



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU LOIRET

Préfecture  
Direction de la citoyenneté  
et de la légalité

**LE PREFET DU LOIRET**

à

AFFAIRE SUIVIE PAR M. PASCAL MARCOT  
TÉLÉPHONE 02 38 81 42 00  
COURRIEL pascal.marcot@loiret.gouv.fr  
RÉFÉRENCE SEC/NP/DCLA/SYNTHESE OBSERV COLLECT 2016

- Mesdames et Messieurs les Maires
- Mesdames et Messieurs les Présidents  
d'un Etablissement public de  
coopération intercommunale
- Monsieur le Président du Conseil  
départemental
- Monsieur le Président du Conseil  
régional

En communication à :

- Mme et M. les Sous-Préfets d'arrondissement

En copie pour information à :

- M. le Président de l'Association des maires du  
Loiret

- Mme la Présidente du centre de gestion de la  
fonction publique territoriale du Loiret

ORLÉANS, LE 17 MARS 2017

**OBJET :** Contrôle de légalité : exercice 2016 –  
Synthèse annuelle des observations aux collectivités.

**P.J. :** Fiches thématiques.

La présente circulaire a pour objet de synthétiser les principales observations ou orientations issues de l'exercice du contrôle de légalité en 2016 afin de vous permettre de procéder, le cas échéant, aux ajustements que vous estimeriez nécessaires dans le cadre de la transmission des futurs actes adoptés par vos collectivités. Ce document s'inscrit au titre des actions prévues par le référentiel « Qualipref », pour lequel la Préfecture du Loiret a été labellisée, et est destiné à assurer une bonne diffusion des informations relatives au contrôle de légalité ainsi qu'une meilleure connaissance des observations émises à ce titre.

Cette année, et dans la perspective d'un soutien à l'activité de vos services, les observations formulées sont reprises sous forme de fiches pédagogiques annexées. Je vous invite à diffuser le plus largement possible les fiches thématiques dans les services concernés.

J'ajoute que l'envoi des lettres d'observation au titre du contrôle de légalité est doublé soit d'un appel au maire ou au directeur général des services, soit d'une sensibilisation par courriel, destinés à entretenir un dialogue constructif sur les remarques émises.

Je vous précise par ailleurs que le contrôle de légalité s'inscrit dans une démarche collaborative avec différents services de l'Etat : Direction régionale des finances publiques (DRFiP), Direction départementale des territoires (DDT), Direction régionale et départementale de la Jeunesse, des sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS) et de la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) notamment.

Je vous rappelle également qu'un site d'information dédié aux élus (site : [www.loiret.gouv.fr](http://www.loiret.gouv.fr) code d'accès : elu45 / mot de passe : [E@information45](mailto:E@information45)) a été ouvert en septembre 2014.

\*

Je vous remercie de bien vouloir prendre en compte l'ensemble de ces observations.

Mes services à la préfecture ainsi que dans les sous-préfectures de Montargis et Pithiviers demeurent à votre disposition pour vous apporter au titre de leur mission générale d'appui, l'aide dont vous pourriez avoir besoin dans le cadre de la préparation des actes passés pour le compte de vos collectivités respectives.

Je souhaite ainsi que le conseil aux collectivités dorénavant inscrit dans les grandes orientations du Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG), que j'ai eu l'occasion de vous présenter, s'affirme résolument comme le mode habituel de fonctionnement et d'échange entre nos services.

Le Préfet,



Nacer MEDDAH

## **I – FOCUS SUR L'ACTUALITE EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE**

### **Commande publique**

Par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret du 27 mars 2016 relatif aux marchés publics et aux marchés de défense ou de sécurité, le gouvernement a décidé de réformer le droit de la commande publique dans le cadre de la transposition de 3 directives européennes du 26/02/2014. L'objectif est de permettre l'établissement d'un code unique pour les marchés publics, les DSP, les concessions, les partenariats public-privé en poursuivant 3 axes :

- le soutien aux petites entreprises : elles doivent pouvoir accéder plus facilement à la commande publique
- la simplicité : des textes plus courts mais une cohérence plus grande qui renforceront la sécurité juridique des entreprises et des acheteurs en articulant efficacement les concepts du droit français avec ceux du droit européen
- la modernisation : notamment par l'utilisation d'outils dématérialisés.

1- **Le décret n° 2015-1163 du 17/09/2015** a relevé le seuil de dispense de procédure à 25 000 € HT et ce à compter du 01/10/2015.

2- **L'ordonnance n° 2015-899 du 23/07/2015** parue au JO du 24/07/2015 fixe les fondations de la nouvelle réglementation des marchés publics.

3- **Le décret n° 2015-1904 du 30/12/2015** modifie le montant des seuils de procédure formalisée pour la passation des marchés publics et de certains contrats relevant de la commande publique.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les seuils de procédure formalisée des marchés publics sont ainsi relevés à :

- 135 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services de l'État.
- 209 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales.
- 418 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services des entités adjudicatrices.
- 5 225 000 € HT pour les marchés de travaux et pour les contrats de concessions.

**Ces seuils sont mis à jour par la commission européenne tous les 2 ans pour tenir compte de la fluctuation des parités monétaires.**

## II - PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULEES au cours de l'année 2016

- **le manque de pièces au marché public transmis** : la majorité des lettres d'observations concerne essentiellement l'oubli de transmission de pièces attenantes au marché public comme la délibération autorisant la procédure et la signature du marché, la copie des appels public à la concurrence, le règlement de consultation, le pv et les rapports de la commission d'appels d'offre, le rapport de présentation,
- **le choix du candidat** : la méthode de rotation doit être la plus objective possible (éviter les différences de traitement) et l'analyse des offres des candidats doit être précise,
- **le cas des marchés publics non allotis** sans justification ou motif valable (exemple échéance contrainte),
- **la conclusion d'un avenant au marché doit être justifiée** par l'existence d'une sujétion technique imprévue.
- L'absence de respect du délai des 11 jours en procédure formalisée pour signer l'acte d'engagement auprès de l'entreprise retenue
- En MAPA, la négociation et les conditions de celles-ci doivent être prévues dans les documents de la consultation.

### Fonction publique territoriale

#### 1°) Recrutement d'agents non titulaires :

Les dispositions de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 prévoient que **le recrutement d'un agent non titulaire se fait nécessairement par écrit.**

Ces recrutements, basés sur les articles 3, 3-1, 3-2, 3-3, 38 (travailleurs handicapés), 110-1 (collaborateurs de groupe d'élus) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, doivent obligatoirement se faire **par contrat, et non par arrêté**, le contrat est par lui-même une décision de l'autorité territoriale.

#### 2°) Obligation d'une déclaration de vacance de poste :

Un délai suffisant entre la déclaration de vacance de poste et le recrutement d'un agent non-titulaire est indispensable et la déclaration de vacance au Centre de gestion de la fonction publique territoriale est obligatoire.

Il convient de rappeler les dispositions de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *pour les besoins de continuité de service, les emplois permanents des collectivités peuvent être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire* ». Cependant, ce recrutement conclu pour une durée déterminée **ne pouvant excéder un an**, doit être procédé d'un avis de vacance de l'emploi. Il ne peut ainsi intervenir que lorsque la publicité de la création ou de la vacance de l'emploi a été effectuée auprès du centre de gestion et sous réserve d'une recherche infructueuse de candidats statutaires.

Le juge n'a pas déterminé de délai minimum précis entre la nomination d'un agent non titulaire et la déclaration de vacance ; toutefois il a considéré qu'un délai raisonnable devait être respecté : le juge a ainsi estimé « *qu'un délai de plus de deux mois entre la réception par le centre de gestion de la déclaration de vacance et le recrutement était suffisant* » (CAA, Paris 13 octobre 2009) mais « *qu'un délai de 30 jours était trop court* » (CE, 16 juin 1997). Il s'agit de s'assurer que les fonctionnaires ou les lauréats de concours ont bien pu avoir connaissance des postes à pourvoir et ont disposé d'un délai suffisant pour postuler.

**3°) Nomination pour ordre :**

Selon la jurisprudence une création de poste est illégale si son seul objectif est de permettre la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répond pas aux besoins de la collectivité : est illégale une délibération par laquelle une collectivité modifie un emploi pour permettre la promotion d'un agent sans établir que cette mesure correspond à une meilleure organisation du service ou intérêt public.

**4°) Recrutement de contractuels à des échelons élevés :**

La fixation de la rémunération des contractuels de droit public doit notamment être en rapport avec les fonctions occupées et prendre en compte les qualifications de l'agent recruté.

**Affaires générales**

- Une attention particulière a été portée aux domaines de compétence pouvant être délégués aux élus ou agents de la collectivité susceptibles de bénéficier de délégations ( L2122-18, LL2122-19, L5211-9, R2122-8, R2122-10 du CGCT), aux modalités de retrait des délégations d'adjoint (L2122-18 du CGCT et du remplacement du maire ou président en cas d'absence (L2122-17 et L521112 du CGCT).

**Le remplacement des sièges vacants au sein du CCAS :**

Dans la mesure où le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) a posé le principe de parité dans la composition du conseil d'administration du CCAS, en cas de vacance d'un siège, il est nécessaire de procéder au remplacement du membre manquant.

- La prise de délibérations qui ne traitent pas de l'intérêt communal de la commune (article L2121-29 CGCT) est illégal.

- Conformément à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui a validé le déploiement des compteurs communicant LINKY, une collectivité ne peut déroger à ce principe.

- L'absence du tableau qui fixe et récapitule les indemnités allouées aux élus en annexe de la délibération concernant les indemnités est illégal (L2123-20-1 CGCT).

<p><b>Urbanisme</b></p>	<p>Il convient de rappeler que font l'objet d'une obligation de transmission au titre du code général des collectivités locales <b><u>toutes les autorisations individuelles d'urbanisme délivrées au nom de la commune (article L2131-2 du CGCT). Le défaut de transmission empêche l'acte de devenir exécutoire, ce qui entraîne un risque de contentieux sans limite de délai.</u></b></p> <p>La transmission des dossiers au contrôle de légalité s'effectue dans les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les arrondissements de Pithiviers et Montargis par envoi postal ou dépôt papier dans les sous-préfectures de Pithiviers et Montargis</li> <li>- pour l'arrondissement d'Orléans par envoi postal ou dépôt papier à la préfecture à l'adresse suivante : <ul style="list-style-type: none"> <li>Préfecture du Loiret</li> <li>Direction de la citoyenneté et de la légalité</li> <li>Bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique</li> <li>181 rue de Bourgogne - 45042 Orléans cedex 1</li> </ul> </li> <li>- par l'application de télétransmission ACTES pour les communes qui ont conclu une convention avec le préfet.</li> </ul> <p>Afin de sécuriser les actes, je vous invite à transmettre les dossiers complets dans les délais suivants :</p>	
	<p><u>Documents :</u> Imprimé de demande de permis de construire, du permis de démolir, d'aménager, du certificat d'urbanisme opérationnel ou de la déclaration préalable</p> <p><u>Documents :</u> Permis de construire, déclaration préalable, certificat d'urbanisme opérationnel, permis de démolir ou d'aménager Non opposition à déclaration préalable avec prescriptions (dossier complet + décision + avis de services recueillis)</p>	<p><u>Délai de transmission :</u> 7 jours (R 423-7 et R410-3 du code de l'urbanisme)</p> <p><u>Délai de transmission :</u> 15 jours à compter de la date de la délivrance de l'acte (L2131-1 du CGCT)</p>
	<p><b>Cette obligation de transmission vaut pour les autorisations, les refus, les modifications et les autorisations tacites.</b></p> <p>Enfin , aucune transmission n'est à opérer en matière de contrôle de la conformité des travaux prévu aux articles R462-1 du code de l'urbanisme.</p> <p>Le contrôle de légalité mené sur les actes d'urbanisme au cours de l'année 2016 conduit à constater les irrégularités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Illégalité d'une délibération fixant la taxe d'aménagement après le 31 novembre en n-1</li> <li>• Non respect et non conformité de la législation en vigueur (mauvaise application des dispositions des PLU sur les points suivants : zonage, hauteur et aspect extérieur des constructions)</li> <li>• Absence de pièces nécessaires à l'instruction du dossier</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour toute vente ou achat immobiliers, l'avis de France domaine (DRFIP) doit être requis pour les opérations d'un montant supérieur à 75 000 € - Absence de consultation des services des domaines (article L. 1211-1 du code général de la propriété des personnes publiques et articles L. 1311-9 et L. 1211-1 du code général des collectivités territoriales)</li> <li>• Absence de consultation des services des domaines (article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales pour les cessions réalisées par les communes de plus de 2 000 habitants)</li> <li>• Projets situés en zone inondable – comble aménageable avec fenêtre (contraire au règlement du plan de prévention des risques d'inondation – PPRI)</li> <li>• Permis de construire accordés illégalement – pollution du site avéré (article R111-2 du code de l'urbanisme).</li> <li>• Délibération illégale instituant un droit de préemption urbain sur l'ensemble du territoire de la commune (article L211-1 du code de l'urbanisme)</li> </ul> <p>- En matière de document d'urbanisme, l'ensemble des actes relatifs aux schémas de cohérence territoriale, aux Plan Locaux d'Urbanisme et aux cartes communales doivent être transmis à la préfecture qui contrôle la légalité des procédures. Au terme de la procédure d'élaboration, de révision ou de modification, la délibération afférente doit être accompagnée du dossier approuvé mis à l'enquête ainsi que du rapport du commissaire enquêteur.</p> <p>- Enfin toutes les délibérations relatives à la création ou modification de Zone d'Activité Concertée ou encore celles liées à l'instauration de la taxe d'aménagement doivent être transmises au contrôle de légalité à la préfecture.</p>
<p><b><u>Finances Locales</u></b></p>	<p>Au vu de certaines anomalies, parfois récurrentes, constatées lors des contrôles effectués, il paraît utile de rappeler ci-après les principes auxquels les documents budgétaires de votre collectivité doivent se conformer :</p> <p style="text-align: center;"><b><u>I - Modalités d'adoption des documents budgétaires</u></b></p> <p><b><u>a) La conformité à la maquette en vigueur</u></b>  Les instructions budgétaires et comptables définissent un mode de présentation normalisé des documents budgétaires qui doit être respecté. Il appartient donc aux collectivités d'utiliser les maquettes en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice, telles que présentées sur le site <a href="http://www.collectivites-locales.gouv.fr">www.collectivites-locales.gouv.fr</a> rubrique « instructions budgétaires et comptables ».</p> <p>De plus, les <b>annexes</b> doivent être conformes à la maquette réglementaire et remplies avec attention. Leur absence rend le budget incomplet et relève d'un défaut d'information de l'assemblée délibérante. Chacune a vocation à renseigner sur un type de dépenses ou de recettes spécifiques. L'attention est appelée notamment sur les annexes relatives à la typologie de la dette, essentielles dans l'analyse de la situation financière des collectivités.</p>

**b) La transmission de la délibération d'approbation du budget primitif et du compte administratif**

Pour devenir exécutoire, tout document budgétaire, et en particulier le budget primitif et le compte administratif, doit faire l'objet d'une **délibération d'approbation** par le conseil municipal. Cette délibération doit être transmise au représentant de l'État et être publiée.

**c) Le principe d'unité budgétaire**

Il est possible sous certaines conditions de déroger au principe de l'unité budgétaire par l'établissement de budgets annexes qui font l'objet d'une comptabilité distincte. Toutefois, le budget annexe n'est pas indépendant du budget principal et le principe de l'unité budgétaire implique que toutes les composantes du budget communal (budget principal et annexes) soient votées lors de la même séance du conseil municipal.

**II - Mandatement des dépenses d'investissement des communes avant l'adoption du budget**

L'article L.1612-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité territoriale peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement qui ne sont pas comprises dans une autorisation de programme.

Cette possibilité s'exerce dans la limite du **quart des crédits** ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette, à condition d'y avoir été autorisé par l'organe délibérant et que cette autorisation précise le **montant et l'affectation des crédits concernés**.

Pour que l'ordonnateur puisse mandater les restes à réaliser, il est indispensable que le conseil municipal ait, au préalable, délibéré pour l'autoriser à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement concernées dans les conditions prévues par les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas de l'article L.1612-1.

Concernant les dépenses d'investissement comprises dans une autorisation de programme votée sur un exercice antérieur, l'article L. 1612-1 (5<sup>ème</sup> alinéa) prévoit que l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement.

**III - Le budget primitif**

**a) Le calendrier**

La date limite de vote des budgets primitifs est fixée au 15 avril (article L. 1612-2 du CGCT). La date limite de leur transmission au préfet est fixée au 30 avril (article L 11612-8 du CGCT).



**b) Le DOB**

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, leurs établissements publics administratifs, les groupements comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions, conformément aux dispositions respectives des articles L.2312-1, L.5211-36, L.3312-1 et L.4312-1 du code général des collectivités territoriales, l'organe délibérant doit, au cours des deux mois précédant le vote du budget, tenir un débat sur les orientations générales de ce budget.

Le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération distincte et ne peut avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget.

**c) L'équilibre budgétaire**

Selon l'article L.1612-4 du CGCT « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel [...] lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement [...] fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Ainsi, les ressources propres (exclusion des recettes d'emprunt du compte 16 et des recettes de subventions du compte 13) doivent couvrir, à elles seules, le remboursement des annuités de la dette de l'exercice.

Un budget voté en déséquilibre peut faire l'objet d'une saisine de la Chambre Régionale des Comptes en vertu de l'article L.1612-5 du CGCT.

**d) le volume des dépenses imprévues**

Pour rappel, le code général des Collectivités Territoriales prévoit dans son article L.2322-1 que le montant maximal légal des dépenses imprévues en fonctionnement et en investissement ne doit pas être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. Il convient lors de l'adoption du budget à veiller au strict respect de ce taux.

**e) les dotations aux amortissements**

Les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus ainsi que les groupements de communes dont la population totale est supérieure à 3 500 habitants (art. L2321-2 et L5211-36 du CGCT).

**IV - Le compte administratif**

**a) Le calendrier**

La date limite de vote des comptes administratifs et des comptes de gestion est fixée au 30 juin (article L. 1612-12 du CGCT). La date limite de leur transmission au préfet est fixée au 15 juillet (article L 1612-13 du CGCT).

**b) Documents à joindre**

**- La délibération d'approbation du compte administratif :**

Le maire se retire au moment du vote du compte administratif après sa discussion (article L2121-14 du CGCT). **Le retrait du maire sur la délibération d'approbation du compte administratif doit être explicite.** En conséquence, le maire ne peut détenir de procuration pour le vote du compte administratif ni être comptabilisé dans le quorum lors du vote.

	<p><b>- Le compte de gestion :</b>  Le compte de gestion doit être adopté préalablement au vote du compte administratif sous peine d'annulation (conseil d'État Conseil d'État n° 65013 du 3 novembre 1989).  Le compte de gestion doit être joint au compte administratif et accompagné de la délibération relative à son approbation par l'assemblée délibérante.  Dans un souci de rationalisation, il est demandé de ne faire parvenir en préfecture (ou en sous-préfecture) que les copies des feuillets suivants du compte de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La page de signature</li> <li>- Les résultats budgétaires de l'exercice (page 22)</li> <li>- Les résultats d'exécution du budget principal et des budgets annexes (page 23)</li> </ul> <p><b>- L'état des restes à réaliser :</b>  L'état des restes à réaliser est établi au 31 décembre de l'exercice. Cet état, détaillé par chapitre ou article en fonction du vote du conseil municipal, est signé (certifié par l'ordonnateur et visé par le comptable). Il est joint au compte administratif et au budget dans lequel le résultat est repris.</p> <p><b>- La délibération d'affectation des résultats :</b>  La délibération d'affectation des résultats doit intervenir après le vote du compte administratif. Les résultats doivent être intégrés lors de la décision budgétaire qui suit le vote du compte administratif :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- si la collectivité vote le compte administratif avant le budget primitif alors les résultats sont intégrés au budget primitif.</li> <li>- si la collectivité vote le compte administratif après le budget primitif alors la collectivité devra adopter un <i>budget supplémentaire</i> pour intégrer les résultats.</li> </ul> <p>L'affectation des résultats doit s'apprécier en fonction du besoin en financement de la section d'investissement. Ce dernier doit intégrer le solde des restes à réaliser en dépenses et en recettes.</p> <p>Si le solde d'exécution de la section de fonctionnement est positif, il sert en priorité à couvrir l'éventuel besoin de financement de la section d'investissement (affectation à l'article 1068 du budget primitif). Le reliquat peut être affecté librement : soit il est reporté en recettes de fonctionnement (au 002), soit il est affecté en investissement pour financer de nouvelles dépenses (en 1068).</p> <p>Si le solde d'exécution de la section de fonctionnement est négatif, il est reporté en dépenses de fonctionnement (au 002) et le besoin de la section d'investissement est reporté en dépenses d'investissement (au 001).</p> <p><b>Dans le cas où le budget primitif est voté avant le vote administratif, la reprise des résultats doit faire l'objet d'un budget supplémentaire et non d'une décision modificative. D'une manière générale, toute modification portant sur l'affectation des résultats ne peut être effectuée que par le biais d'un BS et non d'une DM.</b></p>
<p><b>Dématérialisation des actes et leur transmission</b></p>	<p>Voir fiche détaillée jointe.</p>

## **LA DEMATERIALISATION DES ACTES ET LEUR TELETRANSMISSION PAR @ctes**

L'année 2017 débute avec 259 collectivités raccordées à l'application de télétransmission des actes au titre du contrôle de légalité départemental dont 165 communes qui représentent 79 % de la population du département.

L'usage des outils associés à l'Internet est en voie de généralisation. L'administration, tant locale que de l'Etat ne peut se tenir à l'écart de cette évolution, ce d'autant que la substitution des actes dématérialisés aux actes originaux sur support papier tendra à s'imposer dans un avenir très proche, en raison même de l'absence de disponibilité de certains documents originaux juridiquement valides sur support papier.

C'est le cas en matière de commande publique notamment où le recours obligatoire aux salles de marchés dématérialisées pour le recueil des offres est en voie de généralisation d'ici à 2018 conformément aux directives européennes.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la réception des offres par voie électronique doit être obligatoirement proposée par les collectivités dans leurs publicités et règlements de consultations pour tout marché excédant 90 000 € hors taxe. D'ores et déjà, les collectivités peuvent imposer la remise des offres électroniques.

A noter que la remise d'une offre électronique rend irrégulière la version papier de la même offre.

Il apparaît donc souhaitable que les collectivités non raccordées s'approprient sans tarder l'outil @ctes afin de ne pas être démunies de solution dans un futur très proche pour la transmission de leurs actes.

### **1) Les personnes morales publiques concernées par un raccordement**

Une confusion est apparue concernant les communes et leurs établissements publics, certaines collectivités télétransmettant leurs actes sous le numéro SIREN de la commune alors que les établissements publics sont pourvus de leur propre numéro SIREN. Ils doivent nécessairement conclure une convention distincte avec la préfecture afin de télétransmettre sous leur propre numéro SIREN.

En l'absence de cette formalité, l'acte est considéré comme non télétransmis, son accusé de réception n'incluant pas le numéro SIREN de l'émetteur juridiquement concerné par l'acte.

C'est le cas notamment des Centres Communaux d'Action Sociale qui n'ont pas été dissous en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En revanche, les communes de moins de 1500 habitants ayant délibéré pour dissoudre leur CCAS doivent inclure le budget du CCAS au sein de la grille budgétaire M 14 de la commune.

Concernant les budgets des services publics gérés directement par la commune, la grille budgétaire annexe M 4 doit être renseignée puis télétransmise avec sa délibération sous le numéro SIREN de la commune également. En effet, ces services ne sont pas dotés de la personnalité juridique et ne comportent pas de numéro SIREN distinct de celui de la commune.

Les dispositions ci-dessus sont directement transposables aux personnes morales distinctes des communes et en particulier aux communautés de communes et syndicats pour les Centres Intercommunaux d'Action Sociale.

### **2) Certificats de sécurité et signature électronique**

Pour la télétransmission avec l'application @ctes, seul un certificat d'authentification de l'émetteur d'une validité de trois ans est requis en matière de sécurité des échanges. En effet, les documents transmis n'ont que la valeur juridique de copie de document.

Ce certificat, conforme au niveau " \*\* " (deux étoiles) du règlement général de sécurité (R.G.S), est habituellement contenu dans une clé " USB " identifiant une personne de la collectivité à seule fin de pouvoir émettre les flux de télétransmission.

Compte-tenu de l'usage, une même clé peut être utilisée par plusieurs personnes relevant hiérarchiquement du titulaire de la clé ou en cas de remplacement de personne titulaire à titre transitoire, l'authentification réalisée n'ayant aucune valeur de signature d'un acte sur le plan juridique.

Par ailleurs, si la collectivité souhaite disposer de certificat(s) de signature électronique des actes, notamment en s'équipant d'un logiciel parapheur, l'application @ctes accepte de tels certificats pour la télétransmission des flux.

Cependant, ce dernier certificat ayant valeur de signature juridique attachée à la personne détentrice, ne peut plus être utilisé en cas de changement de personne et entraîne une indisponibilité de la télétransmission.

En conséquence, la disponibilité d'au moins un certificat limité à l'authentification permet d'assurer la permanence de la transmission.

Enfin, un même certificat limité à l'authentification de l'émetteur peut être utilisé pour les envois de flux concernant plusieurs personnes morales caractérisées par leurs liens fonctionnels (cas de la mairie et du CCAS par exemple).

### **3) Parapheurs de signature électronique**

Des collectivités ont interrogé la boîte fonctionnelle sur le choix technique en matière de logiciel parapheur de signature électronique et de compatibilité avec l'application de télétransmission @ctes.

Deux solutions techniques différentes sont proposées par les fournisseurs de logiciel.

La première solution produit 2 fichiers distincts, dont l'un contient le document au format figé " pdf " et l'autre une empreinte du fichier support du document cryptée et signée électroniquement.

Seul le fichier au format " pdf " contenant le document peut être télétransmis par l'application @ctes.

Cependant, **aucune mention de signature électronique n'est portée sur le document** en l'absence du fichier d'empreinte signé.

La seconde solution produit un fichier figé " pdf " contenant le document pourvu d'un " tampon " représentatif de la signature " à l'encre " et les informations qui y sont liées.

L'usage de ce type de logiciel est encouragé au titre de la dématérialisation des actes car il est compatible avec l'application @ctes et permet de différencier un projet d'un document signé.

### **4) Transmission des offres de commande publique en provenance des plateformes dématérialisées**

Ni l'application @ctes, ni la copie matérielle d'une offre recueillie sur une plateforme dématérialisée appelée également " salle des marchés " ne permettent d'obtenir une signature visible du soumissionnaire dans le cas de réception de 2 fichiers vu en 3 ci-dessus.

En application des directives européennes, la réception d'offres de commande publique comprenant 2 fichiers liés doit être acceptée bien que la directive encourage l'usage de la solution du fichier unique.

Sur l'application @ctes, seule la copie du fichier d'extension " pdf " est transmissible.

Si le document est signé électroniquement en parapheur par la collectivité en solution logicielle avec tampon, le document résultant dépourvu de signature du cocontractant est accepté.

Si la collectivité signe en original sur l'édition " papier " du document, le SCAN de ce document en " pdf " est accepté, il en est d'ailleurs de même pour les transmissions sur support papier.

### **5) Les moyens mis à disposition**

Le premier concerne l'information sur les conditions de raccordement à l'application @ctes. Il vous suffit de composer le lien ci-après dans un navigateur Internet pour disposer directement du dossier et du modèle de convention-cadre de dématérialisation à compléter :

<http://www.loiret.gouv.fr/Publications/Teletransmission-des-actes>

Le second vise à faciliter la communication entre les collectivités utilisatrices de l'application @ctes et l'Etat. Pour l'assistance au conventionnement et au raccordement et pour l'appui à la dématérialisation sous @ctes, une boîte fonctionnelle dédiée a été mise à votre disposition.

Vous pouvez y avoir recours en tant que de besoin en composant dans votre messagerie le lien suivant :  
[pref-actes-referent@loiret.pref.gouv.fr](mailto:pref-actes-referent@loiret.pref.gouv.fr)

Le dernier vise à vous apporter une information pratique sur la dématérialisation des actes sous la forme de fascicules d'appui en lien avec chacune des fonctions administratives susceptibles d'être dématérialisées. Ces documents sont disponibles sur simple demande à la boîte fonctionnelle citée ci-dessus.

## **6) Télétransmission, nomenclatures et procédure**

Au vu de l'usage et des questions déjà posées sur cette nomenclature, en particulier par l'intermédiaire de la boîte fonctionnelle, trois situations apparaissent :

- 1) la collectivité n'a pas trouvé la nomenclature appropriée à son acte à télétransmettre. La collectivité ne disposait pas de l'appui documentaire téléchargeable sur demande auprès de la boîte fonctionnelle. La nouvelle nomenclature tient compte de certains principes du droit et peut donc ne pas permettre la télétransmission d'un acte qui serait irrégulier. Une saisine préalable au titre du conseil aux collectivités peut permettre de résoudre cette difficulté.

- 2) la possibilité de télétransmettre l'acte principal et les pièces à joindre dans un flux unique de télétransmission (équivalent à une enveloppe) n'est pas toujours exploitée. Hormis le cas des délibérations et décisions devant être rendues exécutoires avant signature de l'acte auquel elles se réfèrent, les pièces à joindre doivent être envoyées dans le même flux de transmission (enveloppe) et faire l'objet d'un accusé de réception unique du flux pour tous les documents contenus.

**C'est le cas notamment pour les actes budgétaires élaborés avec l'extension d'application " Actes budgétaires " qui doit comprendre la délibération et les documents budgétaires en pièce jointe dans le même flux de transmission (enveloppe) donnant lieu à un accusé de réception unique.**

Au titre du contrôle de légalité budgétaire sous @ctes, la délibération se substitue aux signatures des membres de l'assemblée délibérante jointes au document budgétaire. En conséquence, l'envoi des signatures des membres de l'assemblée délibérante n'est pas requise.

Par ailleurs, la nouvelle nomenclature distingue le cas des budgets préparés avec l'extension de logiciel " Actes budgétaires " (niveau de nomenclature 712) de ceux élaborés sans cette extension (niveau de nomenclature 713). En effet, en l'absence de l'extension " Actes budgétaires ", seule la délibération doit être télétransmise sous les nomenclatures du niveau 713. Les documents budgétaires et la copie de l'accusé de réception de la délibération doivent être transmis postérieurement sur support papier.

Dans ce dernier cas, le point de départ du délai de recours est celui de l'accusé de réception du document budgétaire en tant que dossier complet nécessaire pour l'examen des actes.

La question des délibérés portant sur les restes budgétaires à réaliser ou instaurant une ressource budgétaire additionnelle qui n'apparaît pas dans les niveaux 712 ou 713 ci-dessus a été posée.

Or, les délibérations ainsi prises ne comprennent aucun document budgétaire au format " xml " à joindre. En conséquence, avec ou sans l'extension logicielle " actes budgétaires ", la nomenclature 7171 correspondant aux autres documents budgétaires au format " pdf " doit être sélectionnée.

Enfin, la catégorie d'acte à sélectionner lors de la télétransmission doit être " Actes budgétaires " pour la transmission de la délibération au format de fichier " pdf " et du fichier au format " xml " contenant le document budgétaire.

**A noter que les documents budgétaires en format " pdf " ne sont pas admis en télétransmission sur @ctes en raison de l'absence de lien entre documents budgétaires pour les contrôles.**

- 3) des collectivités télétransmettent uniquement les délibérations et ne valorisent pas leur équipement.

L'application @ctes permet d'ores et déjà la télétransmission de tous les actes à soumettre au contrôle de légalité à l'exception des plans contenus dans des fichiers de format autre que " pdf ".

Ainsi, tous les actes de ressources humaines ou relevant du niveau institutionnel, y compris les actes de police administrative, devraient être télétransmis en tant qu'actes simples dès lors qu'une collectivité est raccordée à l'application @ctes.

Le SCAN de plans de format papier A3 lisibles constitutif d'un fichier de format " pdf " est admis dans la télétransmission @ctes.

## **7) Evolutions prévisibles en 2017**

Certains documents transmissibles au contrôle de légalité doivent également être transmis à d'autres services de l'Etat.

Une liaison inter-administrative dénommée ADER permet de rendre directement accessibles aux diverses administrations d'Etat les documents concernés, transmis à la préfecture via l'application @ctes.

La nomenclature mise en place est également destinée à rendre directement accessibles de tels documents, pour lesquels, en derniers recours, la production de l'accusé de réception de télétransmission permettra de retrouver le document télétransmis.

Cette évolution, nécessaire au titre du principe simplificateur " un document, une seule fois " sera initiée.

Par ailleurs, en matière d'urbanisme, l'application des nouvelles dispositions concernant les cartes communales conduit à une évolution de la transmissibilité des actes (cartes communales dématérialisées et délibérations d'approbation). Une modification de la documentation d'appui à la dématérialisation sera alors réalisée le cas échéant.

## **RAPPEL DES DISPOSITIONS LEGALES EN MATIERE DE TRANSMISSION DES ACTES AU TITRE DU CONTRÔLE DE LEGALITE**

---

Les articles L.2131-1 (pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale par référence à l'art. L.5211-3), L.3131-1 (pour le département) et L.4141-1 (pour la Région) du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) précisent que "*les actes pris par les autorités communales [départementales, ou régionales] sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement*".

Pour rappel, la transmission des décisions individuelles (art. L.2131-1, L.3131-1, L.4141-1 du CGCT), des délégations de services publics (art. L.1411-9) et des marchés publics (art. L.2131-13) intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Cela concerne donc de nombreux domaines : arrêtés individuels de police, décisions de gestion de la fonction publique territoriale, actes créateurs de droit en matière d'urbanisme...

Les articles L.2131-2, L.3131-2 et L.4141-2 fixent la liste des actes soumis à obligation de transmission en mentionnant des exceptions pour certains actes dont la transmission en préfecture n'est pas obligatoire pour être exécutoires. Ces actes non transmissibles sont donc exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, affichage ou notification.

Certaines collectivités continuent à transmettre de nombreux actes non soumis à l'obligation de transmission. Aussi, il paraît utile de rappeler ci-après, de manière non exhaustive, **les principales catégories d'actes non soumis à l'obligation de transmission** :

- décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police portant sur la circulation et le stationnement
- arrêtés d'alignement individuel – article L.112-1 du code de la voirie routière – acte purement déclaratif
- décisions relatives aux débits de boissons temporaires – loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit
- délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, de l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture de, au redressement et à l'élargissement des voies communales
- délibérations portant sur la délimitation des voies communales et départementales, leur nature juridique (incorporation dans le domaine public ou privé) ainsi que la redevance perçue pour leur occupation
- conventions relatives à certains marchés et accord-cadre d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret (209 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2016)
- décisions implicites
- décisions individuelles d'attributions d'aides financières et d'action sociale des établissements communaux et intercommunaux d'action sociale
- contrat de droit public non cités à l'article L.2131-2 du CGCT

- arrêtés de nomination des régisseurs d'avance ou de recette – instruction codificatrice n°06-031 ABM du 21 avril 2006
- actes pris au nom de l'Etat régis par les dispositions qui leur sont propres ainsi que les actes relevant du droit privé – cf art. L. 2131-4 du CGCT
- certificat de conformité en matière d'urbanisme – à l'exception de ceux délivrés par le maire au nom de l'Etat – article R.462-1 du code de l'urbanisme
- déclaration d'ouverture de chantier, attestation d'achèvement et de conformité de travaux
- actes de droit privé : gestion du domaine privé de la collectivité par exemple
- en matière de fonction publique :
  - délibérations relatives au taux de promotion pour l'avancement de grade
  - recrutement d'un vacataire
  - recrutement d'un agent non titulaire pour un besoin dû à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité (art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)
  - prolongation de stage
  - décision de titularisation
  - avancement d'échelon et de grade
  - tableau d'avancement
  - congés de toute nature
  - décision accordant un temps partiel
  - attribution d'autorisations d'absence, d'autorisations spéciales d'absence et de décharges d'activité de service au titre de l'activité syndicale
  - détachement "sortant" vers une autre administration
  - renouvellement de détachement
  - sanctions disciplinaires de toute nature
  - mise à la retraite y compris pour invalidité (néanmoins, dans un souci de suivi cohérent des dossiers du personnel territorial par mes services, il serait souhaitable que les arrêtés de radiation des services, de quelque nature que ce soit, des agents titulaires soient transmis).