Le gouvernement veut alléger le contrôle exercé par les préfets sur les actes des collectivités

En matière de gestion de la fonction publique territoriale, le gouvernement Bayrou souhaite recentrer le contrôle de légalité exercé par l'État sur les seuls actes RH à "fort enjeu" des collectivités. Un impératif au vu de l'incapacité actuelle des préfectures à tout contrôler, expliquent les observateurs. Dans la préfectorale, on appelle toutefois à la prudence.

Objectif affiché par l'exécutif : privilégier une "*logique de confiance a priori et de conseil"* des collectivités plutôt qu'un "*contrôle systématique"* de ces dernières par l'État. Dans le cadre du "Roquelaure de la simplification de l'action des collectivité" lancé fin avril, le gouvernement Bayrou souhaite assouplir le contrôle de légalité actuellement exercé par les préfets et les préfectures sur les actes des collectivités relatifs à la gestion de la fonction publique territoriale. Ce contrôle, pour rappel, est rendu nécessaire par le principe d'indivisibilité de la République. Il est prévu à l'article 72 de la Constitution.

C'est précisément sur leurs actes RH que l'exécutif souhaite alléger ce contrôle de légalité en le "*recentrant"* sur les actes *" à fort enjeu". "Le contrôle est devenu trop tatillon",* explique-t-on au ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, qui souhaite alléger les "*tâches des collectivités".*

Pour y parvenir, le gouvernement devra toutefois passer par la loi. "*On va travailler sur une disposition législative pour réduire la liste des actes transmissibles au contrôle de légalité",* promet-on ainsi dans l'entourage du ministre François Rebsamen. D'ici là, une circulaire va être adressée aux préfets pour définir de nouvelles priorités de contrôle de la conformité des actes des collectivités. Il va ainsi leur être demandé de "*cibler"* non pas les "*petits actes"* (notamment de recrutement), mais ceux, donc, à plus "*fort enjeu". "C'est-à-dire surtout les actes de recrutements sur les emplois de fonctionnels et de direction ou sur les collaborateurs de cabinet ou les actes relatifs aux régimes indemnitaires",* précise-t-on au ministère.

"Incapacité de l'État à tout contrôler"

Cette promesse d'allègement du contrôle de légalité des actes des collectivités n'étonne pas les observateurs de la sphère locale. "*Cet allègement accorde satisfaction aux élus locaux et vient donner des gages de reconnaissance de la capacité des collectivités à mener leurs propres affaires,* explique la professeure des universités Géraldine Chavrier. *Viser les actes RH alors que le recrutement et la gestion du personnel sont emblématiques de leur libre administration le démontre."*

"Surtout", explique cette spécialiste des questions territoriales, le recentrage envisagé par l'exécutif, est "*un impératif en raison de l'incapacité des services de l'État à trier puis contrôler tous les actes locaux transmissibles". "L'annonce du gouvernement est une manière déguisée de prendre acte de l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouvent aujourd'hui les préfectures d'exercer convenablement ce contrôle de légalité,* abonde le professeur de droit public Nicolas Kada. *Faute de pouvoir renforcer leurs moyens, l'exécutif opte pour une réduction du nombre d'actes soumis à une obligation de transmission aux préfectures."*

Dans un rapport de novembre 2022, la Cour des comptes avait d'ailleurs tiré la sonnette d'alarme, affirmant : *"De nombreuses préfectures ont atteint un point de rupture en matière de ressources humaines consacrées à ce contrôle de légalité ".* La Rue Cambon s'alarmait ainsi d'un contrôle "*dont la qualité n'[était] plus satisfaisante au regard des obligations constitutionnelles"* de l'État, et jugeait "*essentiel"* de conforter cette mission confiée aux préfets. Depuis, certains emplois supplémentaires ont été affectés à ce contrôle de légalité.

Assouplissement de la position du Conseil constitutionnel

Au sein de la préfectorale, on le concède néanmoins encore : "*Il n'est pas possible de tout contrôler". "La relation de confiance doit forcément s'établir et le recentrage du contrôle de légalité permettra de concentrer les ressources sur l'essentiel",* dit l'un de ses membres, tout en reconnaissant que les collectivités *"savent très bien aussi faire passer une décision illégale au contrôle de légalité". "Elles délibèrent, prennent une décision et la mette en œuvre et si, par malheur, celle-ci est retoquée par l'État, alors elles font un titre gracieux ou une convention de règlement de litiges avec leurs agents, notamment sur les questions de rémunération",* développe-t-il.

"On nous reproche parfois de trop contrôler les collectivités et à d'autres moments de ne pas les contrôler assez quand il y a une dérive", regrette un autre membre de la préfectorale. "*Il a souvent été reproché aux préfectures un contrôle tatillon mais en même temps, on s'étonne ensuite de certaines rémunérations excessives dans les collectivités, d'emplois excédentaires ou d'agents inadaptés aux postes",* renchérit ce dernier, qui appelle donc à la prudence s'agissant de cet allégement du contrôle de légalité. Et ce d'autant plus dans la situation actuelle des finances publiques : "*Je ne sais pas s'il faut alléger les contrôles au moment où les dépenses publiques peinent à être contrôlées."*

Dans tous les cas, affirme Géraldine Chavrier, le contrôle de légalité des actes des collectivités ne pourra pas "*être intégralement supprimé à droit constant, même au profit d'une action de conseil, car il est prescrit par la Constitution".* Selon l'universitaire, la jurisprudence constitutionnelle "*laisse toutefois subsister un doute"* sur l'ampleur possible de ce resserrement du contrôle de légalité. Certes, indique-t-elle, le Conseil constitutionnel a initialement bâti une jurisprudence exigeant une transmission immédiate de tout acte pour permettre à l'État de les contrôler. Le Conseil "*semble néanmoins avoir compris que la situation était intenable",* estime Géraldine Chavrier, en citant la décision des qages d'avril 2021 sur la loi organique relative à la simplification des expérimentations locales. Une décision par laquelle le Conseil a assoupli cette position en affirmant qu'"*aucune exigence constitutionnelle n'impose que le caractère exécutoire des actes dépende, dans tous les cas, de leur transmission au représentant de l'État".* Des marges de manœuvre dont le gouvernement Bayrou compte donc aujourd'hui se saisir.

Par Bastien Scordia - 23 mai 2025

23/05/2025

Rejoignez-nous

FO PRÉFECTURES ET DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR