



**PRÉFET
DE MAINE-ET-LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction de la réglementation
et des collectivités locales**

Bureau du contrôle de légalité

Affaire suivie par :

Philippe THARREAU

☎ : 02.41.81.82.39

(pref-controle-legalite@maine-et-loire.gouv.fr)

Angers, le 30 JUIN 2023

Circulaire DRCL-2023 n° 01-06

Le préfet de Maine-et-Loire

à

**Madame la présidente du conseil départemental
Mesdames et Messieurs les maires
Mesdames et Messieurs les présidents des centres
communaux et intercommunaux d'action sociale
Mesdames et messieurs les présidents des
établissements publics de coopération
intercommunale et des syndicats mixtes**

(en communication à Mesdames et Monsieur les sous-préfets d'arrondissements, à Monsieur le directeur départemental des finances publiques, à Monsieur le directeur départemental des territoires et à Monsieur le président de l'association départementale des maires)

Objet : contrôles de légalité et budgétaire. Rappel sur l'obligation de transmission des actes et information sur les manquements aux règles de droit relevés l'an passé

P.J. : 1

En application des articles L.2131-1 et L.2131-2¹ du code général des collectivités territoriales (CGCT), la plupart des actes² que vous prenez et ceux adoptés par les organes délibérants que vous présidez doivent obligatoirement, pour devenir exécutoires, m'être transmis ou bien être adressés, au titre du contrôle de légalité, à mes délégués dans les arrondissements de Cholet, Saumur et Segré-en-Anjou Bleu.

Alors qu'il était traditionnellement effectué par la voie postale, cet envoi est, désormais, principalement réalisé par voie électronique : 93 % des actes non budgétaires et autres que ceux d'urbanisme ont ainsi été adressés à mes services via l'application informatique @ctes l'an passé.

Ces derniers ont toutefois constaté que nombre d'entre-vous ne transmettaient pas systématiquement les pièces annexes visées dans les actes télétransmis.

A cet égard, je vous rappelle que le contrôle de légalité porte, non seulement sur l'acte principal, mais aussi sur ses éventuelles pièces annexes. Les actes télétransmis, et en particulier les délibérations et décisions, doivent donc être accompagnés de leurs annexes (projet de contrat, projet d'avenant, avis des domaines, projet de convention, règlement intérieur...), dès lors que ces dernières sont visées dans l'acte principal.

1 articles L. 3131-1 et L. 3131-2 pour le département et ses établissements publics

2 pour mémoire, la liste des actes soumis à cette obligation de transmission est jointe en annexe

Il convient de télétransmettre l'acte principal et ses annexes en un seul envoi (pas d'envoi séparé des pièces d'un même acte), en respectant bien la nomenclature de chaque pièce. En effet, si un acte m'est adressé sans ses annexes, sa transmission sera alors considérée comme incomplète (CE, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des collectivités locales et de leurs établissements*, n° 68 166) et ne permettra pas d'en apprécier la légalité.

S'agissant des avenants aux marchés publics approuvés par l'organe délibérant, ils doivent être transmis en application de l'article R. 2131-6 du CGCT qui prévoit que « *les modifications des marchés publics sont transmis au préfet ou au sous-préfet accompagnés, le cas échéant, des délibérations qui les autorisent* ».

Par ailleurs, les principaux manquements à la règle de droit relevés en 2022 lors de l'exercice des contrôles de légalité et budgétaire et qui ont donné lieu à l'envoi de lettres d'observations à certains d'entre-vous, sont les suivants :

- En ce qui concerne le contrôle budgétaire :

- l'autorisation donnée par l'organe délibérant à l'exécutif pour engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement avant le vote du budget (plafond dépassé, base de calcul erronée ou imputation pas assez précise) ;
- la tenue du débat d'orientation budgétaire (non effective, faite le même jour que le vote du BP ou trop longtemps avant celui-ci) ;
- le contenu insuffisant du rapport d'orientation budgétaire ;
- des situations de déséquilibre réel du budget à caractère rapidement réversible et n'impliquant pas une saisine de la Chambre régionale des comptes (CRC) ;
- le non respect du principe d'unité budgétaire (budget principal et budgets annexes votés à des dates distinctes) ;
- la méconnaissance de l'interdiction de subventionner un service public industriel et commercial à partir du budget principal de la collectivité de rattachement pour couvrir un déficit de fonctionnement structurel ;
- des erreurs de report des résultats de l'exercice antérieur ;
- des discordances d'écriture entre les sections pour les opérations d'ordre budgétaires ;
- une absence de détermination du taux de référence de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- des erreurs de calcul du montant du produit fiscal attendu ;
- la présence de l'exécutif lors du vote du compte administratif par l'assemblée ;
- le non respect de la date limite d'adoption du budget primitif, qui a entraîné une saisine de la CRC des Pays de la Loire.

- En ce qui concerne celui des actes de la commande publique :

- la confusion entre la réglementation applicable aux marchés publics à procédure adaptée avec celle régissant les marchés publics passés suivant une procédure formalisée ;

- le dépassement insuffisamment motivé de la durée maximale légale des accords-cadre ;
- le non-respect du délai dit de « *stand-still* » ;
- l'irrégularité de la composition de la commission d'appel d'offres ;
- la non-justification de la publication de l'avis d'appel public à concurrence ;
- la neutralisation irrégulière de l'un des critères de sélection des offres ;
- l'incomplétude d'un acte d'engagement ne précisant pas la qualité du signataire ;
- l'absence de justification du report de la date limite de dépôt des candidatures prévue sur l'avis d'appel à concurrence.

• En ce qui concerne le contrôle des actes relatifs au fonctionnement des institutions et des services publics locaux :

- l'identité de certaines matières déléguées par le maire à plusieurs membres du conseil municipal sans définition d'un ordre de priorité entre les délégataires ;
- des erreurs de calcul de l'enveloppe théorique globale à répartir entre élus bénéficiaires d'indemnités de fonction ;
- la délégation au président d'un CCAS de compétences que seul le conseil d'administration était habilité à exercer ;
- l'incompétence du conseil d'une communauté d'agglomération pour confier l'exercice d'un mandat spécial à un conseiller municipal d'une commune membre n'ayant pas la qualité de conseiller communautaire.

• En ce qui concerne le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale et celui des arrêtés de police :

- un régime discriminatoire entre les agents périscolaires pouvant déjeuner à la cantine de l'école ;
- la fixation d'un critère d'éligibilité au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel à caractère discriminatoire pour certains agents non titulaires basé sur la durée de leur contrat ;
- l'incompétence d'un maire pour décider de la fermeture temporaire d'une aire d'accueil des gens du voyage motivée par des travaux d'entretien, dès lors que la gestion de l'aire relève de la compétence exclusive de la communauté de communes ;
- une absence de justification de la saisine préalable du conseil municipal avant la prise d'un arrêté autorisant des établissements de commerce de détail à déroger à la règle du repos dominical des salariés.

• En ce qui concerne le contrôle des actes relatifs aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme et à l'exercice des droits de préemption :

- lors de procédures de modification du plan local d'urbanisme (PLU) ouvrant à urbanisation des zones 2AU, l'absence de délibération motivée ou délibération insuffisamment motivée au regard de l'article L.153-38 du code de l'urbanisme (CU) ;
- l'interdiction d'ouverture à urbanisation de zones 2AU dans une commune non soumise à schéma de cohérence territoriale, sauf dérogation (art. L.142-4 CU) ;

- une mise en œuvre défailante des modalités de concertation et incidence sur la participation du public ;
- la formulation d'une interdiction des éoliennes en zonage N et Np dans le règlement écrit du PLU insuffisamment justifiée dans le rapport de présentation et pouvant, de ce fait s'apparenter à une interdiction générale ;
- pour un règlement écrit : nécessité de délimiter les secteurs de tailles et de capacité limitée « STECAL » conformément à l'article L.151-13 du CU et notamment les « conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions... » ;
- règlement écrit : en zone agricole et en zone naturelle, nécessité d'indiquer une taille maximale d'emprise au sol pour les extensions des constructions existantes à destination d'habitation ;
- une absence de motivation et une irrégularité de procédure dans le cadre de l'exercice du droit de préemption urbain ;
- l'incompétence de la commune pour « approuver » un projet d'évolution du PLUi, celle-ci devant « rendre un avis » sur celui-ci (art. L.5216-5 et L.5211-57 du CGCT).

- En ce qui concerne le contrôle des actes relatifs aux occupations du sol :

- l'instruction de déclaration préalable alors que le projet est soumis à permis ;
- l'absence de recours à l'architecte pour un permis de construire ;
- le défaut d'avis obligatoire d'une commission départementale (la CDPENAF ou la CDNPS, pour de multiples projets situés en zone A ou N alors que ceux-ci sont requis pour les nouvelles constructions, les changements de destination ...) ;
- des décisions de refus non ou mal motivées (installation d'antenne radiotéléphonie...) ;
- une décision tacite favorable ne pouvant être suivie d'un retrait dans le cas d'antenne relais (loi ELAN 23/11/18, par dérogation à l'article L.424-5 CU) ;
- l'absence d'identification, au PLU, de bâtiments faisant l'objet d'un changement de destination en zone A ou N ;
- des transferts partiels de permis de construire dans un immeuble indivisible (CE 24/07/87, *Epoux Rayrole*, requête n° 61.164) ;
- un projet de piscine en zone A alors que le règlement de la zone ne l'autorise pas ;
- un projet d'activité de vente/restauration dans un bâtiment agricole en zone AH alors que le règlement de la zone ne l'autorise pas ;
- une décision autorisant des travaux hors partie urbanisée en RNU, contraire à l'avis préfet défavorable ;
- des projets sans lien avec l'activité agricole sur des terrains situés en zone A, projets non autorisés par le règlement du PLU (yourte, hangar transformé en habitation...) ;
- des projets en zone PPRI ne respectant pas les règles de celui-ci ;
- un projet de construction de logement de fonction en zone A, dont l'implantation vis à vis du site d'exploitation agricole ne respecte pas le règlement du PLU ;
- des projets de logements de fonction sur des sites d'exploitation agricole, non justifiés ;
- un projet de garage agricole accolé à l'habitation et n'ayant aucune caractéristique agricole, construction non autorisée par le règlement ;

- un projet en zone A d'aménagement d'un terrain pour la pratique de sports motorisés alors que cette activité n'est pas autorisée par le règlement.

Je précise que la présente lettre-circulaire et son annexe seront mises en ligne sur le site Internet <http://www.maine-et-loire.gouv.fr> (à la sous-rubrique « Relations avec les collectivités » de la rubrique « Actions de l'État »).

Mes services (pour l'arrondissement d'Angers), ceux des sous-préfectures de Cholet, de Saumur et de Segré-en-Anjou Bleu et ceux de la direction départementale des territoires (s'agissant des actes et procédures d'urbanisme) sont à votre disposition pour vous fournir des conseils sur les questions de droit que vous pourriez vous poser, lesquelles peuvent être adressées sur les boîtes aux lettres fonctionnelles suivantes :

- « pref-contrôle-legalite.maine-et-loire.gouv.fr » ;
- « sous-prefecture-de-cholet@maine-et-loire.pref.gouv.fr » ;
- « sous-prefecture-de-saumur@maine-et-loire.pref.gouv.fr » ;
- « sous-prefecture-de-segre@maine-et-loire.pref.gouv.fr » ;
- « ddt-sg-aj@maine-et-loire.gouv.fr » (concernant les questions d'urbanisme).

Je vous rappelle qu'il ne leur appartient pas, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, de valider les projets d'actes locaux en amont de leur adoption.

En revanche, la
préfecture et les
sous-préfectures sont
à votre disposition pour
vous conseiller au mieux
dans vos prises de
décisions.

Cordialement,

Pour le préfet et par délégation,
La secrétaire générale de la préfecture,



Magali DAVERTON



**ACTES SOUMIS A L'OBLIGATION DE TRANSMISSION
AU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT**

- **Article L. 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales**
(applicable aux communes et établissements publics communaux et intercommunaux)

Actes SOUMIS à l'obligation de transmission	Actes NON SOUMIS à l'obligation de transmission
Délibérations	
<ul style="list-style-type: none"> - délibérations des assemblées délibérantes - décisions prises par délégation de celles-ci en application de l'article L. 2122-22 	<ul style="list-style-type: none"> - délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement - délibérations relatives au classement, déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales - 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.
Décisions réglementaires et individuelles	
<ul style="list-style-type: none"> - décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président de l'EPCI dans l'exercice de son pouvoir de police - actes à caractère réglementaire pris dans tous les autres domaines relevant de leur compétence 	<ul style="list-style-type: none"> - décisions réglementaires et individuelles relatives à la circulation et au stationnement - décisions réglementaires et individuelles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent

Commande publique et autres domaines	
<ul style="list-style-type: none"> - marchés publics et accords-cadres d'un montant supérieur à 215 000€ HT - conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux - contrats de partenariats public-privé - concessions d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> - marchés publics d'un montant inférieur à 215 000 € HT - contrats de droit public non cités à l'article L.2131-2 du CGCT
Fonction publique territoriale	
<ul style="list-style-type: none"> - décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires 	<ul style="list-style-type: none"> - décisions individuelles concernant les agents non titulaires prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité
Urbanisme	
<ul style="list-style-type: none"> - permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol et certificats d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'EPCI 	
Finances et Gestion comptable	
<ul style="list-style-type: none"> - conventions relatives aux emprunts - ordres de réquisition du comptable pris par le maire 	
Sociétés d'économie mixte locales	
<ul style="list-style-type: none"> - décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixtes locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI 	