

LE CONTROLE PREFECTORAL DE LEGALITE: ENTRE RUPTURE ET CONTINUITE

Author: Stéphane MANSON*

***Abstract :** Un quart de Siècle après la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui annonçait une rupture avec l'ancien système de la « tutelle », le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales a marginalisé le juge administratif et a consacré le rôle du préfet. Ainsi remodelée, la physionomie du contrôle apparaît stabilisée depuis la fin des années 1990. Cette régulation administrative est aujourd'hui en voie d'être rationalisée par l'exploration empirique de véritables stratégies de contrôles, ainsi que par l'appui normatif du législateur.*

Enfin, les 25 ans de pratique de ce contrôle laissent apparaître des éléments de continuité qui nuancent la rupture annoncée en 1982

Keywords : *Préfet, Control, Continuité, Décentralisation.*

JEL Classification: *K23*

Solennellement engagé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'acte II de la décentralisation, affichait de très hautes ambitions.

Il était en effet question, dans le discours politique des années 2003-2004, sous l'égide de « la République des proximités » et dans le cadre d'une République dont l'organisation est constitutionnellement décentralisée, d'accroître les libertés locales et l'autonomie des collectivités territoriales par le transfert de nouvelles compétences. Moins classiquement, il s'est aussi agi d'inscrire dans le droit des réformes consacrant, outre un droit à l'expérimentation, un véritable « droit à la spécificité » pour certaines de ces collectivités..

Au-delà de toutes les audaces ou de toutes les expérimentations, l'article 72 al 6 de notre Constitution vient légitimement limiter le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cette limitation est censée garantir, notamment, le caractère unitaire de l'Etat et la défense d'une certaine idée de l'égalité de tous devant la loi et le droit ; au fond, une certaine idée –sinon de la France – du moins de la République.

Cette égalité devant la loi, combinée à l'édification toujours à l'œuvre de l'Etat de droit, supposent, pour les citoyens comme pour les collectivités décentralisées, un système de contrôle.

Puisqu'il s'agit – nous dit-on – de « recentrer l'Etat sur ses missions principales », le moins que l'on soit en droit d'attendre de lui, c'est bien qu'il soit le garant efficace du respect de la norme, par l'évaluation et surtout par le contrôle.

A cet égard, la loi du 2 mars 1982 demeure revêtue d'une forte charge symbolique : celle de la rupture avec l'ancien système, qualifié de façon désastreuse de « tutelle ».

Pour garantir ces nouvelles libertés locales, situées au cœur même de la décentralisation, le législateur de 1982 instaure un contrôle a posteriori, qui ne porte que sur la seule légalité des

* Dr., Associate Professor, Law and Political Science Faculty, University of Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France.

actes locaux. Surtout, on éclipse la figure du préfet, incarnation historique de cette tutelle centrale parfois politique, par celle du juge : certes administratif, mais juge quand même. Le juge il a pour lui ce que le préfet n'a pas : l'indépendance et l'impartialité et n'a pour seule mission que d'assurer le respect du droit.

Le décor de ce premier acte est ainsi planté : la liberté dans les seules limites du droit ; les rôles sont ainsi distribués : au juge la tête d'affiche ; au préfet le second, voire le mauvais rôle.

Pourtant, de 1982 à 1986 et de 2003 à 2004, les deux actes qui se jouent ne se conforment pas exactement à l'affiche qui les annonçait. Non pas tant que le décor ait vraiment évolué : la liberté par et dans le droit est toujours là.

Mais par un mouvement subtil, la distribution des rôles ainsi que le scénario ont changé.

Loin d'être une régulation juridictionnelle, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales décentralisées est en réalité une régulation administrative aujourd'hui stabilisée (I). Cette régulation est en voie d'être rationalisée (II).

I. Une régulation administrative stabilisée

Contre toute attente, du moins si l'on prend 1982 pour point chronologique de référence, la voix qui a le plus porté, le rôle qui s'est finalement imposé, c'est bien celui du préfet et sûrement pas celui du juge. Convient-il pour autant d'évoquer l'échec absolu du système de contrôle de légalité des actes des collectivités locales ? Pas nécessairement puisqu'il est aujourd'hui acquis que le système de contrôle n'est pas celui qui était annoncé en 1982: il est bien une régulation administrative, surtout parce que le rôle du juge est clairement marginalisé (A) là où celui du préfet est opportunément consacré (B).

A. Le rôle du juge clairement marginalisé

On connaît bien évidemment l'ampleur de cette marginalisation : 1500 à 2000 déférés préfectoraux par an devant les tribunaux administratifs : c'est-à-dire 0,022% à 0,045% des 7,7 millions d'actes annuellement transmis aux services des préfetures et sous-préfetures.

Ajoutons à cela que le taux de désistement du préfet devant le tribunal administratif est exceptionnellement haut : 30 à 35 % : un déféré engagé sur trois n'aboutira donc pas au jugement du seul fait du désistement préfectoral.

Que n'a-t-on pas lu et entendu à propos de ces moyennes statistiques !

Un rapport de l'ENA de 1991, puis un autre de 1995, se faisait l'écho d'une opinion – et pas d'une analyse – largement répandue et partagée : le contrôle de légalité, était-il écrit, « est le talon d'Achille de la décentralisation » ou encore « l'Etat de droit est ici pure pétition de principe ».

Il convient de s'extraire de ce constat en considérant que l'Etat de droit n'est pas réductible à l'intervention du juge, encore moins à la masse des contentieux engagés. La portée effective du contrôle ne peut sérieusement se mesurer à l'aune du volume de déférés.

Si le juge n'est, en effet, pratiquement pas saisi par le préfet, c'est précisément parce que tout a été fait pour que la fonction juridictionnelle se positionne à la marge du processus de contrôle.

L'architecture de l'édifice est aujourd'hui connue :

Avec C.E 18 avril 1986 *Commissaire de la République d'Ille-et-Villaine*, AJDA 1986 p 455, la lettre d'observation, par laquelle le préfet demande à la collectivité de rectifier voire de retirer son acte, est un recours gracieux qui, à l'instar du droit commun du contentieux administratif, proroge le délai de recours contentieux. Le même statut est conféré à la demande de pièces complémentaires avec C.E Sect. 13 janvier 1988 *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales* AJDA 1988 p 143: un nouveau délai court à compter de la réception par le préfet des pièces qu'il a demandées. Le juge administratif admet même un cumul de prorogations, lorsqu'une demande de pièces complémentaires est suivie d'une lettre d'observation : C.E 4 novembre 1996 *Département de la Dordogne* AJDA 1997 p 185. Enfin, mentionnons que le rôle du juge est également marginalisé lorsque les tiers se risquent à vouloir intervenir dans le contrôle de légalité : le recours pour excès de pouvoir est irrecevable à l'encontre du refus de déférer opposé par le préfet à la demande d'un tiers (C.E Sect. 25 janvier 1991 *Brasseur*, AJDA

1991 p 351) ; ou encore, le désistement du préfet devant le tribunal administratif ne rouvre pas le délai de recours contentieux (C.E 6 décembre 1999 *Sociétés des Aubettes*, AJDA 2000 p 668. Tout est donc conçu pour que s'instaure un dialogue, un débat entre le préfet et la collectivité locale.

Mesurons bien ici deux choses :

En premier lieu, c'est le juge administratif lui-même, par la jurisprudence précitée, qui s'est volontairement et sciemment marginalisé. Faut-il voir ici la résurgence récurrente de la crainte d'un encombrement des prétoires ou bien un effet du haut degré de connaissance de l'administration par le juge ?...sans doute un peu des deux.

En second lieu, précisons que c'est bien cette auto-marginalisation du juge administratif qui a permis au préfet de jouer ici le rôle central.

B. Le rôle du préfet opportunément consacré

La logique de collaboration et de partenariat prévaut sans ambiguïté sur la conception contentieuse. Le contrôle de légalité est assurément *un contrôle administratif de la légalité des actes des collectivités locales*. Ce contrôle administratif, dans son principe, a pour lui l'avantage de la souplesse et de l'adaptabilité. Il est préventif et demeure relativement consensuel.

La consécration du rôle central du préfet correspond à une demande des collectivités locales elles-mêmes. Le temps et les pratiques ont contribué à modifier l'image et la perception du préfet ; lequel est aujourd'hui davantage perçu en qualité de partenaire voire de conseiller.

Ce partenariat juridique (notamment) est immédiatement perceptible par l'existence de cette « frange » apparemment irréductible d'actes locaux non soumis à obligation de transmission, mais pourtant transmis aux services préfectoraux : de 350 000 à 400 000 actes par an sont tout de même concernés.

De manière moins immédiate, parce que moins perceptible, il n'est pas rare que la préfecture ou la sous-préfecture soient sollicitées pour avis et conseil, dès la phase de conception de l'acte juridique local (V. infra).

La jurisprudence administrative, a , ici encore, conforté le rôle central du préfet en consacrant une conception large du déféré :

Depuis C.E 4 novembre 1994 *Département de la Sarthe*, p 1109, le déféré est également recevable à l'encontre d'actes locaux qui échappent à l'obligation de transmission. Il l'est aussi, lorsqu'il s'appuie sur les vices propres de l'acte visé, à l'encontre d'une délibération dépourvue de caractère décisoire, nanti du simple statut d'acte préparatoire (C.E Ass. 15 avril 1996 *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux* p 130). Enfin, le déféré est encore accueilli par le juge administratif lorsqu'il vise à l'annulation d'une décision implicite locale, subtilement provoquée par le préfet lui-même : C.E Sect. 28 février 1997 *Commune du Port* p 61. N'oublions pas enfin qu'avec C.E Sect. 15 octobre 1999 *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Savigny-le-Temple*, R.F.D.A 2001 p 128, le préfet peut déléguer sa signature aux agents du cadre national des préfectures pour la rédaction et l'envoi des lettres d'observation : la régulation administrative en est ainsi facilitée.

Cette consécration juridique du rôle central du préfet est parfaitement opportune parce qu'elle correspond à un certain nombre d'exigences dictées par l'empirisme et surtout, par la volonté des collectivités territoriales elles-mêmes.

Certes, trois objections majeures peuvent être opposées. Mais ces objections sont elles-mêmes discutables.

-D'une part, cette régulation administrative ouvre forcément sur un débat préfet/élu local qui ne bénéficie pas de la transparence du prétoire ou des échanges très formalisés de mémoires entre les parties à une instance. On pourrait ainsi penser, sans tomber pour autant dans l'ordre du fantasme, que la régulation administrative du contrôle de légalité pourrait parfois se traduire par quelques tractations plus ou moins avouables ; par une véritable négociation portant sur le respect de la légalité.

Les enquêtes relatives à la pratique de ce contrôle le démontrent (V. rapport du GRIDAUH « Etat

de droit et urbanisme » 2002) : la régulation administrative se traduit par un authentique contrôle : un contrôle évidemment perfectible, mais un contrôle malgré tout. Ce contrôle a pour objet le respect de la légalité par la collectivité. Un débat s'engage fréquemment entre contrôleur et contrôlé, mais il ne s'agit pas exactement de « négociateur ». Ce qui est empiriquement recherché, c'est le meilleur moyen de dégager une solution satisfaisante sur le plan juridique.

-D'autre part, cette reconstruction empirique du système de contrôle en bouleverse la philosophie originelle : contrairement à ce que le législateur avait déterminé en 1982, la pratique nous ramène vers le contrôle a priori.

Sans doute, mais le contrôle a priori s'avérerait dangereux pour les libertés locales s'il portait sur l'opportunité de l'acte ; il cesse de l'être – il en devient même vertueux – dès lors qu'il ne porte que sur les seuls aspects de légalité.

-Enfin, on fait le reproche au juge administratif, dans la construction juridique qu'il a produite, de s'être considérablement éloigné de la lettre des textes, et parmi eux, de la loi du 2 mars 1982.

Ici encore, l'appréciation mérite d'être nuancée notamment par la circulaire signée le 22 juillet 1982 de la main de Gaston Defferre, Ministre de l'Intérieur : l'objectif de cette audacieuse réforme écrivait-il en substance, c'est avant tout la réformation ou le retrait par son auteur de l'acte suspecté d'illégalité. De surcroît, l'article 72 de la Constitution confère au seul représentant de l'Etat cette mission globale de contrôle.

On sait de toute façon que la marge de manœuvre dont dispose ici le préfet est désormais guidée et sans doute bornée par l'obligation de tout mettre en œuvre pour assurer le maintien de la légalité : C.E 6 octobre 2000 *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent* : le préfet peut, jusqu'à une certaine limite, s'abstenir de déférer, mais il a compétence liée pour déployer « en amont » tous les moyens permettant le respect de la légalité par la collectivité contrôlée

Au fond, l'objectif essentiel des réformes de l'acte I de la décentralisation a été atteint : certes, par d'autres voies, mais atteint tout de même : l'instauration d'un contrôle respectueux de l'autonomie et des libertés locales, centré sur le droit et la légalité.

II. Une régulation administrative rationalisée

Le contrôle, même administratif, de l'intégralité des actes transmis est évidemment impossible. L'encombrement des prétoires laisse place à l'encombrement des bureaux: les 7,7 millions d'actes locaux sont chaque année transmis à des services préfectoraux qui souffrent d'une pénurie avérée de moyens, en personnels surtout. Ce constat a donc conduit les différents acteurs de ce contrôle à mieux organiser, à rationaliser la procédure. Deux voies ont été ou sont encore explorées. Elles tendent d'ailleurs à se compléter : Celle des pratiques empiriques (A) et celle des réformes juridiques (B).

A. La rationalisation par des pratiques empiriques.

Les invitations et autres incitations à une rationalisation du contrôle ont été très diverses : rapports de plusieurs inspections générales, circulaires du ministre de l'Intérieur, volonté très affirmée de certains préfets eux-mêmes et plus encore : les seules exigences et contraintes de la réalité. De véritables politiques publiques locales, des stratégies de contrôle, ont donc été imaginées.

-Leur mise en œuvre supposait en premier lieu une reconfiguration des aspects organiques et institutionnels du contrôle : des services spécialisés dans le contrôle de certains actes ont parfois été créés de toute pièce (par exemple à la préfecture des Yvelines, à partir de 2000, un service de contrôle de la légalité des actes et documents d'urbanisme a été créé) ; d'autres préfetures ont opté pour la formule du « pôle de compétences », investi de la mission de contrôler les actes locaux grâce aux vertus du caractère inter-ministériel de cette structure ; enfin, il est arrivé que l'on choisisse de placer les sous-préfectures en « première ligne » du dispositif de contrôle, en leur conférant une compétence de « filtre » censé ne laisser « monter en préfecture » que les seules hypothèses de contrôle complexe ou délicat.

-En second lieu, la réflexion a porté sur la méthode de contrôle et de sélection des actes.

Deux voies – d’ailleurs non exclusives l’une de l’autre – ont été souvent explorées et parfois instaurées :

Le contrôle « continu » de la légalité des actes locaux : les services préfectoraux interviennent dès la conception et la formalisation juridique de l’acte à titre de conseil ou d’expertise (selon le « rapport sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités territoriales » publiée en 2004 par la DGCL, les services préfectoraux estiment consacrer de 30% à 50% du temps d’activité au conseil juridique). Tel est notamment le cas pour les actes élaborés par les petites communes, ne disposant que de très faibles appuis techniques et juridiques. La pratique démontre également un réel engouement pour ce contrôle continu s’agissant de l’élaboration des documents d’urbanisme (Plans locaux d’urbanisme par exemple) : la Direction départementale de l’équipement est souvent sollicitée par les élus locaux dès les premiers développements de la phase de conception de l’acte. S’il n’apparaît pas forcément « guidé » par les services déconcentrés de l’Etat, le projet est au moins juridiquement encadré très en amont.

Le contrôle sur critères : la préfecture détermine a priori un certain nombre de critères au terme desquels seuls les actes locaux qui correspondent à ces critères de sélection seront effectivement contrôlés. La typologie ainsi obtenue peut être très variée d’un département à l’autre. Ainsi, les 13 critères déterminés par la préfecture des Yvelines en 2000-2001 se regroupent au sein de 4 grandes « familles » : le risque (lato sensu), la protection du patrimoine et de l’environnement, l’importance quantitative de l’acte (des seuils de superficie ont été déterminés pour le contrôle des autorisations d’urbanisme ; des seuils financiers ont été déterminés en matière de contrats et marchés) et le signalement (éventuellement le recours) par un tiers.

-En troisième lieu enfin, les moyens permettant de remédier à l’illégalité constatée ont été reconfigurés, avec, le plus souvent, la complicité de la jurisprudence administrative. Pour résumer les choses, on pourrait dire ici que face à un acte suspecté d’illégalité, la pratique laisse entrevoir que la réponse de la préfecture à l’ élu local est en réalité subtilement graduée : 5 « registres » sont à disposition du préfet : dans l’ordre du « crescendo » :

*La demande de pièces complémentaires, dont on connaît classiquement l’objet et le statut.

*La « lettre remarque », qui correspond à une pratique administrative innovante, rencontrée dans plusieurs préfectures (Yvelines ou Loiret par exemple) : la formulation du contenu de la lettre laisse apercevoir l’objet et l’effet d’un tel acte : « l’illégalité de l’acte transmis ne semble pas constituer une atteinte grave à un intérêt public, mais pourrait entraîner l’annulation de l’acte dans le cadre éventuel d’un recours contentieux des tiers » : la lettre remarque n’est donc plus tout à fait une demande de pièces complémentaires, mais elle n’est pas encore une lettre d’observation puisqu’elle ne formule aucune demande précise. A ce titre, elle ne s’analyse pas en un recours gracieux et n’a donc pas pour effet de proroger le délai d’exercice du déféré pour le préfet.

*La lettre d’observation, quant à elle, formule très clairement une demande à l’exécutif local : la réformation ou le retrait de l’acte transmis. On comprend évidemment que dans cette mesure, le recours gracieux est cette fois bien constitué.

*L’engagement « dissuasif » du déféré, qui aboutit à un désistement (V. supra la proportion exceptionnelle de désistement dans ce cas).

*L’exercice du déféré lui-même, visant au prononcé du jugement d’annulation de l’acte par le Tribunal administratif.

On voit bien à quel point le déféré n’est finalement que le stade ultime d’une stratégie de dissuasion.

Trois observations concernent les traits saillants de ces dispositifs :

-*La disparité* : ces mécanismes s’articulent autour de politiques publiques locales. Les critères sont conçus localement. L’administration centrale n’a quant à elle déterminé aucune politique nationale du contrôle de légalité. Une telle politique serait sans doute réalisable, après une conception très transversale – interministérielle – de critères de contrôle, par circulaire annuelle. On gagnerait ainsi à réduire les très fortes disparités (types et volumes d’actes

effectivement contrôlés) qui existent parfois d'une préfecture à l'autre ; sans compter qu'apparemment, nombreux sont encore les services qui, par défaut, opèrent sans l'avouer un contrôle parfaitement aléatoire des actes transmis. Un tel « cadrage » national devrait bien entendu présenter une souplesse suffisante pour laisser subsister une indispensable marge d'adaptabilité locale.

-*L'efficacité* : lorsque les données statistiques sont localement disponibles et suffisamment affinées, on s'aperçoit que la détermination d'une méthode de contrôle – notamment fondée sur des critères de sélection des actes – a permis en moyenne de multiplier par 10 le volume d'actes effectivement contrôlés (préfecture de Versailles par exemple).

-*L'impartialité* : la question se pose surtout à propos du contrôle continu (ou « intégré »), pour lequel on voit, pour reprendre l'exemple précité, les services déconcentrés de l'Équipement intervenir très en amont de la phase de conception, et que l'on retrouve ensuite fréquemment en aval, dans le rôle du contrôleur : l'article 13 de la loi du 7 janvier 1983 a posé un principe d'incompatibilité qui de toute évidence n'est pas ici respecté.

Ces efforts d'organisation et de simplification ont en tout cas pour mérite d'exister. Ils mettent progressivement et très empiriquement au jour de véritables stratégies locales de contrôle. Ils ont pu et peuvent encore inspirer les réformes juridiques récentes ou à venir.

B. La rationalisation par la réforme juridique

Dans ce qui fut envisagé, et qui demeure parfois encore envisageable, des propositions ont été écartées ; fort heureusement pourrait-on ajouter, car elles étaient sans doute « hors sujet » et ne dépassaient pas l'horizon du gadget. Parmi elles, retenons la formule de l'autorité administrative indépendante (une de plus !) qui aurait remplacé le préfet et ses services dans l'exercice du contrôle ou encore celle du « commissaire à la loi », magistrat placé auprès du président du Tribunal administratif et qui aurait eu la direction des services préfectoraux du contrôle de légalité.

A la suite des innovations contentieuses des années 1990 (notamment les procédures spécifiques de sursis issues des lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995) le rapport Mauroy du 17 octobre 2000 avait déjà tracé quelques pistes ; lesquelles ont été reprises par la loi du 27 février 2002 « démocratie de proximité ». Enfin, la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales s'en est aussi – pour partie- inspirée.

Sans reprendre le détail de l'ensemble des dispositions adoptées, observons pour ce qui nous intéresse que ce texte retient quatre suggestions pertinentes :

-La réduction du volume des actes soumis à obligation de transmission : Ont été exclus : les décisions relatives à la police de la circulation et du stationnement ; les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon et les sanctions des trois premiers groupes pour les fonctionnaires territoriaux ; les actes relatifs aux emplois répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel ainsi que les certificats de conformité en matière d'urbanisme.

-Le nouveau droit « d'évocation » du préfet, corollaire du point précédent, par lequel il peut à tout instant exiger de la collectivité communication d'un acte non transmissible en vue d'un contrôle de légalité.

-L'instauration d'un délai de transmission de 15 jours pour les décisions individuelles créatrices de droits acquis ; lequel évitera que le préfet ne se trouve hors délai pour demander à la collectivité le retrait de l'acte.

-La dématérialisation possible de la procédure de contrôle : des expériences de télétransmission ont été conduites par certaines préfectures à propos de délibérations de conseils municipaux. Ces expériences ont permis de rectifier et de perfectionner bien des aspects techniques : compatibilité des systèmes informatiques (Système d'Information Territorial), certification de la signature, ou bien horodatage, ou encore confidentialité des transmissions. Le décret du 7 avril 2005, l'arrêté du 26 octobre 2005 ainsi que l'ordonnance du 8 décembre 2005 ont parachevé le dispositif et ont fixé au 1^{er} janvier 2007 le début de sa mise en œuvre.

Même si avec la loi du 13 août 2004 la révolution du contrôle de légalité n'a pas eu lieu,

les innovations adoptées contribuent sans aucun doute à la rationalisation de ce contrôle.

D'autres voies – complémentaires – étaient envisageables :

-L'accroissement, probablement inévitable, du nombre d'agents suffisamment qualifiés affectés au contrôle de légalité.

-Les tiers demeurent une fois de plus absents de cette réforme. Leur rôle d'alerte, et donc de possible auxiliaire de contrôle, est de nouveau sous estimé. Sans doute conviendrait-il de reconsidérer leur situation actuelle ; laquelle les enferme dans une véritable impasse.

-La consécration législative des « stratégies » de contrôle : L'élaboration de politiques locales est aujourd'hui explicitement encouragée par l'administration centrale (V. la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 10 septembre 2004). Le principe même de leur généralisation est éminent positif au regard des résultats encourageant de la phase expérimentale. Il n'en reste pas moins qu'au delà de la souplesse et de l'empirisme permis par cette méthode, de fortes disparités existent d'un département à l'autre.

La mise en place d'une véritable politique nationale de contrôle de légalité apparaît souhaitable, ne serait-ce que pour garantir une plus grande égalité des collectivités – et donc des citoyens – devant la loi.

Sans que soit exclue cette marge vertueuse de l'adaptabilité locale, la politique nationale pourrait reposer sur la détermination périodique de critères de contrôle regroupés en un socle minimum autour duquel les spécificités départementales pourraient s'exprimer.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité à ce mécanisme, une fonction de coordination pourrait être confiée au niveau régional à un sous-préfet délégué à la légalité, placé auprès des SGAR.

Le contrôle de légalité s'analyse donc en une régulation administrative, presque totalement maîtrisée par le préfet, sous le contrôle, mais aussi si l'on ose dire, sous la « bénédiction » du juge. Quoi de neuf finalement au regard de l'état du droit antérieur à 1982 ?

Un point décisif : dans le dialogue renouvelé entre le préfet et les exécutifs locaux, on parle aujourd'hui de droit ; pas exclusivement, mais très essentiellement.

Mais pour le reste : la loi du 31 décembre 1970 – est-il permis de le rappeler ?- permettait aux délibérations d'être exécutoires de plein droit dans les 15 jours de leur dépôt en préfecture. Par ailleurs, ce texte n'avait laissé subsister que 8 cas d'approbation préalable des actes locaux par le préfet.

Engendré il y a 25 ans par une rupture politique et juridique profonde, celle de la décentralisation, le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales présente aujourd'hui une physionomie qui – pour partie au moins – reste marquée par des éléments de continuité, antérieurs à 1982.

C'est d'ailleurs en prenant acte de cette continuité (le rôle central du préfet) que s'élaborent aujourd'hui les nouvelles stratégies et réformes qui parachèveront les nouveaux contours de ce contrôle.