



**Département Administration  
et gestion communale**

GA/AH/Note 142

Affaire suivie par Geoffroy ADAMCZYK (01 44 18 13 79)

**ALLEGEMENT DES ACTES DE RESSOURCES HUMAINES  
SOU MIS AU CONTROLE DE LEGALITE A COMPTE R DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2010**

*Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, la liste des actes de ressources humaines soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité est allégée. Une réforme à l'impact limité pour les collectivités.*

**Rappel de l'état du droit jusqu'au 31 décembre 2009**

L'article L 2131-1 du code général des collectivités territoriales pose le principe d'une exécution de plein droit des actes pris par les autorités communales notamment dès leur transmission au représentant de l'Etat, Préfet ou Sous-préfet.

Toutefois, tous les actes ne sont pas soumis à cette obligation de transmission. Seuls ceux figurant à l'article L 2131-2 sont concernés au nombre desquels figurent certains relatifs aux ressources humaines :

- toutes les délibérations du conseil municipal (L 2131-2-1°) et donc par voie de conséquence toutes celles touchant aux ressources humaines (création et suppression de poste, fixation du régime indemnitaire, temps de travail, régime des astreintes,...),
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel.

**Quel état du droit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 ?**

La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, dite loi WARSMANN, a dans son article 120 autorisé le gouvernement à modifier par voie d'ordonnance la liste des actes figurant à l'article L 2131-2 pour une durée de 9 mois.

C'est en application de cette loi que l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité (JO du 18 novembre 2009) a été prise.

Cette ordonnance allège encore un peu plus la liste des actes de ressources humaines soumis à l'obligation de transmission.

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010**, sont exclues du champ des actes à transmettre au contrôle de légalité les **délibérations** relatives :

- aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires,
- à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion,
- aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010**, sont exclues du champ des actes à transmettre au contrôle de légalité les **décisions individuelles** relatives à :

- l'avancement de grade,
- la mise à la retraite d'office,
- la révocation des fonctionnaires.

Aussi les décisions individuelles de ressources humaines à transmettre se limiteront aux :

- arrêtés de nominations des fonctionnaires : recrutement direct, suite à mutation ou à détachement, promotion interne (accompagnés dans ce cas de la liste d'aptitude), emplois fonctionnels,...
- arrêtés prononçant la mise à disposition d'un fonctionnaire au profit d'une organisation internationale intergouvernementale, d'un Etat étranger ou d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes (art.1-II du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition),
- contrats ou arrêtés de recrutement des agents non titulaires sur emplois permanents,
- arrêtés de licenciement des agents non titulaires.

Officiellement ne sont donc conservées comme obligatoirement soumises à la vérification de l'Etat que les décisions et délibérations touchant aux « *garanties fondamentales de la fonction publique et au principe de parité entre les fonctions publiques telles que les délibérations fixant le régime indemnitaire et les avantages en nature, celles relatives au temps de travail ou encore celles relatives à l'action sociale et à l'aide à la protection sociale complémentaire* »<sup>1</sup>.

### **Quelles conséquences pour les communes ?**

Même si les actes de ressources humaines sont d'une importance première pour la sécurité juridique de la carrière d'un agent, porteurs de droits et très souvent à l'origine d'une dépense communale, il n'en demeure pas moins qu'ils ne figurent pas au nombre des actes difficiles à prendre ou relevant d'opérations complexes.

Pour la plupart, il s'agit désormais d'actes produits mécaniquement par les systèmes informatiques de ressources humaines, à la survenance quasi-automatiques et non juridiquement contestables ou déjà entourés de garanties procédurales (avis de la commission administrative paritaire ou du comité technique paritaire par exemple).

D'ailleurs les observations des services chargés du contrôle de légalité dans ce domaine ont connu une baisse constante et significative depuis 2000 : « *en matière de personnel, il s'agit...d'une tendance qui se confirme au fil des années. Cette gestion, très encadrée, est de mieux en mieux maîtrisée par les collectivités* ».<sup>2</sup>

En concentrant ses efforts de contrôle de légalité sur les actes jugés plus sensibles, plus complexes ou primordiaux<sup>3</sup>, l'Etat allège donc les obligations des collectivités sur le champ de la fonction publique territoriale.

On peut toutefois s'attendre à un délai de réactivité des collectivités dépassant le 1<sup>er</sup> janvier 2010 notamment pour les plus petites, comme l'ont montré les allègements précédents.

On peut également s'attendre à ce que le rôle de conseil et de précontentieux des préfetures ne disparaisse pas, comme l'ont montré les allègements précédents.

Dans tous les cas, la disparition du rôle « arbitral » du contrôle de légalité sur les actes concernés par cette réforme<sup>4</sup> obligera les collectivités à davantage de vigilance si elles ne veulent pas voir s'accroître le recours au juge contre des actes de gestion de personnel et ainsi voir modifier la nature des relations sociales entre employeur et employé.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 nov. 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité (JO, 18 nov. 2009). *Sans s'attarder sur le contenu réel de ces garanties fondamentales, on pourra prosaïquement s'étonner que les décisions de licenciement des agents titulaires (discipline, abandon de poste, inaptitudes physiques, non titularisation, insuffisance professionnelle) soient exclues du contrôle alors qu'elles sont maintenues pour les agents non titulaires ; on pourra s'étonner de l'absence totale de contrôle sur toute la procédure des avancements de grade puisque ni la délibération fixant les ratios ni les actes de nominations ne sont plus transmissibles.*

<sup>2</sup> DGCL, 19<sup>e</sup> rapport remis du Gouvernement au Parlement en application de l'art L. 2131-7 sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ; Années 2001, 2002, 2003, janv. 2004, p.16, 24-28, la documentation française. Pour confirmation de cette tendance, cf., 20<sup>e</sup> rapport au Parlement Années 2004, 2005, 2006, janv. 2008, la documentation française.

<sup>3</sup> Cf. P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, janv. 2000, proposition n°111, la documentation française ; Rapport, Rapport au Président de la République préc. & rapports 2003 et 2007 préc. (p.33). Mission interministérielle, *Audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, juil. 2003 ; IGA, *Audit de modernisation sur l'organisation du contrôle de légalité*, janv. 2007.

<sup>4</sup> 80% des observations se traduisent par des retraits ou modifications des actes transmis, or les actes de gestion de personnel constituent la première source de recours contentieux pour les préfetures (cf. 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> rapports précités, annexes).

<sup>5</sup> G. Koubi, *Ordonnance n° 2009-1401 du 17 nov. 2009 - simplification de l'exercice du contrôle de légalité : un contrôle de légalité mis à la charge de l'agent public*, (<http://koubi.fr>).