

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Paris, le 30 MAI 2005

Sous-Direction des Compétences
et des Institutions Locales

Référence à rappeler : FC
Affaire suivie par : M. CHAMBON
■ : 01.49.27.37.94
☎ : 01.49.27.40.06

**Le directeur général
des collectivités locales**

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

Objet : Circulaire relative à la mise en œuvre de la dématérialisation du contrôle de légalité

P.J. : - extraits du projet de cahier des charges de la télétransmission
- une convention type

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités prévoit en son article 139 que les actes des autorités décentralisées soumis au contrôle de légalité puissent être transmis par la voie électronique au représentant de l'Etat.

La présente circulaire présente les conditions dans lesquelles vous pouvez proposer aux collectivités locales de recourir à ce nouveau procédé de transmission qui s'inscrit dans une démarche générale de modernisation du contrôle de légalité.

Le décret d'application de l'article 139 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 tendant à définir les conditions de la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité a été publié au *Journal Officiel* du 8 avril 2005 (décret n° 2005-324 du 7 avril 2005).

La parution de ce texte marque le début de la mise en œuvre de la dématérialisation du contrôle de légalité dont la présente circulaire rappelle les principes et vous précise les modalités pratiques de son déploiement.

I . Le rappel des principes de la dématérialisation du contrôle de légalité

Conçue dans le cadre de l'application ACTES (*Aide au contrôle de légalité dématérialisé*), développée par la Direction des systèmes d'information et de communication et la Direction générale des collectivités locales, la dématérialisation du contrôle de légalité consiste à la fois :

- à permettre aux collectivités territoriales de vous transmettre par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité ;
- à mettre à la disposition de vos services une application (dite application « métier ») permettant un suivi dématérialisé de l'exercice de ce même contrôle.

Ce projet doit donc être considéré comme un des leviers du développement de l'administration électronique et constitue une opportunité supplémentaire de moderniser la fonction du contrôle de légalité dans vos services.

1.1. les principes de la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité

Sur la base de l'article 139 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les collectivités décentralisées peuvent choisir d'effectuer la transmission de leurs actes soumis au contrôle de légalité par la voie électronique.

La télétransmission - qui doit s'opérer selon les modalités fixées par le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 - produit donc les mêmes effets que la transmission matérielle prévue par le code général des collectivités locales mais elle constitue une possibilité offerte aux collectivités et non une obligation.

L'architecture générale du dispositif de la télétransmission repose sur l'existence de deux sphères de responsabilité : l'une placée sous la responsabilité de l'Etat et l'autre sous celle des collectivités. Ces deux sphères communiquent entre elles en échangeant des informations conformes à une norme d'échange.

Pour la sphère relevant de l'Etat, le ministère de l'intérieur a mis en place une plate forme de réception des actes à partir de laquelle les accusés de réception seront automatiquement adressés aux collectivités et les actes transmis aux sites d'exercice du contrôle de légalité que vous aurez désignés (préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux pour les affaires régionales).

Pour accéder à cette plate forme, les collectivités décentralisées doivent recourir à un « dispositif de télétransmission » :

- soit mis en oeuvre au sein leur propre système d'information, et pour leur usage exclusif ;

- soit en ayant recours à des « tiers de télétransmission » qui assureront le dépôt des actes sur la plate-forme de réception pour le compte de plusieurs collectivités et mettront en oeuvre des fonctionnalités telles que l'identification complète des actes, leur signature électronique par les élus ou leur délégataire, l'authentification des agents qui télétransmettent, la possibilité d'acheminer ces actes à toute heure vers la plate forme du ministère et la restitution aux collectivités des accusés de réception dûment datés aux jours ouvrables.

Dans les deux cas, le dispositif utilisé par les collectivités doit être conforme au cahier des charges de la télétransmission établi par le ministère de l'intérieur et approuvé par arrêté ministériel. Ce cahier des charges – dont le préambule est annexé à la présente circulaire - a pour objet principal de définir la norme d'échange précitée et rendue publique sur le site de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

Chaque collectivité souhaitant pouvoir transmettre par la voie électronique ses actes doit passer une convention avec vos services afin que vous puissiez vous assurer que le dispositif utilisé par la collectivité a reçu une homologation garantissant sa conformité à la norme d'échange. Cette convention est aussi destinée à vous permettre de définir avec chaque collectivité le champ et les modalités pratiques de la télétransmission. Un modèle de convention type est joint en annexe à la présente circulaire.

La liste des dispositifs de télétransmission homologués sera consultable sur le site intranet de la direction générale des collectivités locales (<http://dgcl.mi>)

1.2. l'application de suivi de l'exercice du contrôle de légalité

La dématérialisation du contrôle de légalité consiste également en la mise à disposition de vos services d'une application destinée à suivre l'exercice de ce contrôle.

Cette application pourra être utilisée par vos services dès lors qu'ils seront connectés à la plate forme y compris pour traiter des actes qui n'auraient pas été télétransmis. Si vous souhaitez qu'il en soit ainsi, il conviendra alors de procéder à une saisie manuelle des informations relatives aux actes dont le suivi et l'examen pourront ainsi être dématérialisés.

1.3. l'équipe de projet

Depuis le début de l'expérimentation une équipe projet, commune à la Direction générale des collectivités locales, à la Direction de la modernisation et de l'action territoriale et à la Direction des systèmes d'information et de communication, assure la finalisation de l'application, la poursuite de l'expérimentation et la préparation du déploiement.

Vos services trouveront une présentation du projet et de son état d'avancement sur le site intranet de la direction générale des collectivités locales (<http://dgcl.mi>).

II . Le calendrier de mise en œuvre de la dématérialisation du contrôle de légalité

Les premiers départements à être raccordés, à titre expérimental, à l'application sont ceux ayant directement participé à la mise en place et aux tests du dispositif depuis ces derniers mois.

Dans ce prolongement, le déploiement de l'application sur l'ensemble du territoire se fera de manière progressive en fonction de la montée en puissance de la plate forme dont la capacité doit être compatible avec la volumétrie estimée des flux de transmission de l'ensemble des départements. Il est ainsi envisagé une première vague de raccordement, au cours du second semestre 2005, qui pourrait concerner, à titre expérimental, une demi douzaine de départements ayant déjà engagé les premières démarches utiles en ce sens. Un déploiement définitif et complet est également conditionné par la mise en place d'une procédure d'homologation des dispositifs de télétransmission conforme au décret du 7 avril 2005.

Le déploiement de l'application sur l'ensemble du territoire doit s'effectuer, dans ces conditions, entre 2006 et 2007.

Dans cette perspective, la présente circulaire vous apporte les premières informations utiles pour vous permettre de préparer votre département au raccordement de l'application.

En fonction de l'état d'avancement de cette phase préparatoire - dont vous tiendrez informé l'équipe de projet - la date de raccordement de votre département pourra être programmée en concertation avec celle-ci.

III . Les étapes préalables au raccordement de votre département à l'application

3.1. Vérification de la capacité technique de vos services à être raccordés à l'application

Il vous appartient, en premier lieu, de vérifier que les sites d'exercice du contrôle de légalité relevant de votre autorité (préfecture, sous-préfectures, SGAR) disposent de l'équipement nécessaire pour pouvoir être raccordés à l'application et l'utiliser.

Cette vérification portera sur l'état de votre parc informatique (micro-ordinateurs, logiciels disponibles) et les débits de votre accès au réseau RGT du ministère. S'agissant des logiciels, il convient de vous assurer de la disposition de logiciels du type *Internet Explorer* (version 6) et *Acrobat Reader* (version 5 au moins). A cet égard, des tests sont en cours pour vérifier que l'application puisse être utilisée avec le navigateur Internet libre « *Firefox* », alternative possible à *Internet Explorer*.

Dans ce prolongement, vous aurez intérêt à désigner un référent qui sera le correspondant de l'équipe de projet du ministère et l'interlocuteur des collectivités raccordées au dispositif. Il conviendrait que ce référent soit familier de l'exercice du contrôle de légalité tout en ayant une appétence pour les questions informatiques lui permettant de dialoguer avec le SDSIC en vue de la mise en place de l'application.

3.2. Constitution d'un échantillon de collectivités territoriales candidates

Sur la base du principe du volontariat, il vous appartient d'identifier un échantillon de collectivités territoriales ou d'autorités décentralisées (EPCI, CDG ...) candidates à la télétransmission de leurs actes.

Il est recommandé que cet échantillon regroupe entre une demi douzaine et une douzaine de collectivités parmi lesquelles il serait utile de trouver une ou plusieurs collectivités susceptibles de jouer un rôle d'entraînement vis-à-vis des autres collectivités de votre département.

A cet égard, il est fortement souhaitable que ce premier échantillon comprenne le conseil général, et le conseil régional pour les départements chef-lieu de région, la principale collectivité du département (commune chef-lieu) ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale ayant un rôle structurant dans votre département qu'il s'agisse d'une communauté urbaine, de communautés d'agglomération ou de communautés de communes.

Votre attention est également attirée sur l'utilité qu'il peut y avoir à compter dans ce premier échantillon des établissements tels que les centres de gestion dont la proximité et le rôle pédagogique peuvent se révéler déterminant dans l'appropriation par les autres collectivités des procédures de l'administration électronique.

3.4. Installation d'un comité de pilotage

Une fois constitué un premier échantillon de collectivités territoriales candidates à la télétransmission, vous serez en mesure d'installer un comité de pilotage qui vous permettra de réunir périodiquement les différents partenaires impliqués dans la dématérialisation du contrôle de légalité.

Pour être utile dans la préparation puis le suivi de la télétransmission des actes, il serait souhaitable que ce comité comprenne :

- les représentants de la préfecture et des sous-préfectures concernées ;
- les représentants des collectivités territoriales et autres autorités décentralisées candidates à la télétransmission ;
- la ou les associations départementales de maires ;
- les services déconcentrés de l'Etat concernés par l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire ;
- les éventuels partenaires choisis par les collectivités comme tiers de télétransmission et prestataires de services informatiques.

Il vous est recommandé d'installer ce comité dès que l'échantillon de collectivités aura pu être constitué de manière à consacrer cette première réunion à :

- une appropriation commune des supports juridique et technique de la télétransmission ;
- la détermination d'un calendrier prévisionnel de mise en place de l'application tenant compte des contraintes de chaque partenaire ;

- la formulation des différentes questions ayant vocation à être traitées dans le cadre des conventions entre vos services et chacune des collectivités candidates.

Par la suite, ce comité de pilotage vous permettra de suivre la préparation de la mise en place de la télétransmission et son fonctionnement.

3.5. La préparation des conventions

Pour être en situation de conventionner avec vos services, chaque collectivité territoriale candidate à la télétransmission devra préalablement avoir fait le choix de son mode de raccordement à la plate forme de réception des actes.

Le dispositif qu'elle retiendra (qu'il y ait recours ou non à un tiers de télétransmission) devra être déclaré conforme au cahier des charges du ministère sur la base d'une procédure d'homologation dont les modalités doivent être définies par arrêté ministériel.

Il conviendra par ailleurs que vous identifiez avec chaque collectivité les catégories d'actes faisant l'objet d'une transmission par voie électronique. La convention vous permettra en effet de définir de manière précise, pour chaque collectivité :

- les catégories d'actes transmis par la seule voie électronique ;
- les catégories d'actes pouvant être transmis concurremment par la voie électronique ou sur support papier ;
- les catégories d'actes éventuellement exclues de la télétransmission.

Dans ce prolongement, vos services devront sensibiliser les collectivités concernées à la nécessité de convenir d'une nomenclature des actes télétransmis. Si le cahier des charges du ministère définit, au niveau national, les deux premiers niveaux (matières et sous-matières) de cette nomenclature qui devront obligatoirement être respectés, il vous appartiendra de définir les niveaux suivants.

L'enjeu étant d'obtenir de la part des collectivités le respect de cette nomenclature lors de la télétransmission des actes, vous avez intérêt à conduire ce travail de définition en concertation avec les dites collectivités. Cette nomenclature doit être assez précise pour servir de critère discriminant dans l'attribution des actes aux différents agents de vos services en charge du contrôle de légalité sachant néanmoins qu'une trop grande précision pourrait se révéler dissuasive à l'égard des collectivités.

3.6. La désignation et le rôle des administrateurs locaux

A l'instar de la désignation d'un référent du projet, la nomination d'un administrateur local pour chaque site de réception des actes (préfecture, sous-préfectures et éventuellement SGAR) doit être envisagée parmi les cadres de votre direction des relations avec les collectivités locales (DRCL).

Chacun de ces administrateurs locaux sera en effet chargé, dans les jours précédents le raccordement, de procéder aux paramétrages locaux de l'application afin que celle-ci soit conforme à l'organisation de l'exercice du contrôle de légalité dans vos services.

En pratique, il reviendra notamment à l'administrateur local de chaque site d'identifier les utilisateurs de l'application et de définir leur profil métier. Il déclinera également dans l'application l'organisation des différents services auxquels vous avez décidé de confier l'exercice du contrôle de légalité.

Cela signifie que vous aurez tout intérêt à faire précéder le raccordement de votre département à l'application d'une réflexion sur la stratégie et les conditions d'exercice de ce contrôle (exercice du contrôle de légalité par thèmes, par zones géographiques ou catégories de collectivités ; répartition entre préfecture et sous-préfecture et le cas échéant SGAR ; pratique éventuelle de pôles inter services ...).

3.7. La formation des personnels de préfecture et de sous-préfectures

Pour vous accompagner dans la mise en place et l'utilisation de l'application, des modules de formation sont en cours de conception. Un module sera dédié aux administrateurs locaux (2 jours de formation), un autre étant réservé à un échantillon de futurs utilisateurs de l'application.

Ces formations seront dispensées par des formateurs relais de la sous-direction du recrutement et de la formation au fur et à mesure du calendrier de déploiement de l'application. Afin de capitaliser ces actions de formation et de transmettre la compétence aux autres agents, il pourrait être utile que vous favorisiez l'identification de « personnes ressources » au sein de vos services. Ces « personnes ressources » auront également pour rôle, une fois l'application mise en service, de fournir un premier niveau de support pour les utilisateurs.

Cette démarche tendant à mutualiser la connaissance et la pratique de l'application sera d'autant plus efficace si elle est conduite avec les préfectures des départements limitrophes au vôtre. Il serait ainsi concevable que dans chaque région plusieurs « personnes ressources » puissent relayer les actions d'appropriation de l'application auprès des personnels des préfectures et des sous-préfectures.

IV . Le raccordement de votre département à l'application

Dès lors que vous aurez accompli ces étapes préalables, vous saisirez l'équipe de projet pour solliciter le raccordement de votre département à l'application.

Une fois la date prévisionnelle de ce raccordement fixée, la convocation d'un comité de pilotage peut s'avérer utile pour expliquer à chaque partenaire le calendrier et le déroulement des opérations de mise en service.

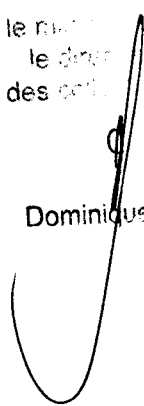
Vous vérifierez également que les projets de convention puissent être signés dans des délais raisonnables.

Dans les jours précédents la mise en service de l'application dans votre département, le ou les administrateurs locaux procéderont aux paramétrages locaux en liaison avec l'équipe de projet du ministère.

L'assistance aux utilisateurs de vos services sera assurée sur le plan technique par la direction des systèmes d'information et de communication et, pour les questions juridiques et relatives à l'utilisation de l'application, par le bureau du contrôle de légalité de la direction générale des collectivités locales.

Une aide en ligne a également été conçue à l'intention de vos services utilisateurs, de l'application.

Pour le ministre de l'Intégration,
le directeur général
des collectivités locales


Dominique SCHMITT