

CIRCULAIRE N° 01737 MINT DCL DU 21 MARS 1997
Relative au contrôle de légalité et contrôle budgétaire.

A Messieurs

Les Gouverneurs de région

Les Préfets

Et les Sous-préfets

O B J E T: Contrôle de légalité et contrôle budgétaire

Avec le vote des dernières lois de la décentralisation, notre pays a engagé une réforme importante de son organisation administrative et institutionnelle marquée d'une part, par la création d'un 3^{ème} niveau de collectivités locales, la région et d'autre part, par la rénovation de nos institutions municipales et rurales.

L'une des principales innovations introduites par la réforme a été la substitution du contrôle de légalité, lequel s'exerce à posteriori, au contrôle préalable.

Dans la pratique, le contrôle préalable dit aussi, contrôle à priori, était source de lenteurs pour la mise en œuvre des actes et décisions des organes des collectivités locales.

Le contrôle de légalité qui devient la règle pour les actes et décisions pris par les organes des collectivités locales leur confère un caractère exécutoire et limite leur examen par le représentant de l'Etat à leur conformité par rapport aux lois et règlements en vigueur.

Toutefois pour être exécutoires, ces actes et décisions ou leurs délibérations doivent faire l'objet de publication ou notification et régulièrement transmis au représentant de l'Etat.

La loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales a institué de nouvelles règles en matière de contrôle administratif des actes des présidents de conseil régional, des maires et des présidents de conseil rural.

Il s'agit de permettre aux représentants de l'Etat d'assumer efficacement leur mission de contrôle sur les actes les plus importants des autorités décentralisées.

La présente instruction a pour objet de préciser les modalités d'exercice du contrôle de légalité telles qu'elles résultent de la loi du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

Il reste entendu que les indications données ci-dessous le sont sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif qui sera amené, au fil des décisions, à préciser les conditions dans lesquelles la loi doit être appliquée.

**1. LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES ACTES DES AUTORITES
LOCALES SONT EXECUTES**

La loi portant code des collectivités locales distingue :

- les actes des autorités locales qui ne sont exécutoires qu'à la double condition d'avoir été transmis au représentant de l'Etat et d'avoir été publiés ou notifiés, et qui ne font pas objet d'une demande de seconde lecture ; ils sont les plus importants par leurs conséquences ;
- et les actes qui sont exécutés dès leur publication ou leur notification après leur transmission au représentant de l'Etat, il s'agit des actes les moins importants dans

leur effet mais aussi, les plus nombreux.

Aux termes de la loi 96-06 du 22 mai 1996, il y a lieu de noter que :

- les actes des autorités de la région doivent être transmis aux Gouverneurs de région ;
- les actes des autorités municipales doivent être transmis aux Préfets de département ;
- enfin, les actes des autorités rurales et ceux des communes d'arrondissement doivent être transmis aux Sous-Préfets.

Avant d'examiner les nouvelles règles définies à cet égard par la loi n°96-06 du 22 mars 1996, il est nécessaire de préciser que tous les actes pris au nom de l'Etat notamment lorsque les maires ou les présidents de conseil rural, agissent comme agents de l'Etat, ces actes restent soumis aux dispositions qui leur étaient jusqu'alors applicables c'est-à-dire le contrôle hiérarchique.

Par ailleurs, la loi a prévu des exceptions au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335.

Il s'agit :

- des budgets primitifs et supplémentaires ;
- des emprunts et garanties d'emprunts ;
- des plans régionaux, communaux et ruraux de développement et des plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- des conventions financières de coopération internationales comportant des engagements d'un montant égal ou supérieur à 100 millions de francs ;
- des affaires domaniales et l'urbanisme ;
- les garanties et prises de participation dans les sociétés privées d'intérêt général à participation publique ;
- les marchés dont le montant est égal ou supérieur à 100 millions pour les régions, égal ou supérieur à 50 millions pour les villes de la région de Dakar, les communes chefs-lieux de région, les autres communes dont le budget est égal ou supérieur à 300 millions, 15 millions pour toutes les autres communes.

Vous noterez que tous ces actes ci-dessus énumérés doivent faire l'objet d'une approbation préalable du représentant de l'Etat.

En conséquence vous disposez d'un mois pour approbation, passé ce délai si aucune notification n'est faite, votre approbation est réputée tacite.

Je vous exhorte, compte tenu de leur importance dans la vie des collectivités locales, à les examiner avec tout le sérieux et la diligence nécessaires.

Ces deux cas particuliers réprécisés, les catégories d'actes concernés par les dispositions du code des collectivités locales sont les suivantes :

- les délibérations des assemblées locales, quel que soit le domaine d'attribution ou la nature réglementaire ou individuelle de la délibération.

Il faut préciser que dans la mesure où la transmission est obligatoire, celle-ci porte sur la délibération elle-même et sur les pièces annexées à cette délibération. Ainsi lorsque la

délibération approuve un document contractuel, celui-ci doit être transmis avec la délibération.

- les décisions réglementaires ou individuelles prises par l'organe de la collectivité locale dans l'exercice de son pouvoir de police ;
- l'exercice de son pouvoir de police ;
- les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante ;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et les conventions de cessions ou d'affermage des services publics locaux.

Il faut souligner que la loi ne prescrit aucun délai pour la transmission, cependant elle précise que le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour demander une seconde lecture, ce qui revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour le délai de procédure contentieuse.

Vous noterez que la loi vous autorise à réduire ce délai sur la demande de l'autorité locale.

1.1. LA PREUVE DE LA TRANSMISSION

La loi 96-06 du 22 mars 1996 précise à ce sujet que la preuve peut être apportée par tout moyen, notamment un accusé de réception.

L'accusé de réception doit être délivré par le représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet ou Sous-préfet), il constitue un des moyens de preuve de la réception mais ce n'est pas le seul qui puisse être utilisé.

1.2. LA PUBLICATION OU NOTIFICATION DE L'ACTE

Comme tous les actes administratifs, les actes des autorités décentralisées, doivent, pour être exécutoires, avoir été, selon le cas, publiés ou notifiés :

- les actes réglementaires, ceux qui comportent des dispositions de portée générale, doivent être publiés ;
- les actes individuels ou collectifs c'est-à-dire qui intéressent une personne ou un ensemble de personnes nommément désignées, doivent être notifiés aux intéressés.

Il convient de rappeler que les modalités de publication sont déterminées par la loi n°70-14 du 6 février 1970 fixant les règles d'application des lois et actes administratifs à caractère réglementaire modifiée par la loi n°71-07 du 21 février 1971.

Les règles générales ci-dessus mentionnées doivent être, si nécessaire, complétées ou combinées avec les régies particulières de publicité applicables à certains actes, compte tenu de leur auteur ou de leur objet.

Bien entendu pour que ces actes deviennent exécutoires, ils doivent être transmis au représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet ou Sous-préfet, selon le cas) et publiés ou notifiés.

2. LE ROLE DU REPRESENTANT DE L'ETAT EN MATIERE DE CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DES AUTORITES LOCALES

2.1. LE CONTROLE DE LEGALITE

Le contrôle de légalité des actes des présidents du conseil régional, des autorités municipales ou des présidents de conseil rural, comporte deux phases essentielles :

- l'appréciation portée sur la légalité des actes qui leur sont transmis par le

Gouverneur, le Préfet, le Sous-Préfet ;

- et, si nécessaire la saisine par le représentant de l'Etat de la juridiction administrative : le Conseil d'Etat.

a) La nature de l'appréciation à porter

La vérification qui revient au représentant de l'Etat porte sur la conformité de l'acte par rapport aux lois et règlements en vigueur, il ne peut s'agir d'une appréciation d'opportunité.

Cette vérification s'appliquera aux aspects et éléments de légalité interne et de légalité externe de l'acte.

b) La légalité externe

Il s'agit de vérifier si l'acte n'est pas entaché d'incompétences ou d'un vice de forme.

Ici, il s'agit de se poser des questions sur l'auteur de l'acte par exemple, la décision en cause relèverait-elle de la compétence du maire ou du conseil municipal ? L'acte a-t-il été pris dans les formes requises et aux termes de la procédure requise ?

c) La légalité interne

Il s'agit de vérifier s'il n'y a pas eu violation de la loi ou détournement de pouvoir, si la règle sur laquelle la décision a été fondée est bien applicable ?

En résumé, la question est de savoir si la décision est juridiquement correcte, au regard de la légalité.

d) L'information des autorités locales de l'intention du représentant de l'Etat de ne pas former un recours

Si le représentant de l'Etat dans la région, le département ou l'arrondissement estime que l'acte qui lui est transmis n'est pas contraire à la légalité, cette constatation marque provisoirement la fin de tout contrôle sur cet acte de la part de l'autorité administrative.

En effet l'article 331, alinéa 4 du code des collectivités locales, précise : «sur demande du Président du Conseil Régional, du Maire ou du Président du Conseil Rural, le représentant de l'Etat l'informe de son intention de ne pas déférer au juge administratif un acte qui lui a été transmis en application de l'article 334 du même code ».

Cette décision du représentant de l'Etat n'est pas un « brevet de légalité », lorsqu'il survient des éléments nouveaux, il pourra réviser son appréciation.

D'autre part, toute personne y ayant intérêt peut toujours, ainsi que la loi le mentionne, saisir directement le juge administratif ; cette saisine amènera le représentant de l'Etat à réviser son appréciation si des éléments lui sont fournis par la personne intéressée.

Il résulte des observations précédentes que lorsqu'une attestation provisoire de non recours est délivrée, celle-ci doit préciser, en premier lieu que la décision de ne pas saisir en juridiction administrative a été prise, compte tenu des éléments portés à votre connaissance au moment où l'attestation a été délivrée, en deuxième lieu, qu'est réservée l'hypothèse de mise en œuvre de la procédure de saisine du juge à la demande d'une personne lésée.

2.2. LE CONTROLE DE LEGALITE SUR DEMANDE D'UNE PERSONNE LESEE

Aux termes de l'article 341 de la loi n° 96-06 portant code des collectivités locales une

personne physique ou morale, lésée par un acte d'une région, d'une commune ou d'une communauté rurale, peut demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure d'annulation prévue aux articles 337 et 338 du code.

a) Les conditions de saisine du représentant de l'Etat

A ce niveau, la demande de saisine du juge doit être présentée par une personne «lésée» ; il s'agit de savoir si du fait de l'acte en question un dommage est infligé ou un tort est porté à la personne physique ou morale qui présente cette demande.

Il faut aussi souligner que la demande doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire.

3. LA SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF

S'il apparaît qu'un acte des autorités décentralisées (Président du Conseil Régional, Maire ou Président du Conseil rural) est contraire à la légalité, c'est au juge administratif (conseil d'Etat) qu'il appartient de se prononcer sur cette éventualité, et le cas échéant, d'annuler en tout ou partie l'acte entaché d'illégalité.

Dans les deux mois suivant la transmission, le représentant de l'Etat peut déférer l'acte estimé contraire à la légalité, devant le juge administratif.

A compter de ce délai, toute personne intéressée peut également saisir directement le juge sans recours préalable devant le représentant de l'Etat.

La saisine du représentant de l'Etat peut entraîner le «sursis à exécution».

En effet dès lors que l'illégalité apparaît établie, le sursis à exécution sera accordé, de plein droit par le juge.

En outre lorsqu'un acte est de «nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle » la demande de sursis à exécution présentée par le représentant de l'Etat lui permet d'obtenir une décision (Président du Conseil d'Etat ou un de ses membres délégués à cet effet) dans un délai réduit à 48 heures.

L'INFORMATION DE L'AUTORITE LOCALE EN CAS DE RECOURS

Aux termes de l'article 337 du Code des collectivités locales, alinéa 4, le représentant de l'Etat, lorsqu'il défère un acte devant le juge administratif, il en informe sans délai par écrit l'autorité locale et lui communique toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte incriminé.

Cependant, je demande aux représentants de l'Etat avant tout recours devant le juge administratif d'informer l'autorité décentralisée de leurs observations et de rechercher avec elles, dans un esprit de collaboration les éléments visant à rétablir la légalité de l'acte.

LES REGLES A RESPECTER POUR LA PRESENTATION DU RECOURS

Pour la présentation des recours il y a lieu de :

- former un recours distinct pour chaque acte, même si les différents actes attaqués émanent d'une même autorité ;
- préciser dans le recours, la mention de l'acte attaqué ;

- élaborer un résumé des faits (contenu de l'acte circonstancié dans lequel il a été pris) ;
- exposer les « moyens » présentés c'est-à-dire les différentes raisons invoquées.

Il convient en outre de préciser lorsque vous saisissez le juge sur la demande d'une personne lésée d'indiquer que cette personne vous a présenté son recours dans les délais prévus.

Doivent être jointes au recours les pièces suivantes :

- l'acte attaqué et la justification ;
- le cas échéant, tous documents utiles à l'instruction.

LE SURSIS A EXECUTION

La loi prévoit, dans le cadre de la procédure normale de saisine du juge administratif que « le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte ».

S'il apparaît que l'exécution immédiate d'un acte jugé contraire à la légalité risque d'entraîner des conséquences graves et difficilement réparables, il peut être demandé au tribunal administratif d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte jusqu'à ce que le tribunal statue sur l'illégalité invoquée.

Je précise que cette procédure de sursis reste facultative, il appartient au représentant de l'Etat de juger de son utilisation.

La demande de sursis doit être présentée en même temps que la demande d'annulation, elle serait irrecevable en dehors de toute demande d'annulation.

Il faut enfin signaler qu'il existe une procédure particulière de saisine d'un tribunal administratif pour les actes qui sont de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

La caractéristique de cette procédure est d'être une procédure accélérée permettant au représentant de l'Etat d'obtenir une décision dans un délai réduit sur une demande de sursis à exécution.

En pareil cas, la décision sur demande de sursis est prise par le président du tribunal administratif ou par un membre agissant sur délégation du président, dans un délai de 48 heures.

Compte tenu de son caractère exceptionnel, un tel recours doit comporter toutes les précisions de nature à justifier sa mise en œuvre.

A. Du contrôle budgétaire

Le législateur a prévu une démarche particulière pour les actes budgétaires.

En ce domaine, le représentant de l'Etat peut mettre en œuvre des procédures spécifiques décrites d'ailleurs par les articles 344 et 358 du Code des Collectivités Locales dans des cas limitativement énumérés.

Il s'agit :

- d'un budget non voté avant le 31 mars ;
- d'un budget en équilibre apparent (recettes surestimées ou dépenses sous estimées) ;

- de dépenses obligatoires non inscrites ;
- d'un compte administratif présentant un déficit (article 351).

Ce contrôle n'exclut nullement le contrôle juridictionnel dont les principes seront mentionnés plus loin.

En un budget non voté avant le 31 mars, l'alinéa 3 de l'article 345 stipule que le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire dans les 15 jours qui suivent cette date. Toutefois, une telle faculté n'est reconnue au représentant de l'Etat que lorsqu'il y a eu absence de communication d'informations avant le 10 mars de la part des autorités compétentes.

Or, la loi dispose que la liste de ces informations est fixée par arrêté conjoint du Ministre des Finances et du Ministre chargé des collectivités locales.

Si le budget est en équilibre, c'est-à-dire n'a pas été voté en équilibre réel, ou en équilibre apparent (recettes surestimées ou dépenses sous estimées) il est fait obligation au représentant de l'Etat de le constater (article 347) dans la quinzaine qui suit la transmission du budget. Dans ce cas, il doit proposer dans les quinze jours qui suivent cette constatation les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et inviter l'organe délibérant à procéder dans un délai d'un mois à une nouvelle délibération qui doit s'inscrire dans le cadre général de la procédure prévue à l'article 334.

Au cas où le délai d'un mois imparti pour l'adoption de cette délibération n'a pas été respecté ou lorsque le conseil de la collectivité concernée a adopté une délibération, il est dès lors loisible au représentant de l'Etat de régler le budget et de le rendre exécutoire.

En ce qui concerne les dépenses obligatoires, il est généralement admis qu'elles sont constituées, entre autres, des traitements du personnel, de l'exécution des dépenses afférentes à des décisions de justice, des annuités d'emprunt, des charges de fonctionnement des services des collectivités locales comme prévu par le code des collectivités locales, des contributions des communes aux dépenses de groupements des collectivités locales ou de tout autre organisme conformément à des actes législatifs et réglementaires.

Sur un autre plan, lorsqu'un compte administratif présente un déficit égal ou supérieur à 10% de recettes de la section fonctionnement, obligation est faite au représentant de l'Etat de proposer dans un délai de deux mois les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Cependant, notre droit positif a codifié ces dépenses, telles que prévues par l'article 258 du code des collectivités locales et énumérées ci-après :

- 1° l'entretien du siège de la collectivité locale à l'exclusion des aménagements somptuaires, la location d'immeuble pour en tenir lieu, l'entretien des bâtiments et des propriétés de la collectivité locale ;
- 2° les frais de bureau, de bibliothèque et d'impression pour le service de la collectivité locale, les frais de conservation des archives, les frais d'abonnement et de conservation des journaux officiels ;
- 3° les frais de registres et d'imprimés de l'état civil, les frais d'établissement de la table décennale des actes de l'état civil, les frais de fourniture de livre de famille et les indemnités versées aux officiers de l'état civil des centres secondaires ;
- 4° les frais de perception des taxes locales et des revenus de la collectivité locale ;

- 5° les traitements et salaires du personnel titulaire, à l'exclusion de tout personnel contractuel et journalier, les indemnités dont l'attribution est autorisée par les textes en vigueur en faveur des fonctionnaires rétribués sur un autre budget et chargés de service local ;
- 6° les pensions et rentes à la charge de la collectivité locale lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;
- 7° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par arrêté de l'autorité ;
- 8° les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;
- 9° les prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus de la collectivité locale ;
- 10° l'acquittement des dettes exigibles notamment les dépenses engagées et non mandatées arrêtées conjointement à la clôture de la gestion par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité locale, ainsi que les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 11° les dépenses d'entretien et de nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques situés sur le territoire de la collectivité locale et n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté de classement les mettant à la charge des budgets autres que celui de la collectivité locale ;
- 12° les dépenses des services publics locaux légalement établis et celles à la charge des collectivités locales résultant d'un acte réglementaire ;
- 13° les dépenses occasionnées par l'application des articles 134 et 135 du code des collectivités locales prévoyant l'exécution d'office, en cas de refus ou de négligence, de la part de l'autorité locale, des actes qui lui sont prescrits ;
- 14° les dépenses des services locaux de désinfection et d'hygiène dans les conditions déterminées par la réglementation en vigueur ;
- 15° la redevance au titre de participation au fonctionnement du service national de protection contre l'incendie, dont le taux et le mode de répartition sont fixés par décret ;
- 16° les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement ou des actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement ;
- 17° la participation au financement des projets locaux proposés par la collectivité locale et adoptés par le comité permanent de coordination des petites aides et des projets régionaux et locaux ;
- 18° les remises accordées aux chefs de village, aux délégués de quartier et préposés des marchés locaux.

Trois hypothèses peuvent se poser à l'occasion du contrôle opéré sur les dépenses obligatoires :

- 1° au cours de l'examen du budget, le représentant de l'Etat ou le comptable public constatant qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite, s'en suit alors une mise en demeure à la collectivité concernée. A défaut de réaction dans un délai d'un mois, le

représentant de l'Etat inscrit cette dépense et propose s'il y a lieu la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives ;

- 2° à défaut du mandatement d'une dépense obligatoire, il y a une mise en demeure qui entraîne s'il n'y a pas d'effet sur un mandatement d'office par le représentant de l'Etat ;
- 3° des procédures spécifiques sont aussi prévues pour les intérêts moratoires lorsqu'ils ne sont pas mandatés en même temps que le principal.

Le défaut d'exécution après une mise en demeure peut entraîner mandatement de la dépense. Toutefois en cas d'insuffisance de crédits disponibles on peut assister à une rectification du budget.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, il convient de préciser que le code retient pour l'essentiel une compétence *retionae materiae* du juge.

B. Du contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel des comptes organisé par les articles 342 et 343 spécifie deux catégories de collectivités locales.

- 1° Celles dont la population n'excède pas 15 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un montant fixé par décret font l'objet d'un apurement administratif de la part du Trésor Payeur Régional, qui sous certaines conditions, peut prendre des arrêtés de comptes emportant décharge définitive du comptable.
- 2° Pour les autres collectivités locales dont il assure le jugement effectif des comptes, le conseil d'Etat vérifie sur pièce et si nécessaire sur place.

Le Conseil d'Etat de manière générale examine la gestion des collectivités locales. Les observations du juge des comptes sont communiquées pour l'essentiel à l'assemblée de la collectivité locale dès sa plus proche réunion et le représentant de l'Etat est tenu informé des observations du Conseil d'Etat.

Il sera tenu compte dans le rapport annuel publié par le Conseil d'Etat, des observations du juge des comptes sur la gestion des Communes et des communautés rurales et des régions.

Pour la réussite de cette réforme l'exercice du contrôle de légalité dépendra dans une large mesure de l'esprit de collaboration et de concertation dont les différentes catégories impliquées feront preuve.

J'attache du prix à l'exécution correcte de la présente instruction.

Abdourahmane SOW