



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cahier des charges

des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE


DGCL - DSIC

Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité

Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes

Page 2 / 10

1	PRÉAMBULE	3
2	CADRAGE : LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES	5
2.1	Le contrôle de légalité	5
2.2	Objectifs de la dématérialisation.....	5
2.3	Schéma d'organisation de la chaîne de télétransmission	6
2.3.1	Deux « sphères de responsabilité ».....	6
2.3.2	Les dispositifs de télétransmission	6
2.3.3	Rôle des acteurs dans la chaîne de télétransmission.....	7
3	CLAUSES DE CONFORMITÉ	8
3.1	Architecture globale	8
3.2	Normes pour les échanges de données	8
3.3	Sécurisation des flux de données	8
3.3.1	Confidentialité des données.....	8
3.3.2	Authentification, intégrité.....	8
3.3.3	Protection contre les codes malveillants.....	8
3.3.4	Protection contre les intrusions.....	9
3.4	Fonctionnalités.....	9
3.4.1	Emission des flux décrits dans la norme d'échange	9
3.4.2	Traçabilité.....	9
3.5	Modalités d'exploitation et gestion des incidents de fonctionnement	9

 <p>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</p> <p>MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</p> <p>DGCL - DSIC</p>	<p>Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité</p>	
	<p>Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes</p>	<p>Page 3 / 10</p>

1 PREAMBULE

Le cahier des charges de la télétransmission, approuvé par arrêté du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire est l'un des supports juridiques de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité par la « voie électronique ».

Le cadre juridique du projet ACTES comprend en effet plusieurs composantes :

- l'article 139 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui autorise la transmission des actes par la « voie électronique»,
- le décret d'application n° 2005-324 du 7 avril 2005, prévoyant les modalités de la télétransmission, qui insère dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales les dispositions juridiques nécessaires à cette télétransmission. Ce texte prévoit notamment la mise en place de dispositifs de télétransmission et l'homologation de ces dispositifs par référence à un cahier des charges de la télétransmission, décrit le contenu d'une convention réglant, entre les collectivités et le représentant de l'Etat, les modalités concrètes de mise en œuvre opérationnelle de la télétransmission ;
- le présent cahier des charges, norme de référence pour l'homologation des dispositifs de la télétransmission, est approuvé, conformément au décret mentionné ci-dessus, par arrêté du ministre de l'intérieur. Cet arrêté ministériel approuve donc d'une part, le présent cahier des charges et, d'autre part, définit la procédure d'homologation ;
- une convention de mise en œuvre opérationnelle de la télétransmission. Signée entre le représentant de l'Etat et chaque collectivité télétransmettant ses actes, elle présente les clauses organisationnelles de la télétransmission. Elle contient notamment la référence du dispositif homologué, le calendrier de mise en œuvre du raccordement, l'organisation mise en place pour accompagner la télétransmission (en particulier l'assistance aux utilisateurs), le périmètre (par nature d'actes) de la télétransmission, la nomenclature des actes pour la partie relevant de l'initiative locale, les paramètres nécessaires au raccordement, et toute autre clause faisant l'objet d'un accord mutuel.

Le raccordement d'un dispositif homologué est subordonné à la signature, entre l'opérateur du dispositif et le MIAT, d'une convention de raccordement.

Le présent document, cahier des charges de la télétransmission, énonce les conditions d'homologation des dispositifs de télétransmission. Il est composé :

- du présent document, dont le paragraphe 2 donne un cadrage général et décrit l'architecture technique, et le paragraphe 3 fixe les conditions à respecter pour l'homologation des dispositifs de télétransmission.
- de trois annexes techniques qui complètent le document:
 - Annexe 1 : norme d'échange de données
 - Annexe 2 : sécurisation des flux de données
 - Annexe 3 : glossaire



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DGCL - DSIC

Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité

Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes

Page 4 / 10

Il s'adresse :

- aux collectivités désireuses d'initier une démarche de télétransmission des actes ;
- aux industriels ou collectivités désireux de proposer à des collectivités locales des outils pour la télétransmission des actes.


Dans tout ce document, les exigences qui conditionnent l'homologation d'un dispositif de télétransmission sont mentionnées et numérotées comme telles, sous forme d'un encart semblable au schéma ci-dessous :

Exigence n° XX-YY

.....

La numérotation des exigences, réalisée par annexe, n'est pas nécessairement ordonnée.

Les autres exigences ne pouvant être vérifiées au moment de l'homologation sont également mentionnées dans la convention de raccordement dont la signature par l'opérateur garantit le respect.

 <small>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ</small> <small>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</small> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	Page 5 / 10

2 CADRAGE : LA TELETRANSMISSION DES ACTES

2.1 Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est confié par l'article 72 de la Constitution aux représentants de l'Etat. Il porte sur les actes créés par les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions) et leurs établissements publics et notamment les établissements publics de coopération intercommunale. Il est effectué, selon la localisation et la nature des collectivités, par des agents spécialisés dans les préfetures, les sous-préfetures, et les SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales), soit environ 350 sites en France.

Les collectivités transmettent leurs actes en préfecture (ou sous-préfecture ou SGAR), afin que les agents de préfetures puissent vérifier qu'ils sont conformes au droit. Si des actes sont incomplets, non conformes au droit, ou s'il y a doute sur la portée de l'acte un dialogue s'organise entre le représentant de l'Etat et la collectivité se traduisant par exemple par des demandes de pièces complémentaires, des lettres d'observations, et se concluant éventuellement par un déféré devant le juge administratif. Les actes budgétaires nécessitent, le cas échéant, l'intervention de la Chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'Etat. Ces procédures s'inscrivent dans des délais précis, fixés par la loi.

2.2 Objectifs de la dématérialisation

Dans le cadre du projet « ACTES » (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé), le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a lancé un programme de dématérialisation des échanges liés au contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Les objectifs de la dématérialisation sont, pour les collectivités locales :

- L'accélération des échanges avec la préfecture, et la réception quasi immédiate de l'accusé de réception aux actes transmis
- La réduction des coûts (frais postaux, frais d'édition, frais de personnels) liés à l'envoi des actes à la préfecture, et à l'impression des actes en plusieurs exemplaires
- L'intégration du contrôle de légalité dans une chaîne de dématérialisation complète et ininterrompue (en lien avec la dématérialisation de la production des actes, la dématérialisation de l'achat public, la dématérialisation de la chaîne comptable et financière)

Et pour les services de l'Etat :

- L'allègement des tâches matérielles de manipulation, de reproduction, d'expédition et de conservation des actes.
- La rationalisation des tâches de contrôle par l'automatisation des tâches répétitives d'enregistrement et de délivrance des accusés de réception, le calcul automatique des délais de recours et la mise en œuvre de dispositifs d'alerte signalant les échéances des délais de recours.
- Un renforcement de la capacité d'expertise des actes, une détection plus efficace des anomalies, et un meilleur service rendu aux collectivités en termes de sécurité juridique des actes et de conseil aux élus

Afin d'atteindre ces objectifs, une chaîne de télétransmission est mise en place, reliant les collectivités au représentant de l'Etat territorialement compétent, et permettant la transmission sous forme dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité.

2.3 Schéma d'organisation de la chaîne de télétransmission

La chaîne de télétransmission est constituée de l'ensemble des infrastructures par lesquelles transitent les actes, depuis le poste de travail de l'agent de la collectivité créant l'acte, jusqu'au poste de travail de l'agent en charge du contrôle de légalité, dans le service de l'Etat territorialement compétent.

Il est délivré, pour chaque acte reçu, un accusé de réception électronique, comportant un identifiant unique attribué à l'acte et la date de réception de l'acte.

Exigence n° 1-1

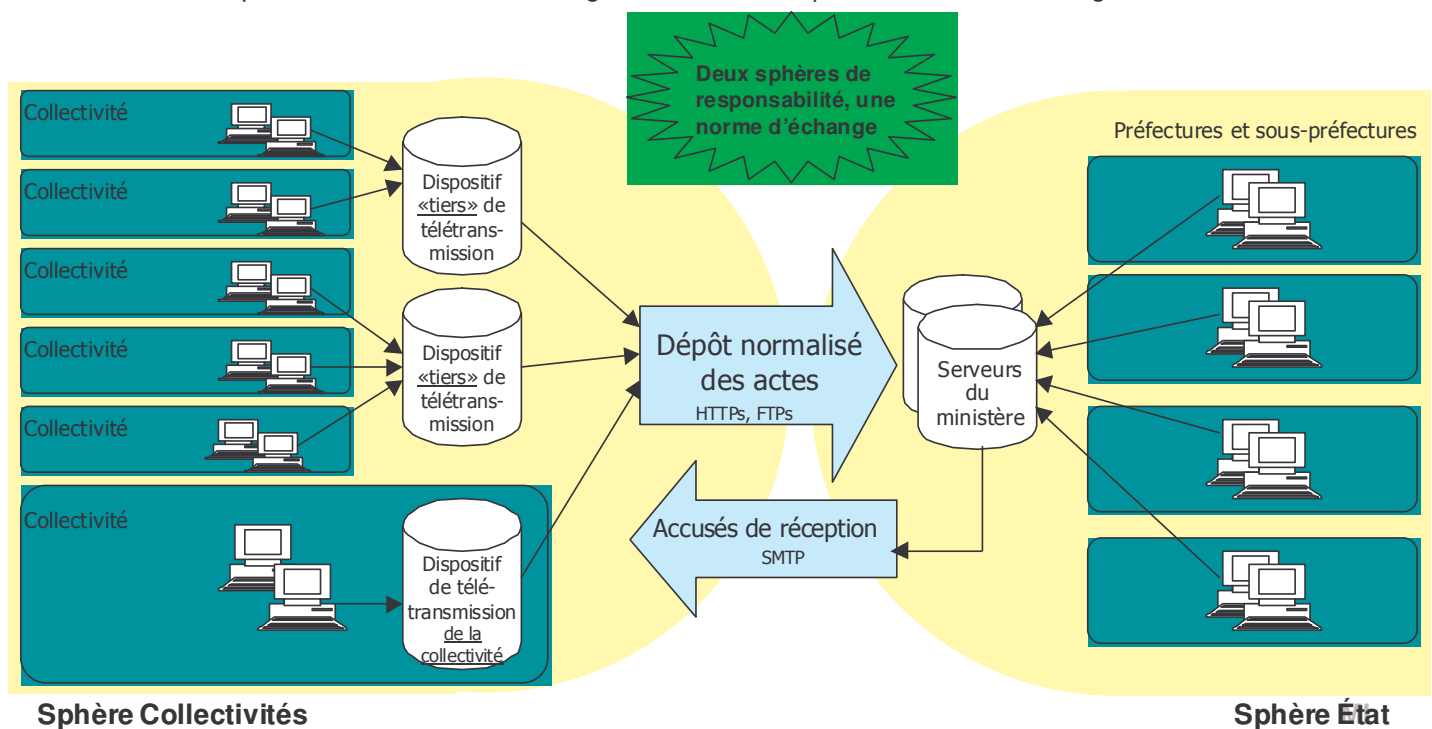
Un dispositif doit s'insérer dans la chaîne de télétransmission reliant les collectivités au représentant de l'Etat territorialement compétent, telle que mise en place dans le cadre du projet ACTES.

2.3.1 Deux « sphères de responsabilité »

La chaîne de télétransmission est découpée en deux « sphères de responsabilité », l'une pour les collectivités locales, l'autre pour l'Etat, comme présenté dans le schéma ci-dessous.


Dans une sphère, l'acteur concerné (Etat, ou collectivité locale) est responsable de la mise en place et du fonctionnement de l'infrastructure et des composants applicatifs. Il en assume également les coûts induits.

Une norme d'échange est définie pour formaliser les modalités de transfert d'informations entre les deux sphères. Cette norme d'échange est annexée au présent cahier des charges.



2.3.2 Les dispositifs de télétransmission

Dans la « sphère collectivités », les collectivités se raccordent à la plate-forme du MIAT à l'aide d'un dispositif de télétransmission.

 <small>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ</small> <small>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</small> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	Page 7 / 10

Par dispositif de télétransmission, on entend l'ensemble constitué par les outils (matériels et logiciels) et les documents décrivant les modalités de mise en œuvre et d'exploitation de ces outils, permettant à une ou plusieurs collectivités de transmettre de façon dématérialisée ses actes au contrôle de légalité.

Pour télétransmettre ses actes, chaque collectivité doit avoir recours à un dispositif de télétransmission. Elle est libre de choisir le dispositif qui lui convient, pourvu qu'il soit homologué par le MIAT. Elle peut choisir de le mettre en place elle-même, ou bien de l'acquérir auprès d'un prestataire de service.

Le présent cahier des charges a pour objet la description des conditions que doit remplir un dispositif de transmission pour être homologué. Le périmètre de l'homologation concerne exclusivement le dispositif de télétransmission.

Le schéma ci-dessus montre qu'une collectivité peut utiliser des outils situés en amont du dispositif de télétransmission (progiciels, par exemple de GRH ou de gestion des délibérations, parapheurs électroniques, etc.). Ces outils ne font pas partie du périmètre de l'homologation, et ne font pas l'objet d'exigences dans le présent cahier des charges. Leur choix est totalement libre pour les collectivités locales.

Il y a deux types de dispositifs. Un dispositif de télétransmission peut être :

- **soit propre à une collectivité**
- **soit utilisé par plusieurs collectivités, auquel cas il est baptisé « tiers de télétransmission ».**

2.3.3 Rôle des acteurs dans la chaîne de télétransmission

Le MIAT met en place les infrastructures nécessaires à la réception et au stockage des actes en préfecture. Il met également à disposition des acteurs de la « sphère collectivités » la liste des dispositifs de télétransmission homologués. Il fournit enfin à l'opérateur de chaque dispositif les paramètres de connexion au serveur de dépôt des actes.

Les personnels de préfectures sont utilisateurs de l'infrastructure mise en place par le MIAT, pour consulter et contrôler les actes reçus par télétransmission.


Les collectivités locales acquièrent tout ce dont elles ont besoin pour télétransmettre des actes :

- infrastructures et outils informatiques (incluant un dispositif de télétransmission homologué)
- prestations intellectuelles d'accompagnement, si nécessaire (conseil, accompagnement du changement, support utilisateurs, exploitation et administration des outils informatiques, etc.)

Les industriels et éditeurs peuvent proposer aux collectivités de leur fournir ces infrastructures, outils, et prestations intellectuelles. A titre d'exemple, ils peuvent :

- construire des dispositifs de télétransmission pour le compte de collectivités ;
- exploiter/administrer un dispositif « tiers de télétransmission » pour le compte de plusieurs collectivités ;
- proposer des formations, une assistance en ligne aux collectivités, portant sur l'utilisation d'outils ou d'infrastructures de télétransmission ;
- fournir des logiciels métier (GRH, gestion de délibération...) interfaçables avec des dispositifs de télétransmission homologués ;
- fournir des services tels que l'identification complète des actes, leur signature électronique par les élus ou leur délégataire, l'authentification des agents qui télétransmettent, la possibilité d'acheminer des actes à toute heure vers la plate-forme du ministère et la restitution aux collectivités des accusés de réception dûment datés aux jours ouvrables.

Ces services peuvent également être proposés par des collectivités au bénéfice d'autres collectivités.

 <small>LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ</small> <small>RÉPUBLIQUE FRANÇAISE</small> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	Page 8 / 10

3 CLAUSES DE CONFORMITE

Ce paragraphe énonce l'ensemble des clauses dont le respect conditionne l'homologation de tout dispositif de télétransmission.

3.1 Architecture globale

Le dispositif doit rentrer dans le cadre de l'architecture globale de la chaîne de télétransmission telle que définie dans la partie 2 du présent document.

3.2 Normes pour les échanges de données

Le dispositif de télétransmission a vocation à envoyer vers la « sphère Etat » des données dématérialisées respectant la norme d'échange, présentée dans l'annexe 1 au présent document.

Le respect de cette norme d'échange est partiellement à la charge du dispositif de télétransmission (la mise en œuvre de certaines parties de la norme d'échange pouvant être prises en compte par d'autres composantes de la chaîne de télétransmission). Les exigences dont le respect conditionne l'homologation d'un dispositif de télétransmission sont identifiées explicitement dans l'annexe 1 au présent document.

3.3 Sécurisation des flux de données

3.3.1 Confidentialité des données

Le dispositif de télétransmission ne doit pas conduire à exploiter, par ailleurs, des données à caractère personnel détenues dans le cadre de la télétransmission.

Si, toutefois, le dispositif utilise des données, collectées dans l'optique de la télétransmission des actes, pour des usages ou traitements autres que le contrôle de légalité, et si ces données incluent des données personnelles (éléments tels que nom, date de naissance, adresse, situation administrative, etc.), ces usages et traitements doivent faire l'objet d'une déclaration spécifique auprès la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

Cette obligation sera rappelée à l'occasion de la signature d'une convention de raccordement par l'opérateur du dispositif.

3.3.2 Authentification, intégrité

Le dispositif doit respecter les exigences de sécurisation décrites en annexe 2, qui ont pour objet, pour chaque flux de données dématérialisées, de permettre l'authentification de l'émetteur, et de garantir l'intégrité des données transmises.

3.3.3 Protection contre les codes malveillants

Exigence n° 1-5

Le dispositif doit inclure des mécanismes assurant la détection et l'éradication de toutes traces de codes, inclus dans les documents transmis, et susceptibles d'être malveillants. La documentation de mise en œuvre et d'exploitation du dispositif doit prévoir des mises à jour de ces mécanismes, conformément aux prescriptions des éditeurs des logiciels de protection.



3.3.4 Protection contre les intrusions

Exigence n° 1-6

Le dispositif doit inclure des mécanismes assurant la détection et la prévention des attaques réseau provenant des réseaux auxquels il est raccordé, en particulier de l'Internet. Ces mécanismes devront être conformes à l'état de l'art en matière de prévention des intrusions, et la documentation de mise en œuvre et d'exploitation du dispositif doit prévoir que ces mécanismes feront l'objet de mises à jour régulières conformément aux prescriptions des éditeurs de ces mécanismes.

Le dispositif pourra en outre proposer de tenir à jour des fichiers techniques relatifs au suivi des transactions, permettant d'identifier les tentatives d'accès frauduleux, l'usage de certificats révoqués par l'Autorité de Certification, ou l'existence de documents transmis porteurs de codes susceptibles d'être malveillants. L'opérateur du dispositif pourra transmettre ces fichiers aux collectivités, à leur demande.

3.4 Fonctionnalités

3.4.1 Emission des flux décrits dans la norme d'échange

Exigence n° 1-7

Le dispositif doit comporter les fonctionnalités suffisantes pour permettre l'émission des flux de données vers le représentant de l'Etat, tels que définis dans la norme d'échange (cf. l'annexe 1 à ce document)

Il doit notamment fournir, lors du dépôt de chaque acte, **une ou plusieurs adresses électroniques de retour**, comme prévu dans la norme d'échange, vers lesquelles le représentant de l'Etat émettra tous les flux d'information relatifs à cet acte.

3.4.2 Traçabilité

Exigence n° 1-8

Le dispositif de télétransmission doit mettre à jour une liste des traces des fichiers transmis à la « sphère Etat ». Cette liste doit identifier intelligiblement la nature et les noms des documents, les date et heure de transmission. Elle doit pouvoir être exportable au format csv, interprétable dans l'outil Microsoft Excel, avec une ligne pour chaque fichier transmis, et une colonne pour chacun des éléments suivants relatifs aux fichiers transmis : date de transmission, heure de transmission, nom du fichier (.tar.gz.) transmis, nom des fichiers contenus dans le fichier .tar.gz. transmis, SIREN de la collectivité émettrice, département de cette collectivité, arrondissement de cette collectivité.

La convention de raccordement signée par l'opérateur du dispositif prévoit que cette liste doit pouvoir être fournie au MIAT à sa demande, et qu'elle fera l'objet d'un archivage sur une période minimale correspondant à la possibilité de procédure de recours, en vigueur.

Le dispositif et son opérateur peuvent également choisir de fournir aux collectivités des traces analogues concernant les échanges d'information entre la collectivité et le dispositif.

3.5 Modalités d'exploitation et gestion des incidents de fonctionnement

Une collectivité raccordée doit pouvoir transmettre à tout moment un acte à son dispositif de télétransmission. Néanmoins, en cas de nécessité due à la charge de la chaîne de télétransmission, le dispositif de télétransmission doit pouvoir limiter les flux de données à destination de la sphère Etat.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DGCL - DSIC

Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité

Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes

Page 10 / 10

Exigence n° 1-9

Le dispositif de télétransmission doit comporter des fonctionnalités de contrôle de flux, permettant la limitation des transmissions vers la plate-forme du MIAT :

- limitation du volume de données transmis (en nombre de mega-octets par heure)
- limitation à des créneaux horaires de transmission paramétrables.

Les conventions de raccordement de dispositifs, signées par les opérateurs des dispositifs de télétransmission, prévoient que le MIAT peut imposer à chaque opérateur ces limitations, et que la prise en compte de ces limitations doit être effective dans les quatre heures suivant la demande (en heures ouvrables).

Exigence n° 1-2

La documentation de mise en œuvre et d'exploitation du dispositif doit prévoir explicitement les modalités de prise en compte de ces demandes de limitation des flux du MIAT.

Exigence n° 1-3

Le dispositif de télétransmission doit également être capable de stocker provisoirement, dans une mémoire tampon, des transmissions venant de collectivités locales, afin de faire face à une limitation des flux vers le ministère de l'intérieur ou à un arrêt provisoire, prévu ou non, du service du MIAT.

Dans la convention de raccordement, l'opérateur s'engage à adapter sa capacité de stockage afin de pouvoir stocker des actes transmis par les collectivités, sans pouvoir les transmettre à la plate-forme du MIAT, pendant 2 jours ouvrés. En cas de force majeure, et avant expiration de ce délai, le MIAT pourra informer l'opérateur que ses collectivités clientes doivent être invitées à reprendre une transmission papier des actes, en attendant la résolution des dysfonctionnements empêchant la télétransmission.

Quel que soit l'état de disponibilité de la plate-forme du MIAT, il est souhaitable que les fonctionnalités de télétransmission restent accessibles pour les collectivités.

Exigence n° 1-4

Le dispositif de télétransmission doit intégrer des mécanismes de relance automatique permettant de garantir l'acheminement des actes des collectivités aux préfectures sans intervention complémentaire des collectivités, même en cas d'indisponibilité de la plate-forme du MIAT.

Dans la mesure où la chaîne de télétransmission distingue deux sphères, l'une relevant de l'Etat et l'autre des collectivités territoriales, ces dernières doivent être en mesure de gérer les incidents éventuels de fonctionnement pouvant survenir dans leur sphère, avec le concours probable d'une assistance aux utilisateurs. Les acteurs de la « sphère collectivités locales » s'engageront sur ce point lors de la signature des conventions locales et des conventions de raccordement.

La convention de raccordement prévoit qu'en cas d'incident de télétransmission de fichier vers le MIAT, l'opérateur du dispositif de télétransmission, avant de contacter le MIAT afin de résoudre l'incident, effectue toutes les opérations de diagnostic interne sur le dispositif permettant d'identifier les causes, les conséquences, et les moyens de résoudre l'incident.