

NOTE D'INFORMATION



Entrée en vigueur des actes administratifs

Table des matières

Préambule	2
Introduction	3
<u>1. La condition obligatoire pour tous les actes unilatéraux : la publicité</u>	6
1.1. La publication des actes réglementaires	7
1.2. La notification des actes individuels	10
<u>2. La condition supplémentaire pour certains actes unilatéraux : la transmission au contrôle de légalité</u>	14
2.1. La transmission obligatoire de certains actes au contrôle de légalité	14
2.2. La transmission possible des autres actes au contrôle de légalité	18



Préambule

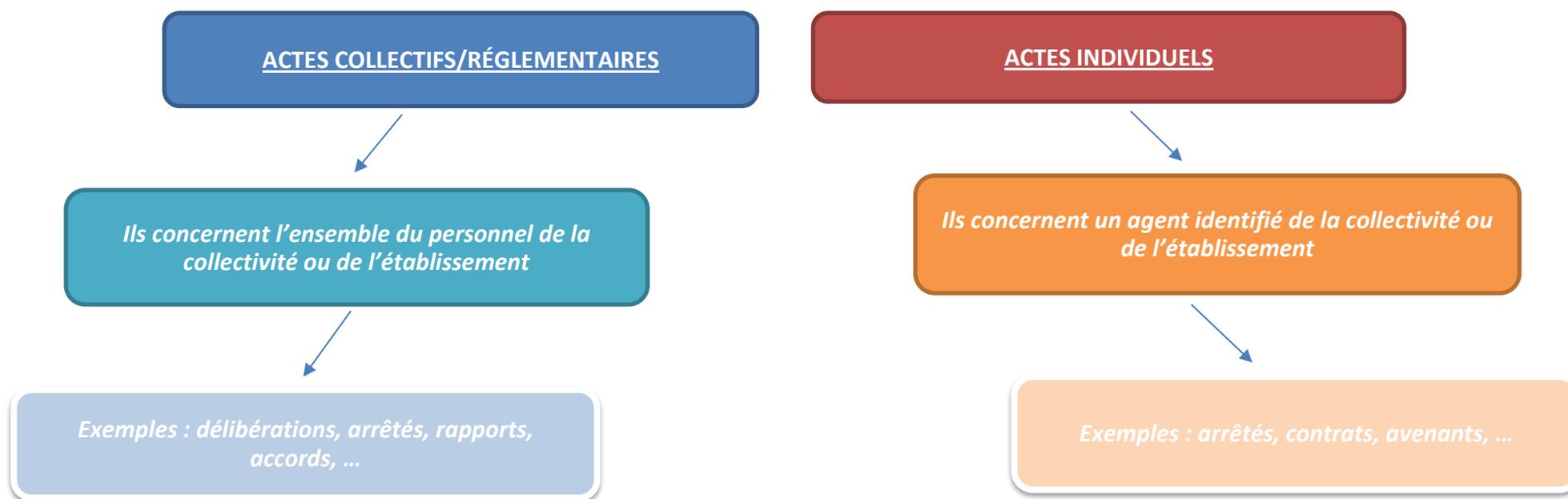
De manière générale, les actes administratifs permettent aux autorités publiques d'**accomplir les missions de service public** qui leur sont dévolues.

On distingue, parmi eux, les **actes unilatéraux** (réglementaires ou individuels) qui existent sans le consentement des destinataires, et les **contrats** (par exemple, les contrats de la commande publique) qui n'existent qu'à travers la rencontre du consentement des parties.

Cette note entend présenter l'**entrée en vigueur des actes pris pour la gestion des ressources humaines**.

À toutes fins utiles, et en complément, une note relative aux actes RH est disponible sur le [site internet du CDG](#) (Boîtes à Outils > Actes RH – Modèles > Gestion des actes administratifs / dossiers agents).

À titre liminaire, il convient de distinguer, parmi les **actes unilatéraux**¹, les :



¹ Il convient de préciser que l'arrêté portant tableau annuel d'avancement de grade est un acte réglementaire même s'il ne comporte qu'un seul nom.

Introduction

La détermination de la date d'entrée en vigueur d'un acte présente plusieurs intérêts.

Déterminer la date à laquelle l'acte s'impose et produit ses effets

L'entrée en vigueur marque en effet le moment où l'acte s'impose avec **force obligatoire** à son auteur et à son/ses destinataire(s), qui ont été **informés par le biais d'une mesure de publicité** (voir ci-dessous). Après son entrée en vigueur, un acte intègre alors l'ordonnancement juridique. L'acte devient opposable et est exécutoire. Il peut s'agir :

- **D'octroyer un droit**, que le bénéficiaire pourra faire valoir ;
- **D'imposer une obligation** qui, en cas de non-respect, pourra être sanctionnée.



En vertu du **principe de non-rétroactivité**², un acte administratif ne crée d'effets juridiques que pour l'avenir³. Il ne peut pas prévoir une date d'entrée en vigueur antérieure aux mesures de publicité et, le cas échéant, à la transmission au contrôle de légalité⁴. Un tel acte serait alors entaché d'illégalité et pourrait être annulé par le juge administratif.

Ce principe de non-rétroactivité souffre de **plusieurs exceptions**. Un acte administratif peut, dans certains cas, produire des effets juridiques pour le passé :

1. Lorsque la rétroactivité permet de **combler un vide juridique** créé par une décision d'annulation prononcée par le juge administratif⁵.
→ *Par exemple, si le juge annule le licenciement d'un fonctionnaire, l'autorité territoriale aura pour obligation de réintégrer l'agent et de reconstituer sa carrière*⁶.
2. Lorsque l'autorité territoriale procède au **retrait d'un acte illégal**⁷.
→ *Voir la note d'information sur la sortie en vigueur des actes disponible sur le site internet du CDG (Boîtes à Outils > Actes RH – Modèles > Gestion des actes administratifs / dossiers agents).*

² Article L. 221-4 du Code des relations entre le public et l'administration : « *Sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur ou aux contrats formés avant cette date* ».

³ Conseil d'État, 25 juin 1948, n° 94511, dit « Société du journal l'Aurore ».

⁴ Conseil d'État, 30 septembre 1988, n° 85099.

⁵ Conseil d'État, 26 décembre 1925, n° 88369.

⁶ Voir, par exemple, CAA Versailles, 28 avril 2020, n° 19VE01295.

⁷ Conseil d'État, 3 novembre 1922, n° 74010, dit « Dame Cachet ».

3. Lorsque la rétroactivité est **admise par les textes**, au vu de la situation qu'il a pour objet de régir.
→ *Par exemple, si le fonctionnaire est placé en congé de longue durée, l'année écoulée de congé de longue maladie est considérée rétroactivement comme la première année à plein traitement du congé de longue durée*⁸.
4. Lorsque l'acte a pour vocation d'**assurer la continuité de carrière** d'un agent⁹.
→ *Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire aurait dû bénéficier d'une NBI existante au regard des fonctions exercées, il est fondé à demander à la collectivité son versement rétroactif (dans la limite de la prescription quadriennale). L'autorité territoriale devra alors prendre un arrêté correspondant.*
→ *Autre exemple, concernant l'abandon de poste, le juge considère qu'il est possible de « prononcer la radiation des cadres à compter de la date de l'abandon de poste », soit à l'expiration du délai imparti indiqué dans le courrier de mise en demeure*¹⁰.



En vertu du principe de non-rétroactivité, **il est interdit d'appliquer un acte nouvellement entré en vigueur à des situations passées et terminées**. Ce principe n'empêche pas d'appliquer l'acte nouvellement entré en vigueur aux situations qui ne sont pas définitivement réglées, sauf si un texte supérieur, tels qu'une loi ou un décret, en dispose autrement. Il peut en effet arriver qu'un texte prévoit une application aux situations qui ont débuté à une certaine date.

→ *Par exemple, le décret n° 2012-1061 du 18 septembre 2012 relatif au congé parental est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012. Selon son article 17, il s'applique aux congés accordés à compter de cette date. Les congés accordés avant cette date ainsi que leurs renouvellements au titre du même enfant restaient régis par les dispositions antérieures.*

Déterminer le point de départ des délais de recours

Une décision de l'administration peut être **contestée devant le juge administratif** (recours pour excès de pouvoir). Pour cela, le tribunal administratif peut être saisi par courrier ou par l'application informatique « Télérecours ».

Pour être recevable, le recours doit être formé dans un **délai de deux mois** à compter de la notification ou de la publication de l'acte attaqué (article R. 421-1 du Code de justice administrative). Ainsi, connaître la date de la notification ou de la publication permet de déterminer le délai au cours duquel l'agent (pour une décision individuelle faisant grief) ou un tiers qui présenterait un intérêt à agir (par exemple, un candidat qui avait de sérieuses chances d'être recruté) peut contester cet acte.

→ *Par exemple, un arrêté notifié le 11 février pourra être contesté devant le juge administratif à compter du 12 février à 00h00 jusqu'au 11 avril 23h59.*

⁸ Article L. 822-14 du Code général de la fonction publique. Article 20 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987.

⁹ Conseil d'État, 14 juin 2010, n° 320517 et 318712. CAA Bordeaux, 30 juin 2015, n° 13BX02276.

¹⁰ CAA Nancy, 17 mai 2022, n° 20NC00796.



Plusieurs **points de vigilance** sont à noter :

- L'acte doit obligatoirement comporter les **délais et voies de recours**¹¹. Le juge administratif a apporté des précisions :
 - Des mentions erronées ne font pas courir le délai de recours¹².
 - Il résulte « *du principe de sécurité juridique que le destinataire d'une décision administrative individuelle qui a reçu notification de cette décision ou en a eu connaissance dans des conditions telles que le délai de recours contentieux ne lui est pas opposable doit, s'il entend obtenir l'annulation ou la réformation de cette décision, saisir le juge dans un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances particulières, excéder un an* »¹³.
- Dans certains cas, la saisine d'un médiateur est un préalable obligatoire à tout recours contentieux¹⁴. La **médiation préalable obligatoire** (MPO) permet une résolution amiable des conflits¹⁵. Elle est soumise à diverses conditions :
 - Il s'agit d'un **dispositif facultatif** : en vertu du principe de libre administration, les collectivités et établissements publics ont le choix d'adhérer ou non au dispositif, puisque cette compétence est confiée aux centres de gestion en précisant que ces derniers assurent cette mission par convention, à la demande des collectivités et établissements publics¹⁶.
 - La MPO est un **préalable obligatoire en cas d'adhésion** de la collectivité : tout recours d'un agent contre l'une des décisions entrant dans le champ de la MPO sera obligatoirement soumis à une médiation préalablement à la saisine du tribunal administratif, sous peine d'irrecevabilité du recours. La décision notifiée doit alors comporter une mention indiquant cette nécessaire médiation préalable (pour un modèle, voir la [note d'information sur la médiation](#)).
 - Sont concernées les **décisions suivantes** : décisions individuelles défavorable relatives à l'un des éléments de rémunération ; refus de détachement, de placement en disponibilité ou de congés non rémunérés prévus pour les agents contractuels ; décisions individuelles défavorables relatives à la réintégration à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité ou d'un congé parental ou relatives au réemploi d'un agent contractuel à l'issue d'un congé non rémunéré ; décisions individuelles défavorables relatives au classement de l'agent à l'issue d'un avancement de grade ou d'un changement de corps ou cadre d'emplois obtenu par promotion interne ; décisions individuelles défavorables relatives à la formation professionnelle tout au long de la vie ; décisions individuelles défavorables relatives aux mesures appropriées prises par les employeurs publics à l'égard des travailleurs handicapés en vue de l'adaptation de leur poste de travail ; décisions individuelles défavorables concernant l'aménagement des conditions de travail des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions¹⁷.
- En cas de contentieux, c'est à l'administration qu'incombe la **preuve de la date** de la notification ou de la publication de l'acte¹⁸.

¹¹ Article R. 421-5 du Code de justice administrative : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

¹² Conseil d'État, 8 janvier 1992, n° 113114.

¹³ Conseil d'État, 17 juin 2019, n° 413097.

¹⁴ Articles L. 213-11 et suivants du Code de justice administrative.

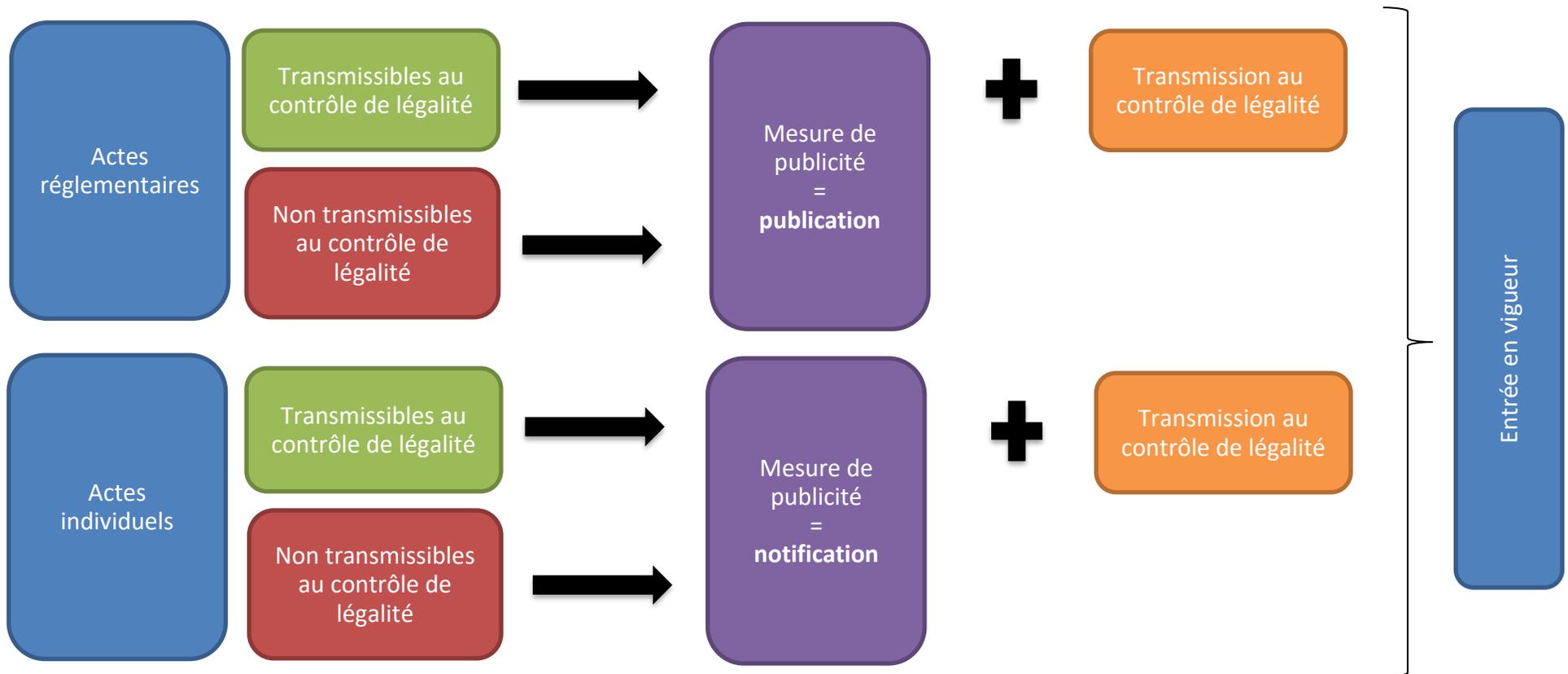
¹⁵ Article L. 213-1 du Code de justice administrative.

¹⁶ Article 4 du décret n° 2022-433 du 25 mars 2022.

¹⁷ Article 2 du décret n° 2022-433 du 25 mars 2022.

¹⁸ Conseil d'État, 23 septembre 1987, n° 77204.

Les règles relatives à l'entrée en vigueur des actes unilatéraux varient selon s'il s'agit d'un acte réglementaire ou individuel et s'il s'agit d'un acte transmissible ou non au contrôle de légalité. Ces règles peuvent se résumer de la façon suivante (elles sont développées ci-après) :



1. La condition obligatoire pour tous les actes unilatéraux : la publicité

La publicité se définit comme **l'opération par laquelle un acte est porté à la connaissance de son ou ses destinataire(s)**. Les règles relatives à la publicité sont différentes selon s'il s'agit :

- D'un acte réglementaire : la publicité se matérialise par la **publication**.
- D'un acte individuel : la publicité se matérialise par la **notification**.

1.1. La publication des actes réglementaires

Selon l'article L. 221-2 du Code des relations entre le public et l'administration,

« L'entrée en vigueur d'un acte réglementaire est subordonnée à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables. Un acte réglementaire entre en vigueur le lendemain du jour de l'accomplissement des formalités prévues au premier alinéa, sauf à ce qu'il en soit disposé autrement par la loi, par l'acte réglementaire lui-même ou par un autre règlement. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de ses dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures ».

❖ Quelle forme doit prendre la publication ?

L'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales distingue deux catégories de communes.

- **Communes de 3 500 habitants et plus :** *« Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous la **forme électronique**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite ».*
- **Communes de moins de 3 500 habitants :** Par dérogation aux dispositions ci-dessus, *« dans les communes de moins de 3 500 habitants, les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires, ni individuelles sont rendus publics :*
 - 1° Soit par **affichage** ;*
 - 2° Soit par **publication sur papier**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;*
 - 3° Soit par **publication sous forme électronique**, dans les conditions prévues au III.**Le conseil municipal choisit le mode de publicité applicable dans la commune. Il peut modifier ce choix à tout moment. A défaut de délibération sur ce point, les dispositions du III sont applicables ».*

❖ Pour les communes de 3 500 habitants et plus, quelles sont les règles à respecter en matière de publication par voie électronique ?

Selon l'article R. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales, les actes publiés sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur le **site internet de la commune** dans leur intégralité, sous un format non modifiable et des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

La version électronique de l'acte doit comporter la mention, en caractères lisibles, du prénom, nom et de la qualité de son auteur ainsi que la date de mise en ligne sur le site internet.

La durée de la publicité de l'acte **ne peut pas être inférieure à deux mois**.

En complément, selon l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales, lorsqu'une personne **demande à obtenir sur papier** un acte publié sous forme électronique, l'autorité territoriale lui communique. Mais elle n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives (par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique).

❖ Pour les communes de 3 500 habitants et plus, est-il possible de procéder à la publication par affichage ou sur papier ?

L'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit expressément la **dématérialisation** de la publication des actes réglementaires dans les communes de 3 500 habitants et plus.

La **seule exception réside dans l'urgence**. En effet, le même article précise qu'en cas d'urgence, un acte qui doit faire l'objet d'une publication par voie électronique ou sur papier entre en vigueur dès qu'il a été procédé à son affichage et, le cas échéant, à sa transmission au contrôle de légalité. Il est néanmoins procédé dans les meilleurs délais à la publication normalement requise, qui peut seule faire courir le délai de recours contentieux.



Toutefois, ce mode de publication doit être privilégié seulement en cas d'urgence, qui serait laissée à l'appréciation du juge administratif. La DGCL précise que ce pourrait être, par exemple, dans l'hypothèse d'une panne du site internet ou d'une catastrophe ayant entraîné une coupure d'électricité.

❖ Pour les communes de moins de 3 500 habitants, qu'impliquent les différents modes de publication ?

▪ **L'affichage :**

Selon une réponse ministérielle du 20 septembre 2016¹⁹, l'affichage a lieu, généralement, sur la **porte de la mairie** (ou du siège de l'établissement public concerné).

Des panneaux peuvent également être placés **à l'extérieur**, ce qui facilite la consultation à tout heure. Mais aucune disposition n'impose aux collectivités de prévoir un emplacement à l'extérieur pour permettre une consultation en-dehors des horaires d'ouverture au public. En cas de contentieux, le juge administratif apprécie au cas par cas les modalités d'affichage retenues par la collectivité.

▪ **La publication sur papier :**

L'article R. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales précise, dans ce cas, que les actes sont tenus **à la disposition du public en mairie de manière permanente et gratuite**.

▪ **La publication sous forme électronique :**

Il convient d'appliquer les **mêmes règles** que celles exposées ci-dessus pour les communes de 3 500 habitants et plus.

De plus, l'article R. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales précise que si la commune ne dispose pas d'un site internet, l'acte est publié sur le **site internet de l'EPCI** dont elle est membre. La commune doit informer le public, par tout moyen, de l'adresse du site internet sur lequel l'acte est publié.

❖ Ces dispositions s'appliquent-elles aux établissements publics ?

Ces dispositions s'appliquent également aux **établissements publics communaux** en application de l'article L. 2131-12 du Code général des collectivités territoriales. Elles s'appliquent enfin aux EPCI en application de l'article L. 5211-3 du Code général des collectivités territoriales :

- Les **EPCI à fiscalité propre sont soumis aux mêmes règles que les communes de 3 500 habitants et plus.**
- Les **syndicats de communes, quant à eux, sont soumis aux mêmes règles que les communes de moins de 3 500 habitants.**

¹⁹ Réponse ministérielle du 20 septembre 2016 à la question n° 44074 du 3 décembre 2013.

1.2. La notification des actes individuels

Selon l'article L. 221-8 du Code des relations entre le public et l'administration,

*« Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables, **une décision individuelle expresse est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle est notifiée** ».*

En complément, selon l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales,

*« Les décisions individuelles prises par les autorités communales **sont notifiées aux personnes qui ont font l'objet** ».*

❖ Quelle forme doit prendre la notification ?

Selon la réponse ministérielle du 2 septembre 2014²⁰, l'administration n'est pas tenue, sauf texte contraire, de notifier un acte par pli recommandé, ni de passer par l'intermédiaire d'un agent assermenté. Cela signifie qu'un acte peut, en principe, être notifié par tout moyen : lettre simple, lettre recommandée (avec ou sans avis de réception), huissier, oral, mail, remise en mains propres contre décharge, etc.



La **lettre recommandée avec demande d'avis de réception** est le moyen le plus recommandé²¹. En effet, l'envoi d'une lettre simple ou d'une lettre recommandée sans avis de réception ne permet pas de **prouver** l'envoi et la réception de l'acte. Or, pour rappel, en cas de contentieux, c'est à l'administration qu'incombe la preuve de la date de la notification de l'acte²².

Ainsi, si les textes n'imposent pas de forme à la notification, la lettre recommandée avec avis de réception (LRAR) est à privilégier²³ ; dans ce cas, l'avis de réception (dans l'idéal, l'original, et non une photocopie) sert de preuve. Si la collectivité est contrainte par des délais, la remise en mains propres contre décharge reste possible ; dans ce cas, la décharge (c'est-à-dire un document daté et signé par l'agent, attestant qu'il s'est vu délivrer un exemplaire de l'acte ; sur un arrêté, une mention peut être ajoutée à cet effet) sert de preuve.



Bien que la **notification verbale** soit admise²⁴, elle reste un moyen de preuve très fragile.

De plus, la position du juge n'étant pas précise en la matière, la **notification par voie électronique** est à éviter.

²⁰ Réponse ministérielle du 2 septembre 2014 à la question n° 54423 du 29 avril 2014.

²¹ Réponse ministérielle du 1^{er} juillet 2021 à la question n° 18805 du 12 novembre 2020.

²² Conseil d'État, 23 septembre 1987, n° 77204.

²³ Conseil d'État, 15 novembre 2019, n° 420509.

²⁴ Conseil d'État, 20 mars 1985, n° 40311.

❖ À quelle adresse envoyer la LRAR ?

La LRAR doit être envoyée à l'**adresse connue** de l'agent.

Dans certains cas, les textes prévoient expressément que l'agent doit informer l'autorité territoriale de tout **changement de domicile** : par exemple, en cas de congé de longue maladie ou de longue durée²⁵ ou en cas de congé pour invalidité temporaire imputable au service²⁶.

Le juge considère, sous réserve d'un cas de force majeure établi et allégué²⁷, que les situations suivantes n'empêchent pas le déclenchement du délai contentieux :

- L'envoi d'un pli recommandé à l'adresse indiquée, sauf si, ayant changé de résidence, l'intéressé a informé en temps utile l'administration de sa nouvelle adresse²⁸. En d'autres termes, le fait que l'intéressé n'ait pas informé l'administration de son changement d'adresse n'empêche pas la notification.
- Le pli revenu avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » dès lors que l'intéressé ne saurait être regardé comme ayant suffisamment informé l'autorité compétente de son changement de domicile²⁹.
- L'absence de l'agent à son domicile en raison de congés annuels, ce qui ne lui a pas permis d'accuser réception du courrier ou d'aller le retirer³⁰.



Il est donc conseillé, pour tous les agents, de signaler au plus tôt tout changement d'adresse à leur employeur.

❖ Que faire lorsque l'agent ne réceptionne pas la LRAR ?

Lorsque l'agent accepte la LRAR qui lui est remis à son domicile, la date de notification est la **date de distribution** inscrite sur l'avis de réception.

L'absence de réception de la LRAR peut être volontaire (par exemple, l'agent qui a connaissance d'une sanction et ne souhaite pas en accuser réception) ou involontaire (par exemple, l'agent qui est absent de son domicile).

²⁵ Article 29 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987.

²⁶ Article 37-14 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987.

²⁷ Conseil d'État, 11 janvier 1995, n° 132755.

²⁸ Conseil d'État, 29 octobre 1997, n° 156277.

²⁹ Conseil d'État, 16 février 2004, n° 244720.

³⁰ Conseil d'État, 3 octobre 2003, n° 249160.

Dans ce cas, l'agent dispose d'un **délaï de 15 jours calendaires** à compter du lendemain du jour de dépôt de l'avis de passage pour retirer le pli³¹. Il existe alors deux hypothèses, qui ont été précisées par la réponse ministérielle du 2 septembre 2014³².

- L'agent retire le courrier dans le délai de 15 jours : la date de notification retenue est la **date du retrait du pli** (et non de la première présentation à l'adresse de l'agent)³³.
- L'agent ne retire pas le courrier dans le délai de 15 jours et le courrier est renvoyé à l'administration : la date de notification retenue est la **date du dépôt de l'avis de passage** par les services postaux lors de la présentation au domicile. L'administration doit rapporter des mentions précises, claires et concordantes sur l'enveloppe ou, à défaut, une attestation des services postaux ou d'autres éléments de preuve établissant que le préposé a déposé un avis d'instance. La production de la copie d'un avis de réception à l'adresse portant la date manuscrite de présentation, le motif de non-distribution et une étiquette indiquant le nom et l'adresse du bureau de poste satisfait à ces exigences³⁴.

Comme l'indique la réponse ministérielle du 1^{er} juillet 2021, « ce dispositif de notification apparaît comme un compromis équilibré dans la mesure où il permet de se prémunir contre les éventuelles pratiques qui consisteraient à s'abstenir volontairement de venir retirer le courrier tout en laissant, dans le même temps, un délai suffisant et raisonnable aux administrés réellement placés dans une situation d'indisponibilité pour venir récupérer un courrier »³⁵.



La décision ne peut pas prendre effet à une date antérieure à sa notification à l'intéressé. Ainsi, en cas de notification par LRAR, il est important de tenir compte du délai de garde par les services postaux (15 jours calendaires) au cours duquel l'agent est susceptible de pouvoir retirer la LRAR.

→ Par exemple, l'autorité territoriale envoie, le 20 mars, une LRAR à un agent afin de le mettre en demeure de reprendre son poste dans le cadre d'une procédure pour abandon de poste. La notification de la mise en demeure sera considérée comme ayant été régulièrement effectuée à réception ou lors du retrait du pli ou, à défaut, à l'expiration du délai de garde de 15 jours des services postaux. Il est donc conseillé à l'employeur :

- Soit de fixer une date de reprise postérieure au délai de garde ;
- Soit de laisser à l'agent un délai pour reprendre son poste à compter de la notification du courrier de mise en demeure (par exemple, le premier jour de travail suivant la date de cette notification ou dans un délai de 72h à compter de la notification).

³¹ Article R. 1-1-6 du Code des postes et des communications électroniques.

³² Réponse ministérielle du 2 septembre 2014 à la question n° 54423 du 29 avril 2014.

³³ Conseil d'État, 2 mai 1980, n° 18391.

³⁴ Conseil d'État, 24 avril 2012, n° 341146.

³⁵ Réponse ministérielle du 1^{er} juillet 2021 à la question n° 18805 du 12 novembre 2020.

❖ Que faut-il notifier à l'agent ?

La notification ne consiste pas en l'envoi d'un courrier informant l'intéressé qu'une décision qui le concerne a été prise. Elle consiste à lui remettre une **ampliation**, c'est-à-dire un double de cette décision (une copie), signé par l'autorité compétente.

❖ Que faire si l'agent refuse de signer l'acte remis en mains propres ?

La date effective de notification est celle de la **présentation à l'intéressé de l'ampliation**, même dans le cas où elle est refusée par ce dernier³⁶. Il convient, dans ce cas, d'indiquer que l'agent a refusé de signer. L'autorité territoriale peut, si elle le souhaite, adresser l'ampliation sur laquelle figure le refus de signature de l'agent par LRAR et l'accompagner d'un courrier précisant que le délai de recours a commencé à courir à la date de remise en mains propres contre décharge³⁷.

❖ La légalité de l'acte doit-elle être appréciée lors de sa notification ?

En principe, un acte ne produit d'effets juridiques qu'à compter de sa notification³⁸.

En pratique, la notification intervient souvent après la date d'effet de l'acte. Dans ce cas, **sa légalité est appréciée à la date de la décision**. La Cour administrative d'appel de Lyon a en effet jugé que « *si l'article L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration rappelle que l'opposabilité d'une mesure individuelle à son destinataire est normalement conditionnée à sa notification à celui-ci, en revanche, il ne s'en déduit pas que la notification, qui est nécessairement postérieure à la décision, en conditionnerait la légalité, qui s'apprécie normalement à la date de la décision* »³⁹.

Ainsi, par exemple, le délai de 4 mois pour retirer un acte créateur de droits illégal court à compter de l'édition de la décision, c'est-à-dire sa signature, et non de sa notification.

Sur ce point, voir la note relative à la sortie en vigueur des actes administratifs, disponible sur le [site internet du CDG](#) (Boîtes à Outils > Actes RH – Modèles > Gestion des actes administratifs / dossiers agents).

³⁶ Conseil d'État, 10 février 1975, n° 90811. Conseil d'État, 25 mars 2013, n° 352586.

³⁷ Conseil d'État, 10 mai 2017, n° 396279.

³⁸ TA Guadeloupe, 26 août 2022, n° 2200829.

³⁹ CAA Lyon, 16 mars 2023, n° 21LY02695.

2. La condition supplémentaire pour certains actes unilatéraux : la transmission au contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, réalisé par le représentant de l'État dans le département ou la région, c'est-à-dire le préfet, consiste à **vérifier la conformité des actes pris par les collectivités et les établissements publics aux dispositions législatives et réglementaires** (au nom de la hiérarchie des normes). Il s'agit d'un contrôle a posteriori. C'est une manifestation du caractère unitaire de l'État français. En effet, selon l'article 72 de la Constitution, « *le représentant de l'État [...] a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

2.1. La transmission obligatoire de certains actes au contrôle de légalité

En plus de la mesure de publicité, pour devenir exécutoires, certains actes doivent obligatoirement être transmis aux services préfectoraux en charge du contrôle de légalité. Dans ce cas, il s'agit de deux **conditions cumulatives** ; en d'autres termes, c'est seulement lorsque ces deux formalités sont remplies que l'acte entre en vigueur et produit ses effets juridiques.

❖ Quels actes doivent obligatoirement être transmis au contrôle de légalité ?

Les actes qui doivent obligatoirement être transmis au contrôle de légalité sont déterminés par le Code général des collectivités territoriales⁴⁰. Ils doivent être accompagnés, le cas échéant, de leurs annexes.

Ils sont **très variés** et concernent aussi bien l'administration générale (délibérations relatives à l'exercice des compétences dévolues par la loi, décisions prises dans l'exercice du pouvoir de police, etc.), la commande publique (emprunts, accords-cadres, marchés publics classiques, de partenariat, etc.), l'urbanisme (permis de construire et d'aménager, documents d'urbanisme, etc.) ainsi que la fonction publique.

⁴⁰ Articles L. 2131-2 (pour les communes) et L. 5211-3 (pour les EPCI) du Code général des collectivités territoriales.

Concernant la fonction publique territoriale, plus précisément pour les actes individuels :

ACTES TRANSMISSIBLES

Décisions individuelles relatives à la nomination et au recrutement de fonctionnaires sur les emplois fonctionnels et permanents

→ *Recrutement direct ou suite à un concours, par voie de mutation, par voie de détachement, suite à promotion interne, intégration directe, mise à disposition, etc.*

Contrats d'engagement, renouvellements et avenants des agents contractuels recrutés sur un emploi permanent ou sur contrat de projet

Décisions individuelles relatives au licenciement des agents contractuels

ACTES NON TRANSMISSIBLES

Contrats d'engagement, renouvellements et avenants des agents contractuels recrutés sur un emploi non permanent (accroissement temporaire ou saisonnier d'activité)

Décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires
→ *Prolongation de stage, prorogation de stage, titularisation, avancement d'échelon ou de grade, etc.*

Décisions individuelles relatives positions administratives

Décisions individuelles relatives au temps de travail ou aux absences

Décisions individuelles relatives à la rémunération (régime indemnitaire, NBI, etc.), aux avantages en nature ou aux frais de déplacement

Décisions individuelles relatives aux sanctions disciplinaires



À toutes fins utiles, la note relative aux actes RH, disponible sur le [site internet du CDG](#) (Boîtes à Outils > Actes RH – Modèles > Gestion des actes administratifs / dossiers agents), précise, pour chaque **acte réglementaire**, la transmission obligatoire ou non aux services préfectoraux.

❖ **L'acte, qui a été publié, entre en vigueur lors de sa transmission au contrôle de légalité. Que faut-il entendre par « transmission » ?**

La date de l'entrée en vigueur d'un acte qui doit obligatoirement être transmis au contrôle de légalité est la **date de réception de l'acte par le représentant de l'État**. La preuve se fait par tout moyen (par exemple, le tampon de la préfecture)⁴¹.

⁴¹ Article L. 2131-2 du Code général des collectivités territoriales.



En cas de transmission obligatoire d'un acte au contrôle de légalité, la date à laquelle l'acte est exécutoire est la date la plus tardive des deux dates entre la mesure de publicité et la transmission.

❖ Comment transmettre les actes au contrôle de légalité ?

Pour les communes et les EPCI de plus de 50 000 habitants, la **télétransmission** est obligatoire. Cela se matérialise par la signature d'une convention entre la collectivité et le représentant de l'État.

Pour les communes et les EPCI de 50 000 habitants ou moins, la transmission se fait, au choix, sur **support papier ou par télétransmission**. La télétransmission produit les mêmes effets juridiques que la transmission sur support papier.



Pour plus de précisions sur la télétransmission et le dispositif @ctes, voir

- Le [site](#) de la préfecture de Haute-Savoie ;
- Le [site](#) de l'association des maires de Haute-Savoie.

❖ Sous quel délai transmettre les actes au contrôle de légalité ?

De manière générale, **aucun délai de transmission n'est imposé**. Il existe quelques exceptions. Concernant la fonction publique, la **transmission des décisions individuelles intervient dans un délai de 15 jours à compter de leur signature**.



Lorsqu'aucun délai de transmission n'est imposé, il est conseillé de transmettre l'acte rapidement, car la transmission conditionne son caractère exécutoire.

❖ Un acte qui n'a pas été transmis au contrôle de légalité produit-il des effets juridiques ?

Selon une réponse ministérielle du 4 mai 2004, « *le refus du maire de transmettre au préfet une délibération a pour effet d'en suspendre l'exécution mais est sans effet sur sa légalité* »⁴². C'est donc bien lorsque les deux formalités (publicité et transmission au contrôle de légalité) sont remplies que l'acte produit ses effets juridiques.

❖ Quelles sont les conséquences si les services préfectoraux considèrent l'acte transmis illégal ?

Le préfet peut saisir la commune d'un **recours gracieux** dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'acte. Cela consiste à envoyer à l'autorité territoriale une **lettre d'observation** qui expose les raisons pour lesquelles il considère l'acte comme illégal. Par cette lettre, le préfet demande le retrait ou la réformation de l'acte⁴³. Il peut également demander des documents complémentaires.

Le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'acte (ce délai est prorogé en cas de recours gracieux). Il s'agit du **déféré préfectoral**. Dans ce cas, il informe sans délai l'autorité territoriale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées. Le préfet peut assortir son recours d'une demande de suspension⁴⁴.

En cas de déféré préfectoral, le juge administratif se prononce sur la légalité de l'acte, ce qui peut conduire à son **annulation**.

⁴² Réponse ministérielle du 4 mai 2004 à la question n° 32333 du 20 janvier 2004.

⁴³ Conseil d'État, 24 janvier 1994, n° 124308.

⁴⁴ Article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales.

2.2. La transmission possible des autres actes au contrôle de légalité

Pour les actes non transmissibles au contrôle de légalité, la **mesure de publicité est suffisante** pour que les actes deviennent exécutoires.

❖ Ces actes sont-ils exemptés de contrôle ?

Selon l'article L. 2131-3 du Code général de la fonction publique, le représentant de l'État **peut, à tout moment, demander communication** des actes non transmissibles au contrôle de légalité.

Il ne peut les **déferer au tribunal administratif**, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

❖ Si les délais sont échus, quel est le risque d'un acte illégal ?

Le contrôle de légalité n'est pas le seul contrôle auquel sont soumis les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il existe en effet un **contrôle budgétaire** réalisé par le préfet en lien avec les chambres régionales des comptes.

De nombreux contrôles sont également effectués par le **comptable public** au fur et à mesure des opérations qu'il exécute afin de s'assurer de leur régularité.

TRANSMISSION DES ACTES AU CENTRE DE GESTION

La transmission des actes au centre de gestion n'est pas une condition de leur entrée en vigueur. Il s'agit toutefois d'une obligation réglementaire. Ainsi, en plus des formalités d'entrée en vigueur précisées ci-dessus, l'autorité territoriale doit transmettre une copie des décisions individuelles au CDG dans un **délai de deux mois**.

Selon l'article 40 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985, le centre de gestion constitue et tient à jour un **dossier individuel** par fonctionnaire, y compris les stagiaires. Le dossier comporte une copie des pièces figurant dans le dossier principal de l'agent qui retracent sa carrière, notamment :

- Les décisions de nomination ou de titularisation ;
- Les décisions d'avancement d'échelon et de grade ;
- Les décisions concernant la mise à disposition, le détachement, la disponibilité, la mise en congé parental, la réintégration, l'acceptation de démission, la mise à la retraite ou la radiation des cadres pour quelque motif que ce soit, ainsi que le licenciement pour insuffisance professionnelle ;
- Les décisions d'affectation, de reclassement ou de mutation ;
- Les décisions de temps partiel et de réintégration à temps plein ;
- Les sanctions disciplinaires autre que celles du premier groupe.

Les actes relatifs aux agents contractuels sont également à transmettre au centre de gestion.

Pour le CDG74, la transmission des actes se fait via le « **portail collectivités** », dans l'onglet « dépôt des actes ».



Sur la transmission des actes au CDG, voir la présentation et l'organisation du Pôle Carrières et Expertise juridique sur notre [site internet](#).