

© П. ТИФИН
tifine@univ-metz.fr

УДК 35.078.3:352(44)

**КОНТРОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЕМ ГОСУДАРСТВА
НАД ЗАКОННОСТЬЮ АКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
(на примере Франции)**

АННОТАЦИЯ. С момента пересмотра Конституции от 28 марта 2003 года Франция является «унитарной децентрализованной Республикой», что предусматривает одно- временно свободу администрирования и принятия решений на уровне административно-территориальных образований и контроль над законностью актов органов местного самоуправления представителем государства на местном уровне.

В статье приводится определение понятия «децентрализация», рассматриваются два существующих типа децентрализации: техническая и территориальная. Особое внимание уделяется территориальной децентрализации, которая получила развитие во Франции с выходом закона Дефферра в марте 1982 года.

Автор подробно анализирует понятие контроля над законностью актов административно-территориальных образований представителем государства на местном уровне. Поэтапно исследуется сфера применения контроля, включающая в себя определение учреждений, подлежащих контролю, обозначение перечня актов, на которые распространяется контроль, и процедурный порядок осуществления контроля.

Последовательно рассматриваются административно-территориальные образования и другие учреждения, подлежащие контролю. Подробно перечисляются все нормативные акты, подлежащие контролю над законностью со стороны представителя государства, и детально разбирается процедурный порядок осуществления контроля.

В заключение статьи приводятся статистические данные относительно практики осуществления контроля над законностью актов представителем государства на местном уровне в период с 2003 по 2006 гг., а также предпринимается попытка обосновать причины прослеживаемой динамики изменений и делаются выводы об эффективности исследуемых методов контроля.

SUMMARY. The article considers the types of decentralization in France, which is regarded as a unitary decentralized republic according to the Constitution of March 28, 2003. The author analyzes the notion of control over the legitimacy of the acts of administrative-territorial units by the state representatives at the local level, gives a step-by-step research of its application sphere. The given article demonstrates statistic data, covering the practical realization of control from 2003 up to 2006. The author tries to explain the reasons of traceable changes, as well as defines the effectiveness of control methods under investigation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Децентрализация, представитель государства, административно-территориальные образования, контроль над законностью, законность актов.

KEY WORDS. Decentralization, state representative, administrative-territorial formations, control over legitimacy, acts legitimacy.

A la différence de la Russie, qui est un Etat fédéral, la France demeure un Etat unitaire, et plus précisément, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 «une République unitaire décentralisée». Cette évolution, dont la portée est essentiellement symbolique, confirme la place importante occupée par le concept de décentralisation dans l'organisation administrative de la V^e République.

Selon le Rapport le Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République: «La décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'Etat à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion». La décentralisation est donc fondée sur une idée de liberté, mais il s'agit d'une liberté surveillée puisque les organes décentralisés voient leurs activités contrôlées par l'Etat.

Plus précisément, il existe deux types de décentralisation. La décentralisation technique, tout d'abord, qui passe par un transfert de compétences de l'Etat vers une autre personne morale de droit public, spécialisée, qui sera en principe un établissement public. La décentralisation territoriale, ensuite, qui consiste en un transfert de compétences de l'Etat vers des collectivités territoriales, qui sont des personnes morales de droit public à base territoriale distinctes de l'Etat.

S'agissant de la décentralisation territoriale, qui nous intéresse ici plus particulièrement, il est utile de rappeler que ce mode d'administration ne s'est réellement développé, en France, qu'à partir de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite loi Defferre.

La loi Defferre a présenté trois innovations majeures : le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général, l'érection de la région en collectivité territoriale et la suppression de la tutelle administrative a priori exercée par le préfet de l'Etat, remplacée par un contrôle de légalité a posteriori.

Plus précisément, s'agissant de ce troisième point, le représentant de l'Etat n'a plus le pouvoir d'annuler lui-même les actes des collectivités territoriales, et il ne peut plus prendre en compte, dans le cadre de son contrôle, des éléments d'opportunité. Il se borne désormais à opérer un contrôle de légalité des actes qui lui sont transmis et, s'il détecte une illégalité, à déférer l'acte litigieux devant le tribunal administratif compétent, lequel aura le pouvoir, le cas échéant, de l'annuler. Le représentant de l'Etat, qui exerce ce contrôle, est soit le préfet de région, soit le préfet de département, voire un agent subordonné lorsqu'il a reçu délégation.

Le contrôle de légalité trouve sa source dans l'article 72 alinéa 6 de la Constitution qui dispose que «dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat (...) a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois». Ce contrôle, dont l'exercice garantit le caractère unitaire de l'Etat, constitue la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités visé par l'alinéa 3 du même article. Pour mieux appréhender le contrôle opéré par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales on définira le champ d'application de ce contrôle (I) avant d'en étudier les modalités (II).

Champ d'application du contrôle

Il convient de déterminer quelles sont les institutions soumises au contrôle de légalité (A) avant de faire la recension des actes concernés par ce contrôle (B).

Institutions soumises au contrôle de légalité

On envisagera successivement les collectivités territoriales puis les autres personnes morales soumises au contrôle de légalité.

1° Collectivités territoriales

Toutes les collectivités territoriales de la République sont concernées par le contrôle administratif de légalité, ce qui vise, selon la nouvelle rédaction de l'article 72 de la constitution : les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Ces différentes collectivités territoriales peuvent créer des établissements publics et participer au développement de structures intercommunales, interdépartementales ou interrégionales dont les actes sont également soumis au contrôle administratif de légalité.

2° Autres personnes morales

Pour gérer leurs compétences, les communes s'appuient sur des établissements publics locaux qui ont en commun d'être soumis au contrôle administratif de légalité. Les dispositions relatives au contrôle de légalité sont applicables non seulement aux établissements publics communaux mais également aux établissements publics intercommunaux. De même, les établissements publics départementaux et interdépartementaux sont assujettis au contrôle administratif de légalité en raison de leur lien avec leur collectivité de rattachement. Il en va de même pour les établissements publics régionaux.

B- Actes soumis au contrôle de légalité

Le Code général des collectivités territoriales établit la liste des actes soumis au contrôle de légalité. Cette liste n'est toutefois pas figée, les évolutions récentes tendant à desserrer le contrôle du préfet exercé en la matière.

1° Liste des actes concernés

Les actes soumis au contrôle de légalité sont mentionnés par l'article L. 2131-2 du Code général des collectivités territoriales pour les communes, L.3131-2 pour les départements et L. 4141-2 pour les régions. Sont notamment concernés :

Les délibérations des assemblées ;

Les décisions prises sur délégation de l'organe délibérant par l'exécutif local ;

Les décisions réglementaires et individuelles prises par les autorités territoriales en matière de police administrative ;

Les permis de construire ;

Les conventions relatives aux emprunts et aux marchés d'un montant supérieur à un seuil fixé à 196 000 euros HT, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat.

En dehors de cette liste peuvent être contrôlés les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission mais que les autorités territoriales font tout de même parvenir au représentant de l'Etat soit par inadvertance, soit parce que ces autorités ne veulent pas distinguer elles-mêmes les actes transmissibles de ceux qui ne le sont pas.

En revanche, deux catégories d'actes sont expressément exclues du contrôle administratif de légalité en application du critère organique: il s'agit des actes pris par les autorités communales au nom de l'Etat ainsi que les actes relevant du droit privé, qu'il s'agisse, pour cette seconde catégorie, d'actes unilatéraux ou de contrats.

Le caractère exécutoire des actes visés par ces dispositions est subordonné à une transmission effective, ainsi qu'à leur publication ou leur affichage. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a toutefois prévu la possibilité, pour les représentants de l'Etat, de demander communication à tout moment d'actes ne figurant pas dans la liste des actes transmissibles afin d'exercer pleinement leur mission de contrôle administratif.

2° Evolution du contrôle

Le contrôle par les représentants de l'Etat de la légalité des actes des collectivités territoriales apparaît de plus en plus difficile en raison d'un environnement juridique caractérisé par la surrection de nouveaux principes s'imposant à l'action administrative comme les principes de sécurité juridique, de confiance légitime ou de précaution.

Il existe ainsi trois principales variables à prendre en compte pour mieux comprendre la pratique et le contentieux du contrôle administratif de légalité:

L'enjeu juridique de l'acte contesté qui peut amener à contrôler de façon plus systématique certains domaines plutôt que d'autres;

Le facteur temps et plus spécialement la prise en compte du délai dont dispose l'autorité préfectorale pour déférer un acte au juge;

Le facteur géographique, la pratique du contrôle de légalité pouvant varier d'un département à l'autre.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a provoqué un glissement du contrôle systématique vers un contrôle symptomatique des actes des collectivités territoriales qui doit porter sur des «sujets essentiels» pour reprendre l'expression du président de l'Association du corps préfectoral [1]. Selon l'exposé des motifs de la loi, le contrôle de légalité est réaménagé en vue de le rendre plus efficace dans sa fonction de conseil préalable.

Par ailleurs, une importante circulaire du ministre de l'intérieur du 17 janvier 2006 relative à la «modernisation du contrôle de légalité» invite les préfets à déterminer une «véritable stratégie» du contrôle administratif de légalité [2] consistant à cibler celui-ci sur les questions relatives à l'intercommunalité et notamment au sein de celle-ci sur la notion d'intérêt communautaire, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement, l'attention des préfets étant attirée sur le «respect, par les élus, des législations afférentes à l'aménagement et à la protection des espaces géographiques sensibles» ainsi que sur les «aménagement et travaux situés dans des zones de risques, tout particulièrement lorsque ces zones sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles».

II- Régime procédural

Le régime procédural du contrôle administratif de légalité occupe une place à part au sein du contentieux administratif du point de vue du déclenchement du délai de recours, lequel est conditionné par la transmission de l'acte (A), et du point de vue de ses conséquences (B).

Transmission des actes au contrôle de légalité

Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004, la transmission des actes peut s'effectuer par voie électronique. Pour ce qui concerne les décisions individuelles un délai de transmission est prévu: il est de quinze jours à compter de leur signature.

Il est important de relever que la transmission ne concerne pas seulement l'acte mais également les pièces complémentaires faisant partie de son environnement juridique et qui ont rendu possible son édicition. Il s'agit de permettre au représentant de l'Etat d'exercer son contrôle en toute connaissance de cause. La nature de ces pièces complémentaires est parfois précisée par les textes, comme c'est notamment le cas pour les marchés publics ou encore pour les permis de construire.

L'effet positif pour l'acte de sa transmission au représentant de l'Etat est l'acquisition d'un caractère exécutoire, sous réserve, par ailleurs, de sa publication ou de sa notification. En revanche, une transmission incomplète, et a fortiori l'absence de transmission, s'oppose à ce que l'acte puisse être exécuté.

B- Mise en œuvre du contrôle de légalité

Le représentant de l'Etat contrôle la légalité des actes qui lui sont transmis ce qui peut conduire, le cas échéant à la saisine du tribunal administratif.

1° Le contrôle du représentant de l'Etat et ses conséquences

Le représentant de l'Etat va d'abord rechercher les vices d'illégalité externe et interne qui pourraient affecter les actes concernés par le contrôle de légalité. S'il détecte une illégalité, le préfet va ensuite entrer en contact avec l'auteur de l'acte pour tenter de résoudre, à l'amiable, le conflit normatif en amenant l'autorité territoriale à purger cet acte de l'illégalité constatée. Toutefois, la découverte d'illégalités ne saurait avoir pour effet de suspendre l'exécution de l'acte qui continue à produire des effets juridiques jusqu'à ce qu'il soit anéanti, le cas échéant, par une annulation contentieuse.

Le juge de l'excès de pouvoir refuse de contrôler l'opportunité de déférer tel ou tel acte. En revanche, l'inaction du préfet est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat pour faute lourde.

Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de deux mois, après la transmission des actes, pour saisir le tribunal administratif compétent. Ce délai peut toutefois être prorogé dans l'hypothèse d'une transmission incomplète de l'acte concerné, à condition que la demande de transmission complémentaire soit exercée dans un délai de deux mois et que les pièces manquantes soient bien nécessaires à l'appréciation de la légalité de l'acte.

Il existe également une deuxième hypothèse de prorogation qui concerne le cas où le préfet, ou l'autorité qu'il délègue, forme un recours gracieux auprès des autorités territoriales concernées. Dans ce cas, le délai de deux mois qui lui est imparti pour saisir le juge administratif est prorogé de deux mois, dès lors qu'il est présenté par son auteur dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'acte.

2° La phase juridictionnelle du déféré

L'exercice du déféré préfectoral ne présente pas de caractère suspensif, ce qui se justifie par la présomption de légalité dont bénéficient les actes administratifs. Toutefois, le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte déféré. L'article L. 554-1 du Code de justice administrative met en place une procédure simplifiée, qui permet d'obtenir la suspension de l'acte déféré

«si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué». Il existe également une procédure de suspension accélérée visée par l'article L. 554-3 qui permet au représentant de l'Etat d'obtenir la suspension, en 48 heures, d'un acte estimé illégal et qui est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

En raison de l'alignement du régime du déféré préfectoral sur celui du recours pour excès de pouvoir, l'instruction du déféré par le juge administratif, le jugement et les voies de recours ne présentent pas de particularités notables par rapport au droit procédural de droit commun.

CONCLUSION :

Une étude de l'exercice du contrôle de légalité serait incomplète sans que soient mentionnés un certain nombre d'éléments statistiques [3]. On observe que le nombre d'actes transmis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui était de 7 735 473 au titre de l'exercice 2003, s'est considérablement accru en 2004 (8 311 681) pour décroître fortement par la suite (6 517 802 en 2005 et 6 347 752 en 2006). Cette évolution est la conséquence directe de la diminution de la liste des actes obligatoirement transmis au préfet, suivant les dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 et de la modification des seuils introduite par le décret n°2004-15 du 7 janvier 2004, dans le Code des Marchés Publics.

On note également, sur la même période, une évolution globale à la baisse du nombre d'observations par rapport à 2003 ce qui est également lié, en partie, à la réduction de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au préfet. Toutefois, l'approfondissement du contrôle, généré par la mise en œuvre de stratégies locales de contrôle de légalité, conformément aux dispositions de la circulaire ministérielle du 17 janvier 2006, a parfois été, dans certains départements, à l'origine d'une augmentation du nombre de lettres d'observations. En revanche, le taux de recours par rapport aux actes était de 0,022% en 2006, alors que ce taux s'établissait à 0,016% en 2003, ce qui dénote une certaine stabilité. De même, si le nombre global d'observations est en diminution, celles qui demeurent semblent concerner davantage des affaires complexes ou conflictuelles, possible résultante d'un contrôle plus centré sur des domaines d'enjeux. Il en résulte une évolution annuelle des taux de recours par rapport aux observations en hausse presque constante et qui s'établit, en 2006, à 1,73%. Dans l'attente de données statistiques plus récentes, ces observations tendent donc à démontrer que nouvelles stratégies mises en place pour le contrôle des actes des collectivités territoriales en France sont efficaces.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. B. Landrieu, Supprimons le contrôle de légalité systématique : Gaz. cnes 7 avr. 2003, p. 20.
2. Circulaire NOR MCTB0600004C, 17 janvier 2006, Modernisation du contrôle de légalité : JCP A 2006, act. 79.
3. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapportspublics/084000012/index.shtml>.