



Circulaire préfectorale n° DRCL-BLE-CP-2019038-0001

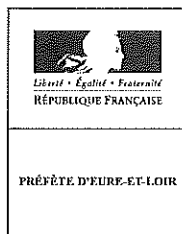
Signée par

Régis ELBEZ, Secrétaire Général de la préfecture d'Eure-et-Loir

le 7 février 2019

**28 – Préfecture d'Eure-et-Loir
DRCL – Direction des relations avec les collectivités locales
Bureau du contrôle de légalité et des élections**

Circulaire préfectorale portant sur le point de départ du délai de recours contre les actes des collectivités territoriales – conséquences de la décision du Conseil d'État n°409.667 du 3 décembre 2018 – point de départ du délai de recours contre les actes réglementaires des collectivités territoriales.



PREFECTURE
Direction des Relations avec les Collectivités Locales
Bureau de la légalité et des élections

Chartres, le

CIRCULAIRE DU ~~7~~ **FEV. 2019**

RUBRIQUE :

APPELLE UNE RÉPONSE : NON

APPLICATION PERMANENTE

LA PREFÈTE D'EURE-ET-LOIR

à

**Monsieur le Président du Conseil Départemental
d'Eure-et-Loir
Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents des
Établissements de Coopération Intercommunale
Monsieur le Président du Service Départemental
d'Incendie et de Secours
Messieurs les Présidents des Offices Publics
d'Habitat**

Copie à :

Madame et Messieurs les Sous-Préfets
d'arrondissement
Monsieur le Président du Centre de Gestion de la
Fonction Publique Territoriale d'Eure-et-Loir
Monsieur le Président de l'Association des Maires et
des Présidents d'EPCI d'Eure-et-Loir

Objet : **Note d'information sur le point de départ du délai de recours contre les actes des collectivités territoriales - conséquences de la décision du Conseil d'Etat n° 409.667 du 3 décembre 2018 - point de départ du délai de recours contre les actes réglementaires des collectivités territoriales.**

P. J. : 1 annexe.



Résumé :

Les collectivités sont soumises à différentes obligations de publicité et d'affichage de leurs actes.

Le point de départ de l'entrée en vigueur des actes réglementaires (caractère exécutoire), du délai de recours contentieux et du délai de mise en œuvre du déferé préfectoral peut être lié à l'une, à l'autre, ou aux deux.

Une récente jurisprudence du Conseil d'État a apporté des précisions sur ce point.

Par décision du 3 décembre 2018 « Ligue des droits de l'Homme » (section, n° 408.667, au recueil), le Conseil d'État tranche la question du point de départ du délai de recours contre les actes réglementaires des départements.

La haute juridiction administrative déconnecte l'entrée en vigueur des actes, d'une part, et le point de départ du délai de recours contre ces derniers, d'autre part.

Ainsi, si l'affichage d'un acte à l'hôtel du département suffit à lui faire acquérir un caractère exécutoire, il ne permet pas cependant, à lui seul, de faire courir le délai de recours. En effet, le Conseil d'Etat a jugé que la publication de l'acte au recueil des actes administratifs (RAA) du département ou la mise en ligne des actes était nécessaire pour déclencher le délai de recours.

La décision confère donc une force juridique nouvelle à la publication, facultative en l'état du droit, des actes sous forme électronique, la rendant de nature à faire courir le délai de recours contre les actes des départements, si cette formalité est accomplie en sus de l'affichage.

Afin de tirer les conséquences de cette décision de principe, la présente circulaire rappelle le droit existant concernant l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales (I) et tire les conséquences de la décision du Conseil d'Etat concernant le point de départ du délai de recours (II), qui reste sans conséquence sur le délai dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer (III).

I. L'entrée en vigueur des actes réglementaires des collectivités territoriales

1 - L'affichage ou la publication conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires.

Dans les communes, pour les actes transmissibles au contrôle de légalité, l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage [...] ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement* ».

Les actes non transmissibles sont régis pour leur part par l'article L. 2131-3 du CGCT, qui fait référence aux mêmes modalités pour l'entrée en vigueur de l'acte.

Ces modalités s'appliquent pour les départements (articles L. 3131-1 et L. 3131-4) et les régions (articles L.4141-1 et L. 4141-4), mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'article L. 5211-3 du code opérant un renvoi vers les dispositions relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes.

2 - Pour certaines catégories de collectivités territoriales, la publication des actes est obligatoire et doit se faire au RAA.

Certaines catégories de collectivités doivent en outre publier leurs actes réglementaires au RAA de manière obligatoire : il s'agit des communes de plus de 3 500 habitants, des départements et des régions.

Ainsi, l'article L. 2121-24 du CGCT dispose que *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État »*.

Les articles L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du même code prévoient une rédaction similaire respectivement pour les arrêtés municipaux à caractère réglementaire, les actes des départements et des régions.

S'agissant des EPCI, la rédaction de l'article L. 5211-47 du CGCT diffère puisqu'elle prévoit une alternative :

« Dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

Ainsi, aucune obligation de publication au RAA n'est mise à la charge des structures intercommunales qui peuvent se borner à l'affichage de leurs actes pour conférer à ces derniers un caractère exécutoire.

3 - La première modalité de publicité accomplie déclenche le caractère exécutoire de l'acte

Si la publication au RAA n'est pas requise (communes de moins de 3 500 habitants, EPCI) ou si la collectivité, ayant l'obligation de publier, affiche l'acte considéré en premier, c'est l'affichage qui le rend exécutoire. Inversement - quelle que soit la collectivité - si l'acte est publié avant l'affichage, c'est la publication qui déclenche l'entrée en vigueur.

Le Conseil d'Etat a ainsi pu juger que *« s'il résulte de l'article L. 2122-29 du même code que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, ces dispositions n'ont pas dérogé au principe fixé à l'article L. 2131-1 de ce code, en vertu duquel la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être l'affichage »* (CE, 25 juillet 2008, n°295799, Sté Francelot).

Dans une autre décision, le CE a également estimé que *« en jugeant que l'arrêté de délégation de fonctions consenti par le maire de Saint-Tropez n'était pas exécutoire au seul motif qu'il n'avait pas été publié dans le recueil des actes administratifs de la commune, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'une erreur de droit », en soulignant que « la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être soit la publication, soit l'affichage »* (CE, 21 mai 2008, n° 284801, Mme Louvard).

II. Le pont de départ du délai de recours contentieux

1 - Contenu de la décision CE du 3 décembre 2018.

Au considérant 4 de sa décision du 3 décembre 2018, la section du contentieux juge que l'affichage d'un acte du département, s'il lui confère un caractère exécutoire, ne peut suffire à constituer le point de départ du délai de recours :

« S'il résulte des dispositions de l'article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales que la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur d'un acte réglementaire pris par une autorité départementale peut être soit la publication, soit l'affichage, l'affichage d'un tel acte à l'hôtel du département ne suffit pas à faire courir le délai de recours contentieux contre cet acte. Sont en revanche de nature à faire courir ce délai soit la publication de l'acte au recueil des actes administratifs du département, dans les conditions prévues aux articles L. 3131-3 et R. 3131-1 du même code, soit sa publication, en complément de l'affichage à l'hôtel du département, dans son intégralité sous forme électronique sur le site internet du département, dans des conditions garantissant sa fiabilité et sa date de publication. »

Ainsi, pour la première fois, la haute juridiction administrative se prononce sur le lien entre caractère exécutoire d'un acte, d'une part, et date de départ du délai de recours, d'autre part, pour conclure à son absence.

La décision du 3 décembre dernier ne fait référence qu'aux actes du département et n'aborde pas le cas des actes des autres collectivités, qu'elles soient ou non soumises à l'obligation de publication au RAA, mais semble pouvoir être étendu aux régions, en ce qu'elle est motivée par la nécessité de renforcer l'accessibilité du droit applicable.

S'agissant des communes, le rapporteur public, Rémi Decout-Paolini, propose, dans ses conclusions, de leur appliquer un traitement différent : pour les communes de plus de 3 500 habitants, comme pour les autres communes, l'affichage, compte tenu de son caractère ancien, historiquement et sociologiquement construit, devrait continuer à constituer une formalité suffisante pour déclencher le délai de recours, alors même que s'applique aux communes de plus de 3500 habitants l'obligation de publication au RAA. La décision du Conseil d'Etat n'apporte cependant pas d'éclairage particulier sur ce point.

2 - Conséquences à tirer de la décision du 3 décembre 2018.

En l'absence d'éléments plus explicites dans la décision du 3 décembre 2018, je vous invite à tenir compte des éléments suivants.

1° Pour les communes et les EPCI

Les communes de moins de 3 500 habitants et leurs EPCI ne sont pas soumises à l'obligation de publication au RAA. Il paraît donc raisonnable d'en déduire que l'affichage suffit à déclencher, à la fois, le caractère exécutoire de l'acte et le délai de recours contre celui-ci : l'affichage semble présenter davantage de garantie d'accessibilité pour le justiciable que dans le cas des actes des départements ou des régions.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, au sujet desquelles la décision du Conseil d'Etat, qui concernait il est vrai un département, reste silencieuse, les conclusions du rapporteur public tendent à leur appliquer un régime identique à celui des autres communes.

Je vous invite donc à considérer que, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, s'agissant des communes et de leurs EPCI, l'affichage suffit à rendre l'acte exécutoire et à faire courir les voies et délais de recours.

2° Pour les départements et les régions

En application de la décision du 3 décembre 2018, l'affichage d'un acte ne peut constituer à lui seul le point de départ du délai de recours.

Constituent le point de départ du délai de recours :

- soit la publication au RAA dans les formes prévues aux articles L. 3131-3 et R. 3131-1 du CGCT ;
- soit la publication, en complément de l'affichage, dans son intégralité, sous forme électronique sur le site internet de la collectivité, dans les conditions garantissant sa fiabilité et sa date de publication prévues aux articles L. 3131-1 et R. 3131-2 du même code.

La périodicité du RAA est prévue par le CGCT : trimestrielle pour les communes (R. 2121-10), mensuelle pour les départements (R. 3131-1) et les régions (R. 4141-1), semestrielle pour les communes des EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants (R. 5211-41). Les recueils sont mis à la disposition du public à la mairie, le cas échéant, dans les mairies annexes, à Paris, Marseille et Lyon dans les mairies d'arrondissement, à l'hôtel du département, à l'hôtel de la région ou au siège de l'établissement public de coopération selon la collectivité auteur de l'acte.

Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel. La diffusion du recueil, sous format papier, peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

Le recueil peut également être diffusé sous forme électronique, dans des conditions de nature à garantir son authenticité, et ne se conçoit qu'en complément de la version papier. Si la collectivité décide de se saisir de cette faculté, la version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite (L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3, L. 4141-1).

Ces solutions s'appliquent également aux établissements publics de coopération dont un département ou une région est membre.

3° Le développement de la mise en ligne sur les sites internet des collectivités

Bien que la mise en disposition des actes sous cette forme revête un caractère facultatif, la décision du 3 décembre dernier du Conseil d'Etat lui confère un caractère suffisant à pallier l'insuffisance de formalité de publicité du seul affichage.

Je tiens donc à attirer votre attention et en particulier celle du département sur ce point dans la mesure où la périodicité de la publication du RAA peut être de nature à retarder de plusieurs semaines ou de plusieurs mois le point de départ du délai de recours contre l'acte considéré, quand bien même il aurait été affiché, et de leur rappeler les modalités de la publication des actes sur leur site internet afin que cette publication puisse déclencher les délais de recours contentieux.

Le CGCT définit les conditions dans lesquelles, quand elles souhaitent mettre en oeuvre cette possibilité, les collectivités publient par voie électronique les actes pris par les collectivités territoriales. En application des articles R. 2131-1-A, R. 3131-2 et R. 4141-2 de ce code, ces actes doivent être publiés dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. Il est également précisé que la version électronique de ces actes comprend la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur.

Ces conditions réglementaires apportent cependant des précisions nécessaires, mais non suffisantes pour déclencher le délai de recours contentieux. Lorsque l'acte est publié sous forme électronique préalablement à sa publication au RAA, et conformément aux préconisations du Conseil d'Etat, la publication doit en outre être assurée dans des conditions garantissant sa fiabilité, ce qui recouvre essentiellement les conditions définies dans ces dispositions réglementaires du CGCT, mais également sa date de publication. Sans possibilité de garantir la date de publication de l'acte sur internet, les délais ne commenceraient à courir qu'à compter de la publication de l'acte au RAA.

III. Le délai dont dispose le préfet pour déférer

Il convient de souligner que cette décision est sans effet sur le délai dont dispose le représentant de l'Etat pour déférer un acte des collectivités puisque le dispositif prévu aux articles L. 2131-6 (communes), L. 3132-1 (départements) et L. 4142-1 (régions) prévoit expressément que le délai de recours du préfet est de deux mois à compter de la transmission, hors prorogation éventuelle en cas de recours gracieux.

Cette lecture a été confirmée par la haute juridiction administrative dans une décision du 6 juillet 2007, *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux*, n° 298744.

A cette occasion, le Conseil d'Etat précise en effet que le point de départ du recours contentieux est la date :

- à laquelle l'acte a été reçu par le préfet de département en préfecture ;
- ou à laquelle l'acte a été reçu par le sous-préfet d'arrondissement compétent en sous-préfecture ;
- ou encore à laquelle le texte intégral de l'acte a été porté à sa connaissance par les services de l'État placés sous son autorité, par exemple par une direction départementale des territoires.

Par ailleurs, le CE considère que le délai ne court que sous réserve de la complétude du dossier transmis. En effet, pour que le contrôle soit effectif, le représentant de l'État doit pouvoir apprécier la portée et la légalité de l'acte, ce qui suppose de disposer du texte intégral et, le cas échéant, de ses documents annexes (CE 13 janvier 1988, *Mutuelle Générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*).

Mes services restent à votre disposition pour toute demande portant sur ce sujet.

Bien cordialement

La Préfète,
Pour la Préfète,
Le Secrétaire Général



Régis ELBEZ

Annexe : synthèse

	Point de départ et délai	Référence
Entrée en vigueur des actes réglementaires	Publication ou affichage	Article L. 2131-1 CGCT
Délai de recours contentieux	Communes et EPCI : à compter de l'affichage <i>NB : pour les communes de plus de 3 500 habitants : sous réserve de l'appréciation souveraine du juge</i>	Article L.2121-24 CGCT
	Départements et régions : <ul style="list-style-type: none"> • soit publication au RAA dans les conditions des articles L. 3131-1 et R. 3131-1 du CGCT • soit <u>publication intégrale sur Internet+ affichage</u> 	CE, 3 décembre 2018 Articles L. 3131-1 CGCT
Déféré préfectoral	Deux mois à compter de la transmission, hors prorogation liée au recours gracieux.	Articles L. 2131-6, L. 3131-1 et L. 4142-1 CGCT

