



**PRÉFET
DE SAÔNE-ET-LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction de la citoyenneté
et de la légalité**

Mâcon, le **16 MARS 2021**

Affaire suivie par :

Samuel DELPECH

Chef de bureau

Bureau du conseil et du contrôle

☎ : 03.85.21.81.21.

✉ : samuel.delpech@saone-et-loire.gouv.fr

Le préfet de Saône-et-Loire

à

Mesdames et Messieurs les maires
Mesdames et Messieurs les présidents
d'établissements publics de
coopération intercommunale, de
syndicats mixtes
Monsieur le président du Conseil
départemental
(en communication à MM. les sous-
préfets)

OBJET : Synthèse du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire pour l'année 2020
PJ : 5 fiches

J'ai l'honneur de vous adresser, pour votre information, des **fiches pratiques** relevant des domaines suivants: commande publique, fonction publique territoriale, urbanisme, contrôle budgétaire, et transmission de vos actes au représentant de l'État.

Ces fiches, élaborées sur la base des irrégularités les plus fréquemment relevées au cours de l'année 2020 au titre du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire qui m'incombent conformément à

Préfecture de Saône-et-Loire

196 rue de Strasbourg

71021 Mâcon Cedex 9

Tél. : 03.82.21.81.00

Site internet : www.saone-et-loire.gouv.fr - Twitter / Facebook : @Prefet71

l'article 72 de la Constitution, ont vocation à **vous aider** afin d'assurer au mieux la sécurité juridique de vos actes.

Je vous rappelle que les services des sous-préfectures et de la préfecture sont prêts à **vous accompagner** dans les domaines précités et répondront à toutes vos demandes de **conseil**.

Très cordialement

Le préfet,



Julien CHARLES

FICHE 1

La transmission des actes au contrôle de légalité

Seuls sont soumis à l'obligation de transmission, les actes dont la liste est fixée à l'article L2131-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En cas de doute sur ce point, vous voudrez bien vous reporter à la liste ci-jointe.

Lorsqu'un acte est soumis à l'obligation de transmission, il acquiert un caractère exécutoire dès qu'il a été procédé à sa publication ou à son affichage ou à sa notification aux intéressés et qu'il a été reçu en préfecture ou en sous-préfecture (article L2131-1 du CGCT). Ainsi, de façon générale, un acte peut être considéré comme illégal par le juge administratif si la date d'exécution est antérieure à sa date de transmission. Il vous appartient de veiller au strict respect du principe de non-rétroactivité des actes administratifs sauf si le législateur le permet expressément (cas d'une délibération fixant les indemnités postérieure à la date d'effectivité des délégations aux élus concernés, par exemple).

Rappel : tout acte administratif non soumis à l'obligation de transmission est susceptible de faire l'objet d'un contrôle dès lors qu'il est porté à la connaissance du préfet.

La télétransmission des actes :

La télétransmission via le dispositif « ACTES » est la solution qu'il convient de privilégier pour la transmission de vos actes, car il comporte des avantages certains pour les collectivités territoriales, notamment :

- l'accélération des échanges avec la préfecture et les sous-préfectures ainsi que la réception quasi immédiate de l'accusé de réception des actes transmis ;
- la réduction des coûts liés à l'envoi des actes (frais postaux et d'édition), à l'impression en plusieurs exemplaires, aux opérations manuelles de tri, de classement et d'archivage.

Les modalités de raccordement :

Pour se raccorder, il est nécessaire dans un premier temps de prendre contact avec la préfecture ou la sous-préfecture de votre arrondissement afin de connaître la démarche à suivre.

L'organe délibérant de votre collectivité devra ensuite délibérer pour autoriser le maire ou le président à signer une convention relative à la télétransmission des actes et choisir un opérateur de télétransmission homologué par le ministère de l'Intérieur. Cette convention signée devra être transmise pour signature en double exemplaire au préfet.

A partir de son entrée en vigueur, la collectivité signataire s'engage à transmettre électroniquement l'ensemble des actes compris dans le périmètre de la convention.

Par ailleurs, tous les émetteurs raccordés doivent être pourvus d'un certificat d'authentification. Dans un souci de réduction des coûts, il est possible d'utiliser un seul certificat nominatif pour adresser les actes sur le système d'information @CTES pour des entités différentes, dans la mesure où l'entité émettrice est toujours clairement identifiée et le titulaire du certificat d'authentification habilité à le faire (exemple : un certificat au nom du secrétaire pour la commune et pour le centre communal d'action sociale (CCAS)).

Je vous rappelle toutefois que tout groupement de collectivités doté d'une personnalité juridique morale propre doit signer une convention distincte de celle de sa commune siège et qu'elle ne peut en aucun cas télétransmettre ses actes sous le numéro SIREN de cette commune.

Préfecture de Saône-et-Loire

196 rue de Strasbourg

71021 Mâcon Cedex 9

Tél. : 03.82.21.81.00

Site internet : www.saone-et-loire.gouv.fr - Twitter / Facebook : @Prefet71

Extension du champ de la télétransmission :

Dans le cas où vous avez choisi de ne télétransmettre qu'une partie de vos actes lors de la signature de votre convention, l'extension du champ des actes télétransmis peut intervenir par voie d'avenant à la convention initiale.

En effet, les collectivités qui le souhaitent peuvent étendre le champ de la télétransmission aux **actes de commande publique**, aux **actes d'urbanisme** ou plus généralement à **tous les actes transmissibles** (articles L 2131-1 ou L 3131-1 du CGCT) en signant un avenant spécifique.

Je vous rappelle qu'une page dédiée sur le site internet des services de l'État en Saône-et-Loire est consultable via le lien suivant : <http://www.saone-et-loire.gouv.fr/programme-actes-a4927.html>

Une vigilance accrue vous est demandée pour la nomination des actes transmis selon la nature de ces derniers (nomenclature de l'application).

FICHE 2

Commande publique

- mentions essentielles dans les délibérations : lorsque l'organe délibérant autorise le pouvoir exécutif à signer un marché, son objet, le nom du titulaire, sa durée et son montant (même estimatif) doivent être mentionnés dans la délibération.
- mentions obligatoires dans les avis d'appel à concurrence : l'annexe V de la directive 2014/24/UE (formulaire standard n°2) impose que la valeur du marché ou de chaque lot soit indiquée dans l'avis de marché des procédures formalisées.
- support de publicité : pour les marchés passés en procédure adaptée, dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 90 000 € HT et inférieure aux seuils de procédures formalisées, l'article R2131-12 du code de la commande publique (CCP) impose la publication d'un avis de marché soit dans le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales.
- profil acheteur : L'article R2132-2 du code de la commande publique impose que toutes les procédures dont la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure à 40 000 € HT doivent être dématérialisées. Ainsi, les acheteurs doivent mettre à disposition les documents de la consultation, recevoir les candidatures et les offres, notifier les décisions par l'intermédiaire de leur profil acheteur.
- notation de la valeur technique : si les offres sont techniquement comparables et se conforment aux besoins définis par le cahier des charges, le rôle de l'acheteur est de définir des critères et des sous-critères qui tendent à obtenir des notes "discriminatoires" afin que le critère prix ne soit pas le seul à départager les offres. Les commentaires d'analyse doivent être suffisamment détaillés pour justifier des notes attribuées.
- télétransmission via @ctes : le typage des pièces doit correspondre aux marchés (« avis d'appel à concurrence », « règlement de consultation », « cahier des clauses administratives particulières », « acte d'engagement », « mémoire technique », « bordereau des prix », « renseignements, attestations et déclarations fournies par l'attributaire ». Si ce n'est pas le cas, il convient de se rapprocher de votre opérateur.
- complétude des marchés transmis au contrôle de légalité : toutes les pièces des candidatures et des offres doivent être transmises au contrôle de légalité. Le bordereau en annexe 1 de la circulaire du 29 juin 2018 relative à la dématérialisation des marchés publics peut être utile pour répertorier les pièces à transmettre.
- le seuil de dispense de procédure est relevé jusqu'au 31/12/22 à 100 000 € HT pour les marchés de travaux.
- un modèle d'avis pour la passation des marchés publics répondant à un besoin d'une valeur estimée entre 90 000 € HT et les seuils de procédure formalisée devra être utilisé à compter du 1^{er} janvier 2022 (arrêté du 12 février 2020 – annexe 22 du CCP).

CAO et CDSP

- constitution des commissions d'appel d'offres (CAO) : depuis l'abrogation du code des marchés publics, les collectivités n'ont plus obligation de constituer une CAO à caractère permanent. Désormais, il s'agit d'une faculté d'instituer des CAO (permanentes ou occasionnelles).

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, ainsi que pour tous les établissements publics, la CAO est composée de 5 titulaires et 5 suppléants.

Les suppléants de membres d'un comité syndical ou d'un conseil communautaire ne peuvent être élus à la CAO.

- remplacement des membres des CAO : les textes en vigueur ne réglementent pas la procédure. Le remplacement partiel n'est pas expressément interdit, mais il convient que la collectivité délibère préalablement quant aux conditions de remplacement. Il est conseillé d'appliquer les règles qui étaient précédemment prévues par l'article 22 du code des marchés publics.

Pour exemple, un titulaire peut être remplacé par un suppléant ; pour autant, le suppléant n'est pas forcément remplacé s'il n'a pas de suivant de liste qui a servi à l'élection de la commission.

- la commission de délégation de service public (CDSP) analyse les dossiers de candidature. Elle n'a plus l'obligation d'ouvrir les plis.

FICHE 3

Administration locale - Fonction publique territoriale

Les délégations du maire aux adjoints ou du président aux vice-présidents :

- parfois imprécises et ne garantissant donc pas la sécurité juridique des actes qui en découlent. (Exemple des délégations aux affaires générales ou administration générale).

Lors de la rédaction de la délégation, le champ de délégation doit être précisé (par ex. environnement, assainissement, personnel, culture...)

- parfois données pour tout ou partie à plusieurs adjoints/vice-présidents.

La jurisprudence administrative a établi que les délégations multiples doivent, soit couvrir des champs d'application distincts, soit fixer un ordre de priorité entre les adjoints ou les vice-présidents qui en sont titulaires.

Indemnités des élus

Il est préférable que les délibérations relatives aux indemnités des élus visent l'indice brut terminal de la fonction publique, sans mentionner sa valeur, évitant ainsi une nouvelle délibération prenant en compte un éventuel changement d'indice en cours de mandature.

Les indemnités ne peuvent dépasser l'enveloppe indemnitaire globale.

La délibération fixant les indemnités doit être accompagnée du tableau récapitulatif des indemnités versées à l'ensemble des élus (III de l'article L.2123-20-1 du CGCT).

Réunion de l'organe délibérant en huis clos

L'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que "les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. Sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L. 2121-16, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle".

Ainsi, le huis clos d'une séance de conseil municipal est une possibilité offerte par le **droit commun**. Il se décide à l'ouverture de la séance (sur demande d'au moins trois membres ou du maire). La mention du huis-clos ne doit donc pas figurer sur la convocation de l'organe délibérant. Ainsi, lorsque le huis clos est adopté par l'organe délibérant, le public et les journalistes doivent quitter la séance. Les débats ne sont pas soumis à l'obligation de retransmission.

FICHE 4

Budgets – Finances

- ouverture de crédits d'investissement avant le vote du budget

Entre le 1er janvier et le vote du budget de l'exercice en cours (avant la date limite de vote), l'ordonnateur peut, sur autorisation de l'assemblée délibérante, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette conformément aux dispositions de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La délibération prise à cet effet doit préciser le montant et l'affectation des dépenses autorisées. Le quart des crédits ouverts s'apprécie, d'une part, en tenant compte de l'ensemble des décisions modificatives prises jusqu'à la clôture de l'exercice et, d'autre part, en excluant les restes à réaliser de l'exercice N-1.

- emprunts avant l'adoption du budget

Avant le vote du budget, la souscription d'un nouvel emprunt n'est pas autorisée. L'engagement juridique et la mise en recouvrement du produit d'emprunt ne sont possibles qu'après l'adoption du budget.

Les délibérations relatives à la souscription d'emprunt avant le vote du budget sont susceptibles de recours.

- rappel du calendrier budgétaire pour l'exercice 2021

15 avril : date limite de vote du budget

30 avril : date limite de transmission du budget

30 juin : date limite de vote du compte administratif

15 juillet : date limite de transmission du compte administratif

- obligation de produire une délibération de vote du budget

Une délibération doit matérialiser l'approbation du budget par l'assemblée délibérante.

L'article L.2312-1 du CGCT (et les articles L.3312-1 du CGCT pour le département et L.4311-1 du CGCT pour la région) dispose que "*le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal*".

Seule l'adoption sous la forme d'une délibération est susceptible de produire des effets de droits. La réception du budget sous la seule forme d'une maquette budgétaire et comptable signée, en sa dernière page, par les membres de l'organe délibérant ne saurait donc suffire à rendre le budget exécutoire.

- l'équilibre des opérations d'ordre

Les opérations d'ordre permettent la passation d'écritures entre la section de fonctionnement et la section d'investissement, et/ou au sein de chacune des sections.

Les opérations d'ordre doivent toujours être strictement équilibrées tant en prévision (budget) qu'en exécution (compte administratif).

- la production des annexes budgétaires obligatoires

Les annexes suivantes doivent obligatoirement être générées :

- les états de la dette, notamment pour les budgets en M14, les annexes A2.2 "répartition par nature de dette", A2.3 "répartition des emprunts par structure de taux", A2.4 "typologie de la répartition de l'encours" (pour les budgets en M4, les annexes équivalentes sont les A1.2 et A1.3).
- l'équilibre des opérations financières A6.1 et A6.2 en M14 et A4.1 et A4.2 en M4.
- l'état des emprunts garantis B1.1 (obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants et les groupements comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants)
- les états du personnel C1 en M14 et C1.1 et C1.2 en M4.
- la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ou l'établissement public C3.1 en M14 et C2 en M4.
- la page de signatures.

- télétransmission des actes budgétaires

Les budgets primitifs, les budgets supplémentaires, les comptes administratifs et les décisions modificatives doivent être transmis par flux XML (et non au format PDF) pour être considérées comme valablement reçues.

Avant le scellement du flux XML, l'annexe D2 pour la M14 ou l'annexe D pour la M4 "Arrêté et signatures" doivent être complétées du nombre de membres en exercice, de membres présents, des suffrages exprimés. Les membres de l'assemblée délibérante doivent également être listés. La transmission d'un scan de la page de signatures n'est pas requise dès lors que la délibération budgétaire mentionne la liste des votants et que l'annexe "Arrêté et signatures" est complétée intégralement.

Pour chaque document budgétaire télétransmis, les rubriques "Type budget", "N°SIRET" et "N°SIRET budget principal" doivent être complétées.

Tous les autres actes (délibérations budgétaires, état des restes à réaliser, pages de signature, présentations brèves et synthétiques ...) sont transmissibles au format PDF.

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est un établissement public distinct de la commune. Il ne peut procéder à la télétransmission de ses actes que s'il a conclu, en son nom propre, une convention avec les services préfectoraux. A cet effet, une clé de télétransmission distincte de celle de la commune est donc requise.

FICHE 5

Urbanisme

Concernant le droit des sols :

- respect du document d'urbanisme (zonage ou règlement)

Toutefois, les services de la DDT effectue un travail de pédagogie et d'explication en direction de vos services (mairies et centres instructeurs).

De plus, les anomalies récurrentes font l'objet d'un bilan de la DDT présenté au réseau départemental des instructeurs ADS , animé par le service urbanisme (SUAT), ce réseau étant habituellement réuni au moins 1 fois par an. Des points de vigilance sur les règles d'urbanisme sont également portés à la connaissance des maires via un bulletin produit par le SUAT 1 à 2 fois par an, diffusé par mailing.

Concernant la télétransmission :

L'application @ctes qui reçoit de façon dématérialisée les actes administratifs est divisée en neuf catégories. La 2ème catégorie correspondant à l'urbanisme est, elle-même, divisée en trois sous catégories dénommées comme ci-après :

- 2.1 – Documents d'urbanisme

- 2.2 – Actes relatifs au droit d'occupation ou d'utilisation des sols

- 2.3 – Droit de préemption urbain

Lors des opérations de contrôle de légalité, une confusion est souvent constatée entre les deux premières sous-catégories, ainsi plus de la moitié des actes qui devraient être dans la 2ème sous-catégorie sont versés dans la 1ère sous-catégorie correspondant aux documents d'urbanisme (PLU, cartes communales, etc.).