

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Ministère de l'aménagement du  
territoire et de la décentralisation

Direction générale des collectivités  
locales

Sous-direction des compétences et  
des institutions locales

Bureau du contrôle de légalité et du  
conseil juridique

Ministère de l'intérieur

Direction des missions de  
l'administration territoriale et de  
l'encadrement supérieur

Sous-direction de l'administration  
territoriale de l'Etat

Bureau de l'organisation et des  
missions de l'administration  
territoriale de l'Etat

Circulaire interministérielle relative à l'exercice des missions de conseil juridique et  
de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs  
groupements

**Le ministre de l'intérieur**

**La ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**

à

Mesdames et Messieurs les préfets de département et de région

Référence	<b>NOR : ATDB2529429C</b>
Emetteur	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Direction générale des collectivités locales (DGCL)
Objet	Circulaire interministérielle relative à l'exercice des missions de conseil juridique et de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements
Action à réaliser	Appliquer les priorités nationales du contrôle de légalité, définir les priorités locales et renforcer la fonction de conseil juridique aux collectivités locales
Echéance	Immédiate

Contact utile	dgcl-controle-de-legalite@dgcl.gouv.fr
Nombre de pages et annexes	15 pages

Résumé : cette circulaire porte sur l'exercice de la mission de contrôle de légalité en tant que mission prioritaire des préfetures, s'accompagnant également d'une mission de conseil. Elle définit les actes relevant des priorités thématiques nationales en matière de contrôle de légalité, les modalités d'élaboration d'une stratégie locale de contrôle en lien avec l'exercice de la mission de conseil et, enfin, l'animation et le suivi de la politique du contrôle de légalité.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles		Domaine :  Collectivités territoriales, Intérieur	
Type : Instruction du Gouvernement et Instruction aux services déconcentrés			
Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>		Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	
Mots clés (liste fermée) : collectivités territoriales, aménagement et développement du territoire, droit local		Autres mots clés (libres) : contrôle de légalité	
Texte(s) de référence : articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 et L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales			
Circulaire(s) abrogée(s) :			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et du secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales (NOR/IOCB1006399/C) du 10 septembre 2010 relative au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de commande publique ;</li> <li>- circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, du ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales (NOR/IOCB1206762/C) du 2 mars 2012 relative aux axes prioritaires du contrôle de légalité en matière de fonction publique territoriale ;</li> <li>- circulaire du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, du secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme (NOR/IOCK0920444/C) du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme ;</li> <li>- circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, du ministre chargé des collectivités territoriales (NOR/IOCB1202426/C) du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité ;</li> <li>- instruction du gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics (NOR : TERB2132392/J).</li> </ul>			

Date de mise en application : immédiate
Opposabilité concomitante : Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/> <i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet <u>Documents opposables</u>.</i>
Pièce(s) annexe(s) : /
N° d'homologation Cerfa :
Publication : circulaires.legifrance.gouv.fr <input checked="" type="checkbox"/> Bulletin Officiel <input checked="" type="checkbox"/>

Le contrôle de légalité est la procédure par laquelle le représentant de l'État dans la région ou le département s'assure de la conformité aux lois et aux règlements des actes pris par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics.

**Garantie du respect de la loi et des règlements dans l'ensemble des territoires de la République, comme de la libre administration des collectivités territoriales, cette fonction que vous exercez est fondamentale comme dans l'exercice des prérogatives que la Constitution vous confie.**

La transmission des actes des collectivités territoriales, prévue par les articles [L. 2131-1](#), [L. 3131-1](#), [L. 4141-1](#) et [L. 4423-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT), assure leur caractère exécutoire et permet leur contrôle.

Le contrôle de légalité est une mission que l'[article 72 de la Constitution](#) confie au représentant de l'État dans le département ou la région. Le dernier alinéa de l'article 72 dispose en effet que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

Il s'agit :

- D'un contrôle *a posteriori* exercé sur les actes des collectivités territoriales ;
- D'un contrôle visant à vérifier la légalité des actes et non leur opportunité ;
- D'un contrôle faisant intervenir le préfet en amont d'une phase contentieuse.

Son exercice débute dès la phase de transmission de l'acte au représentant de l'État ou à ses délégués dans l'arrondissement.

Le contrôle de légalité est une prérogative exclusive du préfet, qui peut déclencher, en cas d'illégalité observée, la saisine du juge administratif par la procédure du déféré préfectoral. Le juge peut ensuite sanctionner le non-respect de la légalité de l'acte.

Le contrôle des actes des collectivités territoriales est rendu nécessaire par le principe d'indivisibilité de la République. Celui-ci implique que les lois et les règlements nationaux soient respectés par les autorités publiques locales. Le contrôle de légalité permet donc d'assurer l'uniformité de l'application de la loi au sein de la République, garante de l'égalité des citoyens devant la loi, qui est un principe constitutionnel.

Ce contrôle est également une contrepartie de la décentralisation. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a en effet substitué au contrôle de tutelle exercé par l'État sur les collectivités territoriales (contrôle *a priori* et portant sur l'opportunité en sus de la légalité) un contrôle de légalité exercé *a posteriori*.

Le contrôle de légalité est un contrôle adapté, c'est-à-dire proportionné aux enjeux territoriaux. Le préfet, assisté des sous-préfets, est nécessairement, dans l'exercice de

cette mission, dans un dialogue permanent avec les collectivités territoriales. Il accompagne les élus locaux dans l'exercice de leurs attributions et, ainsi, à contribuer à la sécurité juridique de la mise en œuvre de leurs politiques publiques, dans l'intérêt des collectivités, des élus et des citoyens.

L'intervention du représentant de l'État dans l'exercice de cette mission n'est donc pas un rôle de vérificateur, veillant exclusivement à la conformité des actes qui lui sont transmis : elle doit être comprise comme une fonction de conseil et d'assistance, le cas échéant à la demande des collectivités, avant que des actes ne soient adoptés.

Cette mission de conseil est ainsi indissociable du contrôle. Elle permet d'éviter une annulation par le juge dans des délais plus longs.

Alors que les priorités du contrôle de légalité n'avaient pas été redéfinies par circulaire depuis 2012, la présente circulaire entend actualiser et moderniser les modalités de ce contrôle, conformément aux objectifs du Gouvernement de renforcement de l'Etat territorial et de simplification de l'action des collectivités locales.

La présente circulaire précise ainsi, dans le cadre de l'exercice de cette mission prioritaire des préfetures, les priorités nationales du conseil juridique et du contrôle de légalité (I), la définition d'une stratégie locale (II) et le suivi en matière de contrôle de légalité (III).

## **I/ Les priorités nationales du conseil juridique et du contrôle de légalité**

Au vu du besoin de sécurité juridique exprimé par les collectivités et du nombre d'actes soumis au contrôle de légalité, les services chargés du contrôle de légalité et du conseil juridique doivent porter prioritairement leur attention sur les actes représentant, au titre des intérêts nationaux, les enjeux les plus importants qui constituent les priorités nationales communes à toutes les préfetures auxquelles vous pourrez ajouter des priorités locales.

### **1. La commande publique**

La commande publique constitue un levier majeur de l'action publique menée par les collectivités locales ainsi qu'un facteur de développement économique important, mettant en prise l'égalité d'accès des acteurs économiques, une tendance qui s'accroît en faveur du développement économique local, et un droit dense susceptible d'être difficile à appréhender par les collectivités et les élus.

La commande publique est par ailleurs une source de risques contentieux sérieux, pouvant compromettre la santé financière d'une collectivité et engager la responsabilité pénale des élus et agents territoriaux.



La conformité des contrats passés par les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics au droit de la commande publique est en effet un élément essentiel de la qualité de l'achat public et du bon emploi des fonds publics.

Le contrôle de la légalité doit permettre de s'assurer du respect des principes fondamentaux du droit de la commande publique : les règles relatives à la définition du besoin, à la publicité et à la mise en concurrence préalables et les conditions régissant la modification des contrats garantissent la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

L'efficacité de ce contrôle concourt à la confiance du citoyen dans l'intégrité du processus de commande publique. Le contrôle de légalité s'apprécie comme une sécurité pour les élus et agents locaux qui passent les contrats correspondants, et constitue notamment une action de prévention du risque pénal, plus particulièrement des délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêt (Articles [432-12](#) et [432-14](#) du code pénal).

En application des dispositions des articles [L. 2131-2](#), [L. 3131-2](#) et [L. 4141-2](#) du CGCT, les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret ([article D. 2131-5-1 du CGCT](#))<sup>1</sup>, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat, au titre du contrôle de légalité.

Les conventions qui ne figurent pas parmi la liste des actes obligatoirement transmis (ex. : achats et locations immobilières, baux emphytéotiques administratifs et autres conventions d'occupation du domaine public) peuvent également faire l'objet d'un contrôle de légalité de la part du préfet, lorsqu'il est rendu destinataire des délibérations qui les portent.

Il peut en outre demander à ce que ces conventions lui soient communiquées au titre du pouvoir d'évocation prévu par les articles [L. 2131-3](#), [L. 3131-4](#) et [L. 4141-4](#) du CGCT.

L'utilisation de ce pouvoir d'évocation est fortement recommandée pour les actes susceptibles d'être requalifiés en contrats de la commande publique, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions légales leur permettant d'être exemptés de toute obligation de publicité et de mise en concurrence (ex. : contrats de quasi-régie et conventions de coopération entre pouvoirs adjudicateurs), soit parce qu'ils répondent en fait à un besoin défini par la collectivité publique et non à une prestation définie en toute indépendance par son cocontractant (ex. : subventions, ventes et baux en l'état futur d'achèvement).

---

<sup>1</sup> Ce seuil est celui applicable aux marchés de fournitures et de services passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements selon l'une des procédures formalisées. Il est actuellement de 221.000 € H.T.

La technicité du droit de la commande publique et ses fréquentes évolutions doivent amener à développer une expertise spécifique dans chaque département ainsi qu'un contrôle ciblé. Cela oblige à définir les dispositions sur lesquelles doit porter en priorité le contrôle de légalité au sein des contrats de la commande publique.

Compte tenu de l'expertise requise, les agents de préfecture doivent être invités à suivre les formations proposées en la matière par l'administration centrale.

Il est en outre important que le contrôle soit adossé à une stratégie partagée avec l'ensemble des services concernés de l'Etat qui, par leur connaissance et leur expertise, peuvent aider le représentant de l'Etat dans l'exercice de sa mission constitutionnelle de contrôle de légalité. Les conventions à passer entre le préfet et la DDFIP peuvent utilement être rédigées en ce sens.

## **2. L'urbanisme**

Les enjeux croisés liés à l'aménagement du territoire - préservation de l'environnement et du patrimoine tout en favorisant le développement économique - impliquent là aussi que les services déconcentrés de l'Etat apportent, par le biais du conseil juridique et du contrôle de légalité, leur plein concours dans la conduite des projets structurants des collectivités.

Plusieurs lois ont conforté le rôle intégrateur du droit de l'urbanisme, au croisement de multiples politiques publiques.

Dans son article L 101-2, le code de l'urbanisme énonce ainsi les objectifs que l'action des collectivités publiques doit viser en matière d'urbanisme. Ces objectifs, variés, sont au service d'un aménagement durable des territoires et de la satisfaction de l'intérêt général.

Il doit, en premier lieu, permettre de promouvoir et encadrer la réalisation des projets urbains, en particulier en renouvelant la ville sur la ville, accompagner le développement maîtrisé des territoires ruraux, favoriser le développement économique et social, répondre aux enjeux démographiques des territoires et intégrer les besoins en matière de mobilité.

A ce titre, le droit de l'urbanisme est pleinement articulé aux enjeux de sobriété foncière, de renforcement de la protection de l'environnement et de la biodiversité, de lutte contre le changement climatique, avec notamment un accent mis sur la production d'énergies renouvelables, et d'adaptation à ce changement. Depuis la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021, la lutte contre l'artificialisation des sols est au cœur des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme. En outre, l'accroissement des besoins en logement, en particulier dans les territoires dits tendus, et en logements diversifiés permettant de satisfaire le parcours résidentiel des ménages, reste une des priorités du Gouvernement, rappelée de manière constante, par les différentes réformes intervenues ces dernières années.

En deuxième lieu, le droit de l'urbanisme a pour mission de protéger et de mettre en valeur les ressources naturelles, les paysages et le patrimoine dans leur diversité. En matière de planification, le droit de l'urbanisme permet de rendre opposables aux tiers certaines préoccupations en matière d'environnement.

En troisième lieu, le souci de la qualité urbaine, architecturale et paysagère irrigue le droit de l'urbanisme. Celui-ci intègre également les questions de sécurité et de salubrité publiques, notamment au travers de la prévention des risques naturels et technologiques.

Pour répondre à ces enjeux, il apparaît désormais nécessaire d'élaborer une stratégie de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'urbanisme renforcée, et adaptée.

Les principaux enjeux gouvernementaux doivent donc être traduits dans le cadre de votre stratégie locale de contrôle, laquelle porte, d'une part, sur les documents d'urbanisme et, d'autre part, sur les décisions individuelles.

### **3. La fonction publique territoriale**

Issu de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le principe d'égal accès à l'emploi public constitue un principe fondamental de l'Etat de droit visant à assurer la confiance des administrés dans les services et agents publics recrutés « sans autre distinction que leurs vertus et leurs talents ».

La vigilance et le discernement des services de l'Etat en cette matière ont vocation à permettre aux collectivités locales et à leurs élus de recruter, dans les meilleures conditions, les agents présentant les meilleures garanties pour le service public et ses usagers.

En effet, le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale permet, tout d'abord, d'assurer l'application uniforme de la règle de droit aux agents, leur garantissant ainsi équité et égalité de traitement par les employeurs. Pour ce faire, le contrôle de légalité peut cibler une catégorie de fonctionnaires ou de contractuels, soit particulièrement sensible tels que les collaborateurs de cabinet, soit bénéficiant d'une réforme statutaire ou indemnitaire comme par exemple les secrétaires généraux de mairie ou les policiers municipaux. Le préfet peut ainsi, dans le cadre de sa mission de conseil inhérente au contrôle de légalité, aider et accompagner les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans la mise en œuvre de telles réformes afin d'assurer une application identique du statut à tous les agents et à toutes les collectivités territoriales.

D'autre part, le contrôle de légalité protège les collectivités territoriales, dans un domaine où les dépenses de personnels représentent une part essentielle des



dépenses de fonctionnement (pour le bloc communal, il s'agit de la moitié de ces dépenses). Les enjeux sont donc conséquents sur le plan des finances publiques.

Le contrôle de légalité doit donc veiller à l'application des règles fondamentales de la fonction publique territoriale.

Dans cette perspective, le contrôle en matière de fonction publique territoriale doit s'articuler autour de quatre types d'actes identifiés comme susceptibles de présenter le plus de risque face aux enjeux poursuivis :

- Les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels de direction des conseils régionaux, départementaux et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;
- Les délibérations fixant le régime indemnitaire des emplois fonctionnels de direction des conseils régionaux, départementaux et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;
- Dans ces mêmes collectivités, les actes de recrutement des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;
- Les délibérations portant création des emplois de secrétaire général de mairie exerçant dans les communes de moins de 3 500 habitants.

#### **4. Le respect des principes de la République**

La loi [n°2021-1109](#) du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République renforce les leviers d'action de l'Etat dans tous les champs de politiques publiques afin de garantir le respect du principe de laïcité et des valeurs de la République.

Désormais codifiée au sein du CGCT, les articles [L.2131-6](#), [L.2132-1](#) et [L.2142-1](#) créent la possibilité pour le préfet de demander la suspension de l'exécution des actes des collectivités territoriales portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Elle étend ainsi le régime de déferé-suspension des actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle à ces actes afin qu'ils puissent être rapidement soumis au contrôle du juge administratif, lequel devra se prononcer dans les quarante-huit heures suivant la saisine du préfet.

**Vous veillerez au strict respect des principes de laïcité et de neutralité des services publics, nouvellement inscrits dans la circulaire au titre du contrôle de légalité. Vous déférerez après analyse tout acte contrevenant à ces principes, notamment dans les domaines suivants :**

- L'organisation des services publics locaux (ex : les délibérations adoptant le règlement de fonctionnement de ces services) ;
- Les marchés ayant pour objet l'exécution du service public et les délégations de service public ;
- Les subventions ou le soutien aux associations (ex : les délibérations attribuant une subvention, les délibérations fixant le règlement d'occupation des locaux) ;

- Les décisions relatives à la mise à disposition ou valorisation du domaine public ou privé de la collectivité (bail emphytéotique administratif, vente de parcelle...);
- Les recrutements au sein de la fonction publique territoriale (ex : les arrêtés ou les contrats de recrutement).

Vous veillerez en outre à vous assurer que les subventions versées aux associations le soient dans le respect de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relatif au contrat d'engagement républicain, en déférant la décision attributive de la subvention en cas de méconnaissance d'un des principes républicains mentionnés dans la loi.

## **II/ L'élaboration d'une stratégie du conseil juridique et du contrôle de légalité**

Votre stratégie en matière de contrôle de légalité porte à la fois sur le contrôle et le conseil. Elle est formalisée dans un document partagé localement présentant la stratégie retenue pour votre département en matière de contrôle mais repose également sur les actions que vous mettez en œuvre pour contrôler une part d'actes non prioritaires, la définition du cadre dans lequel vous souhaitez recourir à votre pouvoir d'évocation et la structuration de l'exercice de votre mission de conseil.

### ***o La rédaction d'une stratégie locale de contrôle***

Afin de prendre en compte les enjeux et spécificités des territoires que vous aurez identifiés, il vous est demandé d'arrêter une stratégie locale annuelle ou pluriannuelle selon le rythme qui vous semble adapté à votre territoire.

Ces stratégies locales comportent deux volets :

#### ***➤ La mise en œuvre des « priorités nationales » du conseil juridique et du contrôle de légalité constituant un socle prioritaire harmonisé sur le territoire national***

Les domaines prioritaires du conseil et du contrôle de légalité au niveau national, que sont la commande publique, l'urbanisme, la fonction publique territoriale et le respect du principe de laïcité, dont le contrôle présente un enjeu majeur et qui nécessitent une vigilance particulière pour les collectivités, font l'objet de fiches dédiées publiées sur le site de la DGCL qui précisent, pour chaque domaine, les modalités de contrôle spécifiques (enjeux, points de contrôle, pièces nécessaires...).

Vous êtes également invités, dans tous les territoires, à accorder une attention particulière au contrôle des actes en matière d'interventions économiques et d'aides aux entreprises, dans une logique de cohérence de l'action publique.

➤ **Les « priorités locales » de contrôle liées aux spécificités de chaque territoire**

L'établissement de ces priorités par vos soins peut résulter de l'identification de risques particuliers liés aux caractéristiques du territoire.

Il peut s'agir de risques juridiques liés aux caractéristiques de chaque département (comme par exemple des actes adoptés dans les zones concernées par la loi « Littoral » du 3 janvier 1986 ou la loi « Montagne » du 9 janvier 1985) ou des risques juridiques liés à la fragilité de certaines structures, comme par exemple les actes des collectivités suivies par le réseau d'alerte des finances locales ou ceux des collectivités qui, sur une période donnée, auraient commis des illégalités répétées.

○ **Le contrôle des actes non prioritaires**

Bien que non prioritaires, les autres actes ne peuvent pas, par principe, être exclus systématiquement du contrôle, pour des motifs constitutionnels et en raison des risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat par le juge administratif.

Ainsi, le préfet doit être en mesure d'exercer sa mission de contrôle sur tous les actes soumis à l'obligation de transmission, dans la mesure où la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement de la faute lourde pour carence répétée dans l'exercice du contrôle de légalité ([CE, 6 octobre 2000, n° 205959, commune de Saint-Florent](#)).

Pour les actes n'entrant pas dans les priorités de contrôle, il convient de mettre en œuvre un contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux, en vue de garantir un contrôle d'au moins 5 % des actes dits « non prioritaires », tout en restant dans des proportions maîtrisées.

Vous pourrez pour cela recourir :

- soit à un échantillon représentatif,
- soit à des méthodes aléatoires,
- soit à tout autre moyen que vous aurez défini.

○ **Le pouvoir d'évocation du préfet**

Les actes non soumis à l'obligation de transmission deviennent exécutoires dès qu'ils ont été régulièrement publiés ou affichés, d'une part, ou notifiés, le cas échéant, d'autre part. Leur caractère exécutoire n'est pas conditionné par la transmission au représentant de l'Etat.

Les actes pris au nom de la commune, du département, de la région ou de leurs groupements et qui ne figurent pas dans la liste des actes soumis à l'obligation de transmission peuvent néanmoins vous être communiqués, à votre demande (articles [L. 2131-3](#), [L. 3131-4](#), [L. 4141-4](#) et, par renvoi, [L. 5211-3](#), [L. 5711-1](#) et [L. 5721-4](#) du CGCT).

En effet, vous pouvez avoir connaissance d'actes non soumis à transmission, susceptibles de comporter une ou des illégalités, par différents moyens : information d'un tiers (particulier, association, entreprise, élu local...), signalement des services déconcentrés de l'Etat, voie de presse, etc.



#### o *La mission de conseil*

La fonction de conseil est inhérente à la mission de contrôle de légalité. Par définition, cette fonction fait partie intégrante des missions quotidiennes des services de contrôle de légalité qui sont placés dans une relation de dialogue et de pédagogie vis-à-vis des élus et de leurs services administratifs. Elle ne se substitue en rien au contrôle et ne peut en aucun cas avoir pour finalité d'atténuer l'application des principes républicains par les collectivités et notamment le respect de laïcité et de neutralité des services publics.

La fonction de conseil juridique assurée par vos services est bénéfique pour :

- Sécuriser, en droit, l'action et les finances des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- Préserver le cas échéant la situation juridique des élus et des administrés dans leurs relations avec les collectivités.

L'expression de cette mission de conseil ne revêt en général aucun formalisme particulier, le conseil pouvant se matérialiser par la dispense d'informations orales ou la production d'une étude juridique.

Le conseil peut également prendre la forme d'une demande de prise de position formelle, aussi appelée « rescrit ». Ce dispositif a été instauré par l'article 74 de la loi [n° 2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le décret [n° 2020-634](#) du 25 mai 2020 est venu préciser ses conditions d'application.

**Vous êtes fortement encouragés à faire connaître cette pratique qui permet de sécuriser les élus locaux et d'entretenir la confiance entre l'Etat et les collectivités.**

La demande de prise de position formelle, ou « rescrit », permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de solliciter une prise de position formelle du préfet sur une question de droit portant sur un projet d'acte, avant qu'il ne soit adopté. Elle permet d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif. Cet instrument vise à prévenir le risque de déférer l'acte.

### **III/ L'animation et le suivi de la politique du contrôle de légalité : l'accompagnement par la DGCL**

#### **1) Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)**



Les préfetures peuvent, pour les dossiers les plus complexes, recourir à l'expertise du PIACL dont la vocation est d'apporter une assistance juridique aux préfetures.

Le PIACL est structuré en 5 chambres thématiques :

- Chambre 1 : intercommunalité, domanialité, urbanisme ;
- Chambre 2 : commande publique et institutions locales ;
- Chambre 3 : fonction publique territoriale, polices administratives, services publics locaux ;
- Chambre 4 : montages juridico-financiers complexes utilisés pour mener à bien les projets, interventions économiques ;
- Chambre 5 : contrôle budgétaire et fiscalité locale.

Une équipe de juristes intervient à la fois en matière :

- d'assistance juridique sur l'interprétation des textes, l'aide au contentieux et le conseil dans le cadre des saisines formalisées par les préfetures sur les thématiques du contrôle de légalité, mais également dans le cadre de montage de projets initiés par les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- d'information, à travers des veilles jurisprudentielles et la base de données du SIACL rénovée en 2024 et pour laquelle il est possible de créer un compte (via <https://siACL.dgcl.interieur.rie.gouv.fr/#/login>) ;
- de formation, en lien avec la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

## **2) L'animation du réseau des préfetures par la DGCL**

Afin d'impulser un nouvel élan à l'animation du réseau des préfetures en matière de contrôle de légalité, la DGCL met à votre disposition un ensemble d'outils visant à diffuser les informations et les bonnes pratiques :

- Diffusion régulière d'outils pédagogiques : foires aux questions, fiches pratiques, guide du contrôle de légalité mis en ligne sur l'intranet de la DGCL, élaboration et diffusion de grilles de contrôle ;
- Mise à disposition d'un outil collaboratif dédié au contrôle de légalité ;
- Organisation d'une journée annuelle du contrôle de légalité ;
- Organisation de visites de terrain, en préfecture, dans le but d'échanger avec les services des préfetures sur l'exercice du contrôle de légalité ;
- Développement de webinaires thématiques ;
- Réalisation de formations, en particulier à l'attention des secrétaires généraux de préfecture et des sous-préfets lors de leur prise de poste ;
- Elaboration, en lien avec la sous-direction du recrutement et de la formation de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de maquettes pédagogiques de formation, notamment sous forme de e-learning ;
- Participation à l'offre de formation par le biais de formateurs internes occasionnels (FIO) du PIACL ;

- Modernisation des systèmes d'information utilisés dans le cadre du contrôle de légalité.

Ces outils seront adaptés et actualisés, en fonction des besoins que vous aurez identifiés.

### 3) Le rapport triennal du gouvernement au Parlement

Conformément aux dispositions des articles [L. 2131-7](#), [L. 3132-2](#) et [L. 4142-2](#) du CGCT, le Gouvernement soumet tous les trois ans au Parlement un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé à l'égard des actes des collectivités territoriales par les représentants de l'Etat dans les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, à qui il est confié par l'article 72 de la Constitution « *la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Ce rapport concerne, d'une part, le contrôle de légalité et, d'autre part, le contrôle budgétaire. Il souligne les faits et les évolutions notables sur la période de référence et s'appuie sur des réponses apportées par les préfectures saisies par questionnaire. Au-delà du fait de rendre compte au Parlement, ce rapport permet à la DGCL d'orienter son action afin d'accompagner au mieux les préfectures.

### 4) Les cibles fixées pour les indicateurs du contrôle de légalité dans le cadre du projet de loi de finances

Deux indicateurs sont plus particulièrement suivis au titre du programme 354 « Administration territoriale de l'Etat » :

- Le taux d'actes transmis via le système d'information @CTES ;
- Le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture.

### 5) La dématérialisation des actes

Le développement de la dématérialisation se poursuit, notamment avec la mise en œuvre de [l'article 128](#) de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a rendu obligatoire, pour les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), les départements et les régions, la transmission au contrôle de légalité de leurs actes par voie électronique.

Seuls les actes réceptionnés dans l'application @CTES sont considérés comme télétransmis dans les conditions prévues par la loi, conformément à l'article [L. 2131-2](#) du CGCT.

\*\*\*

La présente circulaire s'accompagne de différentes fiches, publiées sur le site de la DGCL et régulièrement actualisées, destinées à éclairer les enjeux et spécificités de l'exercice des missions de contrôle, ainsi que les outils juridiques afférents :

- Dans les domaines particuliers que sont la **commande publique** (FICHE 1 circulaire - Commande publique), la **fonction publique territoriale** (FICHE 2

- circulaire - Fonction publique territoriale) et l'**urbanisme** (FICHE 3 circulaire - Urbanisme) ;
- De manière transversale, en matière de respect des **principes de laïcité et de neutralité des services publics** (FICHE 4 circulaire - Laïcité et neutralité des services publics), qui appelle une vigilance particulière de votre part.

La présente circulaire sera publiée sur le site [circulaires.legifrance.gouv.fr](https://circulaires.legifrance.gouv.fr) et au Bulletin officiel.

Fait le 22 décembre 2025

La ministre de l'aménagement du territoire  
et de la décentralisation

  
Françoise GATEL

Le ministre  
de l'intérieur

  
Laurent NUÑEZ