



**PRÉFET  
DE L'ESSONNE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**DIRECTION DES RELATIONS AVEC  
LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Bureau du contrôle de légalité**

Evry-Courcouronnes, le 03 JUL 2023

Le Préfet de l'Essonne

à

-Mesdames et Messieurs les Maires

-Madame et Messieurs les Présidents des  
Établissements Publics de Coopération  
Intercommunale à fiscalité propre

-Monsieur le Président du Conseil  
Départemental de l'Essonne

-Monsieur le Président du Service  
Départemental d'incendie et de secours

***En communication à Messieurs les sous-  
préfets de Palaiseau et d'Étampes***

**Objet :** Principales irrégularités observées au cours de l'année 2022 relatives aux actes reçus au titre du contrôle de légalité

**P.J. :** Annexe 1 : actes relatifs à la fonction publique territoriale

Annexe 2 : actes relatifs aux pouvoirs de police

Annexe 3 : actes relatifs à la commande publique

En vertu des dispositions de l'article 72 de la Constitution, le représentant de l'État dans le département exerce sur les actes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, le contrôle administratif et la vérification du respect des lois.

Au vu des principales illégalités constatées par mes services et dans l'optique de vous permettre d'assurer la sécurité juridique de vos actes, j'ai souhaité, par cette circulaire, vous apporter en annexe, des éléments juridiques, relatifs à la régularité des actes administratifs en matière de fonction publique territoriale (1), de respect des pouvoirs de police (2) et de commande publique (3).

Mes services restent à votre disposition pour toutes demandes d'informations ou de conseils sur vos procédures.

*merci de votre vigilance*

Le Préfet,

  
Bertrand GAUME



## ANNEXE 1 : ACTES RELATIFS À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### Les modalités de recrutement des agents contractuels ou titulaires notamment en termes de publicité et de délais

Je souhaite tout d'abord remercier les collectivités pour les efforts fournis afin de respecter ce point. En effet, nombre d'entre vous ont modifié leur modèle de délibération pour intégrer la déclaration de vacance de l'emploi.

Pour rappel, tout recrutement effectué par une collectivité pour pourvoir un emploi permanent vacant (ou nouvellement créé) suppose qu'il soit procédé à certaines mesures de publicité et notamment à la déclaration de vacance de l'emploi en question (cf. article L 313-1 du Code général de la fonction publique (CGFP)). La procédure de vacance d'emploi est une obligation qui a été rappelée par le Conseil d'État (CE, 14 mars 1997, n° 143800 ; CE, 17 décembre 2003, n° 236036).

De plus, afin de pouvoir procéder au contrôle de légalité des actes transmis, il convient de préciser, sur les contrats et arrêtés pris par vos services, la date et le numéro de la déclaration de vacance d'emploi auprès du Centre Interdépartemental de Gestion de l'Île-de-France.

Par ailleurs, un délai raisonnable entre la date de déclaration de vacance d'emploi et celle de la signature de conclusion du contrat doit être respectée. En effet, la jurisprudence retient que le délai entre ces deux dates ne peut être inférieur à 30 jours (CAA Paris, 13 octobre 2009, n° 08PA01647). Toutefois, une durée de 2 mois demeure conseillée (CAA de Nancy, 20 février 2003, commune de Vesoul).

Le non-respect de cette obligation pourra entraîner des observations et éventuellement un déféré devant le tribunal administratif.

### Le fondement juridique des contrats

Selon le décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, les contrats doivent impérativement mentionner l'article en application duquel l'agent est recruté.

En effet l'article 3 du décret précité indique que : « *L'agent est recruté par contrat. Le contrat mentionne la disposition législative sur le fondement de laquelle il est établi. Lorsqu'il est conclu sur le fondement des articles L 332-8, L 332-23 ou L 332-24 du code général de la fonction publique, il précise en outre l'alinéa en vertu duquel il est établi.*

*Le contrat précise l'identité des parties, sa date d'effet, sa durée, le poste occupé, le ou les lieux d'affectation ainsi que la catégorie hiérarchique, telle que définie à l'article L 411-2 du même code, dont l'emploi relève ».*

Par conséquent, les contrats transmis au contrôle de légalité doivent préciser l'article du Code général de la Fonction publique en vertu desquels ils ont été établis.

## A) Recrutement de contractuels sur un emploi permanent

Motif du recrutement	Emplois concernés	Modalités de recrutement	Possibilités d'ouverture sur un CDI
<p>Remplacement <b>temporaire</b> d'un fonctionnaire ou d'un autre agent contractuel (article L 332-13 CGFP) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ exerçant à temps partiel</li> <li>➤ indisponible en raison : <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'un détachement de courte durée <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'une disponibilité de courte durée prononcée d'office, de droit ou sur demande pour raisons familiales</li> <li>• d'un détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un corps ou un cadre d'emplois de fonctionnaires ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à un corps ou un cadre d'emploi <ul style="list-style-type: none"> <li>• de congés annuels,</li> <li>• de congé maladie, grave ou longue maladie, longue durée, maternité ou adoption, paternité ou accueil de l'enfant, congé de formation professionnelle, congé de solidarité familiale et congé de proche aidant et toute autre congé régulièrement octroyé par les articles L 822-1 à L 822-30 du CGFP,</li> <li>• de congé maternité ou adoption, paternité ou accueil de l'enfant, congé de solidarité familiale et congé de proche aidant, congé de présence parentale, congé parental, et toute autre congé régulièrement octroyé par les articles L 630-1 à L 634-4 du CGFP,</li> <li>• de congé de formation</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p>Emplois des catégories A, B et C</p>	<p>Contrat pour la durée de l'absence.  <i>(NB : le contrat peut prendre effet avant le départ de l'agent à remplacer).</i></p>	<p>NON</p>

Motif du recrutement	Emplois concernés	Modalités de recrutement	Possibilités d'ouverture sur un CDI
professionnelle • de tout autre congé régulièrement octroyé en application des dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.			
Vacance temporaire d'emploi (article L 332-14) : (dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire)	Emplois des catégories A, B et C	Contrat Durée maximale d'un an <i>(renouvelable dans la limite d'une durée totale de 2 ans si aucun fonctionnaire n'a pu être recruté)</i>	NON
Absence de cadres d'emplois de fonctionnaire (article L 332-8 1°)	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans.	OUI A l'issue de 6 ans de CDD
Lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient (article L 332-8 2°)	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans	OUI A l'issue de 6 ans de CDD
Dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes regroupant moins de 15 000 habitants pour pourvoir à tout emploi (article L 332-8 3°)	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans	OUI A l'issue de 6 ans de CDD
Dans les communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants, pendant une période de trois années suivant leur création, prolongée, le cas échéant, jusqu'au premier renouvellement de leur conseil municipal suivant cette même création, pour tous les emplois (article L 332-8 4°)	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans	OUI A l'issue de 6 ans de CDD
Dans les communes d'au moins 1000 habitants et les groupements de communes d'au moins 15 000 habitants pour pourvoir tous les emplois à temps non complet dont la quotité de travail est inférieure à 17h30 (article L 332-8 5°)	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans	OUI A l'issue de 6 ans de CDD
Dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants (article L.332-8 6°) :	Emplois des catégories A, B et C	CDD 3 ans au plus, renouvelable en CDD dans la limite de 6 ans.	OUI A l'issue de 6 ans de CDD

Motif du recrutement	Emplois concernés	Modalités de recrutement	Possibilités d'ouverture sur un CDI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour pourvoir un emploi dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre, ou de suppression d'un service public,</li> </ul>			
Pour le recrutement des personnes handicapées ( <b>article L 352-4</b> )	Emplois des catégories A, B et C	CDD d'une durée correspondant à la durée prévue par le statut particulier renouvelable dans la limite de la durée initiale	NON
<b>PACTE</b> Pour pourvoir des emplois permanents par des jeunes (16 à 25 ans) non diplômés ou sans qualification, en vue de l'obtention du diplôme requis pour leur emploi ( <b>PACTE</b> ) ( <b>article L 326-10 à L 326-19</b> )	Emplois de catégorie C	CDD d'un an renouvelable 2 fois maximum pour la même durée, avec vocation à titularisation.	NON
Pour pourvoir des emplois de Direction ( <b>article L 343-1 à L 343-3</b> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGS et DGAS des Départements et Régions,</li> <li>• DGS, DGAS et DGST des Communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 hab</li> <li>• Directeur général des Établissements listés par le décret n° 88-545 du 6 mai 1988 relatif au recrutement direct dans certains emplois de la fonction publique territoriale, en application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction</li> </ul>	Contrat Durée non précisée par les textes	NON

Motif du recrutement	Emplois concernés	Modalités de recrutement	Possibilités d'ouverture sur un CDI
	publique territoriale		

### ***B) Recrutement de contractuels sur un emploi non permanent***

Motif du recrutement	Emplois concernés	Modalités de recrutement	Possibilités d'ouverture sur un CDI
Accroissement temporaire d'activité ( <b>article L 332-23 1°</b> )	Emplois des catégories A, B et C	CDD <b>12 mois maximum sur une période de 18 mois consécutifs</b>	NON
Accroissement saisonnier d'activité ( <b>article L 332-23 2°</b> )	Emplois des catégories A, B et C	CDD <b>6 mois maximum sur 12 mois</b>	NON
Contrat de projet ( <b>article L 332-24 à L 332-26</b> )	Emplois des catégories A, B et C	CDD <b>1 an minimum renouvelable pour mener à bien le projet ou l'opération, dans la limite d'une durée totale de 6 ans</b>	NON
Collaborateur de groupe d'élus ( <b>article L 333-12</b> )	Collaborateurs de groupe d'élus	<b>3 ans maximum</b> renouvelable dans la limite du terme du mandat électoral de l'Assemblée Délibérante	OUI A l'issue de 6 ans de CDD

### **La délibération créant l'emploi**

L'article L 313-1 du Code général de la fonction publique précise que « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.*

*La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Lorsqu'il s'agit d'un emploi mentionné à l'article L 412-5, elle précise en outre la nature de celui-ci et la durée des fonctions. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.*

***Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. »***

Il est donc impératif de mentionner la ligne budgétaire dans l'acte créant l'emploi.

En outre, le fait de réserver un emploi permanent à un contractuel constitue une illégalité. Le Conseil d'État considère qu'il appartient à la collectivité d'apporter la preuve qu'elle a engagé une procédure en vue du recrutement d'un fonctionnaire titulaire pour occuper l'emploi en cause (CE, 25 mai 1992, n°86 702).

Si l'article L 332-14 du CGFP prévoit expressément que le recours à un contractuel sur un emploi permanent est possible, il est rappelé que cette éventualité l'est à titre dérogatoire. Le recours à un agent titulaire demeure donc la règle tandis que le recrutement d'un contractuel constitue une exception. Aussi, dans l'hypothèse où un poste est susceptible d'être pourvu par un agent contractuel, je vous remercie de bien vouloir le préciser sur la délibération créant l'emploi.

### **La rétroactivité des actes administratifs**

En application du principe général relatif à la non-rétroactivité des actes administratifs et afin de garantir leur sécurité juridique, les décisions administratives ne peuvent légalement disposer que pour l'avenir (CE, 17 mars 2004, n°225 426 ; CAA Douai, 13 mars 2012, n° 11DA01200, CAA Lyon 18 avril 2017, n° 15LY04049).

Ainsi, s'agissant des recrutements contractuels, il ne peut être prévu une entrée en fonction à une date antérieure à la date de signature de l'acte de recrutement et la date d'effet de celui-ci doit être postérieure à la date de transmission au titre du contrôle de légalité.

De plus, les dispositions de l'article L 2131-1 du Code général des collectivités territoriales précisent que : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été portés à la connaissance des intéressés dans les conditions prévues au présent article et, pour les actes mentionnés à l'article L 2131-2, qu'il a été procédé à la transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement prévu par cet article...*

*II.-Les décisions individuelles prises par les autorités communales sont notifiées aux personnes qui en font l'objet.*

*III.-Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite.*

*IV.-Par dérogation aux dispositions du III, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires, ni individuelles sont rendus publics :*

*1° Soit par affichage ;*

*2° Soit par publication sur papier, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;*

*3° Soit par publication sous forme électronique, dans les conditions prévues au III.*

*Le conseil municipal choisit le mode de publicité applicable dans la commune. Il peut modifier ce choix à tout moment. À défaut de délibération sur ce point, les dispositions du III sont applicables ».*

La méconnaissance de ces modalités constitue une illégalité sanctionnée par le juge administratif (CAA Paris, 3 mars 1998, département du Val de Marne).

### **Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)**

- La consultation du comité social technique préalable à l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La mise en œuvre du RIFSEEP au sein d'une collectivité territoriale suppose la définition du cadre général du dispositif : agents concernés et agents exclus, définition de groupes de fonctions par cadre d'emplois au regard de critères professionnels, définition des plafonds pour chacune des deux parts (Indemnité de fonctions de sujétions et d'expertises IFSE et complément indemnitaire annuel CIA), périodicité du versement, et éventuellement modalités de modulation du régime indemnitaire durant les périodes d'absences.

Chacun des éléments précités constitue un critère d'attribution du régime indemnitaire et doit, à ce titre, conformément à l'article L 253-5 du Code général de la fonction publique, faire l'objet d'une consultation du comité social territorial, tant sur leur instauration que sur leur éventuelle modification.

En effet, l'alinéa 6 de l'article précité dispose que : « Les comités sociaux territoriaux connaissent des questions relatives : [...] aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire ».

Par conséquent, vous devez consulter le comité social territorial préalablement à l'instauration du RIFSEEP.

La consultation a posteriori du comité social territorial ne permettant pas de régulariser la situation, le conseil municipal devra délibérer à nouveau si cette formalité n'a pas été respectée.

- Le déploiement du RIFSEEP

L'article L 714-4 du Code général de la fonction publique prévoit le principe de parité entre la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique de l'État (FPE).

Selon ce principe législatif, « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Ainsi, les collectivités territoriales sont liées par le plafond du régime indemnitaire applicable aux corps homologues de l'État. Les équivalences entre les cadres d'emplois de la FPT et les corps de la FPE sont définies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT.

Conformément au principe de parité, les employeurs territoriaux appliquent le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à leurs cadres d'emplois après publication des arrêtés d'adhésion au RIFSEEP des corps et emplois correspondants de la FPE. Or, le décalage de certaines adhésions (corps techniques notamment) est de nature à gêner les employeurs territoriaux souhaitant mener une négociation globale portant sur le régime indemnitaire de leurs agents.

Pour faciliter le déploiement du RIFSEEP par les employeurs territoriaux, le décret du 6 septembre 1991 précité a donc été modifié par le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale.

Concernant l'obligation de la saisine du comité social territorial, trois cas de figures peuvent se présenter :

– Si vous avez délibéré sur l'ensemble des fonctions présentes dans votre collectivité pour les trois catégories hiérarchiques et vous ne souhaitez pas modifier les conditions d'octroi (plafonds, montants...), il n'est pas nécessaire ni de saisir le comité technique ni de prendre une nouvelle délibération. Cependant, les arrêtés individuels des nouveaux agents concernés par le RIFSEEP doivent être pris.

– Si vous avez délibéré uniquement pour les cadres d'emploi précédemment éligibles au RIFSEEP, le comité technique doit être saisi et une nouvelle délibération complétant la première instaurant le RIFSEEP doit être prise.

– Si vous avez délibéré uniquement pour les cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP et vous souhaitez modifier les conditions d'octroi (plafonds, montants, critères) pour l'ensemble des agents, le comité technique doit être saisi et une nouvelle délibération doit être prise.

### **Sur l'incompétence du maire dans la prise des actes**

Dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, le maire ne peut intervenir, dès lors que la décision relève exclusivement du pouvoir de police spéciale de l'autorité préfectorale dans la matière concernée.

En 2022, les principales observations ont été effectuées notamment dans le domaine des fermetures administratives de débits de boissons, dans le cadre de l'urgence sanitaire, ou encore des regroupements de personnes dans l'espace public.

- **Sur la fermeture administrative d'un débit de boissons :**

L'article L 2212-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le maire est compétent pour prendre des mesures de police municipale, et que l'article L 2212-2 du même code lui confère : « 2° *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ».

Ainsi, le maire peut, en raison de circonstances locales particulières, prendre les dispositions nécessaires et aggraver les termes d'un arrêté préfectoral de police des débits de boissons (par exemple fixer des heures de fermeture moins tardives, interdire la vente de boissons alcooliques pendant certains créneaux horaires ou réduire les dérogations, interdire la consommation d'alcool à certaines heures, etc.). En cas de non-respect de l'arrêté municipal ou préfectoral interdisant la vente d'alcool, le maire peut également dresser une contravention de 4<sup>ème</sup> classe (*article R 3353-5-1 du code de la santé publique*).

En revanche, un maire ne peut pas, dans le cadre de ses pouvoirs de police, prononcer de fermeture administrative d'un établissement de débit de boissons.

En vertu de l'article L 3332-15 du code de la santé publique, la décision de fermeture administrative revient exclusivement à l'autorité préfectorale .

Si la loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit en son article 45, la possibilité de déléguer cette compétence au maire qui en a fait expressément la demande, il convient d'adresser au préalable cette demande par écrit à l'autorité préfectorale, d'en exposer clairement les motifs et de préciser les circonstances locales qui la justifient.

- **Sur les rassemblements de personnes dans l'espace public :**

Les dispositions du code général des collectivités territoriales, notamment l'article L 2212- 2, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État.

Aux termes de l'article L 3131-15 du code de la santé publique : « I.- Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : (...) 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ».

Or, le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire modifié, prévoyait, notamment en son article 3 – III : « *les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public autres que ceux mentionnés au II mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes sont interdits* ».

Ainsi, la police spéciale instituée par le législateur pour édicter les mesures visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne des mesures, au titre de son pouvoir de police générale, moins restrictives que celles adoptées par les autorités compétentes de l'État.

### **Sur la non-conformité des actes à la législation en vigueur**

La rédaction des visas doit rendre compte des textes dont la décision fait application. Si une erreur de visa n'est pas de nature à justifier l'annulation d'un acte, il convient néanmoins de veiller à ce que les textes visés soient toujours en vigueur : loi, décret, article ou arrêté préfectoral abrogés ou remplacés.

### **Sur les arrêtés permanents :**

La jurisprudence administrative a posé en principe qu'une mesure de police n'a pas vocation à s'appliquer de manière permanente sous peine d'être disproportionnée (TA de Versailles, 18 juillet 2019, n° 1706621).

En ne fixant aucune limite temporelle à l'interdiction, l'arrêté confère un caractère permanent à la mesure qu'il édicte, ce qui est illégal.

### **Sur les arrêtés d'interdiction de circulation des véhicules de plus de 3,5 tonnes :**

En vertu de l'article L 2213-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation (...)* ».

Par ailleurs, en application de l'article R 141-3 du code de la voirie routière : « *Le maire peut interdire d'une manière temporaire ou permanente l'usage de tout ou partie du réseau des voies communales aux catégories de véhicules dont les caractéristiques sont incompatibles avec la constitution de ces voies, et notamment avec la résistance et la largeur de la chaussée ou des ouvrages d'art* ».

Dans un arrêt (CE N°10148 du 5 novembre 1980) de la Fédération nationale des transports routiers et autres (FNTRA), le juge administratif a estimé qu'un arrêté interdisant la circulation de poids lourds sur une route traversant une agglomération n'était pas illégal, dès lors que cet acte prévoyait des itinéraires de délestage.

Ainsi toute décision portant sur une interdiction de circulation des véhicules de plus de 3,5 tonnes doit prévoir, dans son dispositif, un itinéraire de contournement.

**Sur la transmission de la totalité des pièces permettant d'apprécier la légalité d'un acte :**

Conformément à une jurisprudence constante (CE 13 janvier 1988, Mutuelle Générale des Personnels des collectivités et de leurs Établissements), la transmission d'un acte doit comporter le texte intégral de l'acte et être accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le représentant de l'État à même d'apprécier la portée et la légalité de cette décision (conventions, avis des Domaines, etc....)

**Sur la mise à disposition à titre gratuit de locaux municipaux au profit d'associations :**

Conformément aux dispositions des articles L 2122-22 et L 3211-2 du CGCT, l'organe délibérant d'une collectivité ne peut pas confier à l'exécutif la compétence pour conclure, à titre gratuit, les conventions de mise à disposition de biens appartenant à la collectivité.

Ces articles permettent seulement une délégation de la compétence pour conclure des conventions de mise à disposition de biens à titre onéreux (réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée au JO Sénat du 10/02/2022).



## ANNEXE 3 : ACTES RELATIFS A LA COMMANDE PUBLIQUE

En préambule, et par mesure d'efficacité, je vous remercie de respecter la typologie des actes transmis de façon dématérialisée, notamment pour la commande publique (annexée) qui doit être mise à votre disposition par le prestataire que vous avez retenu pour la dématérialisation de vos actes.

Je vous remercie également de bien vouloir indiquer le nom du marché en objet et pas seulement « acte d'engagement » ou « autre document ».

Enfin, lorsqu'un agent du bureau du contrôle de légalité vous demande des pièces complémentaires, merci de mentionner le nom de la personne au début de l'objet du marché.

### I. Sur la compétence

#### \* quant à l'auteur de l'acte :

Un acte pris par une personne n'ayant pas reçu de délégation entraîne l'illégalité de l'acte puisque l'exécutif ne peut signer un marché qu'en vertu d'une délibération de l'assemblée délibérante, conformément aux articles L 2122-21-1, L 3221-11-1, L 4231-8-1 du CGCT.

#### \* quant à la commission d'appel d'offres :

a) Conformément à l'article L 1414-2 du CGCT, la CAO a une compétence d'attribution et doit se réunir uniquement pour attribuer les marchés publics passés en procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens mentionnés à l'article L 2124-1 du Code de la commande publique.

Pour mémoire, la fiche DAJ, « interventions de la commission d'appel d'offres » point 2-1 mentionne les 12 cas exhaustifs et limitatifs pour lesquels, cette dernière n'est pas compétente pour attribuer le marché :

1- ceux attribués sur le fondement d'une relation de quasi-régie (articles L 2511-1 à L 2511-5 du CCP) ;

2- ceux attribués sur le fondement d'une coopération public-public (article L 2511-6 du CCP) ;

3- ceux attribués par une entité adjudicatrice à une entreprise liée (articles L 2511-7 et L 2511-8 du CCP) ;

4- ceux attribués par une entité adjudicatrice à une coentreprise (article L 2511-9 du CCP) ;

5- ceux conclus en application de règles internationales dans les conditions des articles L 2512-1 à L 2512-2 du CCP ;

6- ceux liés à la sécurité ou à la protection des intérêts essentiels de l'État dans les conditions de l'article L 2512-3, quand bien même il demeure difficile de déterminer dans quelle hypothèse une collectivité territoriale pourrait être amenée à passer un tel marché public ;

7- ceux entrant dans le champ d'application des articles L 2512-4 à L 2512-5, L 2513-1 à L 2513-5 ou L 2514-1 à L 2514-5 ;

8- ceux passés sans publicité ni mise en concurrence préalables de l'article L 2122-1 dans les conditions des articles R 2122-1 à R 2122-9 ou R 2122-10 à R 2122-11 ou dans les conditions de l'art 1<sup>er</sup> du décret n° 2018-1225 du 24/12/2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique ;

9- ceux passés selon une procédure adaptée, quelle que soit la valeur estimée du besoin auquel ils répondent, en application du 3° (marchés de services sociaux et autres services spécifiques) ou du 4° (marchés publics de services juridiques des avocats) de l'article R 2123-1 ;

10- ceux passés selon une procédure adaptée en application du 2° de l'article R 2123-1 (règle des « petits lots »), à condition que l'acheteur ait décidé de mettre en œuvre une telle procédure adaptée ;

11- ceux qui répondent aux conditions de 1° de l'article R 2123-1, même lorsque l'acheteur a décidé de ne pas recourir à une procédure adaptée mais à l'une des procédures formalisées ;

12- ceux qui correspondent à un besoin qui, globalement, est d'une valeur égale ou supérieure aux seuils européens mais qui font l'objet de différentes procédures qui, prises individuellement, ont un montant estimé inférieur à ces mêmes seuils.

A titre subsidiaire, les textes ne prévoient pas de dispositions spécifiques quant au fonctionnement de la CAO. Il appartient donc à chaque collectivité d'en définir les règles dans un règlement intérieur de fonctionnement.

#### b) la composition de la CAO et son renouvellement

L'article L 1411-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « *Les membres titulaires et suppléants de la commission (...) sont élus au scrutin de liste suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel.* »

*« Le remplacement total de la commission n'est obligatoire que dans le cas où la composition de la CAO ne permet plus de garantir l'expression du pluralisme des élus en son sein », conformément aux prescriptions de l'article L 2121-22 du CGCT*

Un renouvellement partiel, tel qu'il était prévu à l'article 22 de l'ancien code des marchés publics, n'est plus possible aujourd'hui.

Seule une élection complète de la CAO est envisageable si l'expression du pluralisme au sein de la commission n'est plus possible, en faisant notamment monter en titulaires les suppléants de la CAO, ou en maintenant la CAO en l'état dès lors que le quorum peut être atteint.

Cette décision relève de la libre administration des collectivités.

## II. Sur la publicité

Dans la transmission des marchés pour contrôle de légalité, la copie de chaque publicité parue, avec le nom du support et la date de parution, doit être jointe aux documents de consultation transmis. L'envoi d'une copie écran de l'avis d'appel à la concurrence ne saurait en aucun cas se substituer à l'avis de publicité, lequel doit comporter les mentions obligatoires.

Il convient donc de respecter, dans le détail, les obligations relatives aux supports et au contenu de la publicité. Toute carence en la matière est susceptible d'entraîner l'annulation du marché.

*Seuils de publicité – Montants hors taxe*

<u>Type de marchés</u>	<u>Publicité non obligatoire</u>	<u>Publicité libre ou adaptée</u>	<u>Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un JAL</u>	<u>Publicité obligatoire au BOAMP et au JOUE</u>
<u>Fournitures et services</u>	En dessous de 40 000 €	De 40 000 € à 89 999,99 €	De 90 000 € à 214 999,99 €	À partir de 215 000 €
<u>Travaux</u>	En dessous de 40 000 €	De 40 000 € à 89 999,99 €	De 90 000 € à 5 381 999,99 €	À partir de 5 382 000 €
<u>Services sociaux et spécifiques</u>	En dessous de 40 000 €	De 40 000 € à 749 999,99 €	NON	À partir de 750 000 €

## III. Sur le défaut de motivation en cas de non allotissement

Conformément aux dispositions des articles L 2113-10 et L 2113-11 du CCP, tous les marchés publics doivent être passés en lots séparés dès lors que leur objet permet l'identification de prestations distinctes. L'article L 2113-11 du CCP précise que lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir un marché, il  **motive**  son choix en énonçant  **les considérations de droit et de fait**  qui constituent le fondement de sa décision. Il en résulte que lorsque le pouvoir adjudicateur se borne à invoquer l'une des exceptions à l'obligation d'allotissement prévues par l'article pré-cité, il méconnaît ses obligations.

Pour rappel, l'article L 3-1 du CCP inscrit le développement durable aux côtés des principes fondamentaux de la commande publique : «  *la commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code. »*

Les articles L 2111-1 (et suivants) et R 2152-7 du CCP précisent la prise en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

Vous trouverez les références des facilitateurs sur le site de la préfecture :

<https://www.essonne.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-locales/Commande-publique/Clauses-d-insertion-sociales-environnementales-et-allotissement>

#### **IV. Sur la signature électronique de l'acte d'engagement**

Pour rappel, la personne qui signe électroniquement est celle qui aurait signé le même document de manière manuscrite : c'est la personne habilitée à engager l'organisme qu'elle représente. La signature électronique se substitue directement à la signature manuelle : elle permet d'identifier le signataire.

Par conséquent, il convient de transmettre le certificat de signature électronique, au sens de l'arrêté du 12 avril 2018 relatif à la signature électronique dans la commande publique, si l'acte d'engagement est signé électroniquement.

Enfin, je vous rappelle que l'acte d'engagement transmis au contrôle de légalité doit impérativement être signé par les parties.

#### **V. Sur la transmission des marchés publics et leurs avenants**

D'une part, **le seuil de transmission des marchés publics est fixé à 215 000 € HT** depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les modifications (avenants) relatives à des marchés eux-mêmes non soumis à obligation de transmission ne doivent pas être transmises au titre du contrôle de légalité.

D'autre part, les marchés (lots, études) se rapportant à une **même opération**, dès lors que celle-ci est d'un montant total supérieur au seuil de transmission fixé à l'article D 2131-5-1 du CGCT, doivent être transmis quand bien même certains d'entre eux seraient d'un montant individuel inférieur à ce seuil (Réponse du Ministre de l'Économie publiée au JO le 04/05/2010 à la question n°71562).

#### **VI. Sur la liste des pièces des marchés publics et concessions à transmettre au contrôle de légalité**

L'article R 2131-5 du CGCT dispose :

*« La transmission au préfet ou au sous-préfet des marchés publics des communes et de leurs établissements publics autres que les établissements publics de santé comporte les pièces suivantes :*

- 1° La copie des pièces constitutives du marché public, à l'exception des plans ;*
- 2° La délibération autorisant le représentant légal de la commune ou de l'établissement à passer le marché public ;*
- 3° La copie de l'avis d'appel à la concurrence et de l'invitation des candidats sélectionnés ;*
- 4° Le règlement de la consultation, si celui-ci figure parmi les documents de consultation ;*
- 5° Les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres et les avis du jury de concours, avec les noms et qualités des personnes qui y ont siégé, ainsi que le rapport de présentation de l'acheteur prévu par les articles R 2184-1 à R 2184-6 du code de la commande publique ou les informations prévues par les articles R 2184-7 à R 2184-11 de ce même code ;*

6° Les renseignements, attestations et déclarations fournis en vertu des articles R 2143-6 à R 2143-12 et R 2143-16 du code de la commande publique ».

### **VII. Sur le contrat d'engagement républicain dans le cadre des subventions et des mises à disposition de biens communaux à titre gratuit**

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a introduit un article 10-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations rédigé comme suit : « *Toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain :*

« 1° *À respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;*

« 2° *À ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;*

« 3° *À s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.*

« *Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25- 1 de la présente loi ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique. [...] ».*

Pour rappel, ce contrat d'engagement républicain figure en annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susmentionnée.

Vous trouverez également un dossier sur le sujet, sur le site de la préfecture : <https://www.essonne.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Collectivites-locales/Contrat-engagement-republicain>

Pour les mises à disposition de biens à titre gratuit ou le versement de subventions à des associations, il convient de leur faire signer ce contrat qui les engage à respecter les valeurs de la République. Les délibérations et/ou décisions doivent mentionner à minima la loi ou la date de signature du contrat d'engagement républicain.





## MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES / SOUS-DIRECTION DES COMPÉTENCES ET DES INSTITUTIONS  
LOCALES / BUREAU DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET DU CONSEIL JURIDIQUE / SECTION DÉMATÉRIALISATION

### Utilisation de la typologie des pièces dans l'application @CTES

*Juillet 2019*

#### Présentation générale

À compter du 29 août 2019, les fichiers transmis à @CTES devront être envoyés dans un typage cohérent avec la nature d'acte sélectionnée. Les collectivités devront donc choisir un type correspondant au contenu de la pièce à partir d'une liste fournie par @CTES via les dispositifs.

Afin de ne pas présenter de listes trop longues, celles-ci se présentent en fonction de la nature d'acte. Le type choisi doit correspondre à cette nature. Ces listes ont été actualisées suite au résultat de la consultation que nous avons menée auprès de vos services fin 2018.

Le but de ce fonctionnement est de vous permettre de disposer de manière lisible de la liste des pièces dans l'écran de « Suivi d'un acte ».

Si les collectivités rencontrent des difficultés pour renseigner le type de pièce cela peut découler du fait que :

- La nature de l'acte est mal renseignée : vérifier si une nature d'acte n'est pas plus pertinente pour désigner l'acte transmis ;
- La pièce n'a pas à être transmise au titre du contrôle de légalité ;
- L'appellation locale ne correspond pas à l'appellation juridique ou à celle communément admise : il vous appartient de définir quel type utiliser ;
- La liste de l'application est incomplète : il convient de demander la création aux gestionnaires nationaux ([dgcl-actes@interieur.gouv.fr](mailto:dgcl-actes@interieur.gouv.fr)) et, en l'attente, de définir le type utilisé.

Ci-dessous se trouve la liste des types de pièces par nature qui entrera en vigueur au mois d'août. Elle est présentée dans l'ordre dans lequel elles apparaîtront dans le « Suivi d'un acte », à savoir par nature d'acte et de manière alphabétique.

## Les types de pièces associés à la nature « DE Délibérations »

Code	Libellé
40_AC	Avenant au contrat
21_DB	Débat d'orientation du plan d'aménagement et de développement durable
21_DA	Décision arrêtant le projet
23_IA	Déclaration d'intention d'aliéner
99_DE	Délibération
21_DO	Document d'orientation et d'objectif
31_DP	Documents pré-contractuels
21_EP	Enquête publique
99_SE	Fichier de signature électronique
75_PL	Plan de financement relatif à une demande de fonds de concours ou de financement
21_PA	Projet d'aménagement et de développement durable
73_CO	Projet de contrat avec l'organisme bancaire retenu
41_RA	Rapport biennal des avancements d'échelons
21_RP	Rapport de présentation

## Les types de pièces associés à la nature « AR Actes réglementaires »

Code	Libellé
99_AR	Acte réglementaire
21_DB	Débat d'orientation du plan d'aménagement et de développement durable
21_DA	Décision arrêtant le projet
21_DE	Délibération de prescription
21_DO	Document d'orientation et d'objectif
21_EP	Enquête publique
99_SE	Fichier de signature électronique
21_PA	Projet d'aménagement et de développement durable
21_RP	Rapport de présentation

## Les types de pièces associés à la nature « AI Actes individuels »

Code	Libellé
22_AC	Accord d'une autorité administrative
22_AR	Accusé de réception
99_AI	Acte individuel
22_AG	Agrément ou certificat
40_AT	Attestation fournie par l'agent public
22_AT	Attestation fournie par le porteur de projet
43_AC	Avenant au contrat
40_AC	Avenant au contrat de recrutement d'agent
22_AV	Avis
40_NC	Avis de création, de vacance ou de suppression de poste
40_CA	Avis de la commission administrative paritaire
40_CM	Avis de la commission mixte paritaire
40_AV	Avis de vacance d'emploi
40_CT	Candidature
22_CO	Convention
22_DN	Décision
41_DE	Délibération établissant la liste de postes à pourvoir
22_DD	Demande
40_DE	Demande de l'agent
22_DP	Document photographique
99_SE	Fichier de signature électronique
41_IC	Information du centre de gestion
40_IN	Inscription sur la liste d'aptitude
22_LE	Lettre
43_LI	Liste de postes à pourvoir
22_NE	Notice explicative
22_PP	Pièce du dossier de permis
22_PN	Plans
22_PE	Présentation des états initiaux et futurs
22_RE	Rapport d'étude

## Les types de pièces associés à la nature « CC Contrats conventions et avenants »

Code	Libellé
11_AE	Acte d'engagement
40_AT	Attestation fournie par l'agent public
33_AO	Autorisation d'occupation du domaine public
40_AC	Avenant au contrat de recrutement d'agent
11_AC	Avis d'appel public à concurrence
12_AD	Avis de délégation
30_AA	Avis de l'autorité compétente de l'État
12_AV	Avis de la commission consultative des services publics locaux
42_AV	Avis de vacance d'emploi
11_AV	Avis du jury de concours
11_BP	Bordereau des prix
12_CC	Cahier des charges de la délégation
11_AP	Cahier des clauses administratives particulières
11_TP	Cahier des clauses techniques particulières
40_CT	Candidature
15_JU	Copie du jugement d'homologation de la transaction
12_CR	Courriers de rejet des candidatures incomplètes ou irrecevables
10_DE	Délibération autorisant à passer le contrat
31_DE	Délibération autorisant l'acquisition
42_DE	Délibération autorisant le recours aux contractuels
32_DC	Délibération constatant la désaffectation
32_DE	Délibération de déclassement
12_CD	Délibération portant désignation des membres de la commission de délégation de service public
17_CE	Demande de cautionnement
99_DC	Document contractuel
30_DP	Documents pré-contractuels
99_SE	Fichier de signature électronique
17_GA	Garantie d'emprunt
12_IP	Invitation à présenter une offre
11_IN	Invitation des candidats à soumissionner
10_MT	Mémoire technique
10_AV	Modification du contrat
12_NR	Notification du rejet des offres
11_PV	Procès verbal de la commission d'appel d'offre ou du jury
12_PV	Procès verbal de la commission de délégation de service public
11_RA	Rapport de la commission d'appel d'offre
12_RS	Rapport de la commission de délégation de service public
11_RP	Rapport de présentation de l'acheteur
11_JU	Rapport justifiant le choix du marché, les modalités et la procédure de passation
10_RD	Registre des dépôts des offres
17_RC	Règlement de concours
10_RC	Règlement de la consultation
10_AT	Renseignements, attestations et déclarations fournies par l'attributaire

## Les types de pièces associés à la nature « BF Documents budgétaires et financiers »

Code	Libellé
71_AN	Autres annexes budgétaires
71_CG	Compte de gestion
70_DE	Délibération
99_BU	Document budgétaire
99_SE	Fichier de signature électronique
71_DB	Rapport annexé au débat d'orientation budgétaire

## Les types de pièces associés à la nature « AU Autres »

Code	Libellé
99_AU	Autre document
99_SE	Fichier de signature électronique

