégales et de proposer au préfet, dans certains cas en matière de marchés publics, l'intervention de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics. En matière d'urbanisme, ils alertent les services du contrôle de légalité pour des projets situés dans des zones à risque. Ces pôles permettent ainsi de mener une réflexion collective sur les dossiers complexes.

3.2.3. Un effort de stratégie dans l'exercice du contrôle de légalité par la définition de priorités

Dans le cadre du contrôle de légalité, la poursuite d'une stratégie doit permettre d'effectuer un contrôle approfondi des domaines les plus sensibles, en établissant des critères de priorité, domaine par domaine.

La masse des actes reçus, l'inégalité des enjeux qu'ils recouvrent, la diversité des contextes locaux militent en faveur de la définition de priorités pour l'exercice du contrôle. Cette méthode, encouragée par le ministère de l'intérieur, a été pratiquée par plus d'un tiers des préfetures et tend encore à se développer. Les critères de définition des priorités varient selon les départements. Sur la période 2001-2003, l'accent a souvent été mis sur les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires, notamment en ce qui concerne l'application du code des marchés publics, en vigueur depuis 2001.

Les priorités peuvent également refléter les irrégularités les plus fréquemment relevées afin d'en diminuer l'incidence. Par exemple, pour chacun des grands domaines du contrôle de légalité, une préfecture a ciblé des catégories d'actes devant faire l'objet d'un examen plus attentif : le contrôle de la définition de l'intérêt communautaire et de l'effectivité du transfert de compétence en matière d'intercommunalité ; les marchés les plus importants de certaines collectivités, le respect des procédures de mise en concurrence et les avenants en matière de marchés publics ; les autorisations du sol pour les EPCI qui ont pris la compétence en matière d'urbanisme ; le recrutement de contractuels, notamment les collaborateurs de cabinet, et les régimes indemnitaires en matière de fonction publique territoriale.

Certaines préfetures procèdent à un ciblage fin. Ainsi, dans un département fortement peuplé et urbanisé a été privilégié le contrôle des marchés et délégations de service public à partir d'un certain montant, des documents d'urbanisme et des actes d'autorisation d'occupation du sol délivrés dans les périmètres de risques naturels ou technologiques ou dans les zones NA et NB des plans d'occupation des sols.

Cette hiérarchisation du travail est ressentie très positivement par les agents en charge du contrôle qui y ont vu une reconnaissance plus grande de leurs difficultés par l'encadrement et une amélioration qualitative de leurs tâches.

3.3. Les suggestions et perspectives de la réforme du contrôle de légalité.

3.3.1. La réduction des actes transmissibles et une stratégie locale optimisée

L'accroissement du nombre d'actes émis par les collectivités locales (7,7 millions en 2003 contre 4,6 millions en 1988) ainsi que la complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique rendent l'exercice du contrôle de légalité par les préfetures de plus en plus lourd et difficile.

Indépendamment de l'importance démographique ou économique des départements, les services ayant en charge de l'exercice du contrôle de légalité souhaitent l'intervention de nouvelles dispositions législatives visant à réduire la quantité des actes dont la transmission au titre du contrôle de légalité est obligatoire. La demande d'une plus grande adéquation des textes aux réalités financières, économiques et sociales des territoires est également très

fortement exprimée. Cette préconisation a été confirmée par la mission inter-inspection sur l'exercice du contrôle de légalité.

La loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales en a tiré les conséquences en supprimant de la liste des actes obligatoirement transmis :

- les décisions des maires ou présidents des Conseils Généraux en matière de police de la circulation et du stationnement ;
- les certificats de conformité, en matière d'urbanisme.

Pour la fonction publique territoriale :

- les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon, les sanctions disciplinaires des trois premiers groupes ;
- les recrutements sur des emplois contractuels répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel.

3.3.2. Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon..

Dans le contexte de la réforme de l'État comme celui de la politique de renforcement qualitatif du contrôle de légalité, la direction générale des collectivités locales a décidé, à titre expérimental, la création d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Ce pôle interrégional, service délocalisé de la direction générale des collectivités locales, créé en juin 2002, permet d'assurer aux préfets une expertise juridique pour les questions relatives aux collectivités locales, service que la forte activité normative de la DGCL depuis plusieurs années l'a conduite à ne plus assurer de manière satisfaisante.

Les préfetures se voient ainsi dotées d'une structure d'assistance et d'expertise juridique de plus grande proximité, de nature à faciliter l'exercice de leur mission de contrôle de légalité dans des délais satisfaisants. Outre une mission d'information permanente et de formation au profit des préfetures, une des missions essentielles du pôle interrégional réside dans l'assistance juridique en diverses matières : commande publique, pouvoirs de police des autorités décentralisées, intercommunalité et structures territoriales, urbanisme et habitat, budgets locaux et finances locales, environnement, affaires sanitaires et sociales, fonction publique.

Son ressort s'étend aux vingt départements des régions Rhône-Alpes, Auvergne, Bourgogne et Franche Comté. Néanmoins, il n'est pas rare que d'autres préfetures sollicitent le PIACL sur des questions ponctuelles.

Pour la période du 1 octobre 2002 au 22 mars 2004, le pôle interrégional a traité 992 dossiers à la demande des préfetures (67,8%), des sous-préfetures (29,9%), des SGAR et DDASS (2,3%). Le délai moyen de réponse s'établit à 9 jours.

Les préfetures ont sollicité le pôle dans le domaine du conseil aux collectivités locales (79,02%) plus que dans celui du contrôle de légalité (20,98%).

De nombreuses préfetures, hors ressort géographique du PIACL, souhaitent fortement l'extension de cette structure.

3.3.3. Le développement de la télétransmission.

Dans le cadre de l'évolution et de la modernisation des rapports entre l'État et les collectivités locales et de la réforme de l'État, le ministère de l'Intérieur a développé, depuis le premier semestre 2001, une expérimentation relative à la transmission sous forme numérique des actes

des collectivités locales soumis au contrôle de légalité du préfet, sur quelques sites pilotes notamment dans les préfectures du Rhône et des Yvelines.

Ce dispositif permet de transmettre par voie sécurisée au contrôle de légalité, les actes des collectivités actuellement les moins volumineux (délibérations, actes réglementaires).

Parallèlement, un deuxième outil informatique a été élaboré dans les départements des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône, en vue d'assurer la gestion du suivi des actes envoyés par courrier ou télétransmis par les collectivités. Ce dispositif de «greffe électronique», avec les grilles d'analyses que comprend cet outil, facilite le suivi des accusés de réception des actes, des lettres d'observations et des délais, des procédures de recours et fournit un support statistique pour l'évaluation du contrôle de légalité.

Le bilan de ces expérimentations étant positif, il a été décidé d'en additionner les fonctionnalités pour constituer le cahier des charges du projet «ACTES» qui a été validé en avril 2003.

Le prototype de cette application est en cours d'implantation à la préfecture des Yvelines. Le projet « Actes » se caractérise par une architecture technique qui identifie clairement les responsabilités respectives des collectivités territoriales et celles de l'État (ministère de l'intérieur et préfectures) et par une norme d'échange qui assurera l'inter-opérabilité entre les réseaux informatiques.

Ultérieurement, à partir de 2004, l'application pourra être étendue à d'autres sites-pilotes avec un objectif de diffusion, par tranches, aux autres préfectures à partir de 2005.

Ce projet «ACTES» développé par une équipe de projet associant trois services du ministère de l'intérieur (DGCL.DSIC. Secrétariat Général) doit permettre l'élaboration d'une véritable stratégie du contrôle de légalité, en engendrant des améliorations en termes d'organisation des services et de conditions de travail au sein des préfectures, en leur offrant un instrument de gestion et de suivi des actes.

CHAPITRE II

LE CONTRÔLE BUDGETAIRE

1. LE CONTROLE BUDGETAIRE EST UN CONTROLE SPECIFIQUE DES ACTES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS

1.1. Un contrôle spécifique dont l'objectif est la réformation de l'acte budgétaire en cas de non respect des règles.

Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle a posteriori spécifique, le contrôle budgétaire. Prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.), ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (C.R.C.).

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 territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif). Sont en fait concernés : les communes, les départements, les régions, les établissements publics locaux dont les établissements publics de coopération intercommunale.

Les déférés aux C.R.C. relèvent de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du C.G.C.T. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le C.G.C.T. et après avis de la C.R.C., à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

Les Associations Foncières de Remembrement (A.F.R.) et les Associations Syndicales Autorisées (A.S.A.), établissements publics à caractère administratif non rattachés à une collectivité territoriale, ne sont pas assujetties aux procédures du contrôle budgétaire de droit commun. Ces deux types d'établissements publics sont soumis à un contrôle spécifique prévu par la loi du 21 juin 1865 et le décret du 18 décembre 1927.

1.2. Les quatre objets du contrôle budgétaire

Quatre points essentiels sont abordés et étudiés lors du contrôle budgétaire :

- ◆ La date de vote et de transmission du budget primitif (article L. 1612-2 du C.G.C.T.)
- ◆ L'équilibre réel du budget (article L. 1612-4 et 5 du C.G.C.T.)
- ◆ La date du vote du compte administratif et son équilibre (article L. 1612-12 et 14 du C.G.C.T.)
- ◆ L'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires (article L. 1612-15, 16 et 17 du C.G.C.T.).

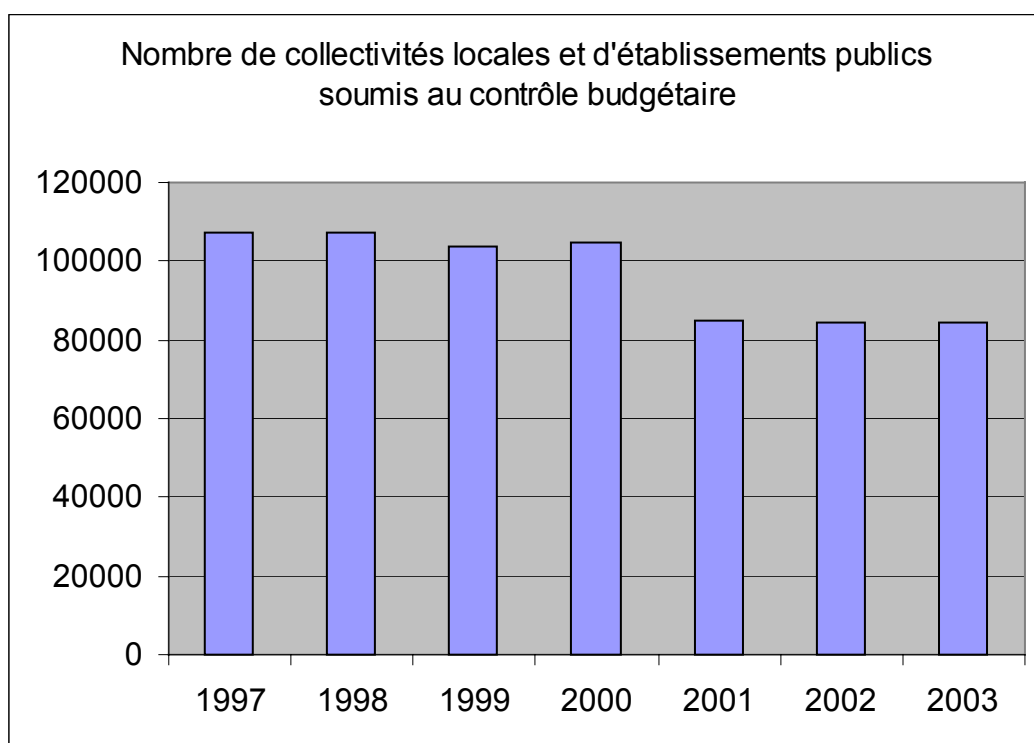
2. L'ANALYSE QUANTITATIVE DES EXERCICES BUDGETAIRES 2001, 2002 et 2003

2.1. Une hausse continue du nombre d'actes budgétaires soumis au contrôle malgré la rationalisation de l'intercommunalité.

2.1.1. Une baisse relative du nombre d'établissements publics soumis au contrôle depuis l'année 2000.

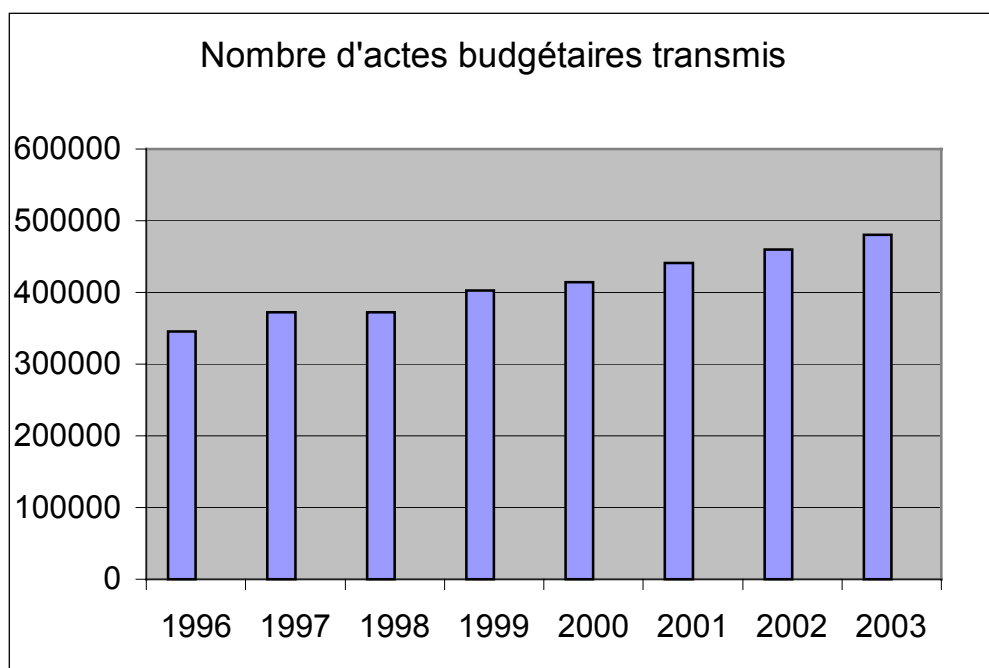
L'évolution du nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux est particulièrement sensible à partir de 2001 où le nombre d'entités soumises au contrôle baisse ainsi de 19%.

Cette diminution provient principalement du développement et de la rationalisation de l'intercommunalité à fiscalité propre qui se sont traduits par un certain nombre de dissolutions de syndicats au profit d'établissements aux compétences et aux périmètres élargis.



Sur les trois exercices 2001, 2002 et 2003, le nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux soumis au contrôle budgétaire est resté relativement stable.

2.1.2. Le nombre d'actes budgétaires transmis au préfet continue sa progression



Le nombre d'actes transmis aux préfectures connaît depuis 1996 une tendance lourde à l'augmentation (+38,75% entre 1996 et 2003). Principale explication à cette tendance, l'augmentation constante des budgets annexes au budget des collectivités et des établissements publics locaux. Les collectivités tendent en effet à développer des activités pour lesquelles la loi impose la constitution de budgets annexes (création de services publics industriels et commerciaux, de lotissements...).

2.2. Une nette amélioration depuis l'année 2000 dans le respect du terme légal d'adoption des budgets.

Le calendrier légal rythme l'exercice budgétaire en posant des dates limites pour le vote des actes budgétaires.

2.2.1 Cette amélioration concerne l'adoption du budget primitif

Autorisation prévisionnelle de dépenser et de percevoir des recettes, le budget primitif d'une collectivité territoriale doit, aux termes de l'article L. 1612-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, être voté au plus tard au 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. La jurisprudence des C.R.C. a en outre clairement indiqué que l'adoption du budget devait se comprendre comme étant l'adoption du budget complet, c'est-à-dire aussi bien du budget primitif que des budgets annexes.

La loi fixe cependant trois exceptions à ce principe :

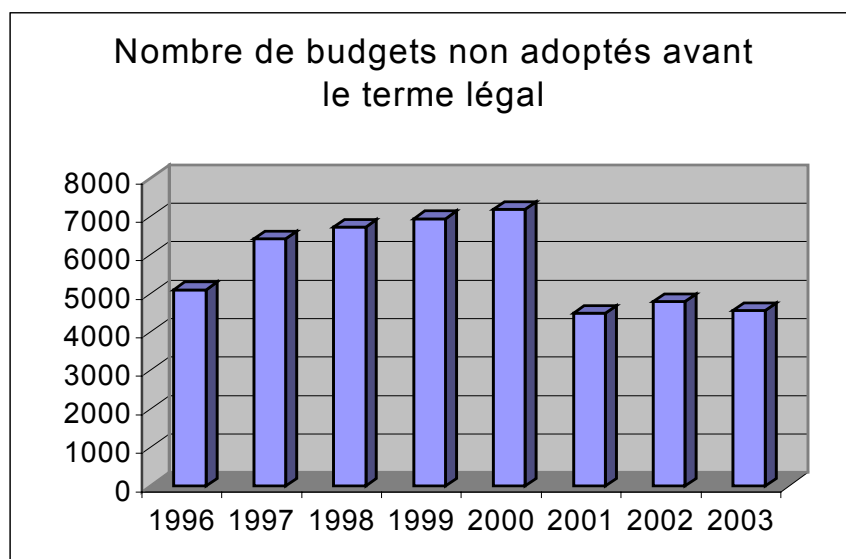
- Tout d'abord et toujours selon l'article L. 1612-2 du C.G.C.T., lors de l'année de renouvellement des assemblées délibérantes, la date limite est repoussée au 15 avril de l'exercice concerné.
- L'article L. 1612-2 du C.G.C.T. dispose également qu'en cas d'absence de communication par l'État à l'organe délibérant, avant le 15 mars de l'exercice, d'informations indispensables à l'établissement du budget, ce même organe délibérant dispose de 15 jours à compter de la transmission effective de ces données pour arrêter le budget.
- Conformément aux dispositions de l'article L. 1612-9 du C.G.C.T., lorsque le budget de l'exercice précédent d'une collectivité a été réglé d'office par le représentant de l'État suite à une saisine de la C.R.C. pour déséquilibre au titre de l'article L. 1612-5, la date limite de vote du budget est reportée au 1^{er} juin ou 15 juin lors des années de renouvellement des assemblées délibérantes.

Le budget voté devient exécutoire dès lors qu'il est transmis au préfet. Cette transmission doit se faire dans les 15 jours suivant son adoption.

En cas de non respect de l'obligation de vote du budget avant le terme légal, le préfet doit alors entamer la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du C.G.C.T. Il saisit sans délai la C.R.C. qui dispose d'un mois pour formuler des propositions pour le règlement du budget. Le préfet règle par arrêté le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours. S'il s'est

écarté des propositions de la C.R.C., il est dans l'obligation d'assortir sa décision de motivations explicites.

Une fois la C.R.C. saisie, la loi prévoit la suspension des pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante jusqu'au terme de la procédure.



Une très nette amélioration du respect des délais d'adoption du budget peut être soulignée pour les trois exercices 2001, 2002 et 2003 qui apparaissent en rupture avec les années précédentes.

Ainsi, l'exercice 2001 présente un recul de plus de 37%. L'explication de cette évaluation tient en partie à une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables, notamment la M14, qui permet d'éviter un certain nombre de retards du fait d'erreurs dans l'établissement des budgets.

Par la suite, une stabilité peut être constatée sur les trois derniers exercices.

La croissance du nombre de lettres d'observations pour non respect du délai légal connaît une augmentation marquée entre 2000 et 2001. Il convient cependant de relativiser cette hausse, principalement due à un changement statistique. En effet, sont comptabilisés dans cette rubrique depuis 2001 l'ensemble des interventions des préfetures, qu'elles soient formelles ou non. Sur ces nouvelles bases de calcul, une baisse du volume des lettres d'observations peut toutefois être constatée (-11%) entre 2001 et 2003.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de lettres d'observations	1954	2412	1321	1312	2703	2784	2288

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de saisines C.R.C.	80	161	143	175	71	92	140

Quant au nombre de saisines de la C.R.C. pour ce motif, d'une façon plus globale et malgré une très légère hausse sur les trois dernières années, il tend à rester relativement faible. Ce constat résulte notamment d'une volonté affichée de nombreuses C.R.C. de ne plus être saisies pour ce motif, notamment lorsque le budget est adopté hors délais mais dans une période de temps assez courte après le fin de ce délai. Le contrôle de l'équilibre apparaît comme davantage prioritaire pour le juge financier.

2.2.2. Le respect du terme légal d'adoption du compte administratif connaît également une amélioration

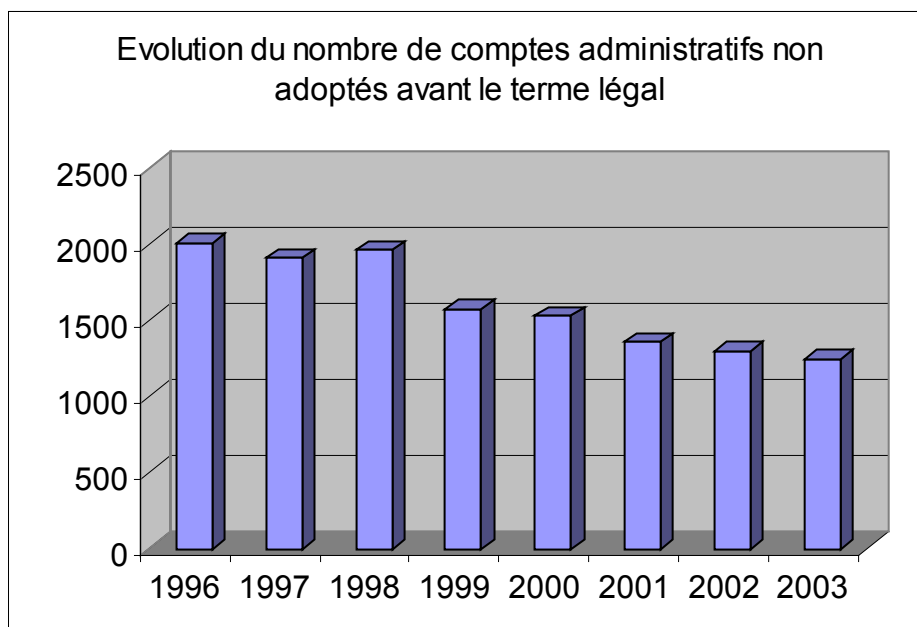
Si le budget possède un caractère largement prévisionnel, le compte administratif, présenté par l'exécutif de la collectivité, tient lieu d'arrêté des comptes à la clôture de l'exercice. Il retrace toutes les recettes et dépenses réalisées au cours d'une année, y compris celles qui ont été engagées mais non payées, c'est-à-dire les restes à réaliser. Le compte administratif doit faire l'objet d'un vote après réception du compte de gestion¹ et ce, avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire. Il doit ensuite, conformément à l'article L. 1612-13, être transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après la date limite fixée pour son adoption.

L'article L. 1612-12 du C.G.C.T. dispose que le compte administratif est réputé arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. Si l'assemblée délibérante décide de rejeter le compte, le projet de compte administratif, s'il est conforme au compte de gestion, est substitué, après avis de la C.R.C., au compte administratif pour la liquidation de certaines dotations de l'État.

Si le compte administratif n'est pas voté ou transmis dans les délais, le préfet doit alors saisir la C.R.C. du plus proche budget (budget supplémentaire ou budget primitif) selon la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du C.G.C.T. régissant les budgets votés en déséquilibre.

Le nombre de comptes administratifs votés au delà du terme légal s'inscrit dans une tendance sensible de diminution depuis 1996. Pour avoir une meilleure liaison entre les exercices, les collectivités préfèrent en effet adopter le compte administratif avant le budget de l'exercice. Il s'agit là d'une mesure de bonne gestion, permettant une reprise immédiate des résultats de l'exercice antérieur dans le budget primitif de l'année.

¹ Le compte de gestion doit être transmis par le comptable de la collectivité au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos



L'évolution du nombre d'interventions des préfectures auprès des collectivités territoriales et des établissements publics locaux témoigne de cette normalisation des pratiques. Le nombre de lettres d'observations sur ce sujet diminue en effet de 51% entre 2000 et 2003.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de lettres d'observations	842	1021	965	1072	687	811	538

2.3. Le nombre de budgets votés en déséquilibre reste stable

2.3.1. La définition de l'équilibre

L'article L. 1612-5 du C.G.C.T. impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel, défini à l'article L. 1612-4 du code. Un tel équilibre est ainsi considéré comme atteint lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

1. La section d'investissement et la section de fonctionnement sont respectivement votées en équilibre,
2. Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère,
3. Le financement du remboursement du capital des emprunts est couvert par les ressources propres de la section d'investissement (prélèvement sur la section de fonctionnement + autres ressources propres). Cette règle correspond à l'interdiction pour la collectivité d'emprunter pour rembourser des emprunts antérieurs.

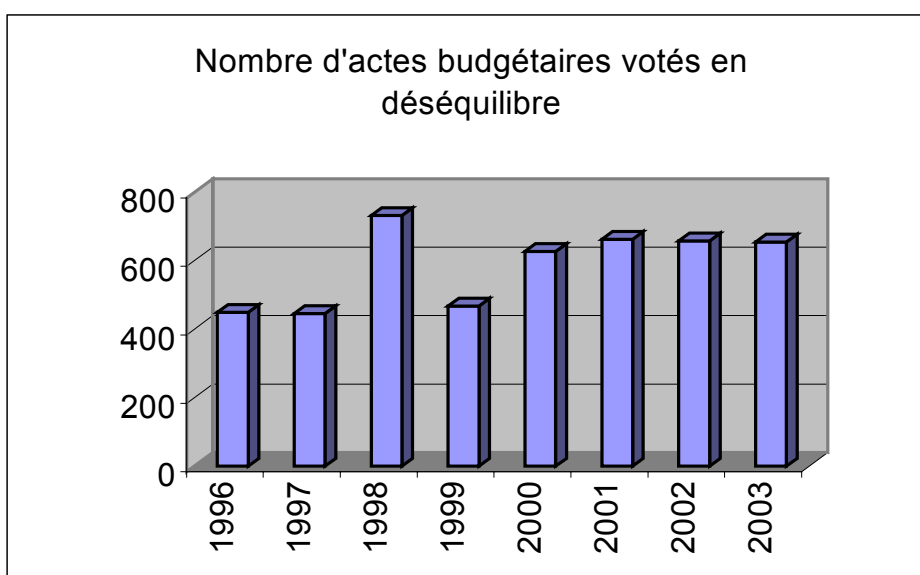
L'équilibre réel du budget, en vertu de la jurisprudence, doit, en outre, se comprendre comme devant s'appliquer aux budgets supplémentaires, décisions modificatives ainsi qu'aux budgets annexes.

La loi précise également un certain nombre d'hypothèses où un budget n'est pas considéré comme étant en déséquilibre. Il s'agit ainsi d'un budget :

- dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats de l'exercice précédent apparaissant au compte administratif (article L. 1612-6 du C.G.C.T.).
- d'une commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (article L. 1612-7 du C.G.C.T.)

En cas de constatation d'un déséquilibre budgétaire, le représentant de l'État doit alors saisir la C.R.C. dans un délai de 30 jours suivant la transmission du budget. La C.R.C., si elle constate un déséquilibre, propose, dans les 30 jours à compter de sa saisine, toute mesure nécessaire à un retour à l'équilibre réel à l'assemblée délibérante de la collectivité. Conformément à l'article L. 1612-9 du C.G.C.T., à compter du moment de la saisine de la Chambre, les prérogatives en matière budgétaire de la collectivité sont suspendues jusqu'au rendu des propositions. Cette dernière dispose alors d'un mois pour prendre une délibération rectifiant le budget initial.

Soit les modifications apportées par la collectivité sont jugées suffisantes, le budget est alors définitivement adopté, soit les modifications ne le sont pas ou bien l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée dans le délai imparti, le budget est alors réglé et rendu exécutoire par le préfet. Si ce dernier décide de s'écarter des propositions de la C.R.C., il doit expressément motiver sa décision.



Le nombre d'actes budgétaires votés en déséquilibre connaît une certaine stabilité depuis l'année 2000. Une légère augmentation est à noter en 2001 (+5%) du fait de l'interférence du cycle politique, certaines équipes municipales nouvellement élues en 2001 ayant entendu par ce moyen protester contre la gestion de l'équipe précédente.

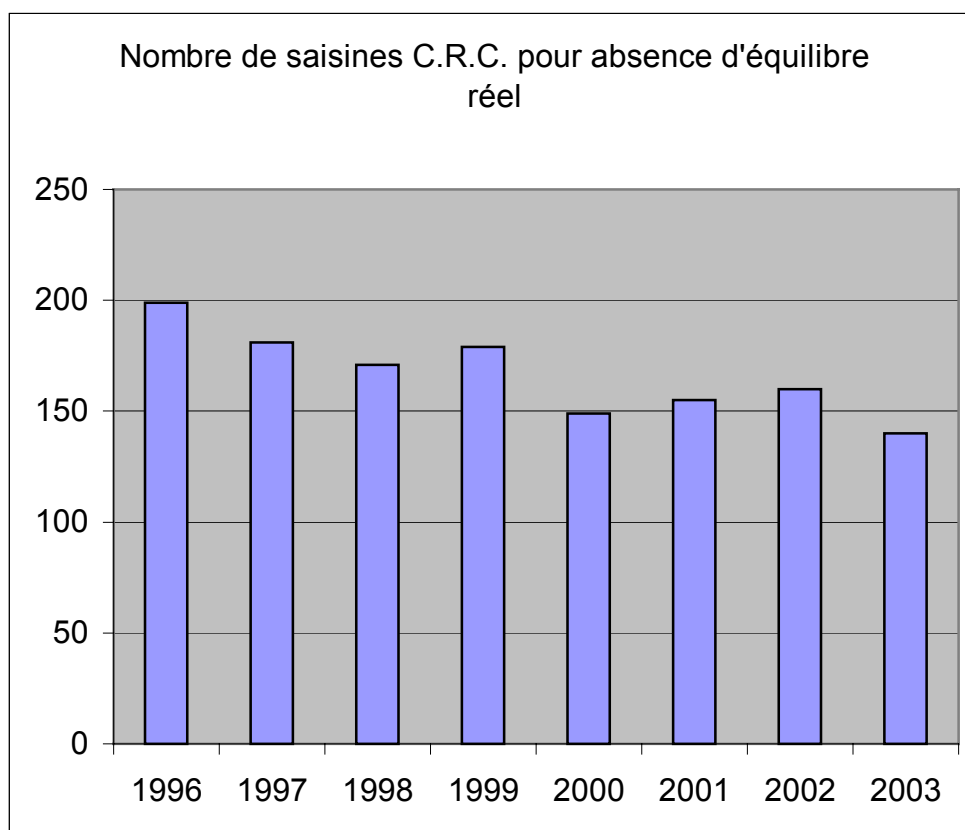
2.3.1.1. Le nombre de lettres d'observations pour non respect de l'équilibre réel est stable

L'ensemble des échanges entre les services des préfectures d'une part, et, d'autre part, les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics locaux ont été particulièrement importants puisqu'ils sont, en nombre, supérieurs au nombre d'actes votés en déséquilibre. Ils soulignent la priorité donnée par les préfets à un règlement pré-contentieux des situations de déséquilibre.

	2001	2002	2003
Des collectivités locales	2 108	1 731	1 767
Des établissements publics	1 335	975	874
Total	3 443	2 706	2 641

2.3.1.2. Le nombre de saisines des C.R.C. reste peu élevé et stable.

Ces actions auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux prouvent toute leur efficacité au regard du nombre de saisines effectives des C.R.C. Dans une tendance lourde de stabilisation du nombre de saisines depuis 1996 et hormis une légère hausse pour les exercices 2001 et 2002, l'évolution du nombre de saisines s'inscrit en effet légèrement à la baisse sur les trois exercices (-10%) pour atteindre des niveaux largement inférieurs au nombre d'actes budgétaires initialement votés en déséquilibre (140 saisines en 2003 pour 654 actes votés en déséquilibre).



Ainsi, seuls 24% des budgets votés en déséquilibre ont fait l'objet d'une saisine des C.R.C. en 2003, contre 30% en 2002 et 26% en 2001.

Au final, 65 budgets de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux ont été réglés d'office par le préfet en 2001. Après une légère hausse en 2002 où ce chiffre atteint 71, le nombre de règlements d'office diminue à 56 pour une baisse de 13,8% sur l'ensemble des trois exercices. Ces chiffres tendent à montrer que les situations de déséquilibre réel sont réglées avant la phase "contentieux", ce qui apparaît comme un signe positif.

2.3.2. Cette stabilité concerne également les cas de déséquilibre du compte administratif

L'appréciation de l'équilibre du compte administratif est précisée à l'article L. 1612-14 du C.G.C.T. Ainsi, tout déficit du compte administratif égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et de 5% pour les autres, doit amener le préfet à saisir la C.R.C. Celle-ci propose alors les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Le budget primitif suivant doit obligatoirement être transmis par le représentant de l'État à la C.R.C. afin de vérifier la bonne prise en compte des mesures de redressement. Si les mesures ne sont pas jugées suffisantes, le préfet règle alors d'office le budget et le rend exécutoire.

Après une hausse assez importante entre 1997 et 1998, le nombre de comptes administratifs votés en déséquilibres a connu une baisse jusqu'en 2000 puis une légère hausse en 2001. Il tend depuis à se stabiliser.

2.3.2.1 Les lettres d'observations pour absence d'équilibre du compte administratif sont plus nombreuses que dans le cas de déséquilibre du budget primitif mais leur nombre reste stable

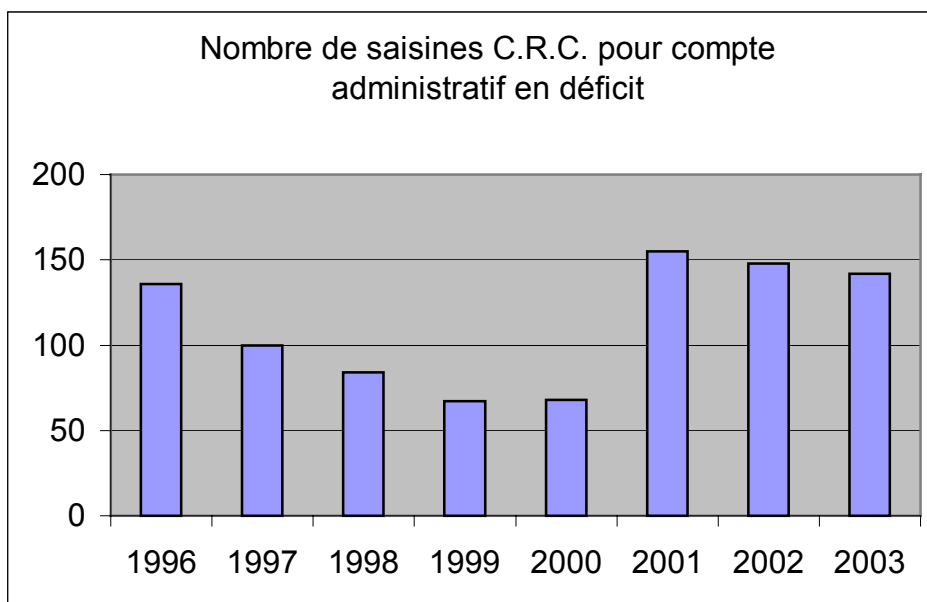
Les déséquilibres de comptes administratifs ont également beaucoup mobilisé les préfetures. Le nombre de lettres d'observations atteint ainsi un volume relativement important (plus de 460 pour 2001 et 2003, un peu plus de 500 pour 2002) et stable.

	2001	2002	2003
Collectivités locales	267	260	259
Etablissements publics	195	249	204
Total	462	509	463

2.3.2.2. Le nombre de saisines de C.R.C. pour absence d'équilibre au compte administratif a toutefois augmenté

Après une baisse continue depuis 1996, le nombre de saisines des Chambres Régionales des Comptes pour compte administratif en déficit connaît cependant une certaine inflexion depuis 2001.

En 2001, le nombre de saisines a été multiplié par deux par rapport à l'année précédente pour retrouver le niveau de 1996. On retrouve ici les interférences du cycle politique municipal et les difficultés qui peuvent naître autour de l'adoption, par une nouvelle équipe, du compte administratif afférent à la gestion de l'équipe sortante. Passé cet exercice, le nombre de saisines diminue de 17% pour connaître une stabilisation sur 2002 et 2003.



Le nombre de budgets réglés d'office pour absence d'équilibre au compte administratif de l'exercice n-1 est, lui, parfaitement stable sur les trois exercices 2001, 2002 et 2003 atteignant une trentaine de cas par an. Les collectivités en difficultés financières respectent donc globalement bien les mesures de redressement proposées par les C.R.C dans ce cadre.

2.4. Si la procédure d'inscription d'office d'une dépense obligatoire reste exceptionnelle, les cas de mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office par les préfets connaissent une augmentation sensible.

2.4.1. Les cas d'absence d'inscription d'une dépense obligatoire sont en augmentation depuis 2001 mais sont réglés dans la plupart des cas avant la mise en œuvre de la procédure devant la C.R.C.

Si la Constitution dispose en son article 72 que les collectivités locales s'administrent librement, un certain nombre de dépenses s'imposent à elles du fait de la loi. Ces dépenses obligatoires sont précisées à l'article L. 1612-15 du C.G.C.T. de la façon suivante :

«Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé».

Pour chaque type de collectivité, le Code Général des Collectivités Territoriales présente une liste non exhaustive de ces dépenses. Celle concernant les communes figure ainsi à l'article L. 2321-2, celles pour les départements et les régions, respectivement aux articles L. 3321-1 et L. 4321-1 du C.G.C.T. Les collectivités locales sont ainsi tenues d'inscrire à leur budget les crédits correspondants, l'ordonnateur se devant par la suite de les mandater.

Dans le cas où l'une de ces dépenses ne figure pas au budget voté, le préfet, au terme d'une procédure définie à l'article L. 1612-15, peut inscrire d'office cette dépense au budget en lieu et place de l'ordonnateur de la collectivité concernée.

L'initiation de la procédure ne relève par ailleurs pas du monopole exclusif du représentant de l'Etat. Le comptable public mais également toute personne ayant intérêt à agir peuvent saisir la C.R.C. pour non inscription d'une dépense obligatoire. La C.R.C. dispose alors d'un délai d'un mois pour se prononcer. Soit elle décide que la dépense n'est pas obligatoire, la procédure prend alors fin, soit elle reconnaît le caractère obligatoire de la dépense et met ainsi en demeure la collectivité de l'inscrire à son budget.

Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet, la C.R.C. demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget, proposant, si besoin est, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives afin de pouvoir couvrir la dépense obligatoire en question. Il appartient dès lors au représentant de l'État, dans un délai de 20 jours, de rendre exécutoire le budget ainsi rectifié. Le préfet n'est pas tenu de suivre les modifications proposées par la C.R.C. mais doit alors motiver sa décision.

Sur les trois exercices, la tendance est à une augmentation particulièrement significative du nombre d'absences d'inscription de dépenses obligatoires. Le nombre de dépenses obligatoires non inscrites croît ainsi de plus de 128% entre 2001 et 2003.

	2001	2002	2003
Nombre de dépenses obligatoires non inscrites	318	701	727

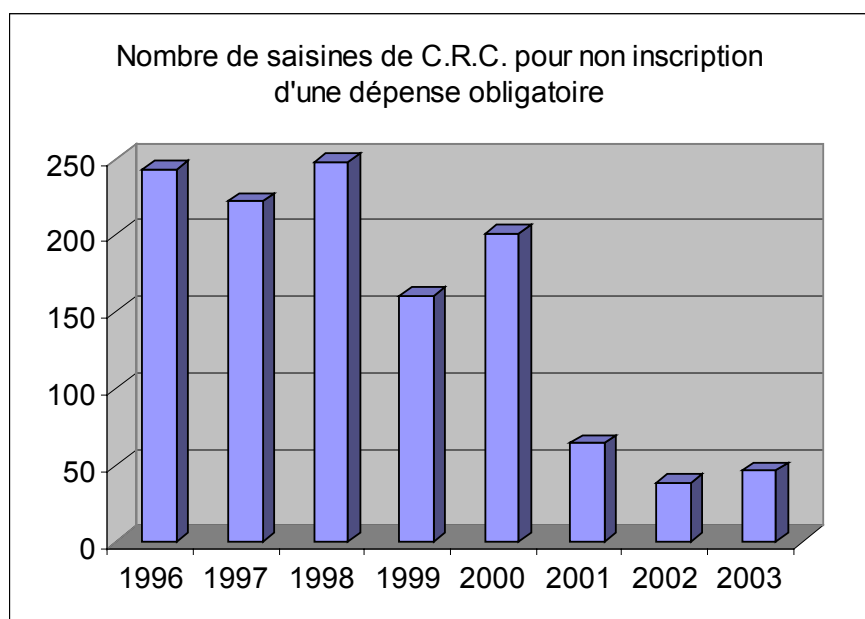
2.4.1.1. Les lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire ont suivi une évolution parallèle au nombre de cas recensés

L'importance de ces écarts à la législation a ainsi amené les préfectures à un travail soutenu de suivi des collectivités territoriales. L'ensemble des communications adressées aux collectivités territoriales et établissements publics locaux a donc connu une croissance du même ordre. Entre 2001 et 2003, elles ont augmenté de 89%.

	2001	2002	2003
Nombre de lettres d'observations pour non inscription d'une dépense obligatoire	400	747	756

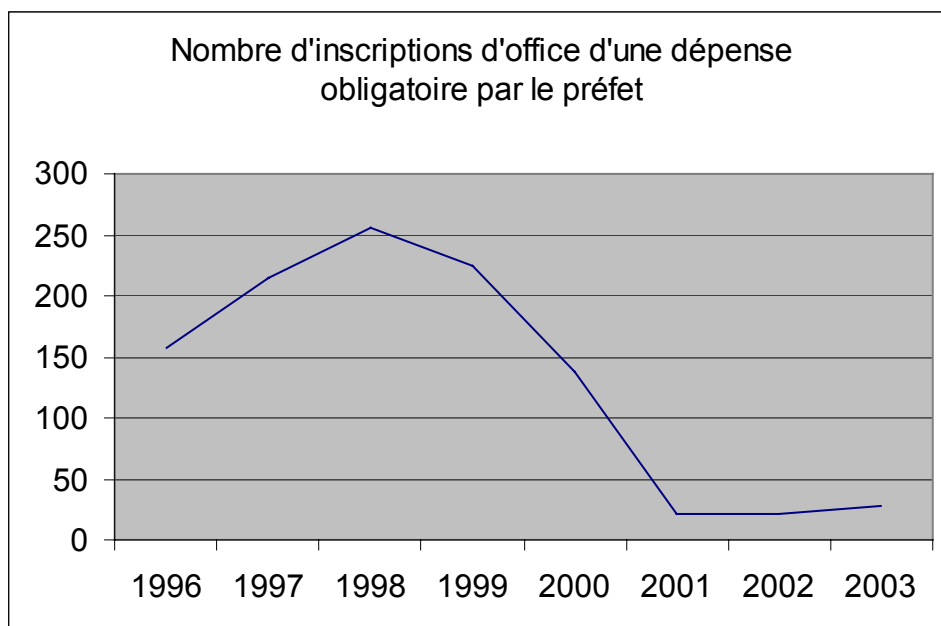
2.4.1.2. Les saisines de C.R.C. pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire restent toutefois exceptionnelles

Les efforts des préfectures se sont toutefois montrés d'une grande efficacité. Le nombre de saisines de C.R.C. pour non inscription d'une dépense obligatoire chute en effet considérablement. Entre 2000 et 2001, le nombre de saisines chute ainsi de plus de 68%. A partir de 2001, la tendance semble se stabiliser à un nombre de saisines inférieur à 50 annuellement.



Parallèlement, le nombre d'inscriptions d'office d'une dépense obligatoire par le préfet suit la même tendance. Les années 2001, 2002 et 2003 se distinguent par une nette diminution des chiffres.

Après un pic observé en 1998 avec 255 inscriptions d'office, la diminution est continue jusqu'en 2001 où l'on dénombrerait 21 inscriptions d'office, soit une baisse de près de 92%. Depuis cet exercice, la tendance est à la stabilité.



2.4.2. Les cas de mandatement d'office de dépenses obligatoires connaissent en revanche une nette augmentation

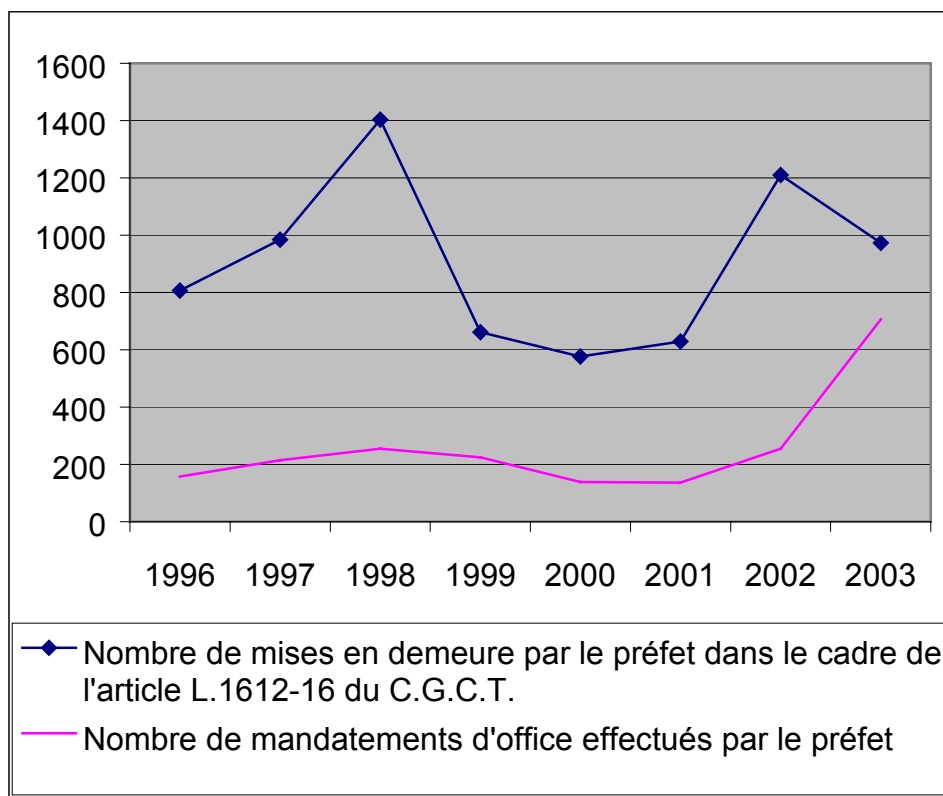
Indépendamment de la procédure d'inscription d'office d'une dépense obligatoire, l'article L. 1612-16 du C.G.C.T. prévoit également la procédure de mandatement d'office d'une dépense obligatoire. Dans l'hypothèse d'une défaillance de l'ordonnateur d'une collectivité à mandater une dépense obligatoire, le préfet peut la mandater d'office par arrêté dans le mois suivant une mise en demeure.

Si les collectivités territoriales et les établissements publics locaux réagissent positivement en ce qui concerne les inscriptions de dépenses obligatoires, des difficultés persistent quant au mandatement d'office des dépenses obligatoires.

Dans un certain nombre de cas, la procédure d'inscription de dépenses obligatoires n'est pas suivie des mandatements adéquats. Ceci laisse à penser qu'un certain nombre de collectivités ne souhaite pas endosser la responsabilité de tels mandatements, laissant faire le préfet.

Ainsi, après la baisse constante engagée depuis 1998, tant du nombre de mises en demeure que de mandatements d'office, la tendance, depuis l'exercice 2000, est distinctement à une hausse des interventions du préfet. Ainsi, entre 2001 et 2003, le nombre de mandatements d'office a triplé.

Il faut toutefois fortement nuancer ces chiffres pour l'année 2003 en précisant qu'une partie de cette augmentation est due au cas d'un seul établissement public important au profit duquel les collectivités territoriales membres refusaient de mandater leurs contributions.



2.4.3. Les cas de mise en œuvre de la procédure dérogatoire de l'article L. 1612-17 du C.G.C.T sont en augmentation

Parallèlement à ce dispositif de droit commun existe une procédure dérogatoire prévue à l'article L. 1612-17 du C.G.C.T. Cette procédure concerne exclusivement l'inscription et le mandatement de dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de la chose jugée.

Cette procédure dérogatoire, instituée avec la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 telle que modifiée par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, est mise en œuvre par le seul préfet sans l'intervention de la C.R.C., incompétente pour apprécier d'éventuelles saisines en la matière.

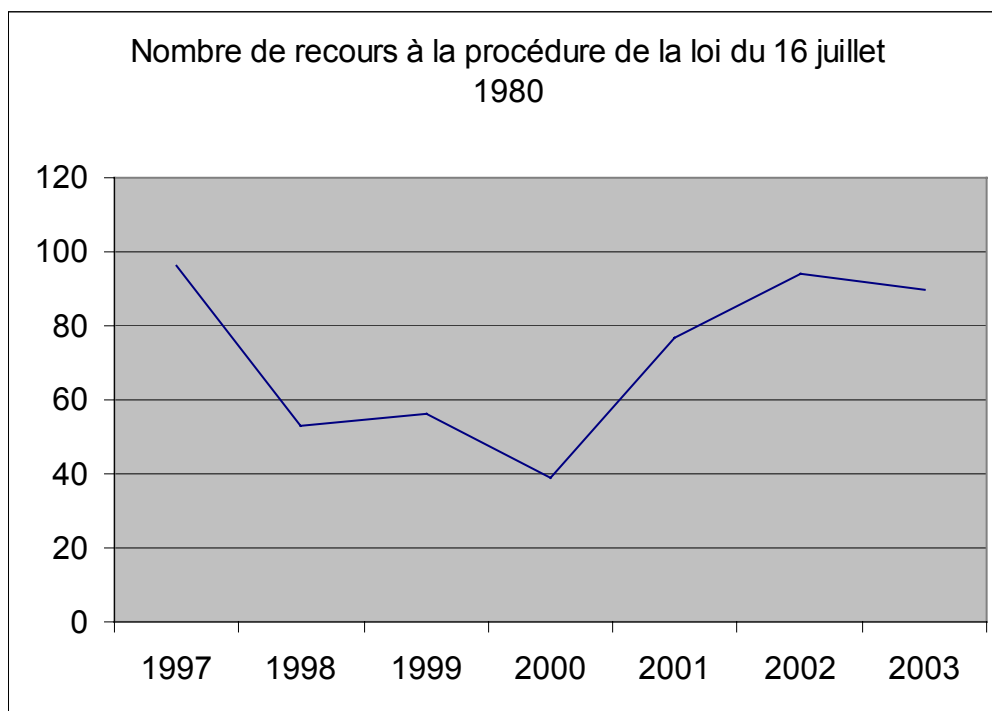
Dans l'hypothèse d'une condamnation pécuniaire passée en force de chose jugée d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, le mandatement ou l'ordonnancement de cette somme doit se faire dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

En cas de défaillance de l'ordonnateur, le représentant de l'État doit alors intervenir et procéder à l'inscription ou au mandatement d'office de la condamnation. En effet, en cas d'insuffisance de crédits disponibles pour couvrir la dépense constatée dans le délai d'un mois, le préfet adresse à la collectivité ou à l'établissement public une mise en demeure de dégager

les ressources nécessaires. Si l'ordonnateur n'a pas dégagé ou créé ces ressources dans ce délai, le préfet se substitue à l'ordonnateur et procède à l'inscription d'office de la somme due en dégageant les ressources nécessaires. La collectivité ou l'établissement public dispose alors de huit jours suivant la notification de l'inscription d'office pour mandater la dépense, sous peine de voir le préfet procéder à un mandatement d'office.

A l'image des procédures de mandatement d'office de droit commun, le recours à l'article L. 1612-17 du C.G.C.T. connaît une nette augmentation à partir de l'exercice 2000. Le nombre d'inscriptions et de mandatements d'office d'une dépense résultant d'une condamnation passée en force chose jugée a ainsi plus que doublé pour connaître une croissance de quasiment 171%.

Il est important de noter que les créanciers eux-mêmes tiennent une place de plus en plus importante dans l'initiation de la procédure.



3. UN CONTRÔLE QUI POSE TOUJOURS DES DIFFICULTES

Les difficultés rencontrées dans l'exercice du contrôle budgétaire sont de deux ordres. D'une part, il s'agit de difficultés matérielles qui tendent à réduire l'efficacité du contrôle budgétaire. D'autre part, certaines règles budgétaires et comptables font toujours l'objet d'une appréhension délicate.

3.1. Des difficultés d'ordre matériel

3.1.1. La brièveté des délais légaux de réalisation du contrôle budgétaire

Parmi les difficultés soulevées par les préfetures, celle des délais est sans aucun doute celle qui est soulevée le plus fréquemment. En application de l'article L. 1612-5, les services des préfetures doivent en effet réaliser le contrôle budgétaire dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception des actes budgétaires pour pouvoir saisir la C.R.C. compétente.

L'impression de brièveté du délai est perçue comme d'autant plus pesante que les collectivités tendent de plus en plus systématiquement à voter de façon concomitante leur budget et leur compte administratif. Transmis simultanément aux préfetures, cela représente un flux de documents budgétaires d'autant plus important à contrôler dans un même laps de temps. Par ailleurs, le nombre d'actes transmis à contrôler augmente de façon importante du fait de la hausse du nombre de budgets annexes. Si le principe d'unité budgétaire implique que toutes les opérations d'un organisme public soient en effet dûment retracées dans un document unique, les textes législatifs ou réglementaires peuvent expressément fixer des exceptions à ce principe. Dans certains cas, la constitution d'un budget annexe est autorisée, dans d'autres cas, elle est imposée.

Les budgets annexes sont ainsi limités à quatre catégories de services publics:

- Les services publics à caractère industriel et commercial (S.P.I.C.) font l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont gérés par la collectivité en «régie simple, directe ou sans forme assimilée, ainsi qu'en régie dotée de la seule autonomie financière». Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière disposent d'un budget distinct de celui de la commune.
- Les services publics à caractère administratif (S.P.A.) font l'objet d'un budget annexe lorsqu'ils sont dotés de l'autonomie financière.
- Les services assujettis à la T.V.A., qu'ils aient un caractère administratif ou industriel et commercial. L'article 201 octies de l'annexe II du Code général des impôts impose à ces services une comptabilité distincte adaptée du plan comptable général de 1982. Il s'agit en fait d'individualiser les opérations en vue de déterminer l'assiette de la T.V.A.

Entre autres, les services des préfetures doivent consacrer un certain temps à dépouiller les actes transmis, les rassembler, vérifier qu'ils sont bien complets, etc... Un temps conséquent passe ainsi avant que le contrôle à proprement parler ne puisse commencer.

La réception tardive des documents nécessaires à l'élaboration des budgets (dotations de l'État, base de la fiscalité...) entraîne également des retards dans la transmission des actes budgétaires aux préfetures. A ce titre, la mise en ligne sur le réseau Internet par le ministère de l'intérieur de la répartition des dotations de l'État depuis 2003 a permis une accélération indéniable des processus.

Pour tenter de faire face à ces difficultés, des stratégies de contrôle ont ainsi été mises au point par les préfetures. Il s'agit dans la quasi totalité des cas de concentrer le contrôle sur les collectivités présentes dans le réseau d'alerte des finances locales (voir infra), des collectivités

d'une certaine importance (chef lieu, à partir d'un certain nombre d'habitants, E.P.C.I. à fiscalité propre...). Ces collectivités et établissements publics locaux font donc l'objet d'un contrôle plus poussé que les autres.

A ce titre, et face aux difficultés rencontrées, la plupart des préfectures demande un rallongement des délais. Un alignement sur le délai de droit commun du contrôle de légalité classique, qui est de deux mois pour saisir le juge administratif, est ainsi réclamé.

En outre, il est demandé de pouvoir donner un caractère suspensif aux lettres d'observations envoyées aux collectivités et aux établissements publics locaux. La plupart des réponses à ces lettres d'observations parviennent en effet en préfecture une fois le délai de saisine de la C.R.C. écoulé, renvoyant de facto le contrôle à l'exercice suivant.

3.1.2. La tendance à la baisse des effectifs et ses conséquences

3.1.2.1. D'un point de vue quantitatif

Les préfectures mettent en avant la faiblesse des effectifs affectés au contrôle budgétaire dont elles disposent pour mener à bien leur mission. Ceux-ci ont diminué de 18% entre 1998 et 2003.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Equivalents temps plein	514	496	480	426	416	421

Les difficultés de recrutement sont également soulignées. La réputation de « bureau à chiffres » dissuade un certain nombre d'agents de postuler pour ces services. Il n'est ainsi pas rare que des postes restent vacants pendant une période plus ou moins longue au sein des services du contrôle budgétaire.

En outre, la spécificité du contrôle budgétaire rend impossible un renforcement temporaire des effectifs au moment de la période des contrôles. Il n'est en effet pas imaginable de former dans un laps de temps extrêmement réduit des personnels suffisamment qualifiés pour exercer pour une période donnée.

3.1.2.2. D'un point de vue qualitatif

La participation à l'exercice budgétaire nécessite une certaine technicité qui ne peut se révéler que par l'exercice quotidien et approfondi du contrôle. Ceci ne va pas sans créer quelques inconvénients, notamment en termes de formation lorsque le turn over au sein des services est important. En outre, la multiplication des tâches demandées aux agents en charge du contrôle budgétaire les amène à se détourner de cet exercice approfondi.

Cette même difficulté liée à l'exigence d'une haute technicité des personnels se retrouve concernant les agents des collectivités ou établissements publics locaux qui ne disposent pas forcément de telles compétences. Ceci a pour conséquence d'entraîner un certain nombre d'erreurs dans l'élaboration et l'exécution des budgets de ces entités.

3.2. Des difficultés d'appréhension des règles budgétaires et comptables

3.2.1. Par les collectivités locales et établissements publics locaux

Lors de l'exercice du contrôle, les services des préfectures ont été amenés à soulever un certain nombre de questions qui posent toujours des difficultés aux élus locaux. Plus que des tentatives délibérées de contourner les règles, ces questions révèlent en fait un degré d'incompréhension, parmi les élus et leurs agents, de certaines règles budgétaires et comptables qu'ils devraient appliquer.

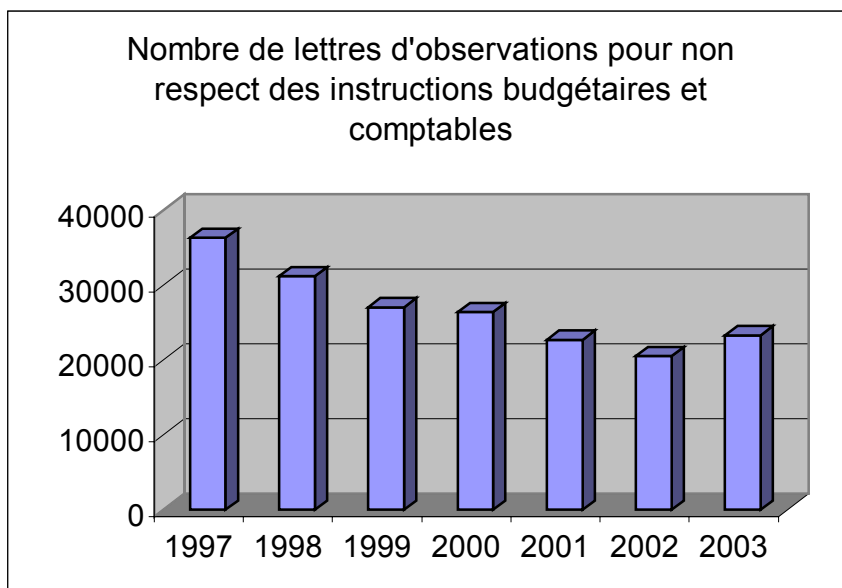
3.2.1.1. La complexité des instructions budgétaires

Même si les précédents rapports ont pu mettre en évidence une avancée indéniable en termes d'appropriation et de maîtrise des différentes maquettes budgétaires, notamment la M14, certaines collectivités, au premier rang desquelles les plus modestes par la taille, semblent toujours éprouver une grande difficulté face aux instructions budgétaires. Le vocabulaire et les pratiques utilisées peuvent apparaître ésotériques pour les élus ne possédant pas une culture comptable.

Bien que ces maquettes aient été créées dans un souci de transparence, beaucoup d'élus les jugent en effet peu lisibles et n'hésitent pas à utiliser d'autres présentations au moment du vote des documents budgétaires et notamment du budget. Cette pratique n'est pas sans poser quelques problèmes quant au principe d'uniformisation des pratiques budgétaires et comptables. Les logiciels informatiques, souvent mal utilisés par les collectivités, constituent par ailleurs fréquemment un frein à une bonne pratique des maquettes budgétaires et comptables.

A ce titre, la simplification annoncée de l'instruction M14 et l'harmonisation des différentes instructions budgétaires et comptables sont attendues avec une certaine impatience, tant au plan local qu'au sein des préfectures.

Outre la M14, d'autres nomenclatures font également l'objet de difficultés. Ainsi plusieurs demandes concernent une rénovation de la nomenclature M31 des Offices H.L.M. notamment.



Toutefois, il ressort nettement des statistiques que les instructions budgétaires, principalement l'instruction M14, font l'objet d'une maîtrise de plus en plus poussée par les collectivités territoriales et établissements publics locaux. Ainsi, le nombre de lettres d'observations pour ce motif diminue de plus de 43% entre 1996 et 2003.

Une légère remontée se dessine à l'exercice 2003 au moment, notamment, où les départements appliquaient une nouvelle instruction budgétaire et comptable (M52).

3.2.1.2. Les procédures de reprise et d'affectation du résultat restent encore mal appréhendées

L'affectation et la reprise du résultat sont l'une des principales difficultés rencontrées lors de l'exercice du contrôle budgétaire.

La détermination du résultat d'un exercice clos s'effectue au moment du vote du compte administratif se référant à cet exercice après réception du compte de gestion transmis par le comptable public de la collectivité. Son affectation et sa reprise sont strictement encadrées.

Ainsi, le résultat de fonctionnement, cumulé avec le résultat antérieur reporté, à l'exclusion des restes à réaliser de la section de fonctionnement, est affecté par l'assemblée délibérante selon les modalités suivantes :

- S'il s'agit d'un excédent, il est destiné à couvrir de façon prioritaire le besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent. Le solde du résultat cumulé de fonctionnement peut ensuite être affecté soit en réserves de la section d'investissement, soit en excédent de fonctionnement reporté.
- S'il s'agit au contraire d'un déficit, il est alors simplement ajouté aux dépenses de fonctionnement de l'exercice.

Dans tous les cas, les résultats sont repris au plus proche budget et avant le 31 décembre de l'exercice suivant l'exercice budgétaire clos, ce qui peut contraindre la commune à adopter un budget supplémentaire. La pratique récente des collectivités tendant en fait à voter quasi-systématiquement le compte administratif avant le budget primitif, oblige celui-ci alors à prendre en compte directement le résultat précédent lors du vote du budget.

Il faut noter que la reprise du résultat s'effectue en une seule fois et en totalité et concerne le résultat cumulé de la section de fonctionnement, le besoin de financement de la section d'investissement ou, le cas échéant, l'excédent de la section d'investissement, ainsi que la décision d'affectation. Les restes à réaliser des deux sections sont reportés.

Existe également, en vertu de l'article L. 2311-5 du C.G.C.T., la procédure de reprise anticipée des résultats avant le compte administratif. A l'issue de la journée complémentaire au 31 janvier et avant l'adoption du compte administratif, les résultats peuvent être estimés et faire l'objet d'une prévision d'affectation dans le budget primitif suivant, avant que le vote du compte administratif ne vienne définitivement arrêter ces résultats. L'habitude s'étant installée de voter le compte administratif avant le budget primitif, cette solution semble peu utilisée.

3.2.2. Par les préfectures

Les préfectures rencontrent un certain nombre d'obstacles dans la réalisation du contrôle budgétaire.

3.2.2.1. L'appréciation de la sincérité reste difficile

L'appréciation de la sincérité du budget, principe essentiel des règles budgétaires et comptables, reste malheureusement souvent bien aléatoire. L'un des obstacles majeurs à cette appréciation de la sincérité est celui de la justification des restes à réaliser.

Partie intégrante du résultat présenté dans le compte administratif, les restes à réaliser correspondent :

► En section d'investissement :

- aux dépenses engagées mais non mandatées au 31 décembre de l'exercice,
- aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

► En section de fonctionnement de l'année, ils correspondent :

- aux dépenses engagées au 31 décembre de l'exercice et non mandatées à l'issue de la journée complémentaire. Pour les communes de plus de 3500 habitants qui doivent procéder au rattachement des charges et produits, ils correspondent aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice.

- aux recettes certaines au 31 décembre de l'exercice et non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire.

Toute la difficulté pour les services des préfectures en charge du contrôle budgétaire est de pouvoir apprécier la sincérité de ces restes à réaliser. Bien que la tenue d'une comptabilité d'engagement par les collectivités soit rendue obligatoire par la loi (articles L. 2342-2 en ce qui concerne les communes, L 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions), nombreuses sont les préfectures qui dénoncent une mauvaise tenue de celle-ci voire son inexistence, rendant ainsi délicat l'exercice d'appréciation de leur sincérité. Très souvent, les restes à réaliser mentionnés au compte administratif ne le sont que par une différence faite entre, d'une part, les prévisions budgétaires et, d'autre part, les mandatement effectivement réalisés. Les restes à réaliser étant un élément du calcul de l'équilibre du compte administratif, leur manque de sincérité entraîne mécaniquement un défaut de sincérité du compte administratif. Les erreurs constatées par les services préfectoraux conduisent ainsi fréquemment à des majorations excessives de ressources anticipées par la collectivité.

Les restes à réaliser en dépenses sont justifiés par l'état des dépenses engagées non mandatées dont un exemplaire est joint au compte administratif et accompagné d'un état des restes à réaliser en recettes faisant apparaître le financement prévu de façon certaine mais restant à réaliser pour couvrir les dépenses concernées. Un certain nombre de pièces peuvent être apportées à la justification des restes à réaliser : contrats, conventions, marchés, délibérations pour les restes à réaliser en dépenses, décision de réservation de crédit, lettre d'engagement de l'organisme prêteur, contrat d'emprunt, contrat, convention avec des tiers ou d'autres collectivités, arrêté attributif de subvention ou tout acte prouvant leur caractère certain pour les restes à réaliser en recettes.

Il est également difficile de pouvoir toujours vérifier le rattachement des charges et des produits à l'exercice qui est obligatoire pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale de 3500 habitants et plus. Cette procédure prévoit que sont rattachés à l'exercice tant les dépenses engagées pour lesquelles le service fait a été constaté mais sans réception de la facture au cours de l'exercice, que les produits dès l'instant du fait générateur qui les justifie et ce, même si leur recouvrement effectif n'intervient qu'au cours de l'exercice suivant.

De plus, très souvent, les préfectures ne disposent pas du compte de gestion, document pourtant essentiel pour pouvoir apprécier la sincérité du compte administratif.

Ce document synthétique rassemble en effet tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice ainsi que les pièces justificatives à ces mouvements. Il répond à un double objectif : justifier l'exécution du budget et présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la collectivité ou de l'établissement public. Etabli par le comptable, il doit être transmis à l'exécutif local au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos afin d'être présenté à l'assemblée délibérante.

3.2.2.2 L'absence d'annexes obligatoires

Le contrôle budgétaire permet souvent de mettre en exergue l'absence de production ou de transmission de l'intégralité des annexes obligatoires. Celles-ci ont pour objet de préciser des informations sur certains éléments patrimoniaux ou relatifs aux engagements de la collectivité ainsi que sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Ces annexes sont également porteuses d'informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, telles que le personnel ou le vote des taux d'imposition. Leur absence risque donc de vicier le vote du budget en soustrayant certaines informations à la connaissance des membres de l'assemblée délibérante.

Ces annexes sont regroupées en cinq catégories :

1. Les annexes détaillant certains éléments du vote du budget. Ce sont les annexes retraçant le détail des opérations d'ordre de section à section, l'état de la reprise du résultat de l'exercice précédent et l'état des méthodes utilisées.
2. Les annexes relatives à certains postes du bilan comme l'état de la dette, l'état des immobilisations, l'état des provisions constituées et l'état des transferts des charges.
3. Les annexes relatives aux engagements donnés et reçus. Elles regroupent les états développant des informations relatives à des dépenses ou recettes n'ayant pas donné lieu à comptabilisation, mais ayant une incidence potentielle sur les finances locales.
4. Les annexes diverses au nombre de six : l'état du personnel, la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexés ou rattachés, les décisions en matière de taux de contributions directes, la constatation du vote ainsi que les signatures requises, l'état des biens acquis, détruits ou réformés et, enfin, l'état des services assujettis à la T.V.A.
5. Les annexes spécifiques aux communes de 3500 habitants et plus en vertu de l'article L. 2313-1 du C.G.C.T. : la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions, la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes, le cas échéant les tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont la commune est membre, le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part de capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50% du budget de l'organisme ; un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement, les comptes et annexes produits par les délégataires de service public.

3.2.2.3. La complexité croissante des produits financiers

Les collectivités locales ont manifesté, depuis trois ans, un intérêt certain pour des produits financiers de plus en plus complexes dont les services préfectoraux ont parfois du mal à saisir toute la portée. Certains produits (CLTR, PRESAME...) sont en effet parfois utilisés à la fois en tant qu'apport de trésorerie et en tant que prêts.

Un encadrement plus précis de ces produits financiers complexes est ainsi demandé afin de pouvoir mieux cerner les pratiques budgétaires et, notamment, les conditions de l'équilibre budgétaire telles que prévues à l'article L. 1612-4 du C.G.C.T. interdisant aux collectivités de financer l'emprunt par l'emprunt.

3.2.2.4. Les conséquences du développement de l'intercommunalité

Le développement de l'intercommunalité, et notamment des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) à fiscalité propre, rend plus ardue pour les services préfectoraux leur activité de contrôle. Leur création amène en effet un certain nombre de documents supplémentaires et des opérations plus lourdes à contrôler.

Les préfetures souhaitent aussi l'intégration de ces Etablissements publics de Coopération Intercommunale au réseau d'alerte des finances locales afin de mieux pouvoir appréhender leur situation. Du fait de leur nombre et poids croissants, il serait en effet appréciable de pouvoir les incorporer à cet outil du contrôle budgétaire.

4. LA POURSUITE DES EFFORTS MENES AFIN D'AMELIORER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE

4.1. La communication à l'égard des élus

L'efficacité du contrôle budgétaire passe avant tout par la qualité des relations entre les préfetures et les élus locaux. Plus que sur le contrôle stricto sensu, l'accent est particulièrement mis sur les fonctions de conseil qu'exercent les services préfectoraux auprès des collectivités locales et de leurs établissements publics. Chronophages pour les préfetures mais efficaces, toutes ces activités de conseil permettent aux élus et à leurs agents d'éviter un certain nombre d'erreurs, jouant ainsi un rôle intéressant de « contrôle préventif ».

Le conseil aux collectivités locales et aux établissements publics locaux prend des formes variées.

Cela passe tout d'abord par la transmission soit de circulaires ou guides émanant des différentes administrations centrales concernées (Direction Générale des Collectivités Locales, Direction de la Comptabilité Publique...), soit de circulaires ou guides élaborés localement par les services préfectoraux. A minima, il s'agit d'une circulaire annuelle rappelant les principales règles régissant l'élaboration des actes budgétaires. Le plus souvent, une dizaine de documents sont ainsi envoyés par an aux collectivités et à leurs établissements publics. De plus en plus, c'est au moyen du réseau Internet que sont envoyés ces circulaires. Différents sites Internet, notamment celui de la D.G.C.L., du ministère des finances ou encore Légifrance, sont en outre particulièrement appréciés et régulièrement consultés.

Ces progrès importants dans l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (N.T.I.C.) sont toutefois limités par les taux d'équipement informatique qui restent souvent limités pour les collectivités les plus modestes.

Outre cette transmission de l'information, des échanges plus fournis et plus personnalisés ont également lieu. Ces échanges prennent la plupart du temps la forme de contacts téléphoniques, contacts qui permettent aux collectivités d'obtenir un éclairage sur un point donné. Une fois encore, l'utilisation croissante d'Internet est à souligner. Le courriel tend en effet à devenir un moyen privilégié d'échanges entre les préfectures et les collectivités.

Les contacts directs en préfecture ou sous-préfecture sont également un élément non négligeable d'action. Certains élus n'hésitent en effet pas à se déplacer pour régler un problème ou soumettre une question afin d'obtenir un maximum de sécurité juridique pour leurs actes. D'une façon très largement généralisée, des réunions plus formelles sont organisées pour les collectivités en difficulté. Il s'agit alors la plupart du temps de démarches entreprises dans le cadre du réseau d'alerte des finances locales en collaboration avec la Trésorerie Générale.

Grâce à ces échanges s'instaure un climat de confiance entre les préfectures et les instances locales qui, à la quasi-unanimité, acceptent parfaitement bien le contrôle des premières. Il est important de souligner, à ce titre, qu'une grande partie du contrôle budgétaire s'effectue au travers de cette mission d'information et de conseil auprès des élus et de leurs services.

4.2. La coopération des acteurs du contrôle budgétaire

4.2.1. L'harmonisation préfecture/ sous-préfectures

L'activité de contrôle budgétaire est, au sein de chaque département, assurée à la fois par les préfectures et les différentes sous-préfectures. Afin d'assurer une bonne homogénéité des pratiques autour du préfet, détenteur exclusif de la prérogative de saisir la C.R.C si besoin est, des circulaires sont régulièrement envoyées aux sous-préfectures, leur rappelant d'éventuelles consignes de la préfecture.

Des réunions sont également fréquemment organisées entre les agents des préfectures et des sous-préfectures qui en dépendent. Ces réunions au cours desquelles sont définies des stratégies départementales de contrôle, constituent également un lieu privilégié d'échanges entre les agents au sujet des cas qu'ils ont à traiter. Eléments important dans la formation et la technicité des agents, elles sont donc un complément idéal aux contacts plus informels, par téléphone ou par messagerie, qui lient les agents des différentes structures.

Les préfectures annonçant ne pas avoir mis en place de tels dispositifs de rencontres représentent une frange marginale de l'ensemble. Dans ces quelques cas, les agents opèrent alors par voie informelle pour échanger leurs points de vue ou obtenir des informations et/ou des conseils.

4.2.2. Un rapprochement des positions entre les préfectures et les C.R.C.

Les exercices 2001, 2002 et 2003 sont marqués par un net rapprochement des positions des préfectures et des C.R.C. Les dix-septième et dix-huitième rapports du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics avaient ainsi fait état de nombreuses divergences d'interprétation existant entre les préfectures et les C.R.C. au sujet de l'appréciation de l'équilibre réel du budget défini par l'article L. 1612-4 du C.G.C.T. et, notamment, sur la notion de ressources propres.

Un important travail de réflexion a donc été mené au sein de la D.G.C.L. en collaboration avec la Cour des Comptes afin de pouvoir aplanir au mieux ces divergences. Le fruit de ce travail a fait l'objet d'instructions aux préfectures permettant de mieux appréhender les notions d'équilibre réel et de ressources propres.

Les résultats en ont été particulièrement visibles tant les cas de divergences relevés depuis lors par les préfectures sont faibles.

4.2.3. La coopération avec les services déconcentrés de l'État

Bien que n'étant pas formellement associés au contrôle budgétaire au regard des dispositions du C.G.C.T., un certain nombre de services déconcentrés de l'État n'en joue pas moins un rôle primordial en la matière. A l'aune des réflexions issues de la pratique des dernières années, leur rôle devrait sensiblement s'accroître.

Principal collaborateur de la préfecture, la trésorerie générale participe activement à la bonne marche du réseau d'alerte des finances locales et qui s'avère être une précieuse aide technique.

L'objectif du réseau d'alerte, mis en place par la D.G.C.L. et la D.G.C.P. en 1993, est de pouvoir déceler de façon préventive les difficultés financières des collectivités locales et des établissements publics locaux.

En 2001, ce mécanisme a fait l'objet d'un important réaménagement dans le sens d'une plus grande simplification pour se baser sur une méthode de scoring. Quatre ratios sont dégagés pour assurer la détection :

- Le coefficient d'autofinancement courant
- Le ratio de rigidité des charges structurelles
- Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
- Le surendettement

De plus, le dispositif a été largement déconcentré pour donner plus de place à l'échelon local et notamment au trésorier payeur général qui présélectionne les collectivités en calculant les quatre ratios dès la fin de la journée complémentaire à partir des balances des comptes de l'exercice. Cette présélection donne ensuite lieu à une analyse plus poussée pouvant

déboucher sur une démarche commune du préfet et du trésorier payeur général auprès de la collectivité concernée.

Depuis 2001 également, l'ensemble des collectivités locales sont concernées, y compris les communes de moins de 10 000 habitants et les collectivités d'outre-mer, auparavant non intégrées dans le réseau d'alerte. Est toujours à l'étude la possibilité d'y intégrer les E.P.C.I. et les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.).

C'est à partir des données du réseau que sont, la plupart du temps, établies les stratégies de contrôle ciblé par les préfetures. Concrètement, des courriers co-signés par le préfet et le trésorier payeur général sont envoyés aux collectivités en difficultés afin de mieux les sensibiliser à leur situation. Ces courriers donnent souvent lieu à des réunions également communes avec les collectivités ainsi désignées.

Les trésoreries générales ne sont toutefois pas les seuls partenaires des services préfectoraux en matière de contrôle budgétaire. Les percepteurs sont également souvent associés, dans le cadre de « pôles interministériels », ainsi que, le cas échéant, les directions départementales de l'équipement, etc....

4.3. La formation des agents

La réalisation du contrôle budgétaire requiert un personnel particulièrement qualifié. La question de leur compétence est donc une donnée stratégique qui fait l'objet de nombreuses attentions.

4.3.1. L'information personnelle des agents

Tous les agents préposés au contrôle budgétaire peuvent disposer d'un nombre important de sources d'informations pour parfaire leur activité de contrôle. Outre les informations contenues dans les documents officiels (Lois, règlements, circulaires...), l'accès au réseau Internet se révèle être d'une aide particulièrement appréciée. A l'image des préférences des élus, les sites intranet de la Direction Générale des Collectivités locales et du ministère des finances sont très fréquemment consultés. Ils permettent en effet un accès à des données particulièrement précises et mises à jour.

Au sein de chaque préfecture ou sous-préfecture sont en outre parfois constituées des fiches présentant les différents points de contrôle afin de permettre une diffusion du savoir entre agents.

4.3.2. Les stages de formation

La quasi totalité des agents des préfetures ont, de plus, eu l'opportunité de suivre des stages de formation au contrôle budgétaire. Pour une part, ces stages ont été organisés au niveau central par la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au centre de Lognes. Ces formations se sont déroulées suivant différents formats. Certaines d'entre elles ne comportent qu'un seul module tandis que d'autres comprennent d'autres modules d'approfondissement afférent à l'analyse

financière notamment. Une fois par an au moins, des agents participent également aux journées organisées par la Direction Générale des Collectivités Locales au ministère de l'intérieur.

A ce titre, l'annulation des stages nationaux pour l'année 2003 a été constatée avec beaucoup de regrets par les préfetures. Celles-ci affirment ainsi s'être vues privées d'une source prépondérante d'efficacité pour leur activité de contrôle.

Parallèlement à ces formations au niveau national, d'autres formations ont également été organisées au niveau interrégional regroupant ainsi des agents de différentes préfetures.

Au niveau local, des journées de formation et d'information sont parfois mises en place avec des magistrats de la chambre régionale des comptes ou des agents des trésoreries. Ces journées représentent un complément idéal aux formations plus classiques en permettant un échange intéressant de points de vue différents sur une même activité.

5. LES PROJETS D'AMELIORATION DU CONTRÔLE BUDGETAIRE

5.1. L'harmonisation et la simplification des instructions budgétaires et comptables

Pour répondre aux difficultés rencontrées par les élus dans le maniement des instructions budgétaires et comptables, un important travail de réflexion est en cours afin d'harmoniser et de simplifier les instructions budgétaires et comptables.

A la suite de la mise en œuvre de l'instruction M14 pour les communes, les départements ont adopté la nouvelle instruction M52 au 1^{er} janvier 2004 qui s'appuie sur les mêmes principes budgétaires et comptables (amortissement, provisions ...). Les régions, quant à elles, commenceront à expérimenter la nouvelle nomenclature M71, harmonisée à la M52 et adaptée à leurs besoins spécifiques, à compter du 1^{er} janvier 2005 (2006 pour les Régions d'Outre-Mer) pour une mise en œuvre définitive au 1^{er} janvier 2007.

Concernant le cadre budgétaire et comptable M14 des communes, généralisé depuis le 1^{er} janvier 1997, un groupe de travail a été institué au sein du Comité des Finances Locales regroupant des élus, la D.G.C.L. et les préfetures, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (D.G.C.P.) et le réseau du Trésor Public afin de proposer des mesures de simplification et d'harmonisation avec les autres niveaux de collectivités locales.

En ce qui concerne l'objectif d'harmonisation des instructions budgétaires et par la suite, les avancées appliquées aux départements et aux régions, seront introduites la pluriannualité pour certaines dépenses de fonctionnement, l'extension à toutes les communes du recours aux autorisations de programme et d'engagement, la suppression des provisions réglementées au profit des provisions de droit commun ou encore l'imputation des subventions d'équipements à la section d'investissement. Au terme de ce travail, les trois types de collectivités territoriales (communes, départements et régions) évolueront ainsi selon des instructions budgétaires et comptables largement harmonisées.

Outre cette œuvre d'harmonisation, des mesures de simplification concerneront également l'instruction M14. Les annexes obligatoires seront ainsi réduites et simplifiées, les maquettes budgétaires allégées pour une meilleure lisibilité et un certain nombre d'opérations d'ordre débudgétisées.

5.2. Une coopération plus formalisée avec le réseau du Trésor

L'avenir du contrôle budgétaire se situe dans une coopération davantage renforcée et formalisée avec les services du Trésor. Faisant suite aux conclusions de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire et le pouvoir de substitution du préfet de juillet 2003, une démarche a été entreprise, en collaboration avec la direction générale de la comptabilité publique, pour associer plus étroitement les services du trésor public au contrôle budgétaire. Ces derniers possèdent en effet des compétences particulières dans le domaine comptable et budgétaire qui seraient grandement susceptibles d'accroître l'efficacité du contrôle budgétaire. Plusieurs sites pilotes devraient ainsi être retenus pour expérimenter ces nouvelles collaborations dès 2005.

5.3. L'informatisation du contrôle budgétaire

Jusqu'à présent, le contrôle budgétaire ne faisait l'objet que d'une informatisation toute relative. Les seules applications utilisées sont en fait le produit de développements internes à chaque préfecture. Il s'agit de fiches excels permettant de faciliter la tâche des personnels. Le plus souvent, ces mini applications ont pour but de suivre les différentes collectivités locales et établissements publics locaux dans leur calendrier budgétaire ou encore de calculer de façon sommaire l'équilibre du budget.

Aussi, la demande est particulièrement forte en faveur d'une automatisation unifiée au niveau national du contrôle budgétaire. Une automatisation permettrait en effet de réduire considérablement les délais de contrôle. La mise en place de logiciels de contrôle ne peut, par ailleurs, se faire sans la dématérialisation des données qui sont envoyées aux préfectures. Sans une telle dématérialisation, le travail de saisie des données dans l'application serait en effet particulièrement fastidieux et annulerait de facto tous les gains que laisserait entrevoir un contrôle informatisé. Cela risquerait même en fait d'allonger davantage encore le temps nécessaire aux services préfectoraux pour contrôler l'ensemble des actes qui leur sont soumis.

A ce titre, la Direction Générale des Collectivités Locales et la Direction Générale de la Comptabilité Publique ont engagé une coopération qui devrait permettre dès 2005 que soit expérimentée l'utilisation de la nouvelle application Hélios du réseau du trésor public à des fins de contrôle budgétaire. Cette application devrait en effet permettre de répondre aux attentes des préfectures en les faisant bénéficier de la dématérialisation des données prévue pour les échanges entre les comptables publics et les ordonnateurs. De plus, sous réserve de leur faisabilité technique, différents points de contrôles automatiques sont envisagés. Il s'agirait d'un contrôle portant notamment sur le calcul de l'équilibre de l'article L. 1612-4 du

C.G.C.T. et la cohérence de certaines opérations (amortissements, provisions, virement de la section de fonctionnement vers la section d'investissement).

Cette automatisation du contrôle et l'association du réseau du Trésor devrait en outre permettre une élaboration de stratégies plus efficaces de contrôle, stratégies basées sur un ciblage étudié des contrôles et un suivi de fond et continu des collectivités territoriales et établissements publics locaux. Il s'agit par ce procédé de pouvoir apporter une réponse à l'engorgement qui touche les services préfectoraux pendant la période du contrôle budgétaire tout en rendant leur tâche plus efficace. La réduction de la charge de travail s'effectuera ainsi d'abord par des mesures de réorganisation plutôt que par des changements du cadre législatif du contrôle budgétaire.

TABLEAUX

CONTRÔLE DE LEGALITE

PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES RELATIVES A L'ACTIVITE DU CONTROLE DE LEGALITE

EXERCICES	2001		2002		2003	
Nombre d'actes transmis	7 871 379	1,74%	7 734 832	-1,74%	7 735 473	0,08%
Nombre d'observations	112 114	-35,10%	96 041	-15,00%	95 947	-0,10%
Nombre d'actes retirés ou réformés	86 698		79 011	-8,80%	80 078	1,40%
Nombre de référés	341		279	-18,20%	445	37,30%
Nombre de recours contentieux	1 652	-3,60%	1 264	-23,50%	1 605	27,00%
<i>Par collectivités</i>						
Communes et établissements publics communaux	1 285	78,00%	933	74,0%	1 200	75,00%
Etablissements publics de coopération intercommunale	205	12,00%	187	15,0%	156	9,50%
Autres collectivités et établissements	162	10,00%	144	11,0%	249	15,50%
<i>Par domaines</i>						
- personnels	583	35,00%	383	30,0%	769	48,00%
- urbanisme	270	16,00%	278	22,0%	369	23,00%
-commande publique	367	22,00%	200	16,0%	178	11,00%
- autres	432	27,00%	403	32,0%	289	18,00%

TABLEAU EN POURCENTAGE DES RECOURS SELON LEUR OBJET

OBJET	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personnel	57	40	39	36	37,4	35,6	30,2	29,7	28,8	38,2	47,9
Urbanisme	21	37,5	27,5	27	25,4	21,7	22,9	27,9	13,4	18	23
Commande publique	10	13	20,5	19	18,6	23,9	31,8	27,8	18,2	13	11,1

REPARTITION EN POURCENTAGE DES RECOURS SELON LES PRINCIPALES COLLECTIVITES

COLLECTIVITES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Communes et Etablissements publics de coopération intercommunale	82,5	84,5	86	82	84,7	82,7	82,4	86,5	73,7	72,4	84,5
Autres collectivités et établissements	17,5	15,5	14	18	15,3	17,3	17,6	13,5	26,3	27,6	15,5

RECAPITULATIF DES PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES

MATIERES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'actes transmis	5 182 000	5 345 000	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473
Nombre d'observations sur la légalité	140 934	148 248	140 269	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947
Nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs	2 123	2 403	2 018	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605
Nombre de jugements	1166	1138	1045	1135	1028	857	1043	1057	613	645	546
favorables au préfet	847	897	796	944	696	660	782	764	576	606	502
Nombre d'appels	147	182	133	311	168	113	101	111	44	19	65

Ligne n°	Nature des actes	Actes recus		Observations sur la légalité	
		Routes collectivités locales confondues et établissements	dont communes et organismes assimilés	Routes collectivités locales confondues et établissements	dont communes et organismes assimilés
1 2 3	a - Délibérations	3 007 623	2 147 465	44 658	30 166
4 5 6	b- Décisions de police	713 949	idem	3 330	idem
7 8 9	c- Commande publique	494 805	290 434	22 682	15 096
10 11 12 13	d-Décisions relatives à la gestion du personnel -titulaire -contractuel	2 029 431 1 230 800 798 631	861 108 529 001	20 563 9 270 11 293	12 987 5 566 7 421
14 15	e-Urbanisme Actes relatifs aux autorisations d'utilisation des sols - dont permis de construire	758 134 422 685		9 188 6 363	
16					
17 18	Autres actes	867 437	568 685	11 693	8 189
19	Total	7 871 379		112 114	idem

Ligne n°	Nature des actes	Actes reçus		Observations sur la légalité	
		Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés
1	<u>a - Délibérations</u>	2 884 434	2 018 303	35 566	25 431
2					
3	<u>b-Décisions de police</u>	735 599		3 425	
4	<u>c-Commande publique</u>	447 548	255 652	16 084	10 425
5					
6	<u>d-Décisions relatives à la gestion du personnel</u>	2 147 794		20 374	12 504
7	-titulaire	1 284 025	907 168	9 786	6 039
8	-contractuel	863 769	571 567	10 588	6 465
9					
	<u>e-Urbanisme</u>				
	actes relatifs à l'utilisation du sol	758 953		10 601	
10	dont permis de construire	430 299		6 753	
11					
12	f-Autres actes	760 504	499 684	9 991	5 518
13					
14	<u>TOTAL</u>	7 734 832		96 041	
15					
16					
17					
18					
19					

STATISTIQUES RELATIVES AUX ACTES TRANSMIS AUX PREFETS EN 2003

Ligne n°	Nature des actes	Actes reçus		Observations sur la légalité	
		Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés	Toutes collectivités locales confondues et établissements publics locaux	dont communes et organismes assimilés
1 2	<u>a - Délibérations</u>	2 759 694	1 963 302	35 209	24 364
3	<u>b-Décisions de police</u>	754 059		3 694	
4 5	<u>c-Commande publique</u>	490 480	281 546	19 551	12 759
6	<u>d-Décisions relatives à la gestion du personnel</u>	2 169 800		18 521	11 546
7	<u>-titulaire</u>	1 247 018	860 983	8 553	5 276
8	<u>-contractuel</u>	922 782	636 152	9 968	6 270
9					
10 11 12 13	<u>e-Urbanisme</u> <u>Actes relatifs aux autorisations d'utilisation du sol</u> dont permis de construire	799 384 431 543		10 354 7 032	
14 15	<u>f-Autres actes</u>	762 056		8 618	5 870
16 17 18 19	TOTAL	7 735 473		95 947	

CONTRÔLE BUDGETAIRE.

NOMBRE DE COLLECTIVITES ET DE DOCUMENTS A CONTROLER

Collectivité ou organisme concerné	Nombre de collectivités locales ou d'établissements à contrôler dans les départements	Nombre de collectivités locales ou d'établissements contrôlés	Nombre total de budgets primitifs reçus (y compris budgets des C.C.A.S., des caisses des écoles et budgets annexes)	Nombre de budgets primitifs des collectivités et établissements contrôlés	Nombre d'autres actes budgétaires (BA, BS, DM et CA) des collectivités et établissements contrôlés
Collectivités locales	36 910	34 206	57 528	44 035	214 248
Etablissements publics	47 080	40 930	52 885	42 155	110 642
Total	83 990	75 136	110 413	86 190	324 890

STATISTIQUES RELATIVES AU CONTRÔLE BUDGETAIRE - RESULTATS GLOBAUX POUR 2003					
			Collectivités locales	Etablissements publics	Total
Adoption du budget primitif avant le terme légal	Nombre de cas de non adoption de budgets primitifs avant le terme légal		2004	2482	4486
	Nombre de saisines de la CRC		115	25	140
	Nombre de règlements d'office		115	25	140
Vote du budget primitif en équilibre	Nombre de budgets votés en déséquilibre		439	215	654
	Nombre de saisines de la CRC pour absence d'équilibre réel		89	51	140
	Nombre de règlements d'office de budgets en déséquilibre		28	10	38
Adoption du compte administratif	Nombre de comptes administratifs non adoptés dans les délais		603	643	1246
	Nombre de saisines de la CRC (BS ou DM) suite à un compte administratif non adopté dans les délais		57	14	71
	Nombre de comptes administratifs votés en déséquilibre		570	300	870
	-dont les comptes administratifs votés en déséquilibre au sens de l'article L. 1612-14 du CGCT				
			88	42	130
	Nombre de saisines de la C.R.C. pour absence d'équilibre du compte administratif		104	40	144
Inscription des dépenses obligatoires	Nombre de constat de défaut ou d'insuffisance d'inscription d'une dépense obligatoire				727
	Nombre d'inscriptions d'office				27
	Nombre de mandatements d'office				700

	LETTRES D'OBSERVATION EMISES PAR TYPE DE CONTROLE					
	Motif d'envoi d'une lettre d'observation par le préfet					
	Budget primitif non adopté dans les délais	Budget primitif voté en déséquilibre	CA non adopté dans les délais	CA voté en déséquilibre	Non inscription de dépenses obligatoires	TOTAL
Nombre de lettres d'observation adressées aux collectivités locales	1 260	1 767	218	259		
Nombre de lettres d'observation adressées aux établissements publics	1 028	874	320	204		
Total	2 288	2 641	538	463	756	6 686