REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Manuel pratique de contrôle de légalité des actes des Collectivités territoriales décentralisées à l'usage des Représentants de l'Etat

Janvier 2017

Les opinions exprimées dans cette publication
ne reflètent pas nécessairement celles
de la Commission Européenne

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION

LE MOT DU MINISTRE

La gouvernance territoriale et la décentralisation se trouvent actuellement au cœur de la politique publique malagasy. Ainsi, le Gouvernement, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National de Développement, a relevé le défi de fixer un double objectif en matière d'administration territoriale, dont le raffermissement de l'autorité de l'Etat et le renforcement de l'autonomie administrative et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Notre département s'est engagé, depuis 2014 au renouvellement, à l'opérationnalisation et à la consolidation du cadre juridique de la décentralisation et de la déconcentration. Ces efforts aboutissent actuellement à la production de manuels pratiques en appui, mis à la disposition des Représentants de l'Etat ainsi qu'aux Responsables territoriaux des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le présent manuel constitue ainsi :

- d'une part, un outil de travail qui apporte les précisions et les clarifications nécessaires sur le contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées, lequel doit être exercé objectivement et uniformément dans chaque Circonscription administrative territoriale,
- et d'autre part, un encadrement visant la bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires locales.

Il va sans dire que le manuel fera l'objet de mise à jour systématique qui tient compte de l'évolution de l'environnement juridique à laquelle je vous invite à apporter pleinement votre contribution.

Je tiens à témoigner ma reconnaissance à l'Union Européenne pour son précieux soutien à travers le Programme « Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe » (NDF), ainsi qu'au Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) pour son assistance technique dans la mise en œuvre du projet qui a permis la réalisation de ce manuel.

J'invite ainsi tout un chacun à s'approprier cet ouvrage et à en faire bon usage pour le plein succès qu'il mérite.

MAHAFALY Solonandrasana Olivier
Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation

TABLE DES MATIÈRES

I. LES FONDEMENTS DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DES CTD 9

I.1. Principes généraux 9
I.1.1. Qu'est-ce qu'on entend par la notion de contrôle ? 9
I.1.2. Distinction entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori 10
I.1.3. Distinction entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité 10
I.1.4. Distinction entre le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel 11
I.2. Le cadre juridique du contrôle de légalité à Madagascar 12

II. LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE DE LEGALITE 15

II.1. Quels sont les actes soumis à l'obligation de contrôle du Représentant de l'Etat ? 15
II.2. Quels sont les actes non soumis à l'obligation du contrôle de légalité ? 17
II.2.1. Actes pris au nom de l'Etat 17
II.2.2. Actes de gestion privée 18
II.3. Quelles sont les autorités en charge du contrôle de légalité ? 19
II.4. Procédure de transmission des actes 20

III. PROCEDURE DE CONTROLE DES ACTES DES CTD 22

III.1. Procédure de contrôle des actes administratifs 22
III.1.1. Contrôle de la légalité externe de l'acte 22
III.1.1.1. Présentation de l'acte 22
III.1.1.2. Compétence de l'auteur 24
III.1.1.3. Date d'établissement de l'acte 27
III.1.2. Le contrôle de la légalité interne de l'acte 27
III.1.2.1. S'assurer de la conformité de l'acte avec les textes en vigueur 28
III.1.2.2. S'assurer de l'inexistence d'un détournement de pouvoir 30
III.2. Le contrôle des documents budgétaires 30
III.2.1. Contrôle du budget primitif 31
III.2.1.1. Le contrôle des éléments de forme 31
III.2.1.1.1. La transmission préalable au contrôle financier 31
III.2.1.1.2. Le respect des délais prévus pour la session budgétaire 31
III.2.1.1.3. Contrôle des vices de forme 32
III.2.1.1.4. Les annexes du budget 32
III.2.1.1.5. La nomenclature budgétaire 33
III.2.1.2. Contrôle du contenu du budget 34
III.2.1.2.1. Vérifier les calculs 34
III.2.1.2.2. Vérifier la sincérité des inscriptions budgétaires 34
III.2.1.2.3. Vérifier l'équilibre réel du budget 35
III.2.1.2.4. Vérifier l'inscription des dépenses obligatoires 37
III.2.1.2.4.1. Liste des dépenses obligatoires 37
III.2.1.2.4.2. Procédure en cas d'omission d'une dépense obligatoire 38
III.2.1.2.5. Vérifier la régularité des recettes 39
III.2.1.2.6. Vérifier la régularité des dépenses 39
III.2.1.2.7. Vérifier les principes classiques du droit budgétaire : 40
III.2.2. Le contrôle des budgets additionnel et rectificatif 40
III.2.3. Le contrôle du compte administratif 41
III.3. Le Contrôle de l'acte contractuel des marchés publics 42
III.4. Contrôle spécial des actes pris dans le cadre de la gestion foncière (BIF) 42

IV. LES SUITES DES RESULTATS DU CONTROLE DE LEGALITE 45

IV.1. La phase pré- juridictionnelle 45
IV.1.1. Démarches préalables avant la saisine éventuelle du juge 45
IV.1.2. Les possibilités offertes à la CTD 45
IV.2. La phase contentieuse 46
IV.2.1. Qui doit introduire le recours ? 46
IV.2.2. Devant quelle juridiction est formé le recours ? 47
IV.2.3. Quelles sont les règles de procédures ? 48
IV.2.3.1. Caractères généraux de la procédure 48
IV.2.3.2. Recours pour excès de pouvoir 48
IV.2.3.2.1. La requête 48
IV.2.3.2.1.1. Forme de la requête 48
IV.2.3.2.1.2. Contenu de la requête 48
IV.2.3.2.1.3. Les délais 49
IV.2.4. Le recours est-il suspensif de l'acte ? 49
IV.2.5. Qui représente la CTD auprès du Tribunal ? 50
IV.2.6. Comment faire appel de la décision du juge ? 51

V. L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LEGALITE 53

V.1. De la réception des actes 53
V.2. Du suivi du courrier 54
V.3. Démarches à entreprendre pour l'examen des actes 55
V.4. De la documentation 56
V.5. Dispositions pratiques à prendre suite à l'examen des actes 56
V.6. Des dispositions à prendre en amont pour éviter le déféré 57
V.7. Partage des rôles dans la chaîne de Contrôle de légalité 59

ANNEXES

- Modèles recours précontentieux et contentieux 62
  - Modèle de lettre d'observations 62
  - Modèle de recours en annulation 63
  - Modèle de demande de sursis à exécution 64
- Fiches de contrôle 65
  - Actes de l'exécutif 65
  - Actes du conseil 67
  - Budget primitif 69
  - Compte administratif 71

Canevas de rapport annuel de contrôle de légalité 73

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 74

INTRODUCTION

Tout au long des cinquante dernières années, l'Etat malgache a essayé différentes formes de décentralisation administrative au gré des régimes politiques que le pays a connus. C'est ainsi que celle-ci a évolué d'une décentralisation fortement arrimée au pouvoir central, sous l'empire des lois de 1960, à travers un contrôle de tutelle tant sur les actes des collectivités territoriales que sur les personnes, à un système où la tutelle s'exerce non pas par le pouvoir central, mais par une collectivité territoriale sur une autre, dans le cadre de ce qu'on appelait à cette époque « le centralisme démocratique ». A partir des années 1990, la tutelle prend progressivement une forme plus souple, le contrôle s'exerçant de plus en plus a posteriori, même si, dans un premier temps, l'Etat a maintenu tout de même, un contrôle a priori des actes financiers.

Il faudra attendre les années 2000, et surtout le tournant amorcé à partir de 2014 pour voir la décentralisation prendre de l'ampleur, tant au plan de la pluralité des niveaux territoriaux de décentralisation qu'au niveau des compétences accordées aux Collectivités Territoriales Décentralisées et de leur marge de liberté.

Ainsi la Constitution de la IV République, du 11 décembre 2010, proclame (article 144) que « les Collectivités Territoriales Décentralisées s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi ».

Il s'en suit une impressionnante activité normative en accompagnement de la décentralisation qui voit surgir de nombreux textes dont les plus importants sont :

- la Loi Organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires,
- la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 modifiée par la loi n°2015-008 du 1er avril 2015 relative aux ressources des CTD, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, et
- la Loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la Représentation de l'Etat.

Parallèlement au renforcement de son assise juridique, la décentralisation devient aussi une préoccupation nationale majeure, exprimée dans la vision du Président de la République, **« Madagascar une Nation moderne et prospère »** et traduite dans la Politique Générale de l'Etat (PGE) , elle-même déclinée dans le Programme National de Développement (PND) 2015-2019.

Le PND souligne la faiblesse de la gouvernance due à « la lenteur et les tergiversations dans la mise en œuvre de la décentralisation effective et l'absence d'une prise de décision politique ferme concernant le transfert de compétences et de ressources.... et ce, malgré l'abondance des textes juridiques et réglementaires élaborés à cet effet ».

C'est dire que la gouvernance en général et territoriale en particulier se trouve aujourd'hui au cœur des politiques publiques du gouvernement malgache qui entend, ce faisant **« accélérer le processus de décentralisation et la mise en œuvre d'un Programme de renforcement et d'appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et aux services techniques déconcentrés (STD)** [1] **»** .

Cette préoccupation est notamment reflétée au niveau de l'Axe 1 du PND : « Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, **Décentralisation**, Démocratie, Solidarité nationale » et son Axe 3 : « Croissance inclusive et **ancrage territorial du développement** ».

Mais si la décentralisation est désormais un choix irréversible, l'Etat malgache n'en reste pas moins un Etat unitaire qui entend assumer pleinement son rôle régalien pour assurer une application harmonieuse de la norme juridique sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que l'article 140 de la loi fondamentale malgache, dispose : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional... ». Même s'il reconnait aux Collectivités Territoriales Décentralisées la libre administration, l'Etat reste donc seul détenteur des intérêts nationaux et c'est pour cela que l'article 144 de la Constitution, ajoute (alinéa 2) que les délibérations de ces dernières « ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires ». L'Etat entend par là, préserver l'équilibre subtil entre autonomie locale et légalité nationale. C'est à ce titre qu'il se réserve l'exercice du contrôle a posteriori de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées, à travers ses représentants territoriaux. Ces derniers sont, par conséquent, investis d'une mission fondamentale d'accompagnement des Collectivités Territoriales Décentralisées non seulement en veillant à la conformité de leurs actes avec les lois et règlements en vigueur, dans des conditions convenables de sécurité juridique et au seul profit de l'intérêt général, mais en leur prodiguant, au besoin, conseil et assistance.

Plus l'Etat se décentralise donc, plus le contrôle de légalité doit être institutionnalisé. C'est dans le souci de mieux structurer ce contrôle a posteriori que le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID) , en partenariat avec le projet « Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe (NFD) », financé par l'Union européenne et qui

1 Document PND, 2 avril 2015.

constitue un instrument majeur du Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA) , a commandité le présent manuel de contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le manuel vise à doter les représentants territoriaux de l'Etat d'un outil pratique de contrôle des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) . Il entend plus particulièrement :

- mettre à la disposition des représentants territoriaux de l'Etat et à leurs collaborateurs un outil pratique pour assurer, dans les meilleures conditions possibles, leur mission de contrôle de légalité ;
- servir de document pédagogique, en complément des autres outils techniques élaborés ou en cours d'élaboration dans le cadre du NFD, pour la formation des acteurs locaux (élus, personnel des CTD et STD) sur leurs tâches et missions en rapport avec le contrôle de légalité afin de prévenir, autant que possible, les erreurs qui peuvent conduire à des écarts par rapport à la réglementation en vigueur et éviter ainsi des litiges en aval ;
- permettre une meilleure systématisation des pratiques de contrôle de légalité des actes des CTD conformément à l'esprit de l'Etat unitaire qui commande l'uniformité à la fois de la règle de droit et de son application équitable sur l'ensemble du territoire national.

Plus globalement, au-delà de sa portée légaliste et technique, le présent manuel a une vocation plus générale de mise à la disposition des acteurs locaux d'un instrument adéquat pour une meilleure transparence de la gestion publique locale.

Afin de mieux répondre aux objectifs qui lui sont assignés, le manuel, s'articule autour de cinq sections :

- Les fondements du contrôle de légalité des actes des CTD ;
- Le champ d'application du contrôle de légalité ;
- La procédure du contrôle des actes tant administratifs que budgétaires ;
- Les suites des résultats du contrôle légalité ;
- L'organisation du contrôle de légalité.

Par ailleurs, des outils pratiques comme les fiches de contrôle et d'autres documents connexes sont annexés au présent manuel.

I. LES FONDEMENTS DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DES CTD

Il s'agira, ici, de passer en revue les principes généraux du contrôle (1) avant de rappeler les bases du contrôle de légalité dans la législation malgache (2) .

I.1. Principes généraux

Pour mieux appréhender le contrôle en tant que concept générique, nous tâcherons ici de cerner ce qu'on entend par cette notion, dans ses différentes acceptions. Ce qui nous amènera à distinguer entre : le contrôle a priori et le contrôle a posteriori ; le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité ; le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel.

I.1.1. Qu'est-ce qu'on entend par la notion de contrôle ?

Au sens général, le contrôle est une démarche qui consiste à déceler les irrégularités par rapport aux normes établies. Il n'est pas une fin en soi, mais un moyen qui vise à signaler, en temps utile, les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux lois et aux règlements, de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, à l'avenir, l'accomplissement d'actes irréguliers. C'est une des prérogatives de l'Etat pour faire valoir l'intérêt général.

Le contrôle peut s'exercer sur un subordonné et, dans ce cas, il est dit hiérarchique ou interne et peut entrainer la modification ou l'annulation de l'acte, soit parce qu'il n'est pas jugé conforme à la légalité, soit tout simplement parce qu'il ne parait pas opportun aux yeux du supérieur hiérarchique. Il peut s'exercer aussi sur les entités décentralisées et, dans ce cas, il est dit de tutelle ou de légalité, selon le degré d'autonomie accordé à ces entités, témoignant ainsi de la prééminence de l'Etat sur les organismes décentralisés (collectivités locales ou établissements publics par exemple) .

Il convient de distinguer le contrôle de légalité de l'inspection et de l'audit.

L'audit est une expertise professionnelle indépendante de contrôle et de conseil menée en concertation avec les responsables de l'organisation auditée, qui vise à renforcer son opérationnalité, à améliorer son fonctionnement et son efficacité et lui donner une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations pour atteindre ses objectifs. L'audit consiste notamment à garantir la bonne application des normes et procédures existantes.

L'inspection est une investigation approfondie qui s'effectue in situ et sur pièces. C'est un examen avec attention, minutie afin de s'assurer si une chose est telle qu'elle doit être, ou telle qu'on l'a déclarée ou si elle a été conçue conformément aux lois et règlements en vigueur. A l'issue de son examen, l'Agent vérificateur propose éventuellement des sanctions outre les recommandations permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'organisme contrôlé.

I.1.2. Distinction entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori

Le contrôle a priori est une vérification, avant les faits, de la conformité des actes à accomplir par l'Administration, aux règles établies. Le contrôle a posteriori est une vérification, après les faits, de la conformité des actes accomplis par l'Administration, avec ces mêmes règles.

Intervenant avant l'action, le contrôle a priori est destiné à prévenir les manquements éventuels à la réglementation en matière de gestion administrative et financière notamment. Il permet d'empêcher, en amont, une prise de décision jugée non conforme à la lettre et à l'esprit des lois et règlements en vigueur. C'est un contrôle que l'on peut qualifier d'ex-ante.

Le contrôle a priori offre l'avantage d'aider à éviter les actes préjudiciables avant qu'ils ne surviennent, mais, par contre, a le désavantage de créer un volume de travail excessif pour l'autorité chargée du contrôle, d'être très contraignant pour l'autorité qui le subit et d'engendrer une certaine confusion quant aux responsabilités prévues par le droit (notamment entre un contrôle encadré par la loi et un contrôle d'essence discrétionnaire) .

Intervenant après l'action, le contrôle a posteriori permet quant à lui de situer, en aval, la responsabilité des parties en cause. Il permet d'obtenir réparation pour les préjudices subis et contribue à empêcher la répétition des infractions commises. C'est un contrôle que l'on peut qualifier d'ex-post.

I.1.3. Distinction entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité

Le contrôle de légalité s'en tient à vérifier la conformité de l'acte avec les textes légaux au sens large (textes législatifs proprement dits, ordonnances, décrets arrêtés, circulaires, etc.). Il n'apprécie pas l'opportunité de l'acte, c'est-à-dire qu'il n'émet pas un jugement sur la pertinence ou non de l'action. Il s'exerce après l'adoption par les organes compétents de ces actes qui, de ce fait, deviennent immédiatement exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés et transmis à l'autorité chargée du contrôle de légalité.

Le contrôle de légalité offre donc une marge de manœuvre importante à la Collectivité territoriale qui n'est plus soumise à un contrôle d'opportunité.

Le contrôle de légalité est indispensable parce qu'il permet de veiller au respect de la loi et, partant, de protéger les administrés contre les abus éventuels de l'autorité locale.

Le contrôle de légalité est assuré par le Représentant de l'Etat en tant que garant de l'intérêt général.

I.1.4. Distinction entre le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel

Le contrôle est dit administratif lorsqu'il est exercé par une structure de l'administration. Il est dit juridictionnel lorsqu'il est porté devant le juge.

Le contrôle administratif peut, néanmoins, déboucher sur un contrôle juridictionnel, si la Collectivité territoriale contrôlée conteste la décision de l'administration devant le juge administratif. Il s'effectue alors par un recours contentieux, c'est-à-dire un recours porté devant une autorité juridictionnelle et qui obéit à des procédures de forme rigoureuses. Le juge ne peut statuer que s'il est saisi d'un recours (par l'administration ou par une personne lésée) , alors qu'une autorité administrative peut, par contre, se saisir spontanément d'un acte qu'elle estime non conforme aux normes.

Mais il est important de souligner que le contrôle juridictionnel donne lieu à un jugement revêtu de l'autorité de la chose jugée alors que le contrôle administratif débouche sur une décision administrative susceptible de contestation devant le Tribunal Administratif.

Qu'en est-il du cas malgache ?

On peut qualifier le système de contrôle qui s'exerce actuellement sur les Collectivités Territoriales Décentralisées (Communes, Régions, Provinces) comme suit :

- C'est un Contrôle a posteriori : il est exercé après l'entrée en vigueur des actes et n'est pas une condition de cette dernière.
- C'est un Contrôle de légalité : le défaut de légalité est le seul motif susceptible d'être invoqué contre un acte pris par la CTD. L'inopportunité de ces décisions n'est plus une cause d'annulation.
- C'est un Contrôle juridictionnel : les juridictions administratives sont désormais seules compétentes pour annuler les actes contraires à la légalité.

I.2. Le cadre juridique du contrôle de légalité à Madagascar

Textes de référence :

- Préambule de Constitution ;
- Article 1er et 3 et 144 de la Constitution ;
- Articles 4 de la loi organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 ;
- Loi n° 2014-021 du 12 septembre 2014
- Articles 17 et 69 de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014
- Article 41 du décret 2014-1929 du 23 décembre 2014
- Article 43 du décret n° 2015-959 du 16 juin 2015
- Articles 34 et suivants du décret n°2014-1929 du 23 décembre 2014 ;
- Article 62 du décret n°2015–960 du 16 juin 2015.
- Articles 95 et suivants du décret n°2015-959 du 16 juin 2015

Comme toute action de l'Administration, le contrôle est soumis lui-même au principe de légalité et doit donc respecter le bloc de légalité au sens large, lequel est constitué de l'ensemble des règles de droit opposables aux Collectivitéx Territoriales Décentralisées : la Constitution, les accords internationaux ratifiés par le pays, les lois et les règlements écrits ou, à défaut, la jurisprudence et les principes généraux du droit.

A Madagascar, le contrôle de légalité se fonde sur un ensemble de prescriptions reflétées par le droit positif du pays dont on relève ici quelques repères :

- Les dispositions constitutionnelles. La Constitution de la IVème République :
  - proclame dans son préambule « l'instauration d'un État de droit en vertu duquel les gouvernants et les gouvernés sont soumis aux mêmes normes juridiques, sous le contrôle d'une justice indépendante » ;
  - affirme le caractère unitaire de la nation (article 1er) , ce qui implique la soumission de l'ensemble des territoires à la même autorité législative et politique ;
  - consacre (article 1er) « la démocratie et le principe de l'État de droit » comme « fondement de la République ».
  - édicte (article 3) que « La République de Madagascar est un État reposant sur un système de Collectivités Territoriales Décentralisées composées de Communes, de Régions et des Provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la loi ».

- énonce (article 65) , que l'Etat, à travers le Premier Ministre, « assure le développement équilibré et harmonieux de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées »,
- réaffirme enfin (article 144) , que les Collectivités Territoriales Décentralisées « s'administrent librement... » tout en ajoutant que leurs « délibérations ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives, et règlementaires ».

- Les textes de loi, dont on relève notamment :
  - La loi Organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, qui dispose (article 4) « Les Collectivités Territoriales Décentralisées disposent d'un pouvoir réglementaire, dont les actes sont soumis à un contrôle de légalité a posteriori » ;
  - La loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes qui dispose (article 24) : « Le Représentant de l'Etat est chargé du contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées ».
- Les textes réglementaires, en application des lois susvisées comme :
  - Le décret n° 2014 – 1929 du 23 décembre 2014 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la loi n° 2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la Représentation de l'Etat qui dispose :
    - « Les actes des Collectivités Territoriales Décentralisées sont soumis au contrôle de légalité » (article 34) ;
    - « Le contrôle de légalité est un contrôle a posteriori, exercé par le Représentant de l'Etat territorialement compétent, qui porte exclusivement sur la conformité aux lois et règlements en vigueur .... Il garantit l'unicité de l'ordonnancement juridique sur l'ensemble du territoire national » (article 35) . Ce texte fixe également :
      - ✓ le mode de transmission et de réception des actes soumis au contrôle,
      - ✓ les éléments à examiner, ainsi que,
      - ✓ les suites à donner au contrôle par le Représentant de l'Etat en cas de présomption d'illégalité ou d'irrégularité,

- Le décret n° 2015 – 959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées (chapitre VII, article 95 et suivants. sur le contrôle de légalité du budget) ;
- Le décret n° 2015 – 960 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées qui dispose (article 62) : « Les actes pris par le chef de l'exécutif d'une Collectivité Territoriale Décentralisée sont soumis au contrôle de légalité a posteriori effectué par le Représentant de l'Etat ».

Ce corpus juridique se renforce du fait que l'Etat malgache adhère à la Charte internationale des droits de l'homme et aux conventions connexes. En tant qu'Etat de Droit, il souscrit aux principes généraux découlant des fondements universellement admis, du droit, tels que : le principe d'égalité devant la loi ; le principe des droits de la défense ; le principe que tout acte puisse être attaqué par voie de recours pour excès de pouvoir ; le principe de sécurité juridique (non-rétroactivité des actes administratifs, édiction de mesures transitoires pour préserver les intérêts contractuels d'un tiers) , le principe de prescription, etc.

C'est à partir de cette base juridique que le contrôle de légalité doit s'effectuer. Ce contrôle, faut-il le rappeler encore, ne doit en aucun cas revêtir un caractère d'approbation d'un acte, mais simplement d'en vérifier la conformité avec la loi.

II. LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE DE LEGALITE

Textes de référence :

- Articles 17, 25, 69, 70 et 258 de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 ;
- Articles 24 et 25 de la loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 ;
- Article 41 de la Loi n°2015-011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar du 25 mars 2015 ;
- Articles 4, 36 et suivants du décret n°2014 –1929 du 23 décembre 2014 ;
- Articles 17 et 27 du décret n° 99 -952 du 15 décembre 1999 instituant un Organisme Public de Coopération Intercommunale ;
- Article 31 du décret 2015-960 du 16 juin 2015

Avant d'aborder la procédure de contrôle proprement dite, il va falloir répondre à trois questions préjudicielles :

- Quels sont les actes soumis au contrôle et ceux qui ne le sont pas ?
- Qui est chargé du contrôle ?
- Et, dans quelles conditions la transmission de ces actes doit être effectuée ?

II.1. Quels sont les actes soumis à l'obligation de contrôle du Représentant de l'Etat ?

Le décret n°2014 –1929 susvisé énumère en son article 37, à titre non limitatif, les actes soumis au contrôle de légalité, que l'on peut regrouper par catégorie, pour en faciliter la lecture, comme suit :

Actes unilatéraux

- toutes les délibérations du Conseil ;
- les arrêtés et décisions pris par le Chef de l'exécutif ;
- toutes les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon des agents des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- toutes les décisions individuelles relatives aux sanctions, licenciement et rupture du contrat de travail des agents ;
- les autorisations de bâtir, de lotir et de démolir, les autres permissions de voirie

Actes budgétaires

- tous les actes budgétaires, c'est-à-dire[2] :
  - le budget primitif ;
  - le compte administratif ;
  - le budget additionnel ;
  - le budget rectificatif ;
  - le programme d'investissement public triennal.

Actes conventionnels[1]

- toutes les conventions relatives aux marchés publics ;
- les conventions relatives aux emprunts ;
- les conventions et décisions relatives aux partenariats, ainsi qu'aux coopérations inter collectivité et décentralisée ;
- tous les contrats de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère administratif, industriel et commercial ;
- tous les actes de vente, échange, donation, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux qui peuvent avoir des conséquences sur le patrimoine de la Collectivité

Il y a lieu de préciser que :

- les actes des établissements publics relevant des CTD et des organismes de coopération inter-collectivités comme les organismes de coopération intercommunale (OPCI) sont soumis eux aussi au contrôle de légalité au même titre que les CTD. Ainsi, le décret n° 99 -952 du 15 décembre 1999 instituant un Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI) , dispose en ses articles 17 et 27, s'agissent respectivement des actes du Président et des délibérations du conseil de l'OPCI, que ces actes sont déposées par le Président pour contrôle de légalité auprès du Représentant de l'Etat territorialement compétent au siège de l'OPCI.
- le Maire de la Commune Urbaine d'Antananarivo est tenu de transmettre au Préfet de Police d'Antananarivo les actes pris en son nom par les Délégués au Maire pour contrôle de légalité (article 41 de la Loi n°2015-011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar) .

1 Ne relevant pas du droit privé

2 L'article n'a pas précisé de quels actes budgétaires il s'agit, mais le décret 2015-959 donne les détails des documents budgétaires sous cette forme (article 23) .

Tous ces actes sont soumis au contrôle de légalité, néanmoins, que la liste n'étant pas exhaustive, d'autres actes qui n'ont pas été cités peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité, à l'initiative du chef de l'exécutif de la Collectivité ou à la demande du Représentant de l'Etat.

NOTA

Il est important de rappeler que le fait que ces actes soient soumis au contrôle de légalité ne dénie en rien leur caractère exécutoire qui intervient de plein droit, dès qu'il a été procédé à leur publication (s'il s'agit d'actes de portée générale) ou à leur notification (s'il s'agit d'actes individuels) et à leur transmission[1]

II.2. Quels sont les actes non soumis à l'obligation du contrôle de légalité ?

Deux catégories d'actes sont exclues, en raison de leur nature particulière, du contrôle de légalité : les actes pris au nom de l'Etat et les actes de droit privé.

II.2.1. Actes pris au nom de l'Etat

Le chef de l'exécutif de la Collectivité a généralement une double casquette ; d'une part, il représente la Collectivité et est investi, pour cela, de nombreuses missions en tant qu'autorité exécutive de sa collectivité ; d'autre part, il est appelé à exécuter des missions qui, en raison de leur caractère régalien, sont du ressort de l'Etat et ce, faisant, il agit au nom de l'Etat. Ainsi, par exemple, le maire :

- En matière de publication des textes : assure la publication des lois et règlements et veille à leur application,
- En matière d'état-civil : gère le service de l'Etat civil (en tant qu'officier d'état-civil : article 31 du décret 2015-960 du 16 juin 2015, relatif aux attributions du chef de l'exécutif des CTD) et, pour cela, il est amené à établir des actes de naissance, de décès, de mariage et à faire des certifications diverses ;
- En matière d'aménagement du territoire et de gestion foncière :
  - établit le schéma d'aménagement municipal ou communal
  - accorde des permis de construire,
  - délivre des certificats fonciers,
  - accorde des autorisations provisoires d'occupation de l'espace,
- En matière de Police : dispose du pouvoir de police administrative (article 37 et suivants du décret 2015-960) pour faire instaurer l'ordre public,

1 Articles 17, 18, 21 et 70 de la loi n°2014-020 (voir aussi l'encadré 1, sur le lien entre le caractère exécutoire de l'acte et sa transmission) .

maintenir la salubrité et préserver les mœurs sur le territoire local. A ce titre il peut prendre des arrêtés comme :

- la fixation des limites de l'agglomération tant à l'entrée qu'à la sortie
- la fixation de la vitesse maximale dans la traversée des agglomérations ;
- la désignation des intersections à l'intérieur des agglomérations ;
- la limitation de l'emploi de l'avertissement sonore ou Klaxon ;
- la réglementation du stationnement ;
- la limitation ou l'interdiction de circulation sur les routes communales, etc. ;

Pour ces missions qu'il accomplit au nom de l'Etat, le chef de l'exécutif de la CTD est soumis, de fait, au contrôle hiérarchique du Représentant de l'Etat, impliquant, au besoin, un pouvoir de substitution. Exemple : lorsque l'ordre public est menacé, dans deux ou plusieurs Communes limitrophes, le Préfet ou le Chef de district peut se substituer aux Maires intéressés et ce, pour exercer les pouvoirs de police, mais il ne peut le faire que par un arrêté motivé (article 45 de la loi 2014-020) .

II.2.2. Actes de gestion privée

Dans certaines circonstances, l'Administration locale peut se comporter comme un simple particulier, les actes émis à cette occasion ne sont pas considérés comme administratifs, mais d'ordre privé. Il en est ainsi, lorsque la Collectivité :

- gère son domaine privé, c'est-à-dire ses biens (mobiliers ou immobiliers) qui ne sont affectés ni à l'usage du public, ni à un service public, comme, par exemple : la location ou la vente d'un bâtiment ou d'un terrain appartenant à son domaine privé,
- souscrit à des contrats d'abonnement : abonnement pour la fourniture d'électricité ou de l'eau par exemple ou une police d'assurance pour ses propres véhicules,
- engage un employé dans le cadre d'un contrat de travail non soumis au statut de la fonction publique ; ou,
- gère un service commercial ou industriel.

NOTA

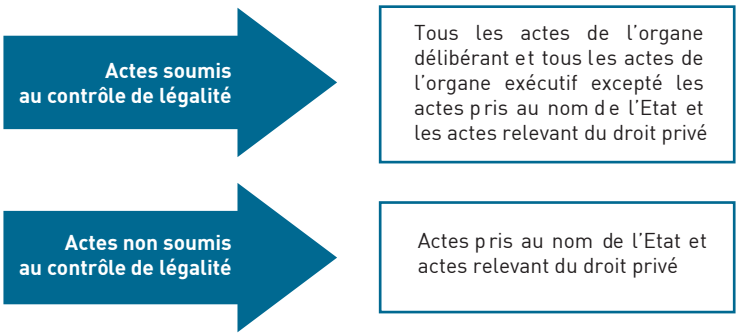
Dans ces conditions le contentieux lié à ces contrats relève, en principe, des tribunaux judicaires

Toutefois, tous les actes qui sont à l'origine de ces contrats, sont soumis au contrôle de légalité. A titre d'exemple, une délibération autorisant l'aliénation d'un bien appartenant au domaine privé de la Collectivité (vente ou location d'un terrain privé, par exemple) est soumise au contrôle de légalité.

En outre, le Représentant de l'Etat peut demander à l'autorité locale la transmission de toute pièce, y compris un acte de droit privé, lui permettant d'apprécier la portée et la légalité de l'acte qu'il examine.

NOTA

Par précaution, même présumé de droit privé, un acte doit être transmis au Représentant de l'Etat, pour s'assurer que son objet relève bien d'une considération de droit privé et qu'il respecte, le cas échéant, l'acte préalable à sa conclusion (délibération en donnant lieu, par exemple) . Mais, il ne fait pas en lui-même, l'objet de contrôle.



II.3. Quelles sont les autorités en charge du contrôle de légalité ?

Aux termes de la loi n°2014-021 (article 24) , le Représentant de l'Etat est chargé du contrôle de légalité des actes des Collectivités Territoriales Décentralisées y compris les documents budgétaires, les contrats de passation des marchés publics et la gestion foncière décentralisée. A ce titre :

- le Commissaire général est chargé du contrôle de légalité des actes de la Province ;
- le Préfet est chargé du contrôle de légalité des actes de la Région ;
- le Chef de district est chargé du contrôle de légalité des actes des Communes[1] .

1 A l'état actuel des choses, parmi les CTD, seules les communes fonctionnent en tant qu'entités élues, les régions sont gérées par des chefs de délégations dont les actes sont, tout de même, soumis au contrôle de légalité et les Provinces ne sont pas encore mises en place en tant que CTD. Les actes des communes chefs-lieux des régions sont soumis au contrôle du préfet.

NOTA

Les communes à statut particulier (communes urbaine d'Antananarivo, de Sainte Marie et de Nosy Be) , les actes pris par les organes de ces entités sont soumis au contrôle de légalité des préfets de Police dont ils relèvent territorialement.

Mais elles sont soumises aux mêmes règles de contrôle de légalité que les autres CTD.

Pour les communes au district chef-lieu de la préfecture, le contrôle de légalité est assuré par le préfet.

II.4. Procédure de transmission des actes

- Un fois adoptés par les organes compétents, les actes sont signés par les autorités habilitées à le faire :
  - les délibérations sont signées par le Président du Conseil, le Rapporteur et tous les membres présents ou représentés à la séance (article 17, alinéa 2 de la loi 2014-020) ;
  - les actes du chef de l'exécutif sont signés par ses propres soins.
- Le chef de l'exécutif certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes (article 70 de la loi 2014-020) .
- Par cette certification, le chef de l'exécutif atteste en même temps que l'acte a été notifié à la personne concernée s'il est à caractère individuel (en joignant l'accusé de réception de cette notification) et publié (dans les placards administratifs de la Collectivité et par tout moyen disponible) s'il est de portée générale.
- Les actes sont alors transmis par l'exécutif de la CTD, de l'OPCI ou de l'établissements public local au Représentant de l'Etat dans un délai n'excédant pas trente jours après la date de signature des actes conformément aux dispositions de la loi n°2014-020 susvisée (article 69) ; la loi n° 2014-021 (article 25) , le décret n° 2014 - 1929 (article 36) . La transmission incombe donc exclusivement au chef de l'Exécutif de la CTD, y compris pour les actes pris en son nom par les Délégués au Maire au niveau de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

NOTA

L'expédition d'usage des délibérations, signées par le Président du conseil et le rapporteur, adressée par le chef de l'exécutif au Représentant de l'Etat qui se fonde sur l'article 19 de la loi 2014-020, suffit en elle-même pour que ces actes soient contrôlables. Mais elle n'empêche pas que le Représentant de l'Etat puisse toujours vérifier le bien-fondé de la signature des conseillers à travers le procès-verbal qui lui est transmis et, en cas de doute, exiger la présentation des originaux.

• Le non-respect par le chef de l'exécutif de l'obligation de transmission des actes, est passible de sanction. L'article 69 de la loi n° 2014-020 du 24 septembre 2014 dispose, en effet, que tout manquement répété à cette obligation de transmission est une faute grave constituant un motif de déchéance du chef de l'exécutif défaillant en application de l'article 258 de cette même loi. La transmission conditionne même le caractère exécutoire des actes (encadré 1, ci-dessous) . La démarche à suivre est décrite par l'article 259 de la même loi.

NOTA

La transmission est obligatoire et conditionne le caractère exécutoire de l'acte.

• Le Chef de l'exécutif peut adjoindre à l'acte transmis toutes les pièces du dossier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Représentant de l'Etat (article 38, décret 2014-1929) .

NOTA :

La transmission est une condition du caractère exécutoire des actes pris par les CTD. En effet :

- *l'article 21 de la Loi n°2014-020, susvisée, dispose que « Les décisions du Conseil ainsi que les «dinan'asa » visés à l'article 18 ci-dessus, sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à la notification aux intéressés, sous réserve toutefois des dispositions de l'article 17 ci-dessus ». Or, l'article 17, auquel, il est renvoyé (alinéa 3) énonce que : « Chaque délibération doit être transmise au Représentant de l'Etat territorialement compétent par les soins du Chef de l'exécutif pour contrôle de légalité au plus tard trente jours après son adoption ».*
- *un acte non transmis ou transmis avec retard peut créer une situation de fait qui peut léser irréversiblement les droits de l'une des parties si le recours contre l'acte n'est pas formé à temps.*
- *le fait que l'exécution d'un acte soit conditionnée par sa transmission, n'est pas une entorse au principe de libre administration, puisque l'acte est exécutoire dès qu'il est transmis et publié ou notifié (s'agissant des actes individuels) avant même d'être examiné par le Représentant de l'Etat.*
- *enfin, la non transmission des actes et particulièrement ceux qui peuvent produire des effets juridiques durables, complique considérablement la tâche du Représentant de l'Etat qui a la responsabilité de veiller aux intérêts nationaux et qui ne peut contrôler la légalité d'un acte et, le cas échéant, le déférer s'il ne lui a pas été transmis.*

- La transmission se fait moyennant récépissé de dépôt (article 25 de la loi 2014-0120 et article 4 du décret 2014-1929) et un registre des actes transmis doit être ouvert au niveau de la Représentation de l'Etat (voir plus loin : partie organisation) .

NOTA

Le délai fixé pour la transmission des actes est de trente jours, comme le prévoient notamment les articles 69 de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 et 36 du décret 2014-1929 du 23 décembre 2014[1]

III. PROCEDURE DE CONTROLE DES ACTES DES CTD

Il s'agit ici, au cours de cette section de voir, en quoi consiste le contrôle de légalité : que faut-il vérifier quand il s'agit d'actes administratifs ? Que faut-il vérifier quand il s'agit des documents budgétaires et que faire en cas de passation d'un marché public ou encore d'actes pris par les CTD dans le cadre de la gestion foncière décentralisée (BIF) ?

III.1. Procédure de contrôle des actes administratifs

Textes de référence :

- *Articles 137 et 139 et suivants de la Constitution ;*
- *Articles 12 et suivants de la loi 2014-018 du 14 aout 2014*
- *Articles 13 et suivants et articles, 82, 83, 85, 86, 118, 274, 298 de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 ;*
- *Articles 34 et suivants du décret 2014-1929 du 23 décembre 2014.*

III.1.1. Contrôle de la légalité externe de l'acte

III.1.1.1. Présentation de l'acte

Il s'agit de vérifier les éléments de forme de l'acte, ce qui revient à porter l'attention sur les éléments suivants :

- La signature de l'acte : pour qu'il soit légal et applicable, l'acte doit être signé par son auteur. L'autorité chargée du contrôle doit être en possession d'un spécimen de signature de chaque autorité appelée à signer un acte : Président du conseil ou Vice-président du conseil ;

1 L'ambiguité apparente posée par la formulation de l'article 69 de la loi 2014-020 qui dispose que les actes sont transmis dans un délai de 30 jours au Représentant de l'Etat et l'article 25 de la loi n°2014-021 qui dispose que les actes pris par les organes des Collectivités territoriales décentralisées doivent être transmis « immédiatement » au Représentant de l'Etat, ne pose pas de problème. Non seulement le délai de trente jours est consacré par plusieurs textes mais il est consacré par la pratique ; d'autant que dans l'esprit de l'article 25 de la loi 2014-021, l'immédiateté doit être comprise comme une insistance à transmettre les actes le plus rapidement possible (en n'attendant pas nécessairement l'écoulement des 30 jours prévus) .

chef de l'exécutif ou Adjoint (s) , membre du personnel de la Collectivité et toute personne habilitée à signer par délégation (à faire porter sur la décision donnant délégation) .

NOTA

Les arrêtés donnant délégation de pouvoir ou de signature doivent être classés de manière vivante au secrétariat de la Représentation de l'Etat (Chef District, Préfet ou Préfet de Police, Commissaire Général) de façon à pouvoir les consulter à tout moment pour les besoins du contrôle.

- La motivation de l'acte : cela revient à vérifier si l'acte comporte bien, dans son énoncé, la formulation expresse des motifs qui l'ont inspiré. La motivation est obligatoire en particulier pour les décisions individuelles défavorables aux administrés ou au personnel (exemple : restriction des libertés, sanctions, annulation d'une décision créatrice de droit, etc.) . La motivation permet d'éviter des incompréhensions et des contentieux préjudiciables aux parties et témoigne du sérieux de l'acte ;
- La procédure contradictoire : elle implique que l'individu (ou l'entité) , objet de la mesure, dispose du droit d'être entendu par l'autorité amenée à prendre une décision qui le concerne ; elle s'applique chaque fois que la mesure n'est pas de portée générale ;
- Le parallélisme des formes : ce qui veut dire que la modification ou la suppression d'un acte doit respecter les formes dans lesquelles l'acte initial a été pris. Ainsi, une délibération doit être annulée ou modifiée par une autre délibération, une décision du chef de l'exécutif par une autre décision émanant cette même autorité, sauf disposition spéciale prévue par cet acte (par exemple quand l'acte lui-même prévoit que dans certaines conditions, il peut être modifié par une autorité autre que le signataire de l'acte initial) ;
- Les visas : l'acte doit comporter en préambule :
  - les références des textes législatifs et réglementaires qui le fondent,
  - l'acte donnant compétence à l'auteur, exemple :
    - si l'auteur est le chef de l'exécutif, l'acte doit viser le jugement portant proclamation des résultats définitifs qui l'ont porté à cette charge (article 298 de la loi 2014-020) , il en est de même du Président du Conseil,
    - si l'acte est signé par l'adjoint du chef de l'exécutif, les arrêtés de nomination et de délégation de pouvoir ou de signature de celui-ci doivent être visés ;
    - Si le chef de l'exécutif prend l'acte sur délégation du conseil, la délibération lui donnant délégation doit être visée.

- L'acte peut aussi viser, le cas échéant, la référence à d'autres actes de la Collectivité qui le motivent ainsi que les dispositions prises en préparation de l'acte (ex : procès-verbal ou rapport d'une commission du conseil à l'origine de la prise de l'acte) ;

• La procédure consultative : l'autorité compétente peut être tenue par les textes de recueillir, préalablement à sa décision, un avis d'une structure publique ou privée, d'une organisation représentative ou de personnalités qualifiées. Dans ce cas, l'acte doit mentionner l'avis explicitement.

• Autres éléments de forme à vérifier :

- le numéro et le libellé de l'acte ;
- en cas de délibération, vérifier :

▪ la régularité de la convocation du conseil : signature de la convocation par le Président, dix jours au moins avant la réunion pour la session ordinaire, et un jour franc pour le cas de session extraordinaire (article 85 de loi 2014-020)

▪ respect de la durée de dix jours francs au maximum en cas de session ordinaire (article 74, loi 2014-020) , sauf pour adoption du budget primitif où la durée peut aller jusqu'à quinze jours ; en cas de session extraordinaire, respect de la durée qui ne doit pas dépasser trois jours et des conditions de convocation (sur demande du chef de l'exécutif, de la moitié des membres du conseil ou du Représentant de l'Etat : article 83 de la loi 2014-020) ;

▪ respect des règles du quorum (article 86 et suivants loi 2014-020) : plus de la moitié des membres est exigée, après une première convocation ; à défaut de l'atteinte de ce quorum, le Conseil peut délibérer valablement après une seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle et ce, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés ;

▪ mention au procès-verbal du nombre des membres du Conseil en exercice au jour de la séance, des noms des membres présents, des noms des membres absents excusés et non excusés et ayant donné mandat (article 82 de la loi 2014-020) .

III.1.1.2. Compétence de l'auteur

• Vérifier que l'acte est établi par la personne apte juridiquement à le prendre, faute de quoi l'acte est entaché de vice d'incompétence. Ce qui implique que l'autorité chargée du contrôle vérifie :

- s'il s'agit des délibérations du conseil, que ces délibérations ont bien été prises par les conseillers régulièrement élus pour cette

circonscription, présents ou représentés, sur la foi de l'expédition faite par le chef de l'exécutif des délibérations signées par le président et le rapporteur et du procès-verbal de la réunion du conseil ;

En cas de doute sur la signature des conseillers, exiger la présentation des délibérations originales signées par les conseillers.

- si l'acte est signé par le chef de l'exécutif, qu'il s'agit bien de lui ;
- si l'acte est établi par une autorité agissant par délégation, que cette autorité dispose bien d'une délégation de pouvoir accordée par arrêté signé par le détenteur de ce pouvoir.

NOTA

Il est à préciser à cet égard, que l'article 118 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 prévoit que le chef de l'exécutif peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer, par arrêté, une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs de ses collaborateurs. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. La délégation peut se limiter à une délégation de signature, mais elle peut aller au-delà, en délégant une partie du pouvoir ; ces deux formules n'ont pas les mêmes implications (voir encadré 2, ci-dessous) .

- Vérifier la compétence territoriale de l'auteur de l'acte (ou compétence « rationne loci ») : l'acte doit s'appliquer dans le ressort territorial de la CTD. Lorsqu'une autorité agit en dehors de son ressort territorial, il y a un vice d'incompétence territoriale.

NOTA :

Regard comparatif sur la délégation de pouvoir et la délégation de signature

La délégation de pouvoirs	***La délégation de signature***
- Elle implique un véritable transfert du pouvoir de décision à l'autorité qui bénéficie de la délégation et dessaisit le délégant des fonctions déléguées.	*- Ne transfère au délégataire que la tâche de signer matériellement les actes. Le délégant conserve le pouvoir d'évoquer une affaire et de la réserver à sa signature.*
- Il s'agit d'une délégation impersonnelle consentie par une autorité à une autre autorité. Si le délégant ou le délégataire vient à changer, la délégation de pouvoir subsiste, sauf dispositions contraires prévues par les textes en vigueur.	*- Il s'agit d'une délégation faite en considération de la personne du délégant et du délégataire. Si l'un d'eux vient à quitter ses fonctions, la délégation de signature tombe, sauf dispositions contraires prévues par les textes en vigueur.*
- L'acte a pour auteur réel le délégataire.	*- L'acte est signé «pour le délégant » qui demeure l'auteur de l'acte.*

• Vérifier la compétence temporelle de l'auteur (ou compétence « rationne temporis ») : une autorité administrative ne peut prendre une décision qu'à partir du moment où elle a reçu le pouvoir de le faire et aussi longtemps qu'elle conserve ce pouvoir. Elle ne doit donc pas prendre de décision antérieurement à sa nomination ni après la cessation de ses fonctions.

NOTA

Il y a lieu de rappeler que l'article 274 de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 dispose que : A compter de la date de publication officielle de la liste des candidats, les Chefs de l'exécutif en exercice dont la candidature a été retenue sont déclarés démissionnaires d'office ; les membres du Conseil en exercice ne peuvent tenir, quant à eux, aucune session. Ils ne sont donc pas en état de pouvoir prendre une décision en raison justement de la compétence « rationetemporis ».

III.1.1.3. Date d'établissement de l'acte

Il s'agit de vérifier la date d'adoption et de réception de l'acte pour s'assurer que le délai de transmission a été respecté.

- Le chef de l'exécutif dispose d'un délai de 30 jours pour transmettre les actes pris par les organes des CTD, des établissements publics rattachés et des OPCI au Représentant de l'Etat territorialement compétent.
- Comme la législation a fixé un délai pour la transmission de l'acte, le Représentant de l'Etat doit s'assurer du respect de ce délai, car c'est un délai de rigueur que l'autorité locale est tenue de respecter et dont la violation doit susciter une mise au point de la part de l'autorité chargée du contrôle.

Dans cette mise au point le Représentant de l'Etat doit notamment rappeler qu'il s'agit d'une violation manifeste de la loi (article 69 de la loi n° 2014-020) qui peut entrainer la déchéance.

- Le respect du délai indiqué pour la transmission des actes est important parce que, d'une part, il s'agit d'une disposition légale et parce que, d'autre part, c'est la réception par le Représentant de l'Etat des documents qui déclenche la procédure d'examen lequel peut aboutir à un déféré au Tribunal administratif et donc à une suspension ou à une annulation de l'acte alors qu'il aurait déjà produit son effet.

NOTA

Plus la transmission est rapide, plus le préjudice encouru par la Collectivité, en cas de suspension ou d'annulation par le Tribunal de l'acte, sera moindre, car ses effets n'auront pas duré trop longtemps pour qu'ils soient difficilement réparables.

III.1.2. Le contrôle de la légalité interne de l'acte

Il s'agit ici de vérifier non plus les éléments de forme mais les éléments de fond qui peuvent entacher l'acte d'illégalité. Deux aspects fondamentaux doivent être vérifiés :

- la non violation de la légalité au sens large et ;
- l'inexistence d'un détournement de pouvoir.

III.1.2.1. S'assurer de la conformité de l'acte avec les textes en vigueur

Pour ce faire, trois aspects sont à considérer :

- S'assurer de la non violation directe des règles de droit :

Parce qu'il a la responsabilité de veiller à l'harmonisation des normes locales avec les normes nationales, le Représentant de l'Etat doit vérifier si les actes qui lui sont transmis par la CTD sont conformes ou non, aux textes qui leur sont supérieurs, à savoir tout le bloc de légalité :

- La Constitution qui est la norme législative suprême et qui supplante toutes les autres ;

- les traités et accords internationaux qui ont une autorité supérieure à celle des lois dès leur publication, pourvu qu'ils soient régulièrement ratifiés ou approuvés et, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie (article 137 de la Constitution) . Il s'agit de vérifier si les actes pris par les CTD ne contredisent pas, par exemple, des accords avec les partenaires au développement ou si, en cas d'accords conclus dans le cadre de la coopération décentralisée, ces derniers ne sont pas en contradiction avec les engagements internationaux de Madagascar (article 20 de la loi 2014-018) ;

- les lois (lois organiques, lois ordinaires, ordonnances) et tous les textes règlementaires (décrets, arrêtés, circulaires...) en vigueur dans le pays.

Le Représentant de l'Etat doit également vérifier que ces actes ne violent pas des règlements pris antérieurement par la CTD et qui n'ont pas été abrogés et qu'ils ne violent pas les principes généraux du droit. Ainsi, par exemple :

- une délibération du conseil ne doit pas contenir des dispositions contraires à des délibérations antérieures que le conseil n'a pas abrogées ;

- un acte du chef de l'exécutif ne doit pas violer une délibération du conseil ;

- un acte ne peut être pris avec effet rétroactif, conformément au principe de la non-rétroactivité des actes administratifs ; la date d'effet est la date de transmission et de publication ;

- une sanction disciplinaire qui n'est pas prévue par le statut d'un fonctionnaire ou qui n'est pas prévue par le statut particulier de l'employé, ne peut pas lui être infligée ;

- un acte quelconque du conseil ou de l'exécutif doit respecter les principes généraux de droit tels que l'égalité devant la loi, devant l'impôt, devant les charges publiques, devant les services publics, dans l'accès aux emplois publics, dans l'accès au domaine public, etc.

- Vérifier que l'objet de l'acte relève des attributions de la Collectivité émettrice de l'acte

L'autorité locale ne peut agir que dans des matières pour lesquelles elle a reçu compétence (compétence « ratione materiae ») . Le Représentant de l'Etat doit vérifier que l'acte relève bien :

- des compétences générales dévolues à la CTD par la loi (notamment celles prévues au chapitre III, articles 12 et suivants de la loi n°2014-018) ,
- des compétences dévolues à la CTD par des textes sectoriels,
- et, selon qu'il s'agit d'une délibération ou d'un acte de l'exécutif, des attributions dévolues au conseil (Titre II de la loi 2014-020 relatif aux attributions des organes délibérants, articles 13 et suivants) ou des attributions dévolues au chef de l'exécutif (décret 2015-960 relatif aux attributions du chef de l'exécutif) .

- Vérifier qu'il n'y a pas une erreur de droit ou une erreur de fait

L'auteur d'un acte peut commettre une erreur de droit ou une erreur de fait :

- L'erreur de droit est commise chaque fois qu'il est fait référence à une norme qui ne peut pas servir de base légale à l'acte. Exemples :
  - si l'auteur de l'acte, par ignorance de la loi, invoque une disposition juridique erronée ou non applicable (mettre en avant une disposition abrogée, par exemple) , ou,
  - s'il interprète mal un texte (par exemple une mauvaise compréhension d'une circulaire ministérielle qui conduit à l'appliquer dans un sens contraire à ce qui est visé) ou encore,
  - s'il retire une autorisation fondée légalement sous prétexte que celle-ci a fait l'objet d'une plainte d'un tiers.
- L'erreur de fait est commise chaque fois qu'une décision est motivée par des faits inexacts ou insuffisants pour la justifier. Exemples :
  - une sanction justifiée par une faute inexistante ou,
  - une sanction disproportionnée par rapport à l'acte commis (licenciement au lieu d'un avertissement ou d'une mise à pied) ou encore,
  - du recrutement d'un agent dans un grade qui ne correspond pas au diplôme dont il dispose.

III.1.2.2. S'assurer de l'inexistence d'un détournement de pouvoir

Vérifier l'inexistence d'un détournement de pouvoir revient à s'assurer que les actes des CTD concourent à l'intérêt général, faute de quoi, ils peuvent être considérés comme des détournements de pouvoir. Il y a détournement de pouvoir lorsqu'une autorité administrative accomplit un acte de sa compétence et d'apparence légal mais en vue d'atteindre un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait légalement être pris. Par exemple :

- lorsque le chef de l'exécutif prend une décision dans un but politique ou personnel consistant à favoriser une catégorie donnée d'usagers au détriment d'une autre (par exemple, interdire l'étalage de marchandises devant des magasins vendant en gros officiellement pour désengorger la voie publique, mais avec une intention inavouée de favoriser les grossistes) ;
- lorsqu'il prend une mesure de police motivée par le produit des amendes plus que par le bon ordre ou la salubrité ; ou,
- lorsqu'il décide de construire une route dans l'objectif affiché d'améliorer la fluidité de la circulation, mais dans le but inavoué d'augmenter la valeur vénale de sa maison ou de celle d'un proche qui se trouverait sur le tracé de cette route, etc.

NOTA

Il est important, toutefois, d'attirer l'attention des autorités en charge du contrôle de légalité sur la difficulté de prouver le détournement de pouvoir car il relève des intentions généralement intimes de l'autorité qui a pris la décision. C'est pourquoi en l'absence de présomptions sérieuses sur l'existence d'un détournement de pouvoir, la prudence est recommandée pour éviter le risque de se trouver dans une situation d'abus de pouvoirs.

III.2. Le contrôle des documents budgétaires

Textes de référence :

- *Article 147 de la Constitution ;*
- *Articles 75, 83, 139, 144 et suivants ; articles159, 166 et suivants de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 ;*
- *Articles 166 et suivants de la loi 2001-025 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier modifié par la loi 2004-021 du 19 août 2004 ;*
- *Articles 7 et suivants ; articles 35 et suivants ; articles 47, 62 et suivants ; articles 66 et 96 du décret n°2015-959 du 16 juin 2015.*

Le budget traduit les choix financiers, économiques et politiques de la Collectivité. Compte tenu de leur importance pour le bon fonctionnement de la CTD et pour la réalisation de son programme de développement, les documents budgétaires : budget primitif, compte administratif, budget additionnel et budget rectificatif, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

III.2.1. Contrôle du budget primitif

III.2.1.1. Le contrôle des éléments de forme

III.2.1.1.1. La transmission préalable au contrôle financier

Le budget ainsi que tout acte et délibération ayant une incidence financière des Provinces, des Régions et des Communes urbaines, sont soumis à l'avis préalable du Contrôle Financier (article 159 de la loi n°2014-020) avant la transmission pour contrôle de légalité du Représentant de l'Etat territorialement compétent.

Pour les budgets de ces Collectivités, le délai de transmission est compté à partir de la date de réception de l'avis du contrôle financier (article 96 du décret 2015-959) . Lorsque l'avis consultatif du Contrôle financier n'a pas été produit dans un délai d'un mois, le budget est transmis au Représentant de l'Etat sans l'avis du Contrôle financier mais avec la preuve de la transmission au Contrôle financier. A cette fin, les CTD concernées devront demander au Contrôle financier la production d'un accusé de réception des projets de budget comme élément de preuve de la transmission.

En conséquence, pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines, le Représentant de l'Etat doit vérifier l'existence de l'avis du Contrôle financier ou, à défaut de cet avis, de son accusé de réception.

NOTA

En raison de l'autonomie administrative et financière des CTD, garantie par la Constitution, l'avis du Contrôle financier est consultatif et est seulement destiné à éclairer la décision du Représentant de l'Etat.

III.2.1.1.2. Le respect des délais prévus pour la session budgétaire

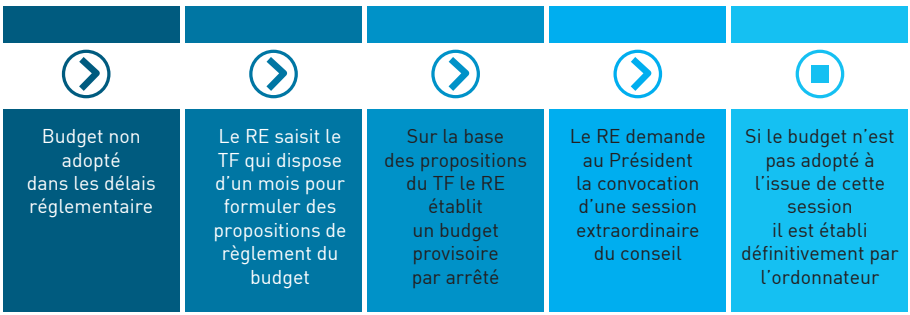
La loi 2014-020 du 27 septembre 2014 fixe le calendrier budgétaire pour chaque niveau de Collectivité Territoriale comme suit (article 75) :

Commune	Deuxième quinzaine du mois d'août (n-1)
Région	Deuxième quinzaine du mois de septembre (n-1)
Province	Première quinzaine du mois d'octobre (n-1)

Ces délais sont impératifs et doivent être respectés pour permettre d'une part à la Collectivité de se préparer au nouvel exercice budgétaire et d'autre part de ne pas se voir imposer un budget qui ne répond pas à ses choix. En effet :

- Lorsque le budget n'est pas adopté dans les délais réglementaires, le Représentant de l'Etat saisit le Tribunal financier qui, dans un délai d'un mois formule des propositions pour le règlement du budget (article 166 de la loi 2001-025 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier modifiés par la loi 2004-021 du 19 août 2004) . Un budget est établi provisoirement par arrêté du Représentant de l'Etat sur la base des propositions du Tribunal financier.
- A la demande du Représentant de l'Etat, le Président convoque l'organe délibérant en session extraordinaire de 5 jours. Si le budget n'a pas été voté à la fin de cette session, il est définitivement établi par arrêté de l'ordonnateur (article 83 et 154 de la loi 2014-020) . Le budget établi par l'ordonnateur reste soumis au contrôle budgétaire du Représentant de l'Etat.

Etapes de la procédure en cas de non adoption du budget dans les délais



III.2.1.1.3. Contrôle des vices de forme

Le contrôle porte sur la compétence de l'auteur, la conformité de la délibération dans sa forme (motivations, visas, signatures) , la régularité de la convocation et de l'organisation de la réunion du Conseil. Ces contrôles sont effectués conformément à la procédure décrite plus haut pour les actes des CTD.

III.2.1.1.4. Les annexes du budget

En sus des documents habituels sanctionnant toute session du conseil, comme l'extrait du procès-verbal et les délibérations, qui doivent accompagner le budget, sont annexés notamment à celui-ci (Cf. en particulier, les articles 147 et 167 de la loi 2014-020 et surtout l'article 39 du décret 2015-959) :

- le tableau synthétique des droits et taxes fiscaux et parafiscaux ;
- l'organigramme de la Collectivité délibéré par le Conseil

- le tableau des effectifs par catégorie d'emplois ;
- l'état de la dette de la Collectivité ;
- la prévision des subventions ;
- l'état des immobilisations et des amortissements ;
- les résultats du dernier compte administratif approuvé ;
- les projets prioritaires à réaliser durant l'exercice ;
- le programme d'investissement public triennal de la Collectivité ;
- le programme d'apurement des dettes publiques ;
- la liste nominative des restes à recouvrer,
- les lettres de promesses de fonds de concours ou liste de contrats de financement signés ;
- toutes conventions ou contrats ayant des incidences financières sur la Collectivité, y compris ceux relatifs à l'inter-collectivité et la coopération décentralisée ;
- une analyse des couts reflétant la sincérité budgétaire et la rationalisation des choix des programmes à mettre en œuvre ;
- le tableau d'amortissement des emprunts et des avances contractés.

Toutes les indications qui peuvent éclairer les choix budgétaires peuvent aussi accompagner le budget primitif. Par exemple, les informations statistiques et financières comme le nombre d'habitants de la Collectivité ; le ratio dépenses réelles de fonctionnement par tête d'habitant ; les produits des impôts et taxes par tête d'habitant, etc. Dans tous les cas, un minimum de documents de justification du budget est requis.

III.2.1.1.5. La nomenclature budgétaire

Le budget de la CTD doit être présenté dans le respect de la nomenclature et des maquettes, définies par la réglementation des finances publiques et le manuel de procédures budgétaires des CTD.

L'article 145 de la loi 2014-020, précise que le mode de présentation et la nomenclature du budget des Collectivités Territoriales Décentralisées font l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Finances et du Budget. Mais à défaut de cet arrêté, on se base sur la réglementation actuelle.

Il en découle que :

- le budget est présenté sous forme de budget programme (article 139 de la loi 2014-020) et qu'il comprend deux sections (article 19 du décret 2015-959) :
  - la première section décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses ;
  - la deuxième section décrit les opérations d'investissement, elle présente les recettes d'investissement et l'emploi qui en est prévu.
- Les dépenses de la section fonctionnement ne peuvent avoir pour

contrepartie des recettes de la section investissement (article 20 dudit décret) .

- Les crédits doivent être ventilés par chapitres, articles et paragraphes dans chacune des sections. Les chapitres budgétaires correspondent aux subdivisions à deux chiffres, les articles aux subdivisions à 3 chiffres, les paragraphes aux subdivisions à 4 chiffres.
- La maquette du budget primitif compare les prévisions budgétaires de l'exercice avec les prévisions de l'exercice précédent et le dernier compte administratif connu. La référence aux montants réalisés au compte administratif permet de comparer les prévisions aux réalisations antérieures et non seulement aux prévisions de l'exercice précédent.

III.2.1.2. Contrôle du contenu du budget

III.2.1.2.1. Vérifier les calculs

Le Représentant de l'Etat doit veiller à la vérification de l'exactitude des calculs arithmétiques des cumuls par section, chapitres, articles et paragraphes du budget pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs matérielles pouvant compromettre l'équilibre budgétaire. Les erreurs matérielles sont redressées en concertation avec les autorités locales.

III.2.1.2.2. Vérifier la sincérité des inscriptions budgétaires

Le Représentant de l'Etat doit veiller à la sincérité des prévisions budgétaires (article 147 de la loi 2014-0120 et article 11 du décret 2015-959) .

Celles-ci doivent être évaluées de façon sincère, c'est-à-dire sans surévaluation ni sous- évaluation des rubriques du budget.

Le contrôle de la sincérité des prévisions porte notamment :

- Pour les recettes fiscales, sur la vraisemblance du nombre de taxations et du produit estimé par l'application des taux votés pour chaque catégorie de taxes ;
- Pour les recettes rémunératoires des services rendus et les revenus du domaine, sur la vraisemblance du nombre de prestations et du produit estimé par l'application des tarifs votés ;
- Plus généralement, sur la vraisemblance des prévisions par comparaison aux montants constatés au dernier compte administratif. Les variations substantielles constatées par rapport au compte administratif précédent doivent être justifiées.

NOTA

La surévaluation des crédits budgétaires enlève, de fait, toute maîtrise de l'affectation des dépenses par le Conseil puisque seule une partie des dépenses pourra être effectuée et sera engagée de la seule initiative du chef de l'exécutif. Il s'ensuit que les dépenses ne seront plus celles voulues collégialement par l'organe délibérant mais celles exécutées par l'ordonnateur du budget, suivant ses priorités et en fonction des entrées effectives des recettes.

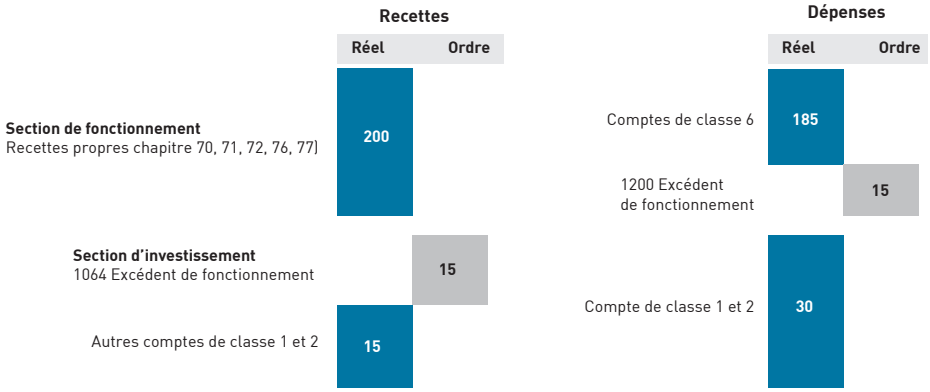
III.2.1.2.3. Vérifier l'équilibre réel du budget

Le principe de l'équilibre budgétaire est un principe cardinal des finances publiques et s'applique rigoureusement aux finances locales. C'est un principe auquel le Représentant de l'Etat doit particulièrement veiller. Il est fortement mis en exergue par la législation. Ainsi : l'article 144 de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 prescrit que les budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées doivent être votés en équilibre ;

- l'article 139 de cette même loi dispose que les sections de fonctionnement et d'investissement du budget doivent être obligatoirement présentées en équilibre.
- le décret 2015-959 du 16 juin 2015 dispose quant à lui (article 14) que le budget de la Collectivité Territoriale Décentralisée doit être présenté et voté en équilibre réel et l'article 22 que la section d'investissement du budget d'une Collectivité Territoriale Décentralisée doit représenter au moins quinze pour cent (15%) des recettes budgétaires propres.

Le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre. L'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement n'est pas considéré comme un déséquilibre mais constitue la marge d'autofinancement. Le montant de l'autofinancement doit permettre à la Collectivité territoriale décentralisée d'inscrire à son budget un montant d'investissement au moins égal à 15% du montant des recettes propres de la section de fonctionnement (c'est-à-dire les recettes des chapitre 70, 71, 72, 76 et 77) .

Par exemple (cf. schéma ci-dessous) , dans le cas d'une Collectivité Territoriale Décentralisée inscrivant à son budget 200 de recettes propres, le montant des dépenses d'investissement doit être égal à 30 (200x15/100) . Si les recettes d'investissement sont égales à 15 le budget doit prévoir un autofinancement de 15. Le montant de l'autofinancement est inscrit au compte 1200 Résultat – Excédent de fonctionnement et en recettes d'investissement au compte 1064 Excédent de fonctionnement capitalisé.



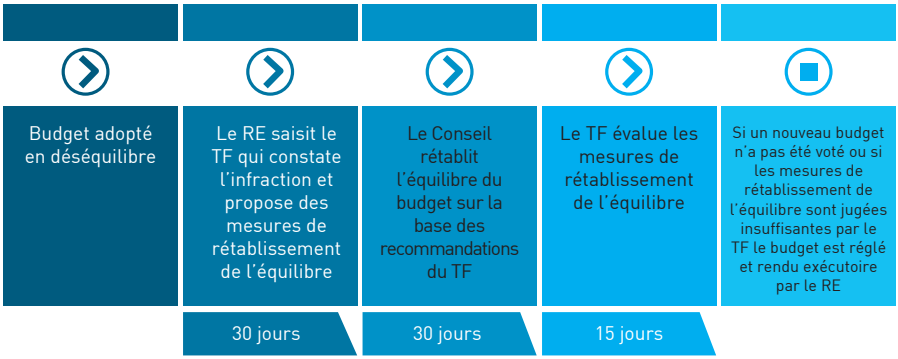
Toutefois, si le budget comporte en dépenses de fonctionnement des amortissements (chapitre 68) ce montant est ajouté à l'excédent de fonctionnement (compte 1200) pour le calcul du taux de 15% des recettes propres.

Lorsque le Représentant de l'Etat considère que le budget n'a pas été voté en équilibre, celui-ci saisit le Tribunal Financier qui dispose d'un délai d'un mois pour constater l'infraction et proposer à la CTD concernée les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre (article 167 de la loi 2001-025 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier modifiée par la loi 2004-021 du 19 août 2004) .

Si dans un délai d'un mois la CTD n'a pas pris une nouvelle délibération ou si les mesures prises sont jugées insuffisantes par le Tribunal Financier, qui se prononce dans un délai de 15 jours à compter de la transmission de la délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le Représentant de l'Etat

- *Si la défaillance provient de l'organe délibérant ou d'une tierce entité, il revient à l'Exécutif de saisir le Représentant de l'Etat, et vice-versa*
- *Si la défaillance provient de l'Exécutif, il revient à l'organe délibérant d'en informer le Représentant de l'Etat pour que ce dernier puisse prendre les mesures adéquates*

Etapes de la procédure en cas d'adoption d'un budget en déséquilibre



III.2.1.2.4. Vérifier l'inscription des dépenses obligatoires

Les dépenses obligatoires doivent figurer au budget et faire l'objet d'inscription de crédits suffisants. A ce titre, le Représentant de l'Etat doit impérativement veiller à l'inscription de ces dépenses.

III.2.1.2.4.1. Liste des dépenses obligatoires

Aux termes de la loi 2014-020 du 27 septembre 2014 (article 166) et le décret 2015-959 du 16 juin 2015 (article 35) , sont obligatoires, les dépenses suivantes :

- les charges de personnel : salaire, traitement et indemnités, cotisations, charges sociales, contributions patronales et les contributions aux caisses de retraite ;
- la participation au budget de fonctionnement des services communs à plusieurs Collectivités ;
- les contributions au financement des investissements entrepris au cours de l'exercice ;
- les dommages-intérêts résultant d'une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la Collectivité aussi bien à l'égard des membres de ses organes que des tiers ;
- le remboursement des emprunts et de leurs intérêts ; le remboursement des dettes exigibles ;
- la couverture des déficits antérieurs ;
- les dépenses liées aux avantages et indemnités des élus de la Collectivité ;
- les dépenses d'eau, d'électricité, des postes et d'abonnement téléphonique et de loyers ;
- les assurances inhérentes au matériel roulant de la Collectivité ;

- toutes autres dépenses dont le caractère obligatoire a été expressément prévu par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur (par exemple les textes sectoriels) .

III.2.1.2.4.2. Procédure en cas d'omission d'une dépense obligatoire

Lorsque le Représentant de l'Etat considère qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la CTD ou l'a été pour un montant insuffisant, celui-ci saisit le Tribunal Financier qui dispose d'un délai d'un mois pour constater l'infraction et mettre en demeure la CTD de modifier son budget.

Si dans un délai d'un mois, la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le Tribunal Financier demande au Représentant de l'Etat d'inscrire au budget de la Collectivité territoriale décentralisée le montant de la dépense obligatoire omise et, en contre partie, une ressource nouvelle ou une réduction de dépenses facultatives. Le Représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié. Le Représentant de l'Etat peut s'écarter des propositions du Tribunal Financier à condition de motiver sa décision (article 168 de la loi 2001-025 relative au Tribunal administratif et au Tribunal financier modifiée par la loi 2004-021 du 19 août 2004) .

Etapes de la procédure en cas de non inscription d'une dépense obligatoire

NOTA

Il y a trois cas de figures pour lesquels, le Tribunal Financier peut être saisi par le Représentant de l'Etat et qui peuvent aboutir à un règlement ou à une modification du budget à l'insu de la CTD si elle ne prend pas les dispositions nécessaires :

- *En cas de non adoption du budget dans les délais réglementaires ;*
- *En cas d'adoption d'un budget en déséquilibres, et,*
- *En cas de non inscription d'une dépense obligatoire ou d'inscription d'un montant insufflant pour cette dépense.*

III.2.1.2.5. Vérifier la régularité des recettes

Les vérifications portent sur le bien-fondé de chaque recette telles que définies par la Constitution (article 147) et la Loi 2014-020 du 27 septembre 2014 (articles 180 et suivants) , en mettant l'accent notamment sur :

- la légalité des recettes à caractère fiscal (impôts) qui doivent avoir été préalablement autorisées par une loi. C'est ainsi que l'article 183 de la Loi 2014-020 susvisée, dispose : « sont considérés comme des ressources fiscales et ne peuvent être, de ce fait, créés que par voie de loi de finances, tous prélèvements obligatoires, droits et taxes qui ne comportent pas de contrepartie directe individualisable » ;
- la conformité des tarifs et taux des impôts aux barèmes réglementaires (c'est-à-dire ceux fixés par le code général des impôts et par la Loi de Finances de l'année) ;
- la conformité des recettes non fiscales (taxes rémunératoires de services rendus, redevances, ristournes, droits divers, etc.) aux tarifs fixés par l'organe délibérant ;
- le bien-fondé des subventions, des dons et des emprunts, le cas échéant. Les recettes attendues de ces rubriques devront, en effet, se baser soit sur des conventions avec des partenaires publics ou privés (subventions, dons) , soit (s'agissant des emprunts) sur des projets de contrat d'emprunt autorisés conformément à la procédure définie à l'article 167 de la loi 2014-20 du 27 septembre 2014.
- la procédure prévue pour l'obtention des avances : toute avance contactée est soumise à une note du Trésor, portant acceptation et fixant aussi bien la durée que l'échelonnement du paiement ;

III.2.1.2.6. Vérifier la régularité des dépenses

Les vérifications portent sur la légalité et le bien-fondé des différentes rubriques de dépenses. A cet égard, le Représentant de l'Etat, vérifiera notamment :

- la conformité des indemnités des élus à la réglementation (Cf. manuel

des procédures administratives : régime indemnitaire des élus) ;

- la conformité de la rémunération du personnel avec le contrat de travail qui le lie à la CTD ;
- la conformité des indemnités accordées au personnel aux délibérations du conseil ;
- que les dépenses inscrites au budget, s'inscrivent bien dans le cadre des missions dévolues à la CTD. Autrement, elles ne peuvent être inscrites à son budget (article 36 du décret 2015-959) ;

III.2.1.2.7. Vérifier les principes classiques du droit budgétaire :

Ces principes sont notamment consacrés par le décret 2015-959 du 16 juin 2015. A cet égard, le Représentant de l'Etat doit vérifier notamment que :

- toutes les recettes et toutes les dépenses figurent sur un document unique qui regroupe toutes les opérations budgétaires et financières de la Collectivité Territoriale Décentralisée (principe d'unicité) . Les budgets annexes sont à produire à l'appui du budget principal (article 10 du décret) ;
- le budget reflète le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice sans compensation entre elles (principe d'universalité, article 11 du décret) ;
- le budget couvre une année civile allant du 1er janvier au 31 décembre, (principe d'annualité, article 7 du décret) ; et, enfin,
- toutes les recettes couvrent toutes les dépenses (principe de non affectation des recettes précises à des dépenses précises) , sauf exceptions prévues par les textes : ainsi, compte tenu de leur nature ou de leur destination, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses notamment les subventions de fonctionnement, les budgets annexes, les fonds de concours (article 12 du décret) .

III.2.2. Le contrôle des budgets additionnel et rectificatif

Pour ce qui est des budgets additionnel et rectificatif, ils sont confectionnés suivant la même maquette que le budget primitif et obéissent aux mêmes procédures de contrôle que ce dernier. Seulement, comme chacun de ces documents, a une finalité précise, l'un et l'autre se distinguent par ce qui suit, au regard de la Loi n°2014-020 (article 155) et surtout du décret n°2015-959 du 16 juin 2015 (articles 23 et 47 et article 66 et suivants) :

- Le budget additionnel :

Il reprend le résultat de l'exercice antérieur et les restes à réaliser apparaissant au compte administratif.

Le Représentant de l'Etat contrôle la conformité du report du résultat constaté

au compte administratif de l'exercice précédent et la réinscription des restes à recouvrer.

Les autres contrôles sont identiques à ceux effectués sur le budget primitif (Cf. III.2.1.2) .

- Le budget rectificatif :

Il présente des inscriptions supplémentaires en cours d'exercice suite à de nouvelles recettes ou de nouvelles dépenses. Il peut également apporter des modifications aux inscriptions des recettes et des dépenses, prévues dans le budget primitif.

Les contrôles sont identiques à ceux effectués sur le budget primitif (Cf. III.2.1.2) .

NOTA

Le budget additionnel, le budget rectificatif ainsi que le compte administratif sont votés dans les mêmes conditions que le budget primitif et sont soumis aux mêmes exigences de contrôle de légalité que celui-ci.

III.2.3. Le contrôle du compte administratif

Là aussi, en tant que document budgétaire retraçant les résultats de l'exercice précédent, le compte administratif est comme, on vient de le rappeler, soumis à la même procédure que les autres documents budgétaires. Il a néanmoins ses spécificités auxquelles l'autorité chargée du contrôle doit être attentive (cf. loi 2014-020, articles : 152, 170 et suivants et décret 2015-959 : articles 62 et suivants) et que nous rappelons comme suit :

- Le compte administratif est établi par le Chef de l'exécutif au plus tard à la fin du troisième mois de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte.
- Le compte administratif constate les recettes effectivement encaissées et les dépenses ordonnancées de la Collectivité Territoriale Décentralisée ainsi que les écarts (différences) entre les réalisations et les prévisions révisées du budget de l'année. Il est soumis à l'approbation de l'organe délibérant au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

NOTA

Pour les communes rurales de deuxième catégorie, le compte administratif est établi par le chef de l'exécutif avec l'appui du Représentant de l'Etat territorialement compétent ou son délégataire (article 63 du décret 2015-959)

- Sont annexés au projet du compte administratif :
  - la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur ;

- le compte matière de l'exercice budgétaire de l'année précédente ;
- le compte des titres et des valeurs.

• Le comptable public assignataire délivre une déclaration générale de conformité après avoir confronté ses écritures avec celles de l'ordonnateur.

NOTA

Il y a lieu de préciser ici que si le compte administratif est soumis au contrôle a posteriori de légalité du Représentant de l'Etat, le compte du comptable est quant à lui soumis à un contrôle juridictionnel du Tribunal financier territorialement compètent auquel il incombe de lui accorder ou non, quitus de sa gestion (article 176 et suivants de la 2014-020) .

III.3. Le Contrôle de l'acte contractuel des marchés publics

C'est un contrôle qui est soumis à l'Autorité de Régulation des Marchés Public (article 179 loi n° 2014-020 susvisée) . Il ne relève donc pas en tant que tel des domaines à contrôler par le Représentant de l'Etat.

Cependant en tant qu'acte contractuel signé par le chef de l'exécutif, il doit être soumis à un contrôle de légalité, même si l'essentiel du contrôle revient à l'Autorité de Régulation.

A cet égard, le Représentant de l'Etat doit vérifier que :

- la délibération du Conseil autorisant la commande objet du marché a bien été prise (Cf. les éléments de légalité à vérifier pour la délibération, plus haut) ,
- la compétence du signataire du marché (le chef de l'exécutif ou son intérimaire légal ou son délégataire en vérifiant l'arrêté de délégation) ;
- le domaine dans lequel le marché est conclu relève bien de la compétence de la Collectivité ;
- le marché répond bien à l'intérêt général et qu'il n'y a donc pas de détournement de pouvoir ou de conflit d'intérêt.

III.4. Contrôle spécial des actes pris dans le cadre de la gestion foncière (BIF)

Ces actes sont soumis à la même procédure de contrôle de forme que celle décrite plus haut pour les autres actes administratifs (présentation, compétence de l'auteur, signature, motivations, etc.)

Le Représentant de l'Etat doit vérifier, néanmoins, que la délivrance du certificat foncier par le Maire s'est effectuée conformément à la procédure établie par les textes (Cf. notamment le manuel de procédures administratives, section relative à la gestion foncière décentralisée[1]) .

Cette procédure comprend quatre étapes :

- l'instruction de la demande ;
- la publicité ;
- la constatation ;
- l'émission du certificat.

1. Instruction de la demande :

- Demande de l'intéressé auprès du Guichet foncier avec les pièces disponibles à l'appui ;
- Repérage de la parcelle sollicitée dans le plan local d'occupation foncière et vérification du statut de la parcelle ;
- Etablissement par l'agent du Guichet foncier de l'ordre de paiement après calcul ;
- Paiement par le demandeur des frais de certification requis avec possibilité de paiement en deux tranches ;
- Encaissement de la somme payée par le trésorier communal ou le régisseur contre délivrance de quittance ;
- Remplissage du formulaire de demande par l'intéressé ;
- Enregistrement de la demande dans le registre de demande et réception de la quittance de paiement ;
- Ouverture d'une chemise parcellaire. Toute opposition est déjà recevable dès le dépôt de la demande ;

2. Publicité :

- Décision du Maire fixant la date de la reconnaissance et les membres de la commission ;
- Affichage de la décision du Maire pendant 15 jours dans les placards administratifs de la Commune ;
- Emission des convocations aux voisins, opposants et à qui de droit ;
- Pose de quelques repères aux limites de la parcelle par le demandeur ;
- Certificat d'affichage délivré par le Maire et le Chef de Fokontany ;
- Versement du certificat d'affichage dans le dossier.

1 Les éléments apportés ici sont repris de ce manuel auquel on peut se reporter pour plus de détails la gestion foncière des autorités locales.

3. Constatation des droits par la reconnaissance :

- Désignation du Président de la Commission de reconnaissance en présence de l'intéressé ;
- Animation de la reconnaissance et secrétariat assurés par l'agent du Guichet foncier ;
- Repérage des limites sur terrain et sur plan. Demandeur, voisins, Fokonolona et opposants peuvent intervenir ;
- Enquête des droits, occupations, limites, oppositions par les membres de la Commission qui règlent en même temps les oppositions ;
- Emission des avis des membres des Commissions ;
- Rédaction et lecture du procès-verbal par l'agent du Guichet foncier suivi des signatures ;
- Affichage de l'extrait du procès-verbal pendant 15 jours. Toute opposition demeure recevable ;
- En cas d'opposition non résolue lors ou après la reconnaissance, le Président du Conseil assisté de deux de ses membres tranchent par une sentence arbitrale. L'intéressé peut faire une requête devant le Tribunal civil contre la sentence du Conseil dans les 20 jours de sa notification ;
- Décision de justice définitive.

4. Emission du certificat foncier :

- En absence d'opposition ou de purge de toute opposition, vérification de la suite de la procédure par l'agent du Guichet foncier et paiement par l'intéressé de la deuxième tranche en cas de paiement échelonné ;
- Mise à jour du plan et enregistrement du droit sur le registre parcellaire ;
- Etablissement du certificat foncier ;
- Signature du registre parcellaire et du certificat foncier par le Maire ;
- Envoi des données au Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) ;
- Délivrance par l'agent du Guichet foncier du certificat au demandeur devenu ainsi propriétaire.

NOTA

La compétence du Guichet foncier est limitée à la propriété privée non titrée (terrain non titré non cadastré) et au domaine privé communal

IV. LES SUITES DES RESULTATS DU CONTROLE DE LEGALITE

Textes de référence :

- *Articles 26 et 28 de la loi 2014-021 du 12 septembre 2014 ;*
- *Articles 1er et 9, 11, 17, et suivants ; articles 26, 66, 94 et suivants de la loi n° 2004-021 du 19 août 2004, modifiant certaines dispositions de la loi n°2001-025 du 9 avril 2003*
- *Articles41 et suivants du décret 2014-1929 du 23 décembre 2014 ;*
- *Article 10 du décret n° 2015-960 du 16 juin 2015.*

IV.1. La phase pré- juridictionnelle

IV.1.1. Démarches préalables avant la saisine éventuelle du juge

- A la suite de l'examen de l'acte par l'autorité chargée du contrôle de légalité, cette dernière peut relever des irrégularités. Dans ce cas, le Représentant de l'Etat tient informé, sans délai et par les moyens les plus rapides, le Chef de l'exécutif de ses observations sur les irrégularités constatées à l'issue du contrôle de l'acte.
- Au vu de ces observations, les organes des Collectivités Territoriales Décentralisées peuvent reconsidérer l'acte en cause (article 44 du décret 2014-1929 du 23 décembre 2014 relatif à la Représentation de l'Etat) .
- Les deux parties ont donc la possibilité de régler à l'amiable leur différend et de s 'expliquer oralement ou par écrit à la fois pour permettre à chacune d'elle d'entendre l'argumentation de l'autre et pour éviter, autant que possible, une procédure contentieuse, à l'issue incertaine et, qui plus est couteuse, en terme de temps. D'autant plus que cette démarche tient lieu de recours gracieux auprès de l'auteur de l'acte, afin qu'il renonce de son propre gré à sa décision, ou tout au moins, accepter de la modifier selon que l'acte est totalement ou partiellement illégal.

IV.1.2. Les possibilités offertes à la CTD

A la réception de la lettre du Représentant de l'Etat dans laquelle, ce dernier explique sa position et tente de convaincre la CTD de revenir sur sa position afin de réparer les irrégularités, cette dernière a le choix entre trois possibilités :

Elle peut procéder au retrait de l'acte et selon le cas le rapporter ou l'abroger en respectant le parallélisme des formes ; cette action fait disparaître les effets de l'acte qui se trouve ainsi anéanti depuis son origine.

- Elle peut décider d'en modifier le contenu. Si le Représentant de l'État est satisfait de cette réponse, il y a lieu de procéder à une nouvelle transmission de l'acte modifié et, dans ce cas, le Représentant de l'Etat, n'ayant plus de réserves particulières, fait revêtir l'acte de la formule consacrée de conformité.
- Elle peut considérer que l'illégalité invoquée n'est pas fondée et décider, en conséquence, de maintenir son acte. Dans cas, le litige tombe sous le coup du décret 2014-1929, susvisé (article 45) et la procédure de déféré devient la seule voie possible.

Dans les trente jours qui suivent la réception de l'acte, le Représentant de l'Etat défère au Tribunal administratif l'acte et en informe sans délai le chef de l'exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée intéressée

IV.2. La phase contentieuse

Le refus de la CTD de revenir sur sa décision déclenche la procédure contentieuse dont nous abordons ici les modalités. Le Représentant de l'Etat est en droit d'intenter un recours en annulation ou en réformation devant le juge administratif. Ce recours est appelé aussi, déféré. Mais, il est important de préciser ici que ce recours obéit à des règles et procédures strictes. Pour en saisir la portée, nous allons essayer de répondre aux questions suivantes : Qui doit introduire le recours ? Devant quelle juridiction ? Selon quelles procédures ? Le recours est-il suspensif ? Qui représente la CTD ? Comment faire appel du jugement ?

IV.2.1. Qui doit introduire le recours ?

- C'est le Représentant de l'Etat en vertu de l'article 26 de la loi 2014-021, qui défère à la juridiction compétente tout acte qu'il estime entaché d'illégalité. Les autorités chargées du contrôle de légalité ont donc qualité d'introduire la requête en annulation et ces autorités, rappelons-le, sont : le Commissaire Général pour la Province, le Préfet pour la Région et le Chef du District pour les Communes. Dès qu'il décide de saisir le juge, le Représentant de l'Etat est tenu d'en « informer sans délai le chef de l'exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée intéressée ».

NOTA

Le défaut de déféré d'actes importants aux illégalités évidentes, peut constituer une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

- Le Représentant de l'Etat peut saisir, à sa propre initiative la juridiction compétente : c'est le déféré spontané ou la saisir à la demande d'une personne lésée, c'est le déféré provoqué.

IV.2.2. Devant quelle juridiction est formé le recours ?

- Aux termes de l'article 1erde la loi n°2004-021 du 19 août 2004, modifiant certaines dispositions de la loi n°2001-025 du 9 avril 2003 relative au Tribunal administratif et financier, les tribunaux administratifs installés dans chaque capitale de Province ont une compétence territoriale qui s'étend sur tout le territoire de la Province. En conséquence, toutes les CTD situées dans le ressort territorial de la Province sont justiciables, en matière de contentieux administratif, devant ces juridictions.
- Du point de vue de la compétence matérielle, le Tribunal administratif connaît en premier ressort (l'article 9 de ladite loi) , notamment :

  - du contrôle de légalité des actes des autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées et de leurs établissements publics ;
  - des recours en annulation des actes et contrats administratifs souscrits par ces mêmes autorités ;
  - des actions visant à mettre en jeu la responsabilité administrative desdites Collectivités Territoriales Décentralisées ;
  - du contentieux des impôts et taxes conformément au Code Général des Impôts perçus au profit de ces mêmes Collectivités et de leurs établissements publics.

NOTA

Le Tribunal Administratif est compétent pour connaitre de tous les actes des CTD, mais aussi des établissements publics locaux qui relèvent d'eux et des organismes de coopération intercommunale (OPCI) . Il peut, également être consulté par les Représentants de l'Etat ou les autorités des CTD, pour donner son avis sur tout projet de texte relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux missions des collectivités territoriales et des organismes rattachés.

IV.2.3. Quelles sont les règles de procédures ?

IV.2.3.1. Caractères généraux de la procédure

En matière de contentieux administratif :

- les requêtes sont présentées en la forme écrite (article 11 de la loi n°2001-025 susvisée) . Le juge ne doit tenir compte que des éléments écrits qui figurent au dossier, notamment dans les mémoires.
- la procédure est contradictoire. C'est-à-dire que les parties échangent librement leurs arguments et ont connaissance systématiquement des documents produits par la partie adverse dans des délais qui sont suffisants pour produire leur réponse.
- la requête est personnelle et ne doit viser qu'une seule décision à la fois. Il convient donc de déposer autant de requêtes que d'actes attaqués.
- la procédure est gratuite et est exemptée de droit de timbre.

IV.2.3.2. Recours pour excès de pouvoir

IV.2.3.2.1. La requête

IV.2.3.2.1.1. Forme de la requête

A peine d'irrecevabilité, les éléments, ci-après doivent figurer dans les requêtes introductives d'instance :

- les noms, profession ou qualité et domicile du demandeur ;
- les moyens et conclusions ;
- la copie de la décision attaquée.

Ces indications permettent à la juridiction de communiquer aux parties les différentes correspondances échangées et de garantir le caractère contradictoire de la procédure.

La requête doit être accompagnée des pièces justificatives estimées nécessaires. En conséquence elle doit être présentée ainsi que les pièces qui lui sont jointes en autant de copies certifiées conformes par le requérant qu'il y a de parties en cause, sauf dispense exceptionnelle par le Président.

IV.2.3.2.1.2. Contenu de la requête

Comme rappelé, ci-avant, la requête doit contenir obligatoirement l'exposé de moyens et de conclusions à peine d'irrecevabilité.

- Les moyens constituent la motivation du déféré, c'est-à-dire l'argumentation, en droit et en fait, par laquelle le Représentant de l'Etat pense convaincre le juge du bien-fondé de ses prétentions. Les moyens doivent être énoncés avec clarté et précision ;

- Quant aux conclusions, elles expriment, ce qui est demandé de manière claire, après l'exposé des faits ;par exemple : l'annulation d'une décision.

IV.2.3.2.1.3. Les délais

Même s'ils peuvent prêter à équivoque à lecture de la Loi 2001-025[1] , les délais pour les déférés des actes des CTD, sont ceux préconisés par les textes promulgués en 2014 sur la décentralisation. Ainsi les dispositions articles 26 de la loi 2014-021 ; 45 du décret 2014-1929 et 99 du décret 2015-959, indiquent que le délai de saisine du Tribunal est de trente jours à compter de la réception de l'acte au cours duquel le Représentant de l'Etat peut intenter un recours en annulation contre un acte pris par une Collectivité Territoriale Décentralisée.

NOTA

Le délai de saisine du juge par le Représentant de l'Etat est de trente jours, comme le délai de transmission de l'acte par la CTD aux fins du contrôle de légalité.

En tout état de cause, le délai imparti à l'introduction de la requête est impératif et doit être respecté, faute de quoi, l'action engagée par le Représentant de l'Etat est susceptible d'être rejetée, pour irrecevabilité, sans examen au fond.

Dans certains cas, la prorogation du délai est toutefois possible :

- si l'action est présentée devant une juridiction incompétente (article 18 de la 2001-025 modifiée) ;
- si les distances par rapport au siège du tribunal sont jugées importantes, dans ce cas les délais de recours sont augmentés des délais de distance dans les conditions fixées par les articles 129 et 130 du Code de procédure civile (article 19 de la même loi) [2] .

IV.2.4. Le recours est-il suspensif de l'acte ?

En règle générale, le recours contre les actes des autorités des Collectivités Territoriales Décentralisées et de leurs établissements publics n'en suspend pas l'exécution (article 66 de la Loi 2001-025 modifiée, susvisée) . C'est un principe de base qui permet à l'administration d'exécuter ses décisions. Mais puisque ces décisions peuvent produire des effets irréparables si elles ne sont pas suspendues en attendant le jugement au fond de l'affaire, le Représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution (article 28 de la Loi n°2014-021) . Il en est fait droit si l'un des motifs invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, justifié.

1 L'article 17 de cette loi prévoit un délai de trois mois à compter la notification ou de la publication des actes, mais il s'agit d'une indication générale pour tous les recours, alors que le délai préconisé par les textes promulgués à de 2014 sur la décentralisation sont spécifiques aux actes déférés par les RE.
2 A noter cependant que ces dispositions ne s'appliquent pas au recours formé par une personne lésée, qui restent soumis, en matière de délai, au droit commun. Ainsi, d'après la Loi 2001-025 modifiée (article 17) .

A titre exceptionnel, le tribunal peut donc ordonner la suspension de l'acte en attendant le jugement au fond. Mais, la Loi est très rigoureuse dans la procédure de demande de sursis à exécution. Elle est soumise aux exigences suivantes (article 66 et suiv. de la Loi 2001-025, susvisée) :

1° la demande est expresse et présentée par une requête distincte du recours principal ;

2° elle est subordonnée à l'existence d'une demande d'annulation de la décision attaquée (condition d'ailleurs exigée dans la procédure de recours normal) ;

3° la demande de sursis à exécution d'une décision administrative doit, sous peine d'irrecevabilité, être déposée au greffe dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification ou de la connaissance de la décision.

- L'instruction de la demande de sursis à exécution est poursuivie d'extrême urgence sans qu'il y ait lieu d'attendre les observations du défendeur. Le tribunal statue dans un délai de huit jours.

NOTA

En aucun cas, le sursis ne peut être ordonné à l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public prise conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur

- Le jugement est notifié aux parties en cause ainsi qu'à l'auteur de la décision dans un délai de trois jours.

NOTA

Le juge statuant en sursis à exécution n'étant pas saisi du principal, il ne peut pas annuler mais seulement suspendre l'exécution de l'acte

- L'appel est possible contre le sursis à exécution. Il doit être interjeté dans les trois jours qui suivent la notification ou la signification du jugement attaqué (article 98 de la Loi 2001-025) .

IV.2.5. Qui représente la CTD auprès du Tribunal ?

Aux termes de la Loi n° 2014-020 (article 28) et du décret n° 2015-960 du 16 juin 2015 relatif aux attributions du chef de l'exécutif (article 10) , ce dernier représente la Collectivité Territoriale Décentralisée dans tous les actes de la vie civile et administrative.

Il représente également la Collectivité en justice. Il peut, néanmoins, se faire représenter par :

- un responsable de la Collectivité dûment mandaté à cet effet ;
- un avocat ou un conseil juridique, selon le cas, rémunéré par la Collectivité.

IV.2.6. Comment faire appel de la décision du juge ?

- Les décisions juridictionnelles du Tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans les conditions résumées, ci-après (articles 94 et suivants de la Loi 2001-025) :
  - L'appel est ouvert à toutes les parties à l'instance du premier ressort, agissant en la même qualité.
  - L'appel doit être interjeté dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la signification du jugement ou de la décision attaquée ;
  - L'appel est formé par déclaration écrite, enregistrée au greffe de la juridiction qui a statué.
  - L'appel comporte toutes les indications que doit contenir la requête habituelle (voir plus haut)
  - L'appel n'est pas suspensif sauf si un sursis à exécution a été accordé ;
  - Le dossier est transmis par le greffe de la juridiction qui a statué, au greffe du Conseil d'Etat.
- Les décisions juridictionnelles du Tribunal administratif rendues en dernier ressort sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat qui statue donc, en matière de contentieux administratif, à la fois en appel et en cassation.

Résumé de la procédure de recours par le jeu des questions/réponses :

Question : Qui Introduit le recours ?

Réponse : C'est le Représentant de l'Etat dont relève la Collectivité Territoriale Décentralisée.

Q : Auprès de quelle juridiction ?

R : Auprès du Tribunal Administratif de la Province dont relève territorialement la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée,

Q : Selon quelle procédure ?

R : La procédure est écrite et contradictoire. La requête se fait de manière individualisée pour chaque acte.

Q : Le recours est-il suspensif ?

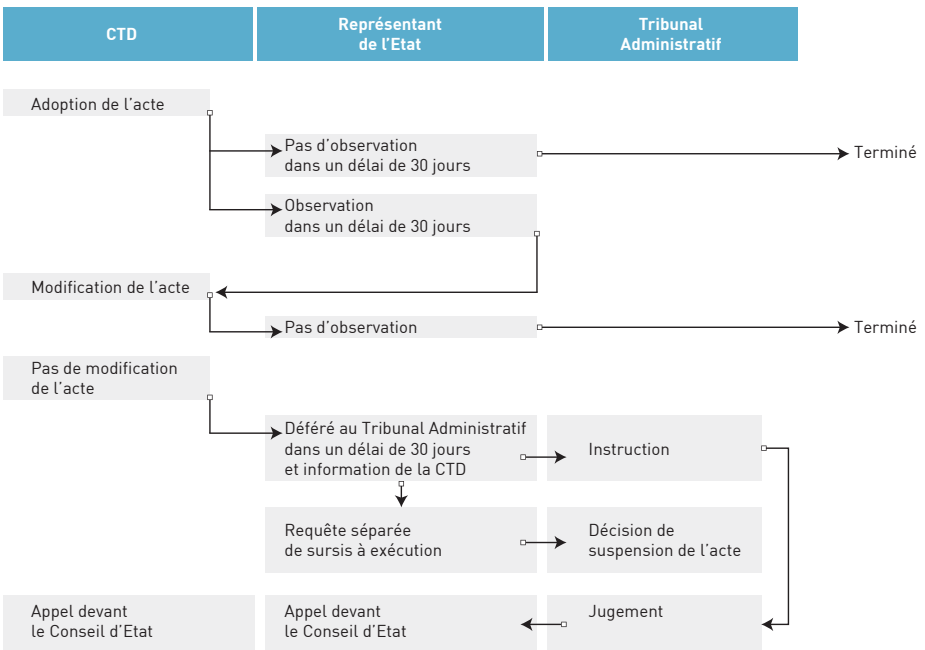
R : En principe le recours n'est pas suspensif, sauf sursis à exécution.

Q : Qui représente la Collectivité Territoriale Décentralisée?

R : C'est le chef de l'exécutif ou son délégataire

Q : Peut-on faire appel de la décision du Tribunal Administratif

R : Oui, on peut faire appel de la décision du Tribunal Administratif devant le Conseil d'Etat.



V. L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LEGALITE

La fonction de contrôle exige tout un dispositif d'accompagnement au niveau de la Représentation de l'Etat. Celle-ci doit être proactive et bien outillée afin d'assurer un bon déroulement du processus de contrôle. Le contrôle commence par la simple réception de l'acte et passe par différentes étapes qui s'enchainent pour aboutir à des résultats susceptibles de garantir à la fois la célérité dans le traitement des dossiers à examiner et l'exécution des actes des CTD dans les meilleures conditions possibles de sécurité juridique. Il suppose aussi des supports organisationnels et documentaires auquel il convient d'accorder l'attention nécessaire.

V.1. De la réception des actes

Comme signalé plus haut, la transmission des actes des CTD est une obligation incombant au chef de l'exécutif et qu'il est tenu de respecter, faute de quoi il s'expose à la déchéance. Et comme il y va aussi du caractère exécutoire de l'acte et constitue l'élément déclencheur du processus qui peut conduire éventuellement à la saisine du juge, aussi bien la Collectivité que le Représentant de l'Etat, doivent disposer de la preuve du dépôt de l'acte.

La preuve de la réception des actes par le Représentant de l'Etat peut être apportée par tous moyens. Le moyen peut-être l'accusé de réception qui est d'usage actuellement et qui est délivré par le Représentant de l'Etat à la Collectivité émettrice de l'acte et dont une copie doit être soigneusement gardée à la Représentation de l'Etat. Il peut aussi être matérialisé par l'apposition du timbre ci-dessous, sur l'acte lui-même en double, par le bureau récipiendaire du courrier à la Représentation de l'Etat. Cette formule semble plus commode parce qu'elle laisse la trace matérielle de la réception sur l'acte transmis, au lieu d'un récépissé volant et détachable des documents dont il atteste la réception.

Concrètement, l'agent chargé de la transmission du courrier de la CTD se présente au bureau de réception du courrier à la Représentation de l'Etat, muni du registre de transmission des actes, accompagné des pièces transmises en double exemplaires. Le bureau de réception du courrier procède à la vérification et au décompte des pièces et appose le cachet, selon le modèle ci-dessous, adaptable à chaque Représentation de l'Etat (Commissariat Général, Préfecture, District) sur chacun des actes et leurs copies.

Ce cachet tient lieu d'accusé de réception. La Représentation de l'Etat conserve l'original comme document de travail et la CTD le double de l'acte comme pièce justificative du dépôt de l'acte.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana -Tanindrazana -Fandrosoana

Préfecture de .....
District de.....

Date de dépôt
N° d'enregistrement
Agent réceptionniste
Signature

V.2. Du suivi du courrier

Le service chargé de l'instruction des actes objet du contrôle de légalité est soumis à une véritable course contre la montre pour ne pas dépasser le délai de trente jours prévu en cas d'éventuel déféré au Tribunal administratif.

Le Représentant de l'Etat dispose donc seulement de trente jours pour procéder à l'examen interne, échanger, s'il y a lieu, avec la CTD et prendre une décision finale. Pour cela, l'enregistrement et le suivi du courrier présentent un enjeu capital afin d'assurer une bonne traçabilité des échanges effectués.

Le décret n°2014-1929 (article 41, alinéa 2) indique qu'il est tenu un registre de réception des actes transmis par le Chef de l'exécutif des Collectivités Territoriales Décentralisées auprès du Représentant de l'Etat qui doit faire apparaitre les éléments suivants : le numéro d'ordre, la nature, l'objet et la date de l'acte, la référence de la transmission au Représentant de l'Etat, la date de réception, la référence du récépissé de dépôt, ainsi que l'émargement.

Le canevas, ci-après reprend ces prescriptions légales tout en ajoutant des colonnes pour le suivi des échanges qui pourront découler du traitement du courrier réceptionné. A savoir les lettres d'observation, s'il y a lieu, les réponses apportées par la CTD et la décision finale du Représentant de l'Etat concernant la suite à donner.

N° d'ordre	*Nature*	*Objet*	*Date*	*Référence de transmission*	*Date de réception*	*Référence récépissé de dépôt*	*Emargement*	*Lettre d'observation*			*Réponse de la commune*		*Décision finale du RE*	
								Date	*N°*	*Objet*	*Date*	*N°*	*Date*	*N°*

Comme le prévoit le décret susmentionné, il est tenu un registre pour chaque Collectivité Territoriale Décentralisée établi conformément au canevas, ci-dessus.

Mais en plus de ce registre, le secrétariat du Représentant de l'Etat ouvre un classeur pour chaque CTD, dans lequel sont classés par ordre d'arrivée :

- les actes transmis,
- les doubles des lettres d'observation,
- les réponses apportées par les Collectivités,
- la décision finale du Représentant de l'Etat et,
- s'il y a lieu, la copie du déféré et la décision du juge.

Les documents d'un certain volume comme les budgets et les comptes, peuvent être classés dans des chemises à sangle.

Lorsque les documents ne font plus l'objet d'une exploitation courante (en fin d'année par exemple ou tous les deux ou trois ans) , ils doivent être classés, dans des boites d'archive par année et par collectivité.

V.3. Démarches à entreprendre pour l'examen des actes

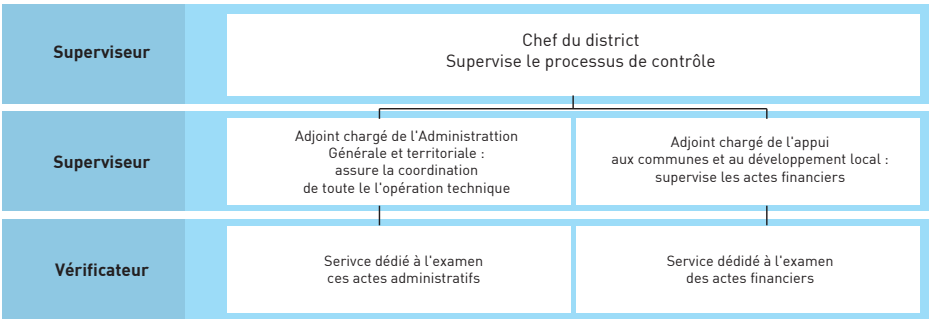
Une fois réceptionnés conformément aux modalités décrites ci-avant, les actes sont soumis à l'appréciation du Représentant l'Etat qui engage immédiatement la procédure en mettant à contribution ses services techniques.

Le Représentant de l'Etat désigne un de ses collaborateurs qui, sous son autorité :

- procède d'abord au tri des documents selon le domaine de compétence et les partage selon la nature des actes entre les services concernés pour les étudier ;
- rédige, en tant que de besoin et en fonction des domaines à examiner, une lettre dans laquelle il demande au STD concerné (finance, urbanisme, éducation, santé, etc.) , de vérifier la conformité de (ou des) acte (s) à la réglementation de son secteur et d'apporter une appréciation sur la régularité de l'acte, de lui proposer, le cas échéant, un projet de lettre d'observation destinée à la Collectivité ou un mémoire pour l'argumentation d'un éventuel déféré. Le délai de réponse du service ne doit pas dépasser sept jours. Les avis des STD sont consultatifs et ne lient pas le Représentant de l'Etat.
- centralise les réponses des services techniques, les évalue et propose la décision qui convient au Représentant de l'Etat.

Chaque Représentation de l'Etat doit s'organiser en interne en utilisant au mieux les moyens humains dont elle dispose, pour assurer une bonne prise en charge de la fonction de contrôle, sous la coordination directe du collaborateur

que le Représentant de l'Etat aura désigné. Par exemple, au niveau du district, le contrôle peut être organisé comme suit :



V.4. De la documentation

Le Représentant de l'Etat doit disposer de l'ensemble de la documentation nécessaire à l'appréciation de la régularité des actes :

- la documentation juridique générale : textes (juridiques et financiers) relatifs à la décentralisation, textes sectoriels, Journaux officiels ;
- toute la documentation technique d'accompagnements : manuels, guides, fiches, etc.
- tous les actes élaborés par les CTD, dont on peut avoir besoin dans l'appréciation de leurs actes ultérieurs : les délibérations du conseil encadrant les décisions du chef de l'exécutif, les arrêtés de délégation de signature ou de pouvoir, les budgets et leurs actes respectifs, etc.

Toute cette documentation doit être bien conservée et classée de manière à être facilement accessible.

V.5. Dispositions pratiques à prendre suite à l'examen des actes

Comme abordé plus haut, trois cas de figure peuvent se présenter, suite à l'examen d'un acte :

- l'acte est conforme aux normes légales : le contrôle prend fin. Le Représentant de l'Etat procède au compostage de l'acte par la formule de conformité consacrée et l'acte est classé ;
- l'acte présente des vices légers : pièces manquantes, signature, date ou numéro manquant, erreur matérielle, etc. qui peuvent être corrigées facilement. Le Représentant de l'Etat le signale au chef de l'exécutif concerné (de préférence par écrit) afin de procéder aux redressements nécessaires ;

• l'acte est entaché d'illégalité : le Représentant de l'Etat adresse une lettre d'observation au chef de l'exécutif concerné, l'informant des irrégularités constatées, des corrections demandées et de son intention de saisir le juge administratif si l'acte n'était pas reconsidéré. Cette lettre revêt le caractère d'un recours gracieux qui, dans le cas d'espèce, n'a pas d'influence sur le délai ferme de trente jours imparti au déféré.

V.6. Des dispositions à prendre en amont pour éviter le déféré

Le but du contrôle de légalité, rappelons-le, n'est autre que celui de veiller au respect des normes légales. L'approche pédagogique doit donc l'emporter sur la logique de confrontation et la saisine du juge. D'où l'importance de la régulation administrative précontentieuse.

Un véritable dialogue donc doit s'instaurer entre les CTD et les Représentants de l'Etat dans le but non pas d'une soumission des premières aux seconds, soumission tout à fait contraire à l'esprit de la législation envers les entités décentralisées, mais surtout de faire acquérir à celles-ci un certain nombre de bonnes pratiques qui leur permettent de sécuriser en amont leurs actes. Au demeurant le Représentant de l'Etat doit assumer pleinement le rôle de conseil qui lui revient de par les textes.

Le travail à effectuer à ce stade est de :

• Multiplier les formations à l'endroit des CTD pour qu'elles s'approprient au mieux les techniques de rédaction des actes et en particulier ceux qui présentent un enjeu juridique et financier comme :

- les budgets primitifs, additionnels et rectificatifs ainsi que les comptes administratifs ;
- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les délibérations de fixation de l'assiette et des tarifs des taxes perçues ;
- les prises de participations ;
- les actes de portée réglementaire ;
- les actes relatifs au recrutement du personnel ;
- les conventions et contrats ;
- les aliénations de biens ;
- les transactions de toute nature.

• Apporter une assistance-conseil aux CTD avant même l'édiction de l'acte ou en cours de négociation du recours gracieux ;à cet égard, les chefs d'arrondissement doivent jouer le rôle de conseillers auprès des communes, pour prévenir les irrégularités éventuelles,

• Doter les CTD d'un personnel clé qualifié que l'on peut mutualiser entre les CTD les plus démunies pour faire des économies d'échelle.

- Assurer une stabilité du personnel clé des CTD quelque soient les aléas politiques et électoralistes,
- Mettre à la disposition des CTD les outils techniques nécessaires à l'accomplissement de leur mission : manuels des procédures administratives, financières, manuel de contrôle de légalité, fiches et formulaires utilisables dans le travail au quotidien, guides de maitrise d'ouvrages, recueil des textes, etc. , avec des initiations et des formations pratiques sur ces outils.

V.7. Partage des rôles dans la chaîne de Contrôle de légalité

Responsable	Missions/Tâches à réaliser	Moyens de vérification
MID (administration centrale)	• Elaboration et fourniture des outils techniques nécessaires au CL : - manuels des procédures administratives et financières, - manuel de contrôle de légalité, - fiches et formulaires utilisables dans le travail au quotidien, - guides de maitrise d'ouvrages, - recueils des textes, etc.	Outils disponibles au niveau de l'ensemble des CTD, des OPCI et des circonscriptions administratives de l'Etat
	• Formations sur : - Manuels, - Guides ; - Utilisation des fiches techniques, etc. • Incitation à la mise en place d'une expertise stable et qui peut être mutualisé au niveau des CTD	Rapports sur la réalisation de ces formations • Mise à disposition des CTD de personnel qualifié, • Texte garantissant la stabilité de ce personnel
	• Dotation des représentations de l'Etat en personnel qualifié (pôles juridiques et financiers notamment)	Affectation du personnel au niveau des représentations de l'Etat, disposant d'expertises juridiques et financières
	• Equipement des représentations de l'Etat : registres, matériels de classement, équipements informatiques et connexion internet	• Disponibilité des registres et matériel de classement ; • Disponibilité et opérationnalité des équipements informatiques ; • Connexion à internet de toutes les circonscriptions administratives.

Responsable	Missions/Tâches à réaliser	Moyens de vérification
Représentations territoriales de l'Etat (Commissariats généraux, préfectures, districts)	• Organisation du secrétariat pour assurer un enregistrement et un suivi des actes réceptionnés et un bon classement de ces actes	• Registres tenus conformément aux indications réglementaires, actes classés par CTD et bien conservés
	• Veille au respect du délai de contrôle	• Délai de trente jours respecté pour la suite à donner au CL
	• Veille à un bon dialogue avec les CTD pour un traitement amiable des différends.	• Nombre d'actes traité, suite au dialogue avec les CTD
	• Assurer une assistance conseil de proximité aux CTD.	• Nombre d'interventions sur le terrain pour l'assistance-conseil
	• Consultation des STD dans l'instruction des dossiers.	• Nombre d'actes instruits sur consultations des STD
	• Assurer un bon classement et accès facile à la documentation nécessaire au CL.	• Documentation, organisée, classée par thèmes et d'accès facile.
CTD	• Respect des sessions règlementaires du Conseil	• Nombre de sessions réglementaires tenues dans les délais
	• Respect de la transmission des actes.	• % d'actes transmis par rapport au volume total produit
	• Respect du délai de la transmission	• % d'actes transmis dans le délai par rapport aux actes transmis hors délai

Responsable	Missions/Tâches à réaliser	Moyens de vérification
CTD	• Elaboration des actes dans les formes et conditions requises	• % d'actes élaborés correctement par rapport au nombre d'actes produits
	• Publication et/ou notification des actes	• % d'actes publiés et/ ou notifiés en comparaison avec le nombre total d'actes produits.
	• Tenue de registres de transmission des actes, paraphés par le RE	• Registres existants et tenus conformément au format réglementaire
	• Mise en place d'une expertise minimale de personnel stable (Fonction juridique, financière, technique) .	• Existence d'un personnel opérationnel pour assurer l'expertise juridique, financière et technique (fût-ce par mutualisation avec d'autres CTD) .

MODELES RECOURS PRECONTENTIEUX ET CONTENTIEUX

Modèle1 : Lettre d'observation

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana-Tanindrazana-Frandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION
PREFECTURE ...
District....

....., le

Le Préfet / Chef de district
à
Monsieur/Madame le Maire de...

Objet : Lettre d'observation

Monsieur/ Madame le Maire

L'examen des travaux sanctionnant la session budgétaire, relative à l'adoption de votre budget primitif pour l'exercice 2016, session tenue du...au..... lesquels travaux ont fait l'objet d'une transmission à mes service en date du..... appelle de ma part les observations ci-après :

1. Sur la forme :
   - le budget n'a pas été accompagné d'une délibération d'adoption par le conseil ;
   - Il n'a pas été accompagné d'un rapport de présentation ni de données statistiques sur la commune.
2. Sur le fond :
   - le budget est exagérément gonflé, ce que ne justifie pas votre potentiel de ressources et qui, plus est en fort décalage avec votre compte administratif de l'exercice écoulé ; d'où un déséquilibre réel, contraire aux règles de droit budgétaire et constitue notamment une violation de l'article 14 du décret 2015-959 ;
   - Certaines dépenses obligatoires ont été omises. Il s'agit du remboursement de vos dettes exigibles au cours du présent exercice ; ce qui constitue une violation des dispositions des articles 166 et 35, respectivement de la loi 2014-020 et du décret 2015-959 ;
   - L'institution d'une taxe sur les installations industrielles ne relève manifestement pas des compétences du conseil, puisque c'est une taxe à caractère fiscal qui doit être prévue par le code général des impôts (article 183 de la Loi 2014-020).

Au vu de ce qui précède, je vous demande de bien vouloir prendre toutes les dispositions utiles afin d'apporter les corrections nécessaires et ce, avant l'expiration du délai imparti pour la saisine du juge. Je tiens à vous rappeler qu'il ne reste plus que dix jours francs de ce délai que je suis tenu, par la loi, de le respecter si des réponses positives ne me parviennent pas, entre-temps, de votre part.

Recevez. monsieur/madame le Maire, l'assurance de ma considération la meilleure.

(Signature et cachet)
Nom et prénom du signataire

Modèle 2 : Recours en annulation

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana-Tanindrazana-Frandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION
PREFECTURE ...
District....

....., le

Le Préfet / Chef de district
à
Monsieur le Président du Tribunal Administratif de...

Objet : Requête en annulation contre la décision du Maire de....
Référence : ....

En ma qualité du chef du district nommé en vertu du décret n°... en date de...et de Représentant de l'Etat auprès des communes de.... en vertu de la loi 2014-021du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat, fondé à déférer les actes des collectivités territoriales relevant de mon ressort territorial, que j'estime illégaux, notamment aux termes de l'article 26 de la dite loi, j'ai l'honneur de vous faire connaitre ce qui suit :

Par décision n°....en date du ....Monsieur le Maire de la commune urbaine de... a procédé au recrutement de Monsieur..... titulaire de la carte d'identité nationale n°.... du.... au grade d'ingénieur de génie civile.

D'un point du droit, cette décision présente des vices majeurs :

Sur la forme : aucune motivation de l'acte n'a été faite ;

Sur le fond :
Ledit recrutement n'a pas été autorisé préalablement par le conseil municipal en violation de l'article 34 de la loi 2014-020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes qui conditionne le recrutement du personnel par le chef de l'exécutif, par l'existence d'un organigramme des emplois permanents adopté par le conseil assortis des effectifs s'y rapportant prévus au Budget.

Cette décision viole également de manière flagrante l'article 148 de cette même loi qui dispose que « tout recrutement de personnel par une collectivité territoriale décentralisée doit être prévu et inscrit au budget ». Ce même article ajoute (alinéa 2) que : « aucune création de service ou d'emplois ne peut être opérée sans l'ouverture d'un crédit à la section correspondante du budget ».

Malgré la lettre d'observation qui a été adressée à Monsieur le Maire par mes soins en date du....., déchargée sous le numéro..... et, qui en l'espèce, tient lieu de recours gracieux, ce dernier n'a pas reconsidéré sa décision, se contentant d'une réponse évasive dans laquelle, il mentionne simplement qu'il est dans son droit en procédant à ce recrutement, alors que le délai imparti au recours arrive à expiration.

Par ces motifs et tous autres à produire, qu'il plaise au Tribunal, d'annuler ladite décision qui, à mes yeux, est illégale.

(Signature et cachet)
Nom et Prénom

Pièces jointes :
- Copie de la décision du Maire ;
- Copie de la lettre d'observation ;
- Copie de la réponse du Maire
- Copie du budget de la commune;
- Copie des délibérations accompagnant le budget ;
- Copie de l'organigrammede la commune avec le tableau des effectifs et des emplois.

Modèle n° 3 : Sursis à exécution

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana-Tanindrazana-Frandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION
PREFECTURE ...
District....

....., le

Le Préfet / Chef de district
à
Monsieur le Président du Tribunal Administratif de...
(Adresse...)

Objet : Demande de sursis à exécution d'un permis de construire

Par requête séparée, j'ai eu l'honneur de vous demander l'annulation de la décision de Monsieur le Maire de la commune de, n°.....du.....portant permis de construire accordée au Sieur..... titulaire de la carte d'identité nationale n°.... du.... sur le terrain, sis.....

Comme expliqué dans la requête, cette décision est manifestement illégale du fait qu'elle autorise à un particulier la construction d'un hôtel privé sur un terrain relevant du domaine privé de l'Etat, terrain qui n'a fait l'objet d'aucune mutation à la commune, en violation des textes régissant la gestion domaniale. Qui plus est, Monsieur le Maire a pris cette décision contre l'avis du service chargé des affaires domaniales.

Par ailleurs comme évoqué également dans la requête séparée, la construction de cet ouvrage marchand n'a pas l'objet d'une délibération du conseil en violation de la Loi 2014-020 (sous-titre I relatif aux attributions des organes délibérants et notamment, l'article 15). Pire, tout porte à croire qu'il s'agirait rien de moins qu' une rétribution d'une dette électorale du Maire à l'égard du bénéficiaire de l'autorisation, car, d'après nos informations, les deux personnalités entretiennent des relations d'amitié qui frisent la complicité.

En outre, si on attend le jugement au fond de cette affaire, la construction pourra atteindre un stade où sa démolition éventuelle entrainera des dommages difficilement réparables au préjudice du bénéficiaire du permis et de la collectivité.

Par ces motifs et tous autres à produire, qu'il plaise au Tribunal de prononcer le sursis à exécution contre ce permis de construire, selon la procédure exceptionnelle prévue à cet effet, en attendant le jugement au fond.

(Signature et cachet)
Nom et Prénom

Pièces jointes :
- Copie de la requête en annulation adressée séparément
- La décision en cause,
- Copie de la lettre adressée au Maire.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

Préfecture de ...
District de ...

Commune Rurale / Urbaine de ...

FICHE DE CONTRÔLE DE LEGALITE : ACTE DE L'EXECUTIF
(Arrêté, décision, circulaire, note, actes contractuels[1] ...)

Nature et référence de l'acte : .....

A. CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE :

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS/JUSTIFICATIONS
Mention et exactitude de la devise de la République			
Exactitude du timbre de la Collectivité			
Numéro et intitulé de l'acte			
Date de l'acte			
Conformité du délai : transmission de l'acte 30 jours après sa signature			
Compétences de l'Auteur de l'acte :			
- Compétence territoriale			
- Compétence temporelle			
Conformité de la signature de l'auteur de l'acte			
- Est-ce bien l'autorité fondée à signer ?			
- Si signature par délégation : existe-t-il un arrêté de délégation ?			
- La signature est-elle authentique (vérification du spécimen) ?			
L'acte est-il motivé (énoncé des motifs ayant fondé l'acte) ?			
Si l'acte met en cause un individu ou un groupe d'individus : la procédure contradictoire a-t-elle été respectée (convocation, demande d'explication, etc.) ?			
Existe-t-il un parallélisme de forme ?			
Existe-t-il les visas des textes qui fondent l'acte ?			
Si l'acte est de portée générale : a-t-il été publié ? (publication dans les placards administratifs de la collectivité ou par tout autre moyen, attestée par la certification du « caractère exécutoire » établie par le chef de l'exécutif)			
Si l'acte est de portée individuelle : a-t-il été notifié (accusé de réception comme preuve) ?			

[1] Avec de légères adaptations selon que l'acte est unilatéral ou contractuel.

B. CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
L'acte est-il conforme le Bloc de légalité (constitution, Lois, Textes réglementaires, Principes généraux de droit) ?			
Compétence matérielle :			
- L'objet de l'acte relève-il des compétences de la CTD ?			
- L'objet de l'acte relève-t-il des attributions du chef de l'exécutif ?			
- Existe-t-il une erreur de droit (référence à une disposition erronée ou mauvaise interprétation de cette disposition) ?			
- Existe-t-il une erreur de fait (mauvaise qualification des faits qui fondent la décision) ?			
- Y-a-il un détournement de pouvoir (acte légal mais pris pour un but autre que l'intérêt général) ?			
Observations (le cas échéant) et signature du vérificateur			
Décision du Préfet/Chef de District :			
(*)			
Lettre d'observation			
Déféré			

(*) Le Représentant de l'Etat consigne ici ses appréciations traduisant que l'acte contrôlé appelle ou non des observations et/ou des réserves particulières de sa part.

Fait à ..... , le

Le Responsable
signature
Nom et prénoms

Le Préfet/Chef de District
signature
Nom et prénoms

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

Préfecture de ...
District de ...

Commune Rurale / Urbaine de ...

FICHE DECONTRÔLE DE LEGALITE : DELIBERATIONS DU CONSEIL

A. CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE :

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
Mention et exactitude de la devise de la République			
Exactitude du timbre de la Collectivité			
Numéro et intitulé de l'acte			
Date de l'acte			
Transmission de la délibération dans le délai de 30 jours après son adoption			
Atteinte du quorum			
Convocation dans les délais réglementaires			
Lieu de la réunion			
Compétences de l'Auteur de l'acte :			
- Compétence territoriale			
- Compétence temporelle			
La délibération est-elle motivée (énoncé des motifs ayant fondé la délibération)?			
Si la délibération met en cause un individu ou un groupe d'individus: la procédure contradictoire a-t-elle été respectée (convocation, mise en demeure, etc.) ?			
Existe-t-il un parallélisme de forme ?			
Existe-t-il des visas de textes qui fondent l'acte ?			
Mention du nombre de votants et du résultat du vote			
Signature du président du Conseil et du rapporteur[1]			
Si la délibération est de portée générale : a-t-elle été publiée ? (publication dans les placards administratifs de la collectivité ou par tout autre moyen, attestée par la certification du « caractère exécutoire » établie par le chef de l'exécutif)?			
Si la délibération est de portée individuelle : a-t-elle été notifiée (accusé de réception comme preuve) ?			
Certification du caractère exécutoire de la délibération par le chef de l'exécutif			

[1]La signature du Président et du rapporteur des délibérations transmises et rendues exécutoires par le chef de l'exécutif, pour les besoins du contrôle de lé galité, fait foi, mais elle n'empêche pas qu'en cas doute sur la signature des conseillers, le représentant de l'Etat puisse exiger de voir l'original.

B. **CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE**

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
L'acte est-il conforme au Bloc de légalité (constitution, Lois, Textes réglementaires, Principes généraux de droit) ?			
Compétence matérielle :			
- L'objet de l'acte relève-il des compétences de la CTD ?			
- L'objet de l'acte relève-t-il des attributions du Conseil ?			
- Existe-t-il une erreur de droit (référence à une disposition erronée ou mauvaise interprétation de cette disposition) ?			
- Existe-t-il une erreur de fait (mauvaise qualification des faits qui fondent la décision) ?			
- Y-a-il un détournement de pouvoir (acte légal mais pris pour un but autre que l'intérêt général) ?			
Observations (le cas échéant) et signature du vérificateur			
Décision du Préfet/Chef de District :			
(*)			
Lettre d'observation			
Déféré			

(*)Le Représentant de l'Etat consigne ici ses appréciations traduisant que l'acte contrôlé appelle ou non des observations et/ou des réserves particulières de sa part.

Fait à ..... , le

Le Responsable
signature
Nom et prénoms

Le Préfet/Chef de District
signature
Nom et prénoms

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

Préfecture de ...
District de ...

Commune Rurale / Urbaine de ...

FICHE DE CONTRÔLE DE LEGALITE : BUDGET PRIMITIF
(à remplir en complément de la fiche de contrôle des délibérations[1])

A. CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
Transmission 30 jours après avis du Contrôle Financier pour les Communes urbaines, les Régions et les Provinces ou après adoption dans les autres cas			
Avis du Contrôle Financier pour les Communes urbaines, les Régions et les Provinces(présentation de l'avis ou, à défaut, du récépissé de transmission au CF)			
Adoption du budget dans la session règlementaire[1]			
Signatures du chef de l'exécutif et du Président du conseil			
Présence de ratures et gommages au niveau des chiffres			
Présence des annexes (article 39 du décret n°2014-959 et article 147 et 167 de La loi 2014-020...)			
• Tableau synthétique des droits et taxes fiscaux et parafiscaux			
• Organigramme et tableau des effectifs			
• Etat de la dette			
• Le tableau d'amortissement des emprunts et avances contractés			
• Prévisions de subventions			
• Etat des immobilisations et amortissements			
• Résultat du dernier compte administratif			
• Liste des projets prioritaires			
• Programme d'investissement public triennal			
• Conventions et contrats à incidence financières			
• Programme d'apurement des dettes publiques			
Respect de la maquette budgétaire			
Respect de la nomenclature budgétaire			
Annexe de la délibération portant approbation du budget			
Mention (sur la page de garde) du numéro de la délibération d'approbation			
Mention (sur la page de garde) de la date de la session d'approbation du budget.			

[1] Car le budget est accompagné d'une délibération qui doit être contrôlée selon la procédure indiquée pour les actes de l'organe délibérant.
[2] 2eme quinzaine du mois d'aout (commune) ; 2 eme quinzaine du mois de septembre (Région) ; 2eme quinzaine du mois d'octobre (Province).

B. CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
Est-ce que les calculs sont exacts ? (vérification arithmétique)			
Est-ce que chaque section est votée en équilibre réel ?			
Les inscriptions sont-elles sincères ?			
Les dépenses obligatoires sont-elles prévues ? (article 166 de la loi 2014-020 et article 35 du décret 2015-959)			
Les recettes inscrites ont-elles une base légale (recettes fiscales et non fiscales) ?			
Les tarifs et taux des impôts sont-ils conformes aux barèmes fixés par le CGI etLoi de Finances de l'année ?			
Les recettes non fiscales (taxes rémunératoires de services rendus, redevances, ristournes, droits divers, etc.) sont-elles conformes aux tarifs fixés par le Conseil ?			
Les subventions, donations et fonds de concours ont-ellesune base légale (conventions ou contrats)			
Les dépenses inscrites (indemnités des élus et du personnel) sont-elles régulières ?			
A-t-on affecté au moins 15% du total des recettes propres à la section investissements ?			
Les dépenses prévues s'inscrivent-elles dans les missions de la collectivité ?			
Les principes budgétaires (unicité, universalité, annualité) sont-ils respectés ?			
Observations (le cas échéant) et signature du vérificateur			
Décision du Préfet/Chef de District			
(*)			
Lettre d'observation			
Déféré			

(*)Le Représentant de l'Etat consigne ici ses appréciations traduisant que l'acte contrôlé appelle ou non des observations et/ou des réserves particulières de sa part.

Fait à ..... , le

Le Responsable
signature
Nom et prénoms

Le Préfet/Chef de District
signature
Nom et prénoms

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana – Tanindrazana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

Préfecture de ...
District de ...

Commune Rurale / Urbaine de ...

FICHE DE CONTRÔLE DE LEGALITE : COMPTE ADMINISTRATIF

A. CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
Transmission 30 jours après avis du Contrôle Financier pour les Communes urbaines, les Régions et les Provinces ou après adoption dans les autres cas			
Avis du Contrôle Financier pour les Communes urbaines, les Régions et les Provinces (présentation de l'avis ou, à défaut, du récépissé de transmission au CF)			
Etablissement par le chef de l'exécutif dans le délai réglementaire[1]			
Adoption par le conseil dans la session réglementaire[2]			
Signatures du chef de l'exécutif et du Président du conseil			
Présence de ratures et gommages au niveau des chiffres			
Les documents annexés :			
• la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur			
• le compte matière de l'exercice budgétaire de l'année précédente			
• le compte des titres et des valeurs			
• Le tableau d'amortissement des emprunts et avances contractés			
• la délibération du conseil portant approbation du compte administratif			
Respect de la nomenclature, spécialisation des crédits, etc. au même titre que le budget			
Le compte fait-il apparaitre les rubriques suivantes ? :			
• Les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées par la CTD			
• les écarts (différences) entre les réalisations et les prévisions révisées du budget de l'exercice auquel il se rapporte			
Mention (sur la page de garde) du numéro de la délibération d'approbation			
Mention (sur la page de garde) de la date de la session			
Signature du chef de l'exécutif			
Mention de la date et du lieu de la signature			

[1] Au plus tard fin du troisième mois de l'exercice suivant celui auquel il se rapporte.
[2] Au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

B. CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE[1]

ELEMENTS A VERIFIER	OUI	NON	OBSERVATIONS
Les calculs sont-ils corrects ?			
Les dépenses obligatoires ont-elles été prioritaires dans l'exécution du budget ?			
Les recettes recouvrées (fiscales et non fiscales) sont-elles celles qui étaient prévues au budget ?			
Les recettes provenant des subventions et dons ont-elles une base légale (conventions ou contrats)			
La section d'investissement a-t-elle effectivement bénéficié d'au moins 15% du total des recettes propres de la collectivité ?			
Les dépenses exécutées s'inscrivent-elles dans les missions de la CTD ?			
Y a-t-il concordance du résultat de la gestion avec le solde du livre-journal ?			
Observations (le cas échéant) et signature du vérificateur			
Décision du Préfet/Chef de District			
(*)			
Lettre d'observation			
Déféré			

(*)Le Représentant de l'Etat consigne ici ses appréciations traduisant que l'acte contrôlé appelle ou non des observations et/ou des réserves particulières de sa part.

Fait à ..... , le

Le Responsable
signature
Nom et prénoms

Le Préfet/Chef de District
signature
Nom et prénoms

[1] Il s'agit en fait de vérifier, mutatis mutandis, si les éléments prévus dans le contrôle interne du budget ont été respectés dans l'exécution de celui -ci.

Canevas de Rapport annuel *sur le contrôle de légalité*

1. **Introduction**

- Situer le contexte du rapport, par exemple : le présent rapport intervient en application de l'article 48 du décret 2014-1929, fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la loi n° 2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat, selon lequel le Représentant de l'Etat doit dresser un rapport spécifique annuel sur le contrôle de légalité des actes des Collectivités territoriales décentralisées qu'il a effectué et qu'il adresse à ses supérieurs hiérarchiques. Il rend compte des résultats du contrôle de légalité effectué sur des collectivités territoriales relevant du district de.... (Région ou Province).
- Rappel du nombre de CTD concernées (en précisant les catégories, s'il s'agit de communes) ;

2. **Corps du rapport :**

- Donner des indications globales concernant : le nombre d'actes examinés, le nombre d'actes ayant fait l'objet de déférés auprès du tribunal et, le cas échéant, le nombre d'actes annulés par le tribunal.
- Mentionner que cette situation sera détaillée comme suit :

Tableau détaillé (conformément au canevas ci-après) :

	Nombre d'Actes examinés		Nombre d'actes conformes		Nombre de déférés		Nombre d'actes annulés	
Collectivité	Actes de l'exécutif	Actes du Conseil	Actes de l'exécutif	Actes du Conseil	Actes de l'exécutif	Actes du Conseil	Actes de l'exécutif	Actes du Conseil
.....	....	.....	....	....	.....	.....	.....	.....
.....	....	....	....	.....	.....	.....	.....	....
Total	....	....	....	....	....	....	....	....

- **Brève analyse :**
  - Les CTD les plus performantes et les moins performantes; expliquer les raisons des succès et des échecs ;
  - Appréciation générale du processus : les acquis, les problèmes rencontrés ; en expliquer les raisons.
  - Propositions/recommandations pour améliorer le système de contrôle :
  - Aspects organisationnels ;
  - Aspects matériels (équipements, logistiques, etc.) ;
  - Procédures à améliorer, etc.

- **Conclusion :** synthèse des évolutions par rapport à l'année précédente ; difficultés majeures rencontrées ou défis relevés, perspectives d'évolution, le cas échéant.

(Signature du Représentant de l'Etat)
Nom et Prénom

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. OUVRAGES

• ALBERTINI (Jean Benoît) , La déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat, Economica, 1997.

• AUBRY (François-Xavier) , La Décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi- centralisé) , Paris, LGDJ, 1992.

• BOURDON (Jacques) , PONTIER (Jean-Marie) et RICCI (Jean Claude) , Droit des collectivités territoriales, 2e édition mise à jour 1998, PUF, (ouvrage collectif) , Thémis, sous la direction de Didier TRUCHET ;

• BRUNELLI (Pierre) , Le contrôle de légalité, Politiques Locales, L. G. D. J. 1998 ;

• Gohin (Olivier) , Institutions administratives, 4eme édition, L. G. D. J.

• Gjidara (Marc) , Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris-2) , Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France, 2010, hrcak. srce. hr/file/90038

2. MANUELS DE CONTROLE DE LEGALITE

• Manuel De Contrôle de Légalité des Collectivités Territoriales et de leurs établissements publics, Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, deuxième édition mise à jour en mai 1991, Paris, France.

• Manuel de Procédures de contrôles de Légalité et Budgétaire, Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL) , République du Sénégal/ SCAC, Ambassade de France, non daté.

• Guide Du Contrôle De Légalité Et Du Conseil Aux Communes, République Islamique de Mauritanie, Ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunication, Programme d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation en Mauritanie (PADDEM) , Mai 2004 ;

• Manuel pratique du contrôle de légalité des actes des communes au Niger, PROJET D'APPUI A LA DECENTRALISATION ET AU DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA REGION D'AGADEZ, financé par l'Union européenne, 2009 ;

• Guide pratique du contrôle de tutelle des actes des communes au Burundi, Ministère de l'Intérieur, Bujumbura, Juin 2011 ;

• Manuel de contrôle de légalité des actes administratifs des Collectivités Territoriales Décentralisées à Madagascar, Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, Secrétariat d'Etat chargé de la Décentralisation, du développement régional et des communes, Coopération franco-malgache, juin 2004 ;

• Manuel de contrôle des actes Budgétaires des Communes, Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, Secrétariat d'Etat chargé de la Décentralisation, du développement régional et des communes, Coopération franco-malgache, juin 2004 ;

3. ETUDES & DOCUMENTS EN RAPPORT AVEC LE THEME A MADAGASCAR

• Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D) , Présidence de la République, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, décembre 2005 ;

• Politique Générale de l'Etat, République de Madagascar, Mai 2014 ;

• Plan National de Développement (PND) : 205-2019, Ministère de l'Economie et de la Planification Madagascar, avril 2015 ;

• Guide du Maire, Ministère de la décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, UNDP, document non daté,

• Constitution de la IV eme République de Madagascar, 11 décembre 2010,

• LOI n° 2004 – 009 DU 26 JUILLET 2004 portant Code des Marchés Publics,

• LOI N° 2004-021 du 19 août 2004, Modifiant certaines dispositions de la loi n°2001-025 du 9 avril 2003, relative au Tribunal administratif financier (JO n°2926 du 06. 09. 04, p. 3131)

• LOI N° 2004-036 du 1er octobre 2004, relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême, et les trois Cours la composant (JO n°2939 du 08. 11. 04)

• LOI Organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires du 14 aout 2014,

• LOI N°2014-020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes du 27 septembre 2014,

• LOI N°2014-021 Relative à la Représentation de l'Etat du 12 septembre 2014,

• Loi n°2015-008, modifiant certaines dispositions de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014,

• Loi n°2015-009 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Nosy Be du 25 mars 2015 ;

• Loi n°2015-010 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Sainte Marie du 25 mars 2015,

- Loi n°2015-011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar du 25 mars 2015,
- Décret n°2011-230 du 10 mai 2011 portant création, organisation et fonctionnement de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) ,
- DECRET n° 2014–1929 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la loi n° 2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la Représentation de l'Etat du 23 décembre 2014,
- DECRET n° 2015–960 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités Territoriales Décentralisées en date 16 juin 2015,
- DECRET n° 2015–959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées en date du16 juin 2015.

Ce manuel est réalisé dans le cadre du Programme
de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration(PREA)
avec le soutien de l'Union européenne à travers le Projet
Ny Fanjakana ho An'ny Daholobe (N.F.D)