



Le préfet

à

Mesdames et Messieurs les maires

**Mesdames et Messieurs les présidents des
établissements publics de coopération
intercommunale (EPCI)**

**Monsieur le président du conseil
d'administration du service départemental
d'incendie et de secours d'Ille-et-Vilaine**

Objet : Synthèse des principales observations émises en 2023 dans le cadre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire.

La présente lettre a pour objet d'établir une synthèse des principales observations formulées en 2023 dans l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire en application des dispositions des articles L. 1612-1 à L. 1612-20 et L. 2131-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Plus de 320 lettres ont été notifiées en 2023 et constituaient soit des recours gracieux soit des observations concernant des points de droit sur lesquels il convenait d'être vigilant pour l'avenir.

Ces observations, dans la plupart des cas, ont donné lieu à régularisation et je vous en remercie. L'objectif visé est en effet de renforcer la sécurité juridique de vos actes et d'éviter d'éventuelles difficultés en cas d'actions devant le juge administratif ou lors de contrôle de la chambre régionale des comptes.

1). Le fonctionnement des institutions locales.

Des lettres de démission de conseillers municipaux n'ont pas été transmises ou l'ont été de façon incomplète. En application des dispositions de l'article L. 2121-4 du CGCT, la démission volontaire d'un conseiller municipal doit en effet être exprimée dans un document écrit, daté et signé par l'intéressé, être adressée au maire qui en informe immédiatement le préfet. La démission est définitive dès sa réception par le maire. Pour cela, je vous remercie de bien vouloir me transmettre une copie de toutes les lettres de démission comportant la date de leur réception.

D'autre part, des recours gracieux ont été adressés concernant les remplacements des membres élus au sein de centres communaux d'action sociale, suite à des démissions. Dans ce cas, il convient d'appliquer strictement la procédure prévue par l'article R.123-9 du code de l'action sociale et des familles.

Les services de la préfecture ont un rôle d'accompagnement et de conseil pour la mise à jour des statuts des syndicats intercommunaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPIC-FP), notamment la répartition des compétences obligatoires ou des compétences supplémentaires et leur articulation avec la définition de l'intérêt communautaire.

La rédaction des compétences obligatoires doit être conforme à la rédaction des articles L. 5214-16 ou L. 5216-5 du CGCT. La définition de l'intérêt communautaire par délibération distincte permet de ne pas avoir à effectuer la procédure de modification statutaire à chaque modification de cet intérêt communautaire. En outre, la catégorie des compétences optionnelles étant supprimée par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 (article 13), les statuts doivent désormais comporter des compétences supplémentaires.

2). Marchés publics.

La transmission des pièces obligatoires nécessaires pour l'exercice du contrôle de légalité doit être effectuée avec rigueur (l'avis d'appel public à la concurrence publié dans les journaux d'annonces légales, les procès verbaux de la commission d'appel d'offres, le rapport d'analyse des offres...). Le respect de la procédure et de la nomenclature prévues par la charte de télétransmission est également un point auquel il convient de veiller afin de faciliter la traçabilité des actes transmis ainsi que le tri et l'analyse efficace des pièces jointes. Par ailleurs, les normes qui régissent la conclusion de modifications (avenants) susceptibles de bouleverser l'économie du marché doivent être appliquées avec rigueur.

3). Gestion du domaine et du patrimoine.

Les principales observations ont porté sur les modalités d'organisation des enquêtes publiques concernant les procédures d'aliénation des chemins ruraux (indemnisation du commissaire enquêteur et imputation des frais de l'enquête) ainsi que sur les conditions dans lesquelles le pôle d'évaluation domaniale doit être consulté.

4). Fonction publique territoriale.

Les principales observations ont concerné des cas de recrutements d'agents non-titulaires sur des emplois permanents ayant vocation à être occupés par des agents titulaires. Par ailleurs, l'augmentation des recrutements au moyen de contrats de projets en application de l'article L. 332-24 du Code général de la fonction publique permettant l'emploi d'agents de catégorie A, B et C sur des missions techniques non pérennes, a entraîné une vigilance renforcée sur le bon usage de ce type de contrat.

En outre, des observations sur les délais trop courts de publication des offres d'emplois vacants sur les sites internet ont dû être émises. Une délibération relative au régime du temps de travail dans une collectivité (« 1 607 heures ») comportant la définition d'un nombre de jours de congés annuels supérieur au nombre légal, a été déférée devant le tribunal administratif de Rennes. Celui-ci a suspendu l'exécution des articles jugés non-conformes. Le jugement sur le fond est en attente.

5). Urbanisme.

Les observations concernant les autorisations du droit des sols ont porté d'une part sur le respect des règles des documents d'urbanisme en vigueur et, d'autre part, sur le défaut de production des pièces à joindre, selon la nature du projet. Les formulaires «CERFA» relatifs aux autorisations d'urbanisme précisent les pièces obligatoires ainsi que les pièces complémentaires nécessaires à l'instruction du projet.

Les avis émis au titre des consultations obligatoires, en application des articles R.*423-50 à R.*423-55 du code de l'urbanisme, doivent être pris en considération lors de la décision. Ces avis (avis de l'ABF en périmètre protégé, CDPENAF, CDNPS, commission de sécurité et commission d'accessibilité pour les ERP, etc) sont à joindre à la décision lors de l'envoi en préfecture. De même, lorsque la décision est fondée sur un avis simple, celui-ci doit être transmis avec la décision. A noter que certains projets prévus à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dans ses rubriques n° 39 à 41 relatives aux travaux, constructions et opérations d'aménagement, sont soumis à un examen au cas par cas par l'Autorité environnementale. Les projets concernent notamment les travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R.111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R.*420-1 du Code de l'urbanisme supérieure ou égale à 10.000 m².

Il est également important de porter une attention particulière à la rédaction de la décision, notamment de son objet et de ses visas.

Pour les documents d'urbanisme, je vous invite à prendre en compte les lettres ayant valeur de conseil adressées en amont de la phase d'approbation, notamment sur le choix de la procédure engagée, ainsi que sur les obligations de consultation en particulier de l'autorité environnementale.

S'agissant de leur transmission (délibération de prescription et des modalités de la concertation, notification aux personnes publiques associées, arrêt de projet et approbation), il convient de veiller à la complétude des dossiers (documents prévus par l'article L.151-2 du Code de l'urbanisme, plans de zonage, rapport et avis du commissaire enquêteur lorsqu'il y a enquête publique, levée des réserves émises, documents ayant fait l'objet de modification lors de procédures de modifications et modifications simplifiées). L'envoi aux personnes publiques associées du projet de plan arrêté doit être faite le plus tôt possible afin que l'avis des services de l'État puisse vous être transmis dans les délais et joint au dossier de l'enquête publique.

Le délai d'instruction par les services de l'État dans le cadre de l'approbation du document d'urbanisme court à compter de la date de réception d'un dossier complet. Le document d'urbanisme présente un caractère exécutoire après réalisation des mesures de publicité prévues à l'article R.153-21 du Code de l'urbanisme, à compter de la date de transmission au préfet et de la date de mise en ligne sur le site du Géoportail de l'urbanisme, la dernière de ces deux dates étant seule prise en considération.

6). Contrôle budgétaire.

Les principales observations ont porté sur le respect des règles suivantes :

- pour les communes d'au moins 3 500 habitants, les EPCI et les établissements publics administratifs locaux qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, il est obligatoire d'organiser un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant le vote du budget (10 semaines en M57);
- dans le cadre de la mise en œuvre de la M57, les collectivités qui gèrent des autorisations de programmes et/ou d'engagement ont l'obligation d'adopter un règlement budgétaire et financier avant l'adoption du premier document budgétaire établi selon cette nomenclature ;
- les taux retenus pour permettre la fongibilité des crédits (virement de chapitre à chapitre) doivent obligatoirement être mentionnés dans les modalités de vote du document budgétaire (une délibération spécifique pour fixer ces taux n'est pas nécessaire). Seule la décision d'autorisation de virement doit être transmise dans l'application Actes réglementaires au format PDF ;
- le compte de gestion doit être approuvé préalablement au vote du compte administratif (deux délibérations distinctes), faire l'objet d'une validation définitive par la DRFIP avant d'être présenté à l'assemblée délibérante et le résultat de clôture de l'exercice budgétaire et comptable du compte administratif doit coïncider avec celui du compte gestion ;
- le maire ou le président doit se retirer lors de l'approbation du compte administratif. Les conditions de quorum doivent être respectées après son départ et les modalités de vote doivent être précisées dans la délibération ;
- il est obligatoire de transmettre l'état des restes à réaliser arrêté et signé par l'ordonnateur au 31 décembre de l'année N-1 pour justifier l'inscription de ces restes à réaliser au compte administratif et au budget primitif ;
- si une collectivité a contracté des emprunts, elle doit vérifier qu'elle dispose de ressources propres suffisantes pour couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette (respect de l'équilibre réel) ;
- les crédits prévus aux comptes 6611 (intérêts) et 1641 (capital de la dette) doivent être suffisants pour permettre le remboursement des annuités de la dette et conformes aux annexes des états de la dette ;
- les informations générales et les annexes doivent être complétées conformément à l'instruction budgétaire et comptable ;
- la délibération d'ouverture anticipée des crédits en section d'investissement, avant le vote du budget primitif, doit être détaillée par chapitre et article d'exécution budgétaire (une délibération de portée générale est illégale) ;
- dans les modalités de vote du budget primitif, la collectivité qui opte pour le régime des provisions budgétaires doit transmettre la délibération afférente optant pour ce régime ou, s'il s'agit d'une erreur matérielle lors de la transmission du document budgétaire, inscrire qu'il s'agit du régime de droit commun : provisions semi-budgétaires.

Trois collectivités ont fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes : une commune et un syndicat en raison de l'absence d'équilibre réel de leur budget primitif et une commune en raison de l'absence d'adoption de son budget dans les délais requis.

Enfin, la télétransmission par l'application Actes des délibérations et des décisions y compris budgétaires (notamment en lien avec le déploiement du compte financier unique) poursuit un développement très marqué, et place l'Ille-et-Vilaine parmi les départements français les plus avancés en la matière. En effet, ce sont près de 90 % des actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire qui sont télétransmis.

Ce développement des envois dématérialisés a fait émerger les difficultés en ce qui concerne le choix des rubriques de la nomenclature, le typage des pièces transmises et la bonne dénomination de l'objet de l'acte. Afin de permettre à l'ensemble des collectivités du département et de leurs groupements d'effectuer la dématérialisation de leurs actes de manière efficace, une formation a été organisée le 14 décembre dernier. À cette occasion, des réponses et précisions ont été apportées pour faire face à ces difficultés. Il a été rappelé que certains actes ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité.

A la suite de cette formation, un guide d'aide à la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été envoyé par mail à toutes les collectivités du département et leurs groupements. Dans la continuité, mes services ont pour objectif d'organiser d'autres réunions d'information sur ce sujet dans le courant de l'année 2024 en présentiel et en visioconférence.

J'attire votre attention sur l'ensemble de ces points et vous rappelle que mes services sont à votre disposition pour vous apporter toute information que vous jugeriez utile.

Le préfet

Philippe GUSTIN

