



**HAL**  
open science

## Actes prioritaires en matière de contrôle de légalité

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Actes prioritaires en matière de contrôle de légalité. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2012. ⟨hal-02119499⟩

**HAL Id: hal-02119499**

**<https://hal.science/hal-02119499v1>**

Submitted on 3 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# ACTES PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université de Paris I)

***Résumé : La circulaire prise par le ministre de l'intérieur le 25 janvier 2012 s'inscrit dans une suite de circulaires portant sur le contrôle de légalité. Outre le rappel du caractère essentiel de ce contrôle, la circulaire distingue entre les priorités nationales du contrôle, représentées, sans surprise, par trois catégories d'actes (certains actes de la commande publique, l'urbanisme, les actes relatifs à la fonction publique territoriale), et les priorités locales liées au contexte local, avec le développement des techniques contemporaines d'appui à ce contrôle.***

Notre Etat présente, du point de vue qui nous intéresse, deux caractéristiques essentielles. D'une part, notre Etat est un Etat de droit. Cela signifie, notamment, que l'administration est soumise au droit – fausse évidence lorsque l'on voit, d'un côté, la difficulté avec laquelle cette soumission a été obtenue, de l'autre, l'absence, de fait, parfois de droit, d'une telle soumission, dans bien des pays – ce qui implique que toute personne y ayant intérêt (au sens juridique du terme) doit pouvoir obtenir l'annulation d'une décision illégale.

D'autre part, notre Etat est un Etat unitaire décentralisé. Cela implique, simultanément, la reconnaissance dans l'Etat de collectivités territoriales disposant de compétences, de ressources et d'un pouvoir effectif d'intervention, et un contrôle des actes des autorités décentralisées. Historiquement, ce contrôle s'est longtemps effectué dans le cadre de la tutelle. La suppression de la tutelle administrative ne pouvait signifier la disparition du contrôle. Rappelant, dans sa décision 137 DC du 25 février 1982 relative au texte qui avait été adopté par l'Assemblée nationale seule (du fait de l'opposition à ce texte du Sénat, le gouvernement ayant donné le « pouvoir de dernier mot » à l'Assemblée) que si la loi pouvait fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'était sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat, le Conseil constitutionnel déclarait : « ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; (...) l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle prévu par l'article 72 (...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».

La formulation du Conseil constitutionnel était assez solennelle, l'obligation de maintenir le contrôle impérieuse. On ne peut s'empêcher d'opposer à ces forts principes la réalité constatée quelques années plus tard : le taux de déférés préfectoraux était de moins de 0,1% ... (sur dix ans, entre 1982 et 2002, le taux de recours a évolué entre une « fourchette » haute de 0,045% (en 1994) et une fourchette basse de 0,022% (en 2000) ; si l'on veut une comparaison plus éclairante, le taux de recours était d'environ (et même un peu moins) un recours pour 2000 actes transmis, pour le taux le plus élevé, 1 recours sur un peu plus de 4000 actes transmis pour les taux les plus bas). Même en supposant les collectivités territoriales particulièrement vertueuses du point de vue du respect du droit – ce qui était déjà une hypothèse très discutable et quelque peu démentie par quelques affaires qui pouvaient apparaître ici et là – il était impossible de penser que la quasi-totalité des actes des collectivités territoriales était conforme à la légalité. L'explication, et la réalité, étaient

beaucoup plus brutales et beaucoup plus prosaïques : les représentants de l'Etat ne disposaient pas des moyens de faire face à leur mission, fondamentale cependant, de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Que s'est-il passé ? La réponse est assez simple : d'une part, avec la montée en puissance des collectivités territoriales (auxquelles il fallait ajouter désormais la région, même si ce n'est pas cette collectivité qui, sur le plan du contrôle, pouvait poser le plus de problèmes), le nombre d'actes édictés a crû dans des proportions sans commune mesure avec ce qui précédait, d'autre part, les préfetures, mais surtout les sous-préfetures, n'ont pas disposé de suffisamment de personnel, et de personnel compétent, pour assurer le contrôle effectif de millions d'actes.

Que faire, dès lors, dans ces conditions ? La solution vers laquelle on s'est orienté est, d'une certaine manière, étonnante, si l'on garde à l'esprit les formules du Conseil constitutionnel, elle a consisté à réduire le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission. Il est possible de rendre compte de cette réduction de deux manières.

La première est de constater que, lors de l'institution du contrôle de légalité succédant à la tutelle, en 1982, certaines décisions avaient été exclues de l'obligation de transmission car considérées comme mineures. Et il est vrai encore que, pour un certain nombre de décisions qui ont été « sorties » du contrôle, en 2004 puis en 2010, il est probable que les dispositions adoptées étaient justifiées, dans la mesure où l'examen de légalité de ces décisions encombrait le contrôle de légalité plus qu'il n'en constituait une véritable exigence. *De minimis non curat praetor*, la formule vaut toujours aujourd'hui, elle s'applique particulièrement au contrôle de légalité.

Il n'empêche, et c'est l'autre version, ou l'autre interprétation : on peut s'étonner que, si les matières concernées étaient si minimes que cela, que le législateur ait dû s'y prendre à plusieurs reprises pour les écarter du contrôle, à moins de supposer de sa part une timidité en même temps qu'un attachement un peu aveugle au contrôle, ce qui n'est pas très convaincant. La politique suivie en ce domaine ressemble plus à un aveu d'impuissance qu'à une conduite rationnelle et a consisté, avec au demeurant des arguments recevables, à faire de la nécessité vertu.

## **I – LA CIRCULAIRE DE 2012, SUITE ET CONFIRMATION DE LA CIRCULAIRE DE 2006**

La circulaire du 25 janvier 2012 du ministre de l'intérieur, des collectivités territoriales et de l'immigration aux préfets de région, commence par rappeler l'exigence et les principes du contrôle de légalité, comme le faisaient les précédentes circulaires.

Elle prend la suite d'autres circulaires, notamment la circulaire en date du 17 janvier 2006, relative à la modernisation du contrôle de légalité, à la suite de laquelle plusieurs instructions avaient été adressées aux préfets, leur indiquant la « stratégie » à suivre. Cette stratégie s'appuyait sur trois orientations : la définition, au niveau national, de trois domaines prioritaires que sont la commande publique, l'urbanisme et l'environnement, la fonction publique territoriale. Ces trois domaines ont fait l'objet, déjà, de circulaires particulières (notamment la circulaire 10CK0920444C, du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme et la circulaire JOCB1006399C du 10 septembre 2010 sur le contrôle de légalité en matière de commande publique).

La circulaire du ministre de l'intérieur du 17 janvier 2006 constatait que « la mise en place d'une véritable stratégie formalisée du contrôle de légalité n'est, à l'heure actuelle, pas généralisée à toutes les préfetures », le ministre estimant que les agents concourant au contrôle devaient pouvoir disposer d'un « cadrage clair ». La stratégie à mettre en œuvre devait prendre, selon la circulaire, d'un programme annuel de contrôle établissant des critères

de priorité et déterminant les catégories d'actes « les plus sensibles » qui, de ce fait devaient faire l'objet d'un contrôle plus approfondi.

A cette fin, le ministre demandait de « recentrer » le contrôle sur les trois priorités suivantes : l'intercommunalité, une véritable politique de l'intercommunalité devant être mise en œuvre ; la commande publique, le contrôle devant se concentrer sur les dossiers comportant de forts enjeux de manière à limiter préventivement les risques de mise en cause ultérieures des marchés passés par les collectivités territoriales ; l'urbanisme et l'environnement, le contrôle de légalité devant porter plus particulièrement sur le respect des règles régissant la protection des espaces sensibles, des paysages et la prévention des risques (les préfets étaient invités à s'attacher à mettre en cohérence selon, par exemple, la méthode jurisprudentielle du bilan coût-avantages, les enjeux spécifiques d'une opération structurante en matière de développement économique avec des exigences renforcées dans les domaines de la protection paysagère et de la qualité architecturale).

Il est intéressant également de relever les conseils que donnait le ministre aux préfets. Tout d'abord il faisait remarquer – et la remarque a été reprise dans des circulaires ultérieures – que le représentant de l'Etat dispose de la possibilité de demander communication à tout moment d'actes ne figurant pas dans la listes des actes transmissibles, ce qui est juridiquement exact et présente évidemment (et éventuellement) d'autant plus d'intérêt que, précisément, la liste des actes soumis à l'obligation de transmission a été réduite à plusieurs reprises. Cette possibilité, que les circulaires qualifient de « pouvoir d'évocation » doit venir, selon les circulaires, en appui de la stratégie de contrôle définie par le préfet.

Celui-ci dispose, depuis la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives d'une « arme », le référé-suspension préfectoral, soumis à des conditions plus souples que le recours pour excès de pouvoir ouvert à tout intéressé, avec, notamment, la suppression de la condition d'urgence pour demander une suspension de l'acte déféré. Dans la circulaire de 2006 le ministre déclarait aux préfets : « Nous vous invitons à mettre en œuvre ces procédures sans hésitation dans les cas où l'entrée en vigueur d'un acte risque d'emporter des conséquences irréparables ou de mettre en jeu un intérêt général ». Un autre conseil, intéressant à relever car on a tendance à oublier quelque peu ou à passer sous silence cette possibilité, est celui, donné aux préfets, de solliciter l'avis du Tribunal administratif (en application de l'article R. 212-1 du code de justice administrative).

Du fait de la réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission, les autorités administratives comme les élus peuvent éprouver des doutes à propos de certains actes, se demandant s'ils demeurent soumis à cette obligation ou s'ils en sont soustraits. La circulaire du 13 décembre 2010 faisait utilement le point sur cette question. Les actes soumis à l'obligation de transmission sont, au terme d'abord de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, ensuite de l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité adoptée en application de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, les suivants :

1° Les délibérations des assemblées délibérantes ou les décisions prises par délégation de celles-ci, en application des articles L. 2122-22 (pour les conseils municipaux) et L. 3211-2 (pour les conseils généraux), à l'exception, d'une part, des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales, d'autre part, des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exception, d'une part, de celles relatives à la circulation et au

stationnement, d'autre part, de celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent.

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en vertu de la loi.

4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (ce seuil est fixé, en vertu du décret n° 2009-1702 du 30 décembre 2009, à 193 000 € HT), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat.

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination des fonctionnaires, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme, ainsi que la déclaration préalable dans les conditions définies aux articles R. 423-7 et R. 423-8 du code de l'urbanisme.

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire.

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

## **II – LES PRÉCISIONS DE LA CIRCULAIRE DE 2012**

### **1 – Les priorités nationales**

La circulaire du 25 janvier 2012 distingue trois niveaux dits « structurants » du contrôle : les priorités nationales, les priorités locales, et les cas qui ne correspondent à aucune des catégories précédentes. Les priorités nationales sont organisées autour des trois catégories d'actes définies en 2006, à savoir certains actes de la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale.

S'agissant des actes de la commande publique, la circulaire énumère les actes qui font partie du « socle des actes prioritaires » : ces actes sont constitués par les marchés publics de fourniture et de service supérieurs au seuil de transmission (soit 200 000 euros en 2012 en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT), en particulier les marchés de maîtrise d'œuvre, les marchés publics de travaux supérieurs à 1 000 000 d'euros hors taxes, les avenants supérieurs à 5% du montant du marché initial lorsqu'ils sont soumis à obligation de transmission, tous les marchés complémentaires transmis en application de l'article D.2131-5-1 du CGCT, toutes les délégations de service public transmises (conventions de concession ou d'affermage, régie intéressée), les concessions de travaux, les contrats qui, du fait de leur complexité ou de leur nouveauté, nécessitent une attention particulière (contrats de partenariat, contrats de prestations intégrés, contrats des collectivités avec les sociétés publiques locales, en application de l'article L. 1531-1 du CGCT).

Les marchés passés par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics dans le cadre d'opérations cofinancées par le FEDER sont considérés comme des cas particuliers. Selon la circulaire, les règles relatives aux contrôles d'opérations ainsi cofinancées exigent d'intégrer, au sein des priorités nationales de contrôle des actes de la commande publique, tous les marchés soumis à l'obligation de transmission passés par les collectivités ou leurs

établissements publics dans le cadre d'opérations faisant partie d'un programme opérationnel FEDER.

En ce qui concerne les actes prioritaires d'urbanisme la circulaire reprend les indications déjà données par la circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, qui donnait, comme « enjeux majeurs » sur lesquels le contrôle devait être exercé, notamment la prise en compte des risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement et le respect des principes de gestion autonome de l'espace et de mixité sociale.

La circulaire invite les préfets à contrôler principalement, d'abord les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme) car ils conditionnent la délivrance des autorisations individuelles, le ministre estimant que le renforcement du contrôle de légalité devrait aboutir à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité, ensuite les autorisations individuelles (permis de construire, d'aménager, de démolir) dès lors : qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par des plans de prévention des risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir ; qu'elles concernent les établissements recevant du public (ERP des catégories 1 à 3), les bâtiments de grande hauteur et les installations classées pour la protection de l'environnement ; qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones de conservation du patrimoine naturel et paysager (il en va ainsi des aires de valorisation et de protection du patrimoine, qui ont remplacé les ZPPAUP, et des secteurs sauvegardés) ; qu'elles font l'objet d'une instruction défavorable des services de l'Etat s'agissant des communes de moins de 10 000 habitants et des EPCI de moins de 20 000 habitants dans le cadre de la mise à disposition gratuite des services déconcentrés de l'Etat prévue par l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme ; qu'elles sont soumises à enquête publique.

En matière de décisions individuelles, la circulaire rappelle qu'en cas d'illégalité le recours systématiquement au référé suspension (articles L. 554-10 du code de justice administrative et L. 2131-6 du CGCT) est l'unique moyen de rendre le contrôle effectif, les délais de jugement étant généralement plus longs que ceux de la construction.

Au-delà des documents d'urbanisme, et des actes cités précédemment, la circulaire déclare qu'il convient également de porter un soin particulier à l'examen des montages juridiques auxquels ont recours les aménageurs, qu'il s'agisse des procédures de création et de réalisation des ZAC, des sociétés publiques d'aménagement (le caractère récent de ces établissements et leur domaine d'intervention justifiant cette attention), ou des baux emphytéotiques administratifs (BEA) qui, dans certains cas, courent le risque d'une requalification en contrat de la commande publique.

En ce qui concerne les actes de la fonction publique territoriale, le contrôle de légalité doit s'articuler, selon la circulaire, autour de trois axes prioritaires de contrôle au niveau national : veiller d'abord à l'application homogène sur le territoire des règles structurantes de la fonction publique territoriale ; veiller à préserver « l'homogénéité et la comparabilité des différents versants de la fonction publique » ; veiller au respect des règles de recours au contrat.

Dans ce cadre, les actes prioritaires au plan national sont : 1) les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels des conseils généraux et des conseils régionaux, ainsi que des communes et des EPCI de plus de 10 000 habitants ; 2) les décisions d'inscription sur liste d'aptitude des agents promus dans les cadres d'emplois visés par l'article 45 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, préalablement à transmission de ces décisions à la DGCL, à fin de leur publication au JO ; 3) les délibérations fixant le régime indemnitaire des conseils généraux, des conseils régionaux et des communes et EPCI de plus de 10 000 habitants ; 4) les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires recrutés sur le fondement de « l'absence de cadre d'emplois » ou, pour les agents de

catégorie A, « lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient » ; 5) les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupe d'élus.

La circulaire met l'accent, sans le dire expressément, sur le contrôle du recrutement ou, si l'on préfère, sur la limitation du nombre de recrutement, dans la perspective, qui est celle de la crise que nous connaissons, de contenir les dépenses publiques, dont celles des collectivités territoriales sont une composante. De manière indirecte, la circulaire déclare : « Les seuils à partir desquels les collectivités sont autorisées à créer des emplois correspondant à certains grades ou emplois fonctionnels constituent un outil essentiel de structuration de la fonction publique territoriale. Ils constituent une garantie de l'adéquation des recrutements à l'importance des besoins. Ils permettent de prévenir le risque d'inflation injustifiée de la masse salariale et favorisent l'organisation de parcours de carrière, en suscitant la mobilité vers les collectivités aux enjeux les plus importants ».

Il convient également de souligner un autre aspect sur lequel la circulaire met l'accent : le contrôle de légalité « doit, par ailleurs, veiller à préserver l'homogénéité et la comparabilité entre les trois versants de la fonction publique. Il est indispensable qu'un contrôle de légalité s'exerce sur les actes soumis au principe de parité avec la fonction publique d'Etat et, en particulier, les régimes indemnitaires institués par les collectivités ». La circulaire attire également l'attention sur l'application effective de recours aux agents contractuels, ainsi que le prévoit, d'ailleurs, le protocole du 31 mars 2011 sur la sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans la fonction publique.

## **2 – Les priorités locales**

Les priorités nationales sont complétées par des priorités locales définies par les préfets. L'établissement de ces priorités locales peut intervenir sur les actes relevant des trois domaines retenus au titre des priorités nationales, mais il faut également adapter le contrôle au « contexte local » et, notamment, identifier les risques particuliers liés, soit aux caractéristiques du département, soit aux différents acteurs.

Quant aux premiers, les risques liés aux départements, la circulaire mentionne, entre autres particularités : les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 (loi « littoral », relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral) ; les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 (loi « montagne », relative au développement et à la protection de la montagne) ; les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit (plans d'exposition au bruit) ; les déclarations préalables portant sur les lotissements (article R. 421-23 du code de l'urbanisme) et les certificats d'urbanisme (article L. 410-1 du code de l'urbanisme).

Certains risques sont liés, non aux départements, mais à la fragilité de certaines structures. La circulaire cite notamment en ce sens : les actes de commande publique inférieurs aux seuils qui auraient été sélectionnés par criblage par type d'actes ou en fonction de la taille ou d'un signalement particulier de la collectivité ; les actes des collectivités inscrites au réseau d'alerte des finances locales, ainsi que les délibérations relatives aux emprunts ; les actes pris consécutivement aux renouvellements des assemblées locales, concourant notamment à leur fonctionnement ; les actes des collectivités qui, statistiquement, sur une période donnée, ont commis des illégalités répétées ; les actes de police administrative susceptibles de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté individuelle, dès lors que des circonstances locales ou l'actualité conduisent à y accorder une attention particulière (ex., arrêtés anti-mendicité, arrêté interdisant les ventes ambulantes, etc.) ; les référendums locaux et consultations locales (peu nombreux, il est vrai, mais qui, lorsqu'ils interviennent, peuvent paraître suspects) ; les actes d'application de législations ou de réglementations

nouvelles qui nécessitent une attention particulière (ainsi, par exemple, des sociétés publiques locales, de l'intercommunalité, etc.).

### **3 – Les instruments d'accompagnement**

La circulaire de 2012 indique quatre instruments en accompagnement de cette stratégie de contrôle. Le premier est le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) : les préfetures (à l'exception de celles d'Ile-de-France) peuvent, pour les dossiers les plus complexes, recourir aux expertises du pôle d'appui au contrôle de légalité, la vocation de ce dernier étant d'apporter une assistance juridique aux préfetures sur la plupart des thèmes du contrôle de légalité. Cela vaut, en particulier, pour les dossiers concernant les DSP, les marchés publics, les contrats de partenariat, les montages complexes, qui, en raison de leur montant, de difficultés particulières ou de leur sensibilité, nécessitent une expertise supplémentaire. Les services centraux de la DGCL peuvent être saisis des dossiers qui revêtent une sensibilité particulière ou dont le traitement nécessite une prise en compte nationale.

Le deuxième est la gestion des effectifs au plan local, un effort de « centralisation » étant demandé aux préfets en vue de constituer une ressource juridique disposant d'une taille critique suffisante pour disposer d'une réelle capacité d'expertise. Cela suppose, notamment, une « concentration en préfeture des effectifs dédiés au contrôle de légalité et budgétaire ». D'où la nécessité, selon le ministre, d'établir au plan local « un plan de gestion prévisionnel des effectifs visant à accompagner le repyramidage des effectifs, l'évolution de leurs compétences et le développement de leur niveau d'expertise ».

Une troisième orientation est la « formalisation d'une stratégie départementale annuelle » : à partir de 2012, les préfets doivent transmettre chaque année, pour le 30 juin, un document de synthèse résumant la stratégie de contrôle et les résultats obtenus, une synthèse nationale devant être effectuée ensuite à partir de ces synthèses départementales.

Enfin, un autre appui est constitué par le développement de la dématérialisation du contrôle de légalité. Un programme dit ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé) a été conçu et élaboré par le ministère de l'intérieur. Ce programme est destiné à fournir aux services des préfetures et sous-préfetures un outil d'aide et de suivi du contrôle de légalité ainsi qu'à permettre aux collectivités de transmettre par la voie électronique les actes soumis à l'obligation de transmission. Il s'inscrit à la fois dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité et dans le cadre de la promotion électronique auprès des collectivités territoriales. La circulaire de 2012 déclare que les objectifs RGPP de 20% de la « cible » des émetteurs raccordés et de 20% de la « cible » des actes soumis au contrôle de légalité télétransmis fin 2011 ont été atteints.

En une trentaine d'années, puisque l'on approche des trente ans de la loi de 1982, le contrôle de légalité a considérablement changé, il est presque méconnaissable. Face à l'augmentation du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission, à la diminution des moyens de l'Etat, à la transformation des interventions des collectivités territoriales, il a fallu inventer un nouveau contrôle de légalité. Il est (ou paraît) plus scientifique que celui qui existait précédemment, il est aussi plus « ciblé » (pour reprendre un terme introduit dans le vocabulaire administratif). Est-il aussi efficace, plus efficace ou moins efficace qu'auparavant ? C'est là une question difficile qui mériterait un travail approfondi.

**Mots clés : actes prioritaires, contrôle, risques, stratégie**