

1952-2012 50 YEARS



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

## LE CONTRÔLE ET L'AUDIT DE L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Communes et régions d'Europe, n° 66

# **Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales**

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR)  
préparé avec la collaboration du prof. Juan Santamaria Pastor  
et du prof. Jean-Claude Nemery

Communes et régions d'Europe, n° 66

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

*Supervision and auditing of local authorities' action*

ISBN 92-871-3830-3

**Publications éditées dans la même série :**

*La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens, n° 56*

ISBN 92-871-2657-7

*Intervention économique des autorités locales et régionales, n° 57*

ISBN 92-871-2870-7

*Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales, n° 58*

ISBN 92-871-3023-X

*Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59*

ISBN 92-871-3139-2

*L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60*

ISBN 92-871-3163-5

*Les finances locales en Europe, n° 61*

ISBN 92-871-3205-4

*Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, n° 62*

ISBN 92-871-3212-7

*L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63*

ISBN 92-871-3295-5

*La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, n° 64*

ISBN 92-871-3543-6

*Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, n° 65*

ISBN 92-871-3762-5

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3828-1

© Conseil de l'Europe, mars 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



## TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>RECOMMANDATION N° R (98) 12 SUR LE CONTROLE DE L’ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	7
<b>RAPPORT DU COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE SUR LE CONTROLE ET L’AUDIT DE L’ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	13
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>I. NATURE ET ETENDUE DU CONTROLE SUR L’ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	17
<b>1. Les divers types de contrôle sur l'action des collectivités locales et leurs finalités</b> .....	17
A. Contrôle juridique .....	18
B. Contrôle financier et audit .....	18
C. Contrôle politique.....	18
<b>2. L'objet du contrôle</b> .....	20
A. Contrôle sur les actes .....	20
B. Contrôle sur les organes et les personnes .....	24
<b>3. La portée du contrôle</b> .....	25
A. Contrôle de la légalité des actes.....	25
B. Contrôle de l'opportunité des actes.....	27
C. Contrôle de la gestion et de ses résultats.....	28
<b>4. Autorités chargées du contrôle</b> .....	31
A. Contrôle par les autorités administratives de supervision.....	31
B. Contrôle par le juge.....	34
C. Contrôle par le parlement national ou régional.....	35
D. Contrôle par les organes internes aux collectivités.....	36

<b>II.</b>	<b>LES MODALITES DU CONTROLE SUR L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES ET SES CONSEQUENCES.....</b>	<b>39</b>
<b>1.</b>	<b>Le moment du contrôle .....</b>	<b>39</b>
A.	Contrôle <i>a priori</i> .....	39
B.	Contrôle <i>a posteriori</i> .....	40
<b>2.</b>	<b>Le déclenchement de la procédure de contrôle .....</b>	<b>41</b>
A.	Contrôles d'office.....	41
B.	Contrôles à la demande de l'autorité contrôlée .....	43
C.	Contrôles à la demande d'un tiers .....	44
<b>3.</b>	<b>Les pouvoirs des autorités chargées du contrôle .....</b>	<b>45</b>
A.	Mesures intérimaires.....	45
B.	Pouvoirs d'enquête.....	46
C.	Pouvoirs de décision et de sanction.....	47
<b>4.</b>	<b>Recours des collectivités locales contre les décisions des autorités de contrôle.....</b>	<b>48</b>
A.	Recours administratif.....	48
B.	Recours juridictionnel.....	48
	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>51</b>
	<b>RAPPORTS NATIONAUX SUR LE CONTROLE ET L'AUDIT DE L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>59</b>
	Bulgarie .....	61
	France .....	69
	Allemagne.....	81
	Pologne .....	91
	Suède .....	101
	Suisse .....	115
	Turquie .....	129
	Royaume-Uni.....	147

## AVANT-PROPOS

La présente publication contient:

- la Recommandation N° R (98) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle de l'action des collectivités locales et
- le rapport du Comité directeur sur l'autonomie locale et régionale (CDLR) concernant «Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales», ainsi que huit rapports nationaux.

L'étude du CDLR vise les rapports institutionnels entre les différents niveaux de gouvernement, mais aussi le contrôle exercé sur l'action des collectivités locales par les tribunaux ou par des organes indépendants, ainsi que les rapports internes entre les organes de la collectivité locale.

L'intérêt de cette étude ne repose pas uniquement sur l'étendue de l'analyse, qui porte sur les solutions adoptées dans plusieurs ordres juridiques nationaux, largement représentatifs de la situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Cet intérêt résulte aussi de l'objectif ambitieux et original qu'il poursuit: appréhender les différents mécanismes de contrôle (politique, juridique, financier et de gestion) comme un ensemble et offrir des clés pour évaluer leur fonctionnement en tant que composants d'un système, dans une perspective d'évolution.

La Recommandation N° R (98) 12 et les lignes directrices qu'elle propose aux Etats membres constituent l'aboutissement de ces travaux. Cette recommandation a été préparée par le CDLR en tenant compte aussi du point de vue exprimé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).



RECOMMANDATION N° R (98) 12

**DU COMITE DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES  
SUR LE CONTROLE DE L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 1998,  
lors de la 641<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social;

Considérant qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la charte») «l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens»;

Considérant que, lorsque les collectivités locales ont, selon les termes de l'article 3 de la charte, le droit «de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques», ces collectivités deviennent responsables devant les citoyens – électeurs et contribuables – et l'Etat;

Considérant que le respect des principes de l'Etat de droit et des rôles attribués aux divers pouvoirs publics ainsi que la protection des droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics justifient l'existence de contrôles appropriés;

Considérant que la nature et l'étendue des contrôles sur les actes des collectivités locales doivent être normalement différenciées suivant qu'il s'agit de tâches exercées pour le compte des autorités supérieures ou d'actes relevant des compétences «propres»;

Considérant qu'un éventuel manque de clarté de la législation concernant l'autonomie locale, et en particulier dans la définition des compétences, constitue une des principales menaces pour cette autonomie et peut engendrer un contrôle exorbitant des actes des collectivités locales;

Considérant que les principes inscrits à l'article 8 de la charte sur le contrôle administratif des actes des collectivités locales s'appliquent aussi aux sanctions administratives visant les représentants élus des collectivités locales;

Considérant que, selon l'article 11 de la charte, «les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences», ce qui implique la possibilité de recourir contre l'exercice abusif des pouvoirs de contrôle;

Considérant que la transparence est la meilleure garantie de la conformité des actes des pouvoirs publics aux intérêts de la communauté, qu'elle est une condition essentielle d'un contrôle politique effectif de la part des citoyens et que son renforcement rend possible, en conséquence, la réduction des autres formes de contrôle;

Considérant que l'expérience de plusieurs Etats membres montre qu'il est possible de faire évoluer les systèmes de contrôle dans un sens favorable à l'autonomie locale sans pour autant mettre en cause leur efficacité;

Vu la Recommandation 20 (1996) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale;

Vu le rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale concernant le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales<sup>1</sup>,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

1. D'adopter les mesures appropriées pour:

– étendre l'application des principes inscrits à l'article 8 de la charte à toutes les formes de contrôle de l'action des collectivités locales;

– reconnaître le rôle essentiel du contrôle politique par les citoyens et favoriser la mise en œuvre de ce contrôle, entre autres par l'utilisation des instruments de la démocratie directe jugés appropriés;

– renforcer la transparence de l'action des collectivités locales et assurer, en général, le caractère public des décisions entraînant un coût financier pour la collectivité, ainsi que la possibilité effective pour les citoyens et les personnes juridiques concernés d'avoir accès à ces décisions selon des procédures définies conformément à la loi;

– en accord avec l'article 7, paragraphe 1, de la charte, n'admettre les sanctions administratives visant les représentants des collectivités locales (suspension ou destitution d'élu et dissolution des organes locaux) qu'à titre exceptionnel, assortir leur utilisation des garanties aptes à en assurer la compatibilité avec le libre exercice des mandats électifs locaux et utiliser de préférence les procédures où l'autorité de contrôle, ou bien une autorité nommée *ad hoc*, intervient à la place de l'autorité défaillante, en réduisant ainsi les cas où des sanctions administratives pourraient être adoptées contre cette dernière;

– prévoir des procédures que les organes locaux peuvent engager de leur propre initiative pour la résolution de leurs conflits internes et envisager l'intervention des autorités administratives de contrôle seulement lorsque ces procédures n'ont pas abouti;

---

1 Série d'études «Communes et régions d'Europe», n° 66.

2. D'entreprendre, si nécessaire, les réformes législatives appropriées en vue d'améliorer la cohérence entre les systèmes de contrôle et le principe de subsidiarité, ainsi que l'efficacité de ces systèmes, en tenant compte des lignes directrices figurant en annexe à la présente recommandation.

Annexe a la Recommandation n° R (98) 12

*Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle de l'action des collectivités locales*

### **I. Lignes directrices concernant l'étendue du contrôle administratif**

- Prévoir que, sauf disposition législative contraire, les collectivités locales exercent des compétences propres.
- Privilégier l'attribution de compétences propres à la délégation de compétences, ce qui entraîne une réduction des contrôles sur l'opportunité<sup>1</sup>.
- Enumérer clairement, dans les textes législatifs, les actes soumis au contrôle.
- Limiter les contrôles administratifs obligatoires exercés d'office aux actes d'une certaine importance.
- Limiter les contrôles administratifs *a priori* (ceux où l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'efficacité ou la validité de l'acte local).

### **II. Lignes directrices concernant le développement de mécanismes alternatifs au contrôle administratif**

- Renforcer le dialogue entre autorités centrales et locales.
- Renforcer la fonction de conseil et d'évaluation que certains organes (indépendants de l'administration centrale ou appartenant à celle-ci) peuvent exercer, en particulier dans le domaine financier et dans le domaine de la gestion.
- Renforcer le rôle des organes indépendants, comme les ombudsmen et les médiateurs.
- Renforcer les mécanismes de contrôles internes, en particulier en ce qui concerne le domaine financier et le domaine de la gestion.

---

<sup>1</sup> La Délégation des Pays-Bas rappelle que le Gouvernement des Pays-Bas, lorsqu'il a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, a indiqué qu'il ne se considère pas lié par l'article 8, paragraphe 2, de cette charte. De même, la présente ligne directrice ne pourra être suivie par le Gouvernement des Pays-Bas que dans la mesure où elle ne remet pas en cause l'étendue du pouvoir de contrôle reconnu à la Couronne dans l'ordre juridique de ce pays.

### **III. Lignes directrices concernant les procédures de contrôle**

#### **i. Procédures judiciaires**

- Exclure le pouvoir pour le juge de se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte: lorsqu'une telle appréciation s'avère nécessaire, il faudrait qu'elle soit effectuée par les autorités administratives de surveillance.
- Donner au juge le pouvoir d'adopter des mesures intérimaires, si ces mesures sont justifiées par l'urgence et/ou par le risque d'un préjudice irréparable.
- Prévoir les mesures aptes à assurer l'exécution pleine et immédiate des décisions judiciaires concernant la légalité de l'acte contrôlé, y compris les procédures de substitution des autorités défaillantes.
- Prévoir les mesures aptes à réduire la durée d'examen par le juge des litiges portés devant lui, car les longueurs des procédures judiciaires affectent la sécurité juridique et peuvent préjuger de l'utilité même du contrôle.

#### **ii. Procédures de supervision par les autorités administratives**

- Prévoir, si possible, qu'il y ait un seul organe administratif de contrôle en première instance; si l'intervention d'organes de contrôle spécialisés (selon l'objet de l'acte soumis à contrôle) est nécessaire, définir avec précision les domaines de compétence respectifs des organes en question, pour éviter toute incertitude sur l'autorité qui doit effectuer le contrôle.
- Fixer, dans les textes législatifs, le délai dont l'autorité de contrôle dispose pour effectuer le contrôle préalable et prévoir que l'absence de décision dans ce délai vaut accord.

#### **iii. Contrôles financiers et contrôles sur la gestion**

- Minimiser les effets des contrôles financiers et des contrôles sur la gestion pour autant qu'ils peuvent remettre en question l'opportunité des choix effectués par les élus locaux.
- Organiser ces contrôles afin de promouvoir les bonnes pratiques comptables et l'efficacité de la gestion, de prévenir les situations de déséquilibre financier, de suivre l'assainissement des comptes des collectivités confrontées à des difficultés financières et d'éclairer les citoyens par une information complète et objective.

#### **IV. Lignes directrices concernant la prévention des risques de contrôles informels**

- Exclure, d'une manière générale, que les membres du personnel des collectivités locales soient dépendants d'autres autorités que les collectivités qui les emploient, lorsqu'ils prennent des décisions dans le cadre de leurs fonctions.
  
- Eviter que les relations entre les autorités locales et les services de l'Etat qui collaborent avec celles-ci aient pour effet de remplacer la supervision officielle, que l'on réduit, par un contrôle «technique» officieux.



**Rapport du Comité directeur  
sur la démocratie locale et régionale  
sur le contrôle et l'audit  
de l'action des collectivités locales**

préparé avec la collaboration du prof. Juan Santamaria Pastor  
et du prof. Jean-Claude Nemery



## INTRODUCTION

La position des collectivités locales dans le cadre de l'organisation territoriale des Etats est en relation étroite avec les conceptions politiques dominantes à chaque période. Preuve en est le fait que le régime des institutions locales est un résumé parfait des grandes tensions et des grands équilibres qui ont présidé à la construction de nos Etats contemporains.

La configuration des collectivités locales a donc été intimement liée aux luttes politiques des deux derniers siècles; aux confrontations marquées par la tension entre unité et pluralité des administrations publiques, entre concentration et déconcentration de leurs fonctions et entre centralisation et décentralisation territoriale du pouvoir. En somme, l'histoire de l'administration locale répond à une dialectique permanente qui oscille entre la soumission au pouvoir central de l'Etat et la gestion autonome de ses propres intérêts.

La crise du modèle d'Etat centralisé est un fait universellement constaté à la fin du siècle présent. Elle est accompagnée d'une vigoureuse renaissance des collectivités territoriales de niveau inférieur et d'une reconnaissance généralisée du respect de leur autonomie. Cependant, les réformes décentralisatrices entreprises dans les différents Etats européens durant les dernières décennies (cas de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Suède, ou, à une moindre échelle, du Royaume-Uni) n'ont pas eu la même envergure, ni la même nature.

La reconnaissance généralisée du principe d'autonomie n'est, de surcroît, pas exempte de problèmes. Le premier d'entre eux dérive, précisément, de l'ambiguïté conceptuelle du terme. La difficulté de préciser le concept d'«autonomie», considéré aujourd'hui comme la «pierre angulaire du système local», s'accroît étant donné la complexité et l'hétérogénéité de ses racines doctrinales. On soulignera parmi elles:

- la théorie du «pouvoir municipal» comme «quatrième pouvoir», affirmée en France à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui rendait les municipalités responsables des affaires de leurs territoires;
- l'idée germanique de l'«association municipale» (*Genossenschaft*) qui renforçait l'aspect corporatif de la société locale, comme collectivité de personnes qui agit sur un territoire;
- la théorie de l'«autonomie locale» (*self-government*), d'origine anglo-saxonne, qui a connu son âge d'or pendant le XVIII<sup>e</sup> siècle;
- et, enfin, la doctrine de la décentralisation, initialement esquissée comme une réaction face aux excès du centralisme bureaucratique et hiérarchisé, d'influence napoléonienne.

De nos jours, l'autonomie locale, dans son sens large, suppose la remise de la gestion des affaires locales aux organes représentatifs des collectivités directement concernées, gestion qui se déroule sous leur propre responsabilité, et, donc, généralement libre de directives et d'ordres de service des collectivités territoriales supérieures.

Trois idées centrales semblent donc constituer la base du principe d'autonomie locale: organisation propre, existence de compétences «propres» aux collectivités locales, et, finalement, libre gestion de leurs intérêts, ce qui exclut la subordination à d'autres instances et l'application de techniques liées au principe de hiérarchie.

Les textes constitutionnels reconnaissent habituellement l'importance de l'autonomie locale pour la gestion de ses propres intérêts, sans spécifier quels sont ces intérêts, ni comment ils se matérialisent. Sa détermination est habituellement confiée au législateur ordinaire qui, de toute façon, doit respecter le droit des collectivités locales à intervenir dans les affaires qui touchent directement leurs intérêts.

Ce sera le législateur qui déterminera librement, dans le cadre de la Constitution, les intérêts locaux et précisera leur portée en attribuant à la collectivité les compétences requises pour leur gestion.

En définitive, la reconnaissance constitutionnelle et/ou légale de l'autonomie locale doit servir de fondement pour une configuration des relations inter-administratives où on accorde aux collectivités locales le rôle d'instances administratives privilégiées pour l'accomplissement de certaines tâches publiques.

C'est dans cette optique qu'il convient d'aborder la question du contrôle des collectivités locales dans l'exercice de leur autonomie. La notion d'autonomie fait référence à un pouvoir limité et non absolu. Les systèmes de contrôle sont là pour éviter que les limites soient dépassées et pour garantir que soit respecté l'équilibre établi par le législateur constitutionnel et par le législateur ordinaire entre l'intérêt général, l'intérêt de la collectivité et les droits individuels.

Cette fonction justifie l'existence des contrôles, mais en même temps constitue le paramètre pour en déterminer les bornes, car tout contrôle non nécessaire pour remplir cette fonction devrait être éliminé et toute modalité de contrôle exorbitante par rapport au but visé devrait être revue.

La Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la charte), dans son article 8.3 ne fait que réaffirmer ce principe pour une catégorie particulière de contrôle, le contrôle administratif, lorsqu'elle prévoit que:

«Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.»

C'est notamment à la lumière de ce principe que le présent rapport examine les systèmes de contrôle de plusieurs Etats membres et analyse, d'une part, la nature et l'étendue du contrôle sur l'action des collectivités locales, d'autre part, les modalités de ce contrôle et les conséquences qu'il produit.

## I. NATURE ET ETENDUE DU CONTROLE SUR L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES

### 1. Les divers types de contrôle sur l'action des collectivités locales et leurs finalités

Le caractère limité de l'autonomie locale, la coexistence dans la plupart des pays de diverses collectivités sur le même territoire, ainsi que l'éventuelle incidence de l'activité locale sur les intérêts généraux mais aussi sur les intérêts individuels, justifie l'intervention du législateur au moment d'établir des mécanismes de contrôle sur les collectivités locales. Le législateur jouit habituellement dans cette tâche d'une grande marge de pouvoir discrétionnaire, puisque presque aucun texte constitutionnel n'établit de règles précises sur les contrôles pouvant être instaurés sur les collectivités locales<sup>1</sup>.

En fait, l'action des collectivités locales fait l'objet d'une pluralité de contrôles, dont chacun a sa raison d'être. On a souvent tendance à étudier chaque forme de contrôle de façon isolée des autres. Une telle approche s'explique sans doute par les problèmes particuliers que chaque forme de contrôle pose.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'évaluer dans quelle mesure l'activité de contrôle a une incidence sur la mise en œuvre de l'autonomie locale, il devient important d'avoir une vue d'ensemble de ces différents contrôles et des finalités qu'ils poursuivent.

Dans le cadre du présent rapport, les contrôles auxquels les collectivités locales sont soumises, sont présentés en trois catégories: contrôle juridique; contrôle financier et audit; contrôle politique. Chacun de ces grands types couvre une réalité complexe, dont il convient d'indiquer les principaux traits.

#### a. *Contrôle juridique*

L'expression «contrôle juridique» évoque immédiatement l'idée d'un contrôle de l'action des collectivités locales ayant pour but de vérifier la conformité de cette action avec le cadre normatif qui fixe les limites de leur autonomie et les modalités de sa mise en œuvre. Il s'agit donc d'assurer que les collectivités locales n'excèdent pas leurs compétences et que celles-ci soient exercées selon les formes prévues par la loi. En cas de compétences déléguées, ce contrôle s'étend parfois jusqu'à l'évaluation du contenu des décisions sous l'angle de leur cohérence avec les objectifs visés (opportunité).

La notion de contrôle juridique recouvre plusieurs formes de contrôle qui doivent être répertoriées clairement.

Il s'agit, tout d'abord, des contrôles exercés par l'administration centrale ou, le cas échéant, régionale et qu'il est possible de résumer par les termes de «surveillance administrative» et de «tutelle».

---

<sup>1</sup> A ce sujet, la Constitution italienne de 1948 constitue une exception, puisqu'elle stipule, dans son article 130 que «Un organe de la région, constitué selon ce qui a été établi dans une loi de la République, exerce le contrôle de légalité sur les actes de la province, de la municipalité et du reste des collectivités locales. Dans les cas déterminés par la loi, le contrôle de l'opportunité pourra être exercé.»

Il s'agit, ensuite, des contrôles exercés par les juridictions internes (administratives et/ou civiles) à partir de recours intentés contre la collectivité.

Ces deux formes de contrôle n'épuisent pas les contrôles juridiques car des organes non juridictionnels mais clairement indépendants par rapport à l'administration centrale (ou régionale) peuvent jouer un rôle important.

Ainsi certains Etats ont institué un ombudsman chargé d'un rôle d'investigation (pays scandinaves) ou encore un médiateur dont le rôle est d'examiner les cas d'injustice provenant d'une mauvaise administration de la part des autorités locales sur le territoire de leur ressort. C'est le cas du médiateur local établi en Angleterre par la loi de 1974.

### ***b. Contrôle financier et audit***

Le contrôle financier et l'audit dont la présente étude s'occupe consistent essentiellement en la vérification des comptes, des liquidités et des biens comptabilisés<sup>1</sup>. Ils sont essentiellement définis à partir des règles de la comptabilité publique dans la plupart des Etats, et visent à assurer le respect de ces règles et la régularité des inscriptions comptables. Mais ils peuvent aller au-delà et viser également la gestion financière dans son ensemble, c'est-à-dire l'efficacité et l'économie de l'action des collectivités locales.

Une distinction peut apparaître entre contrôle financier et audit quant aux organes chargés des opérations, la mission d'audit pouvant être confiée dans certains cas à un expert indépendant chargé d'établir un état financier de la collectivité et de la conseiller dans ses choix financiers futurs. Dans ce cas, l'audit n'est pas vraiment assimilable à un contrôle financier et à une vérification des comptes, mais correspond plutôt à une aide à la décision.

Il est à noter également que dans certains pays un contrôle financier de fait peut être exercé par des organismes de crédit, ayant dans certains cas un statut public, lors des opérations d'emprunt.

### ***c. Contrôle politique***

Le contrôle politique peut s'exercer sur deux plans.

Tout d'abord, à l'intérieur de la collectivité, les exécutifs locaux peuvent être responsables devant les assemblées élues disposant du pouvoir délibératif.

L'article 3 paragraphe 2 de la charte précise d'ailleurs que les conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage universel peuvent «disposer d'organes exécutifs responsables devant eux».

Cette mise en jeu de la responsabilité politique des exécutifs locaux peut prendre différentes formes dans les législations des Etats membres qui l'ont instituée.

En Pologne, le conseil peut pourvoir au remplacement de l'organe exécutif de la municipalité ou du maire seul dans un délai d'un mois après communication d'un rapport de la Chambre régionale des comptes.

---

<sup>1</sup> On ne traitera par contre pas des contrôles sur les finances locales qui ont pour but de limiter les dépenses ou de les orienter, par le biais de la réglementation fiscale ou de la politique des subventions.

En Suède, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, une assemblée locale peut révoquer les mandats de tous les membres d'un comité (exécutif ou autre) quand la majorité politique du comité n'est plus la même que celle de l'assemblée, ou quand des changements ont lieu dans l'organisation des comités.

En Finlande, la majorité du conseil municipal a le droit de révoquer le mandat de l'exécutif, des comités et des autres organes nommés par le conseil, en adoptant une motion de censure.

D'autres Etats ont prévu la possibilité de déposer des motions de censure entraînant en cas de vote positif le renversement de l'exécutif local. C'est le cas au Luxembourg où un tiers du conseil peut déposer une motion de censure dans le cas de rejet du projet de budget. Si la motion de censure est votée, les membres du collège des bourgmestres et échevins sont déclarés démissionnaires.

En Espagne, il existe une procédure (peu utilisée) par laquelle le conseil, à la suite d'une motion de censure dite constructive, désigne des remplaçants pour exercer les fonctions exécutives.

En Finlande, la loi d'organisation municipale du 1<sup>er</sup> juillet 1995 ouvre la faculté au conseil d'émettre un vote de défiance à l'égard des différents organes élus par lui et de provoquer leur démission.

Le cas de la Bulgarie est très particulier, puisque la loi sur l'autonomie locale et les collectivités locales prévoit un contrôle réciproque entre les conseils municipaux et les maires. Les conseils sont habilités à annuler les actes des maires qui vont à l'encontre des décisions consiliaires. D'autre part, le maire a la possibilité de demander au conseil le réexamen d'une décision qu'il estime contraire à l'intérêt de la commune ou à la loi. Si cette décision est confirmée, il peut saisir le tribunal pour qu'il se prononce sur la légalité de la décision litigieuse.

Dans une autre série d'Etats dont la France en particulier, la responsabilité, même diffuse, est inexistante. Dans le modèle français, le poids de l'exécutif sur les décisions locales est très important. Sa force repose moins sur des dispositions juridiques organisant les relations entre organe délibératif et organe exécutif que sur des mécanismes diffus (mécanismes électoraux, traditions locales, etc.).

Le contrôle politique peut s'exercer sur un second plan par l'action des citoyens. Ce contrôle, qui est exercé au quotidien, s'exprime de la façon la plus directe à travers la sanction du vote lors des élections locales. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe 2 de la charte prévoit expressément que le contrôle politique par le conseil peut être complété par un contrôle par le citoyen au moyen du recours aux assemblées de citoyens, au référendum et à toute forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Cette disposition de la charte renvoie au débat bien connu: démocratie de délégation, démocratie de participation. Ainsi, outre le droit du citoyen de saisir la justice pour trancher des conflits de légalité, il semble se développer en Europe l'idée de confier au citoyen une possibilité de contrôle politique plus large sur les affaires locales.

Cette forme de contrôle politique peut s'exercer par des moyens variés; possibilité de saisine par le citoyen d'un médiateur ou d'un ombudsman, possibilité de demander un référendum local, possibilité de saisir le conseil en vue de l'organisation d'une consultation.

## 2. L'objet du contrôle

On fait habituellement la distinction entre contrôles sur les actes et contrôles sur les organes et les personnes. Les problèmes que soulèvent ces deux formes de contrôle ne sont pas les mêmes et cela justifie que l'on les présente séparément. Il est néanmoins utile de préciser que l'objet du contrôle est l'action des collectivités locales: dans la plupart des cas, la sanction d'une action irrégulière ne porte que sur l'acte qui en est la manifestation; dans certains cas plus graves, la sanction peut frapper les organes ou les personnes qui en portent la responsabilité.

### a. *Contrôle sur les actes*

Il est difficile d'extraire des règles générales du panorama offert par les législations sur le régime local dans les divers Etats, au-delà de la reconnaissance d'un traitement différent du contrôle sur les actes selon que ceux-ci se rapportent à l'exercice de compétences propres ou de compétences déléguées par une autre institution administrative (soit de l'Etat, soit de la région). On verra à cet égard qu'en principe, le contrôle administratif d'opportunité n'est admissible que quand il est exercé par les autorités de niveau supérieur sur des tâches dont l'exécution est déléguée à des autorités locales.

La distinction entre des fonctions locales «propres» et des fonctions étatiques «déléguées» répond à une certaine tradition historique, la française, qui a laissé des traces évidentes dans les systèmes actuels de l'Europe continentale. Un tel schéma est étranger au système du Royaume-Uni, où les autorités locales n'exercent d'autres compétences que celles qui leur sont expressément attribuées par les normes, en les exerçant, en tout cas, comme fonctions propres et jamais comme fonctions déléguées.

- i. Le contrôle sur l'exercice des fonctions qui correspondent à des intérêts supra-locaux et dont la gestion est déléguée aux municipalités par des collectivités territoriales supérieures

Dans les systèmes d'influence française, à l'heure de réglementer l'exercice de ce type de fonctions, les législateurs nationaux ont opté pour une des configurations suivantes:

- considérer la collectivité locale comme une partie ou un organe de l'Etat, ou de la région le cas échéant, et, donc, soumise au pouvoir hiérarchique de celle-ci;
- considérer la collectivité locale comme un organisme autonome, non soumis à une supervision hiérarchique, l'exercice par la collectivité locale de fonctions déléguées justifiant néanmoins une plus grande intervention de l'autorité délégante.

- a. Dans le premier des cas se produit ce qu'on pourrait appeler un «dédoublé fonctionnel»: les représentants des collectivités locales agissent comme représentants de la municipalité et comme «agents de l'Etat» (ou de la région le cas échéant). Dans cette condition qui touche particulièrement le maire, les agents municipaux («prêtés à l'Etat», selon une heureuse expression) se trouvent subordonnés hiérarchiquement aux organes étatiques, et sont assujettis à leurs ordres contraignants, à leurs contrôles particuliers et à leurs pouvoirs disciplinaires.

Ce modèle est observable dans le système français, qui, dans certains domaines, situe le maire «sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département», dont il est obligé d'exécuter les ordres (articles 122 et 123 du Code des municipalités).

Semblable est la position du maire en Italie, d'après les articles 30 à 38 de la loi 142, de 1990, selon lesquels le préfet, dans le cas où le maire ne remplirait pas ses obligations d'agent du gouvernement, peut nommer un commissaire pour garantir l'accomplissement des dites fonctions.

D'autres Etats qui font la distinction entre compétences propres et compétences déléguées admettent que sur ces dernières l'Etat exerce des contrôles d'opportunité.

En Hongrie, on déclare expressément non applicable le principe d'autonomie aux compétences déléguées; en effet, leur exécution n'est pas confiée aux organes élus locaux, mais à un fonctionnaire, le secrétaire de la collectivité locale, qui agit dans ce domaine sans que le conseil municipal puisse intervenir. Les décisions adoptées par le secrétaire de la collectivité locale dans le domaine des compétences propres de l'Etat peuvent faire l'objet d'un recours devant le chef de l'administration publique (organe de contrôle de l'Etat), qui peut les annuler, les modifier ou les reconsidérer.

La détermination de ces fonctions d'administration ou de compétence générale pour lesquelles les organes municipaux doivent agir comme «agents de l'Etat» n'est pas toujours facile. Parmi les secteurs qui sont habituellement cités en exemple de ce type de fonctions se trouvent ceux relatifs au recensement et aux listes électorales, de recrutement militaire, envoi de certificats ou police locale.

Par ailleurs, il n'y a pas d'accord sur les conséquences qui devraient accompagner l'activité d'un maire dans ses fonctions d'«agent du gouvernement». En principe, l'administration municipale serait soumise à la direction, au contrôle, à la sanction et au pouvoir de substitution du gouvernement, qui serait même compétent pour résoudre les recours administratifs introduits contre les actes du maire. En toute logique, les éventuelles responsabilités devraient être attribuées au gouvernement (comme c'est le cas en France mais pas en Italie) ainsi que les frais occasionnés (comme en Belgique, mais pas en Italie).

b. Un plus grand respect envers l'autonomie locale apparaît dans les systèmes qui, comme celui de l'Espagne, évitent de qualifier le maire d'«agent de l'Etat» et mettent l'accent sur le mécanisme de la délégation. Selon cette construction, bien que la compétence corresponde à une collectivité supra-locale, la gestion pourra être attribuée à l'autorité locale, dont on doit en tout cas respecter le pouvoir d'auto-organisation des services (article 7 de la loi espagnole réglementant les bases du régime local du 2 avril 1985; par la suite, LRBRL).

La délégation, selon l'article 27 de la LRBRL, «doit être acceptée par la municipalité intéressée, sauf si elle est obligatoirement imposée par la loi, auquel cas la loi devra prévoir la dotation économique correspondante». L'accord de délégation doit spécifier l'envergure, le contenu, les conditions et la durée de la délégation, ainsi que les contrôles réservés à la collectivité délégante.

Les pouvoirs de contrôle reconnus à l'administration délégante, comprennent la direction et la suspension de l'exercice des services délégués, l'émanation d'instructions techniques de caractère général, et la possibilité de solliciter, à tout moment, des informations sur la gestion municipale. Cette autorité pourra aussi envoyer des mandataires et formuler les requêtes pertinentes en vue de l'adoption des mesures nécessaires pour réparer les défaillances observées.

En cas de non-exécution des directives, de refus de répondre aux informations sollicitées ou de non respect des requêtes formulées, l'administration délégante pourra révoquer la délégation ou exécuter la compétence déléguée, en se substituant à la municipalité. Enfin, il existe la possibilité de contester les actes de la collectivité locale devant les organes compétents de la collectivité délégante. Néanmoins, le Tribunal constitutionnel espagnol a considéré inconstitutionnelle l'attribution générale de pouvoirs de sanction aux préfets (Sentence 4/1981).

L'approche qui privilégie le mécanisme de la délégation est également suivie en Autriche, où l'article 119 de la Constitution prévoit l'existence de fonctions déléguées non seulement dans les relations entre l'Etat central et les municipalités, mais aussi entre *Länder* et municipalités, et en Allemagne, où par ailleurs certains *Länder* ont abandonné la distinction traditionnelle et discutée qui existait entre fonctions propres (*Selbstverwaltungssangelegenheiten*) et fonctions déléguées (*Auftragsangelegenheiten*), en établissant que les autorités municipales agissent toujours en tant que telles, avec des responsabilités propres, et en admettant (tout au plus) l'assujettissement aux directives du *Land*, dans le seul cas où il existe une disposition de loi expresse, qui se réfère à un domaine concret. C'est le cas du Rhénanie-Westphalie, de la Hesse, du Bade-Wurtemberg ou du Schleswig-Holstein.

Néanmoins, que l'on considère le maire comme «agent de l'Etat» ou «gérant de compétences déléguées», le problème de fond posé demeure le même: la recherche d'un difficile point d'équilibre entre l'autonomie locale et la garantie de la mise en œuvre correcte des tâches et des intérêts qui dépassent le domaine local.

## ii. Champ d'application du contrôle et importance des actes

Il y a, dans quelques Etats, une tendance à limiter le champ d'application du contrôle sur les actes en tenant compte de l'importance de ces derniers. Néanmoins, le degré de précision dans la définition de ce champ d'application n'est pas partout le même.

Dans le système français, les actes administratifs des autorités locales soumis au contrôle de légalité sont ceux qui sont soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. La liste de ces actes est précise et très complète. Elle comprend entre autres:

- les délibérations du conseil municipal quelle que soit leur portée, réglementaire ou non, et les documents qui leur sont annexés;
- les décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, dans les domaines et conditions prévues à l'article L 122-20 du Code des communes;

- les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police tel qu'il est notamment défini par les articles L 131-1 et suivants du Code des communes;
- les actes à caractère réglementaire pris par le maire dans tous les autres domaines relevant de sa compétence, en application de la loi.

En Hongrie, le contrôle administratif porte sur le fonctionnement des collectivités locales, leurs décisions qui revêtent la forme d'un arrêté ou d'une résolution.

De même, en Italie, la loi n° 142 de 1990 avait restreint le contrôle préventif de légalité obligatoire aux délibérations du conseil local.

La loi n° 172 de 1997 a ultérieurement réduit le champ d'application du contrôle préventif qui désormais n'est exercé d'office que sur les statuts de la collectivité, sur les règlements du ressort du conseil local (à l'exclusion de ceux concernant l'autonomie d'organisation et l'autonomie comptable), sur les bilans annuels et pluriannuels et sur les comptes rendus de gestion.

En Suède, on distingue les «activités obligatoires» et les «activités volontaires». Les activités obligatoires sont définies par la loi; elles sont soumises à un contrôle plus poussé.

Par contre, dans d'autres Etats, les actes soumis au contrôle sont définis avec moins de précision et dans certains cas l'ensemble des actes des collectivités locales fait l'objet des contrôles administratifs.

En Pologne, le contrôle est organisé par la loi sur l'autonomie locale du 8 mars 1990. Selon le Tribunal constitutionnel (jugement du 27 septembre 1994), sont soumises au contrôle toutes les tâches relevant de l'administration locale ayant un caractère public en ce qu'elles visent à satisfaire les besoins des collectivités locales (dans le cas des tâches propres) ou de la société globale (dans le cas des tâches déléguées).

Peu d'indications précises figurent sur la liste des actes contrôlés sauf en matière financière où les compétences des chambres régionales des comptes en matière de contrôle portent sur une liste d'actes financiers définis avec précisions.

En Suisse, les précisions concernant la nature des actes contrôlés concernent essentiellement le domaine des obligations des collectivités locales en matière d'engagements financiers et de comptabilité.

En Turquie, le contrôle administratif exercé par l'administration centrale porte sur «l'action des collectivités locales». L'article 125 de la section de l'administration de la Constitution de 1982 prévoit que «tous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours». Comme il n'existe pas de répartition claire des pouvoirs publics entre les administrations locales et l'administration centrale, il est difficile d'identifier les actes soumis au contrôle sauf en matière financière et budgétaire.

Au Royaume-Uni, l'acte contrôlé n'est pas défini en tant que tel. Le contrôle porte sur toute action, toute décision, tout comportement de la collectivité locale.

### ***b. Contrôle sur les organes et les personnes***

Une des rares caractéristiques communes à toutes les législations européennes est le caractère électif des membres des collectivités locales<sup>1</sup>.

Malgré les particularités existant dans le droit comparé à l'échelle provinciale (dont la plus remarquable est celle de la Turquie, qui incorpore parmi les organes locaux, à côté des organes électifs, Maire et Conseil, un autre organe intégré par des membres élus et des membres désignés par le pouvoir central), un tel caractère électif a profondément transformé les systèmes de contrôle sur les organes locaux.

Il faut noter que, historiquement, la technique la plus efficace de contrôle exercée par le pouvoir central a été la nomination gouvernementale des autorités locales, qui était habituellement accompagnée de pouvoirs de sanction, de suspension, de destitution et même de dissolution de l'autorité locale.

Ce type de contrôle, traditionnellement considéré comme l'expression d'un pouvoir substantiellement disciplinaire, manifestation d'une certaine relation de suprématie hiérarchique sur la collectivité sujette à contrôle, est, en règle générale, incompatible avec l'organisation autonome de la municipalité.

Actuellement, la presque totalité des législateurs nationaux, non seulement prévoient des contrôles politiques (à travers des motions de censure) et judiciaires (concernant généralement la détermination des responsabilités pénales), mais ont aussi établi, bien qu'exceptionnellement, des cas de contrôle administratif sur les organes locaux.

L'utilisation de ces mesures, passées sous silence dans les textes constitutionnels, constitue évidemment une des formes les plus incisives d'intervention dans l'autonomie locale. En conséquence, l'interprétation des lois qui les envisagent doit être rigoureusement restrictive.

Ainsi, la législation italienne sur la suspension et la dissolution du conseil municipal ou provincial et sur la suspension ou la destitution du maire ou des conseillers, de même que les législations espagnoles et de quelques *Länder* allemands et cantons suisses sur la dissolution des assemblées locales, sont considérées par la doctrine et la jurisprudence comme des mécanismes nécessaires pour préserver un fonctionnement correct du système démocratique à l'intérieur de la collectivité locale lorsqu'il se trouve paralysé par des désaccords internes de l'assemblée elle-même (et ceci, malgré la relative absence de précision des références faites par la loi à une gestion gravement nuisible aux intérêts généraux ou au non accomplissement des obligations constitutionnelles). Ces mesures sont envisagées dans le propre intérêt de la population, puisque l'impossibilité de fonctionnement de la collectivité interrompt la relation démocratique entre population et autorité locale et prive substantiellement la population de la possibilité de se gouverner à travers cette autorité.

Le système français présente à cet égard un risque d'insécurité, puisqu'il ne prévoit pas expressément les cas dans lesquels le conseil des ministres peut dissoudre un organe local. Cependant, l'utilisation de cette technique n'a pas été fréquente; elle est considérée comme légitime

---

1 Il s'agit d'une exigence recueillie dans le paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui établit que ses conseils ou assemblées se composent de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel.

par la juridiction administrative dans les cas où le mauvais fonctionnement du conseil municipal a mis en danger la gestion administrative de la commune, soit par négligence, soit par l'impossibilité d'atteindre une majorité qui permette d'arriver à des accords municipaux à cause d'une division interne insurmontable.

Les précautions de procédure imposées par le législateur pour éviter des utilisations arbitraires de ce pouvoir vont de l'exigence que la dissolution soit décrétée par l'instance de plus haut rang (décret présidentiel en Italie et décret du conseil des ministres en Espagne), après l'établissement de rapports préalables (du conseil d'Etat en Italie, de la Commission nationale de l'administration locale en Espagne), au concours nécessaire d'une décision conforme du Sénat (Espagne).

S'il est vrai que ces techniques d'intervention relèvent habituellement du pouvoir exécutif, on ne peut pas ne pas mentionner l'exception que constitue la législation polonaise sur les collectivités locales: celle-ci octroie les pouvoirs de dissolution du conseil municipal et de l'exécutif local respectivement au parlement national et aux conseils communaux, qui n'agissent pas *motu proprio*, mais à la requête du Premier ministre dans le premier cas et du voïvode dans le second. A la suite d'une dissolution, ce sont les bureaux des parlements (et non les autorités de l'exécutif) qui nomment les personnes qui assumeront les tâches locales jusqu'aux nouvelles élections.

Le législateur italien, contrairement aux législateurs allemand et espagnol, n'a pas considéré qu'il existe une contradiction entre le principe d'autonomie et la suspension des organes locaux, décidée par le préfet non seulement pour la réalisation d'actes contraires à la Constitution ou pour de graves motifs d'ordre public, mais aussi pour l'imputation d'un des délits de la législation anti-mafia. La loi prévoit en effet dans ces cas la révocation, par décret du Président de la République, des mandats des membres du conseil et des organes exécutifs communaux ou provinciaux, y compris le maire et le président de la province.

Les législations bulgare et polonaise suivent la même direction en reconnaissant le pouvoir de suspension des organes municipaux par le simple fait qu'il n'y a aucune amélioration dans le fonctionnement de la collectivité locale, auquel cas on procède à la nomination de commissions de gestion.

### **3. La portée du contrôle**

#### ***a. Contrôle de la légalité des actes***

Le contrôle de la légalité des actes figure expressément au paragraphe 2 article 8 de la charte: le contrôle administratif «ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels».

La vérification de la légalité des actes des collectivités locales constitue la raison d'être essentielle du contrôle juridique. On peut affirmer que le fondement du contrôle de légalité se trouve dans les principes de l'Etat de droit: les collectivités locales sont tenues au respect du principe de légalité tant dans leurs rapports avec les autres collectivités publiques et l'Etat que dans leurs rapports avec les citoyens.

Les systèmes de contrôle établis dans les Etats européens ont tous comme but essentiel d'assurer le respect de ce principe. Dans la plupart de ces Etats, il s'agit même de la finalité exclusive du contrôle administratif et judiciaire. Cela étant, la situation des collectivités locales au regard des contrôles qui portent sur la légalité de leur action diffère non seulement parce que les modalités du contrôle sont multiples mais également parce que la notion de légalité, claire en apparence, n'est pas en réalité nécessairement univoque.

a. Tout d'abord, en ce qui concerne les paramètres de ce contrôle, on peut sans doute considérer la constitution et la loi (nationale et éventuellement régionale) comme sources de la «légalité». La question se pose de savoir si les autorités de contrôle peuvent vérifier la légalité des actes des collectivités locales par rapport à d'autres sources normatives. La réponse dépend, naturellement, de la place que l'on donne à ces actes dans la hiérarchie des sources du droit.

Dans le système français, la notion de légalité renvoie non seulement à la Constitution et aux lois, mais aussi aux décrets et arrêtés ministériels. Le contenu de la légalité est donc très vaste. Il inclut les actes législatifs et réglementaires; il exclut par contre les circulaires ministérielles. L'Etat français a souvent eu la tentation d'encadrer l'action des collectivités locales au moyen de circulaires ministérielles notamment dans le domaine économique. La loi du 2 mars 1982 a mis fin à ces pratiques peu conformes au respect de l'autonomie locale. Désormais, aucune circulaire n'est opposable aux collectivités locales françaises dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité.

Au Royaume-Uni, la législation primaire et la législation secondaire, la jurisprudence et la *common law* ont force contraignante pour les collectivités locales. La source de droit ultime, soit les directives et circulaires du gouvernement central (la «quasi-loi»), peut être considérée comme importante par les tribunaux. Les collectivités locales sont généralement invitées à respecter les circulaires et les directives.

En Allemagne, la situation des collectivités locales est, à cet égard, plus favorable. La Constitution fédérale garantit le droit de l'auto-administration et la «souveraineté du statut» fait partie des souverainetés classiques de l'auto-administration communale. En promulguant des statuts communaux, le représentant communal agit comme législateur communal. Le contrôle de légalité n'a donc lieu que par rapport à la loi des *Länder*, auxquels il revient la compétence d'organiser le système légal régissant l'autonomie locale.

b. En deuxième lieu, le contrôle de «légalité» peut avoir une portée différente selon que l'on se limite à la «légalité formelle» ou «externe» de l'acte ou que l'on prend en considération de façon plus ou moins étendue, la «légalité substantielle» ou «interne»<sup>1</sup> de celui-ci. Cette distinction ne joue pas vraiment dans le cadre du contrôle juridictionnel, mais a toute son importance dans le cadre du contrôle administratif.

A cet égard, en France, tous les aspects de la légalité sont examinés par le préfet. En Italie, sous l'emprise de la loi n° 142 de 1990, le contrôle de légalité comprenait aussi la légalité substantielle, le contenu de l'acte devant se conformer aux critères de «bon fonctionnement de

---

1 Le contrôle de la légalité formelle ou externe consiste à vérifier le respect des règles sur la compétence et sur la forme. L'illégalité substantielle ou interne correspond à la violation de la loi et au détournement (ou excès) de pouvoir.

l'administration» et d'«impartialité» évoqués par l'article 97 de la Constitution et également aux critères d'efficacité, d'économie et de transparence mentionnés par l'article 1, alinéa 1, de la loi n° 241 du 7 août 1990 sur le déroulement des procédures administratives et le droit d'accès aux documents administratifs.

Il faut signaler que la prise en compte des critères de transparence, d'économie et d'efficacité comme paramètres juridiques de l'action administrative permet aux autorités de contrôle de considérer comme violation directe de la loi une série importante de vices de légalité sans passer par l'excès de pouvoir. Une application extensive de ces critères peut donc réduire considérablement la marge de manœuvre des collectivités locales. En Italie, la loi n° 172 de 1997 dispose désormais que le contrôle de légalité porte exclusivement sur la compétence, la forme et la procédure.

Au Royaume-Uni, il existe des dispositions distinctes pour les administrations en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles bien que les principes étayant ces dispositions soient similaires dans ces trois pays. Un code statutaire approuvé par les deux chambres du parlement fixe un certain nombre de recommandations sur la conduite des affaires locales. Parmi ces principes figurent: la justesse, l'équité et la transparence de la vie locale.

Les collectivités locales doivent être expressément autorisées par la loi à accomplir une activité. Il y aura illégalité et excès de pouvoir (*ultra vires*) lorsqu'une autorité locale dépassera son pouvoir légal. Il convient toutefois de noter que, selon la jurisprudence, les collectivités locales peuvent exercer non seulement les activités qu'elles sont expressément habilitées à accomplir, mais également les activités qui raisonnablement doivent les accompagner.

c. Enfin, la portée du contrôle de légalité est également fonction de la clarté de dispositions normatives de référence, notamment celles qui définissent la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux. Les lacunes normatives peuvent dans certains cas jouer à l'avantage des collectivités locales: en Allemagne, par exemple, le principe de l'auto-administration permet aux communes d'utiliser la marge d'appréciation que le texte d'une loi offre. Mais, plus souvent, l'absence de précision dans les textes engendre le risque que les formes du contrôle évoluent vers une «tutelle indirecte» voire un contrôle d'opportunité.

#### ***b. Contrôle de l'opportunité des actes***

Le contrôle de l'opportunité consiste à examiner le pour et le contre de l'acte. L'autorité chargée du contrôle non seulement vérifie que l'acte est conforme au droit, mais peut aussi avoir égard à la portée de l'acte et à ses différents éléments (tels que les personnes visées, le contenu des mesures adoptées, le moment de l'acte, etc.) pour évaluer si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, l'acte est approprié ou bien s'il doit être réformé.

Le contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales est souvent exclu dans les textes et constitutions des Etats membres, notamment ceux qui ont adhéré récemment aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette évolution va dans le sens d'un plus grand respect de l'autonomie locale<sup>1</sup>.

---

1 Il faut toutefois tempérer ce jugement optimiste notamment en ce qui concerne le domaine financier.

En Finlande, le tribunal ne peut pas remettre en cause l'opportunité d'une action de la municipalité. Par ailleurs, les autorités administratives de l'Etat n'ont pas le pouvoir d'interférer sur l'opportunité des décisions municipales (avec une exception pour l'instant: les plans d'urbanisme).

En général, le contrôle d'opportunité, quand il est applicable, vise les actions et les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales par des autorités supérieures. Ce type de contrôle est d'ailleurs prévu par l'article 8 paragraphe 2 de la charte: «le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle d'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales».

Il en est ainsi en Allemagne: alors que dans l'exercice des compétences propres les communes ne sont assujetties qu'au contrôle de légalité, dans le domaine des tâches déléguées soit par la loi fédérale soit par les lois des *Länder*, les communes sont soumises également à un contrôle de l'opportunité. Les lois communales des *Länder* peuvent prévoir un troisième type de tâches: les tâches obligatoires sous tutelle; le *Land* garde dans ce cas un droit de direction sur la commune.

La distinction entre tâches propres et tâches déléguées joue également en Pologne, où la loi sur l'autonomie locale du 8 mars 1990 prévoit le contrôle de l'opportunité en ce qui concerne ces dernières. Il faut ajouter que la loi ne définit pas avec suffisamment de précision les critères qui sont à la base du contrôle sur l'exécution des tâches déléguées; cette situation risque de générer des cas d'ingérence graves et de compromettre l'autonomie des collectivités locales.

Dans des cantons en Suisse, le contrôle de l'opportunité peut également concerner l'exécution des compétences relevant du domaine de l'autonomie locale. Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, le gouvernement – qui est le principal organe de contrôle des collectivités locales – non seulement vérifie la conformité à la loi des règlements et arrêtés communaux qui doivent lui être soumis pour «sanction» (c'est-à-dire pour être validés), mais peut aussi refuser la «sanction» lorsque ces actes sont manifestement contraires à l'intérêt général (de la commune, de sa région, voire même du canton).

A cet égard, le Tribunal fédéral a confirmé que, même en l'absence de dispositions expresses, l'autorité cantonale peut revoir l'appréciation de la commune lorsque des intérêts régionaux ou intercommunaux sont en jeu. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de compétences propres, le contrôle de l'opportunité s'exerce de fait de façon extrêmement réduite.

La Turquie exerce un contrôle de l'opportunité assez étendu. Dans ce pays, la tutelle administrative s'exerce très souvent sous la forme d'autorisations préalables, avec un droit de regard extrêmement important de l'administration centrale sur l'action des collectivités locales.

### ***c. Contrôle de la gestion et de ses résultats***

Le contrôle de gestion repose en règle générale sur les principales obligations des collectivités locales en matière d'engagements financiers et de comptabilité et sur les procédures de vérification des comptes. Il peut aussi comporter une évaluation critique des résultats de la gestion financière des collectivités.

En Finlande, les autorités de l'Etat n'ont pas compétence pour superviser la gestion ou la tenue des comptes des communes. Ces dernières nomment leur propre comité d'audit et les auditeurs mandatés. En ce qui concerne les fonctions et les comptes financiers, les communes ont l'obligation légale de délivrer des informations statistiques détaillées à l'autorité centrale statistique et à certains ministères.

En Bulgarie, le contrôle financier repose sur toute une série de lois dont celle de 1995 sur la vérification des comptes et sur le contrôle de l'exécution des budgets des communes. Les collectivités locales sont tenues:

- a. de respecter les principes de légalité, d'économie, d'efficacité et de transparence dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des communes;
- b. d'affecter les ressources budgétaires conformément aux priorités définies dans la loi;
- c. d'affecter les ressources provenant du budget de l'Etat à la mise en œuvre des décisions et des programmes du gouvernement;
- d. de rester dans les limites des dépenses prévues;
- e. d'affecter les ressources extra budgétaires conformément aux règles et conditions énoncées dans la loi ou aux décisions des conseils municipaux;
- f. de veiller à une gestion conforme à la loi et efficace des avoirs municipaux;
- g. de tenir une comptabilité correcte et précise.

On notera que les points b et c sont particulièrement directifs et qu'ils peuvent comporter un certain contrôle d'opportunité de la part de l'Etat sur les collectivités autonomes.

En France, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a soumis les actes budgétaires des collectivités locales et des établissements publics locaux à un contrôle de légalité comparable à celui qui est exercé sur l'ensemble des actes administratifs. Cette loi a supprimé tout contrôle *a priori* sur les actes des collectivités locales y compris les actes budgétaires. Ceux-ci sont donc soumis à un contrôle *a posteriori*. Toutefois, compte tenu de leur spécificité, ils sont également soumis à un contrôle qui leur est propre, le contrôle budgétaire.

Le contrôle budgétaire est exercé par le préfet en liaison avec la Chambre régionale des comptes et porte sur quatre points:

1. la date de vote et de transmission du budget primitif;
2. l'équilibre réel du budget;
3. l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires;
4. le vote et l'équilibre du compte administratif.

Le résultat des opérations budgétaires est constaté par deux documents:

- le compte de gestion, établi par le comptable, soumis au vote de l'assemblée délibérante et transmis au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant l'exercice clos;
- le compte administratif présenté par le maire pour la commune, par le président du conseil général pour le département, par le président du conseil régional pour la région.

En Italie, la Cour des comptes, dans sa fonction juridictionnelle, vérifie la régularité des comptes des collectivités locales. La loi prévoit l'obligation pour le trésorier et les agents comptables de transmettre les comptes à la cour. Celle-ci peut condamner les personnes responsables au paiement des débours correspondant aux opérations irrégulières.

Par ailleurs, la Chambre pour les collectivités locales de la Cour des comptes est chargée d'examiner les bilans de toutes les provinces et des communes de plus de 8 000 habitants et de rapporter au parlement les résultats des vérifications et des analyses effectuées sur leur gestion financière et sur le bon déroulement de l'action administrative. Afin de fournir à la chambre les données nécessaires, les collectivités transmettent les bilans dans les trente jours à partir de l'approbation de la part des organes régionaux de contrôle, accompagnés du rapport du collège des réviseurs des comptes et éventuellement de toute autre documentation demandée.

L'examen des bilans concerne en outre toutes les communes, y compris celles de moins de 8 000 habitants, qui présentent un bilan en découvert ou déclarent des dettes hors bilan. A cette fin, les comités régionaux de contrôle (Co.Re.Co.) doivent communiquer les listes des collectivités dont les bilans se trouvent dans ces situations. Le contrôle doit permettre de détecter à temps une mauvaise gestion et de prévenir les difficultés financières.

De plus, la loi a prévu la possibilité pour la chambre de demander les comptes-rendus de gestion de toutes les autres collectivités locales, de sorte que, dans l'ensemble, la Chambre des collectivités locales est aujourd'hui chargée d'une fonction générale d'information au parlement sur la gestion financière et sur le bon déroulement de la gestion administrative de toutes les collectivités locales.

Cet examen ne vise pas chaque point, tel qu'une délibération du conseil ou de l'organe exécutif, une gestion spécifique ou un programme, et n'aboutit ni à des sanctions ni à des interférences dans l'activité administrative.

Il s'agit, comme l'a affirmé la Cour constitutionnelle, d'une activité de connaissance et d'information exercée par l'organe auxiliaire du parlement pour permettre à ce dernier d'exercer sa fonction de contrôle politique et d'assurer la coordination des finances de l'Etat avec celles des collectivités territoriales.

Enfin, aux contrôles externes s'ajoutent les contrôles internes qui sont exercés par les collèges des réviseurs aux comptes et les services de contrôle internes ou unités d'évaluation.

En Turquie, le ministère de l'Intérieur contrôle la gestion des collectivités locales par l'intermédiaire de la Direction générale des collectivités locales et de la présidence du corps d'inspection. Par ailleurs, d'après l'article 160 de la Constitution, la Cour des comptes est chargée de l'audit des organismes publics. Elle contrôle une série de rubriques classiques, elle approuve et désapprouve les

comptes et les opérations financières des collectivités locales. Son rôle vise davantage à vérifier la conformité de la gestion locale par rapport à la loi qu'à assurer le respect des principes d'efficience, d'efficacité, d'opportunité, de rentabilité qui sont à la base de l'audit financier.

Au Royaume-Uni, les règles applicables aux collectivités en matière de comptabilité sont définies dans une législation secondaire (*The Accounts and Audit Regulations*) et dans un guide des pratiques recommandées (*Statement of Recommended Practice*). L'audit porte sur sept objectifs recoupant les principales matières décrites pour les autres pays. L'originalité consiste dans le fait que les pratiques comptables publiques se sont rapprochées des pratiques commerciales. Un organisme central et indépendant «la commission de l'audit» nomme les auditeurs de chaque administration locale et veille à la qualité des audits. L'auditeur peut faire des recommandations, publier un rapport destiné au public, saisir les tribunaux. Il a donc un rôle quasi-judiciaire mais ses propres décisions peuvent être attaquées devant les tribunaux.

#### **4. Autorités chargées du contrôle**

Une autre caractéristique générale, dans le domaine du droit des collectivités locales des Etats européens, consiste en la coexistence de contrôles administratifs et juridictionnels sur les organes et les actes des collectivités locales.

La reconnaissance, de la part du législateur, de l'existence d'une certaine inégalité dans la situation des collectivités territoriales, selon l'étendue de leurs tâches, a déterminé l'attribution légale aux collectivités supérieures d'importants pouvoirs de contrôle.

Le fait que tous les Etats européens reconnaissent le principe de l'Etat de droit, et que l'action publique doit être conforme à la loi, a conduit à l'attribution de compétences de contrôle aux tribunaux sur toute activité administrative.

Garantir que l'activité des collectivités locales se maintienne dans les limites tracées par le droit est une fonction à laquelle peuvent collaborer des autorités administratives et juridictionnelles, dont le contenu ne diffère pas substantiellement du fait que ce soit les unes ou les autres qui l'exerce. Dans les deux cas, la fonction de contrôle comprend trois éléments ou étapes essentielles: premièrement la connaissance de l'activité contrôlée; deuxièmement le jugement de sa conformité ou non aux normes; et troisièmement la mesure adoptée par l'autorité qui contrôle. C'est à ce dernier égard que l'on détecte les principales différences entre l'un et l'autre type de contrôle, ainsi qu'entre les législations nationales.

A côté des contrôles administratifs et juridictionnels, il faut mentionner les contrôles effectués par les parlements nationaux ou régionaux et les contrôles internes.

##### ***a. Contrôle par les autorités administratives de supervision***

L'article 8 de la charte, concernant le «contrôle administratif des actes des collectivités locales», admet les contrôles administratifs de légalité, dans les termes prévus dans les constitutions et les lois. Cet article établit:

- «1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.»

Le fait que les constitutions et les lois soient chargées de définir le modèle de contrôle a conduit à une importante disparité de systèmes. Celle-ci s'accroît si l'on tient compte que, dans beaucoup de cas, la complexité de l'organisation territoriale des Etats incorpore entre le pouvoir central et les collectivités locales des instances intermédiaires de contrôle, dont l'incidence varie dans chaque cas. Malgré cette diversité, il convient de distinguer deux grands modèles concernant l'impact des instances régionales sur les pouvoirs locaux.

a. Le premier correspondrait aux pays de tradition administrative d'inspiration française qui ont entrepris récemment des réformes décentralisatrices, dans lesquelles, cependant, le rôle dominant, y compris le contrôle, revient toujours à l'Etat central.

C'est le cas de l'Italie, où l'article 130 de la Constitution, en attribuant à un organe de la région (les comités régionaux de contrôle) le contrôle des actes des collectivités locales, a rompu avec la tradition de tutelle exclusivement étatique. En principe, il appartient au législateur national d'établir les modes de constitution et les compétences et les procédures de contrôle des comités régionaux de contrôle. Néanmoins, la loi n° 142 de 1990 permet aux régions d'«organiser le comité en sections territoriales ou par matières» (article 41.2), ainsi que divers aspects de son fonctionnement (article 44).

Mais même dans les cas dans lesquels on reconnaît un maximum de compétences régionales, comme en Espagne, le rôle dominant revient à l'Etat, qui a l'exclusivité de l'élaboration des principes de base qui doivent régir les relations entre les administrations publiques.

Au rôle dominant de l'Etat vient s'ajouter, dans l'exemple espagnol, une importante particularité: le Tribunal constitutionnel a rendu difficile l'établissement de mesures complémentaires de contrôle, en estimant que le système de contrôle établi dans la loi réglementant les bases du régime local, fait partie de ce que l'on nomme le «bloc de constitutionnalité» et forme un modèle fermé et inaltérable que le législateur ne peut modifier que suivant des procédures de révision constitutionnelle. En définitive, on ne reconnaît aux régions ou aux Communautés autonomes qu'une compétence concurrente dans un cadre normatif rigide établi par l'Etat.

Paradoxalement, ce n'est qu'au Portugal, où les pouvoirs des collectivités régionales sont généralement très restreints, que l'on note une forte intervention des régions autonomes insulaires (Madère et Açores) en matière de contrôle sur les collectivités locales, aussi bien sur ses actes, comme en Italie et en Belgique, que sur ses organes (articles 229 *g* et *h* de sa Constitution et article 33 *b* du Statut des Açores).

Des systèmes locaux aussi différents de ceux de la France et du Royaume-Uni répondent aussi à un schéma de relations directes entre Etat central et collectivités locales (mais sans qu'interviennent les collectivités régionales, là où elles existent). Le système français, bien qu'il ait limité substantiellement les pouvoirs du préfet (à qui il n'appartient déjà plus de donner la décision finale, puisqu'il ne peut annuler de lui-même les actes locaux illégaux par présomption), lui attribue encore un rôle déterminant comme interlocuteur indispensable pour la collectivité locale, dans la mesure où son intervention peut éviter des contentieux inutiles.

Après l'entrée en vigueur du nouveau système de contrôle, un effort d'organisation significatif a été réalisé par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui a mené à bien un réaménagement d'ensemble des préfectures et les a dotées de bureaux spécialisés dans le contrôle, de structures spéciales pour l'urbanisme et, dans les préfectures importantes, de bureaux propres pour le contrôle des budgets. Ces organes ont pour tâche d'assurer l'unité de critère dans les contrôles et de préparer et de mener à bien la phase contentieuse, tandis que «le premier niveau» du contrôle sur les actes des municipalités et la négociation avec les collectivités locales a été déconcentré, en règle générale, vers les sous-préfectures (circulaires du 1<sup>er</sup> juillet 1983 et 26 mars 1984).

Une organisation similaire de contrôle administratif sur les collectivités locales existe en Hongrie, en Pologne et en Turquie. En Hongrie, (loi LXV de 1990) le contrôle qui incombe au gouvernement s'exerce par le ministre de l'Intérieur, à travers les bureaux de l'administration publique (chargé d'examiner toutes les décisions des collectivités locales). Il y a vingt bureaux de l'administration publique (dix-neuf dans les comtés et un dans le capital), dont les titulaires sont nommés par le Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur, à temps indéterminé. En Pologne, (articles 86 et suivants de la loi du 8 mars 1990) le contrôle administratif s'exerce à travers le Premier ministre et les organes déconcentrés, dénommés voïvodes. En Turquie, une des particularités les plus remarquables est la référence expresse dans la Constitution de la tutelle administrative (article 127) qui comprend un système de contrôle pyramidal et hiérarchisé (ministre, gouverneur régional, préfet ou gouverneur, au niveau provincial, sous-préfets et directeur au niveau municipal).

Le système du Royaume-Uni présente la particularité de n'avoir pas d'organisation périphérique uniforme pour l'exécution d'activités étatiques. En conséquence, le contrôle des collectivités locales s'exerce à travers les départements ministériels, dont la capacité d'ingérence dans les activités locales est considérable (pouvoirs d'inspection, octrois d'autorisations et d'approbations, interventions de remplacement, et même des résolutions de recours contre des actes locaux). Le partage des contrôles, qui sont de la compétence des services ministériels responsables en raison de la matière, peut être considéré commun au système du Royaume-Uni, local et plural, où la situation varie de l'Ecosse au Pays de Galles, et de l'Angleterre à l'Irlande du Nord.

Il convient de signaler que le partage des contrôles existe dans d'autres systèmes, comme celui de la Suède, qui combine ces contrôles exercés par le Bureau national de la santé et du bien-être, le Comité national de l'informatique et le Comité national de l'enseignement, (qui en principe n'émet que des recommandations) avec les formes de contrôle classiques, exercées par l'administration périphérique de l'Etat.

En Finlande, selon la loi sur les communes, le ministère de l'Intérieur doit assurer un suivi global sur les activités des communes. Cette obligation ne s'accompagne pas du droit d'émettre des instructions obligatoires. D'autres ministères, ainsi que certaines agences centrales, doivent aussi assurer un suivi des activités municipales dans les domaines de leur ressort, dans un but de coordination, sans pouvoir émettre des instructions.

b. Le second modèle correspond aux Etats fédéraux dans lesquels le rôle le plus important n'incombe pas à l'Etat central, mais aux *Länder* (dans le cas allemand) ou aux cantons (dans le cas suisse).

L'Etat central demeure complètement étranger à toute intervention, aussi bien normative que d'application concrète en la matière. L'exercice des contrôles administratifs n'est pas attribué à des organes périphériques de l'Etat, mais à des organes du gouvernement des collectivités régionales ou Etats fédérés (généralement chefs de services du ministère régional de l'Intérieur), ou à des représentants périphériques de celui-ci.

Par exemple, en Allemagne, les relations de contrôle entre l'administration du *Land* et les collectivités locales s'articulent habituellement autour d'un organe du *Land* (*Regierungs Präsident*) à compétences générales. Les pouvoirs, le domaine de compétence et l'existence même de cet organe (qui n'est prévu que dans quelques *Länder*: Bade-Württemberg, Bavière, Rhénanie-Palatinat, Basse Saxe) dépendent des options adoptées dans la législation régionale. Un modèle semblable s'applique en Suisse aux préfets, agents décentralisés des cantons dans les districts, qui sont investis de fonctions de vigilance sur les municipalités. Il existe en outre des organes sectoriels de contrôle, qui agissent dans des domaines comme l'urbanisme ou l'enseignement.

On se trouve donc devant un schéma de relations en cascade où l'échelon régional (*Land*, canton) tend à être l'unique interlocuteur territorial de l'Etat central et, en même temps, la référence institutionnelle de tout le système local. Au contraire, dans les régimes d'influence française, même là où il existe des pouvoirs régionaux forts, l'Etat central tend à maintenir d'importants instruments de relation directe avec les collectivités locales, en se plaçant ainsi dans ce qui a été graphiquement décrit comme le centre d'un schéma de relations en forme d'étoile, où les relations entre l'Etat et les collectivités locales constituent un domaine clairement différencié de celui des relations entre Etat et régions.

### **b. Contrôle par le juge**

Le nouveau cadre du contrôle, exigé par la reconnaissance du principe d'autonomie locale, a supposé pour les Etats traditionnellement centralisés des changements d'une telle ampleur dans les relations entre Etat et collectivités locales que son application a signifié un véritable défi, aussi bien pour l'administration de l'Etat (qui a dû apprendre les nouvelles règles du jeu, en abandonnant quelques-uns de ses pouvoirs traditionnels) que pour les tribunaux auxquels on a confié le rôle d'arbitres de la nouvelle politique décentralisatrice.

Dans l'accomplissement de cette tâche, les tribunaux exercent, en règle générale, un strict contrôle de légalité et ne peuvent pas modifier, en utilisant des critères d'opportunité, une décision librement adoptée par un organe local dans un domaine d'activité où cet organe bénéficie d'une marge d'appréciation discrétionnaire.

Le contrôle de légalité doit d'ailleurs s'effectuer sur des actes et non pas sur de simples déclarations politiques des gouvernements locaux qui n'ont pas d'impact sur la situation juridique des citoyens. En tant qu'organes représentatifs de leurs communautés respectives, ils peuvent formuler des déclarations de volonté (manifestations d'intention, protestations, etc.) dans lesquelles ils proposent ou ils manifestent des orientations politiques distinctes de celles de l'Etat. Dans de tels cas, il n'y a pas d'infraction à la légalité, mais seulement une divergence de nature politique entre le point de vue de l'Etat et celui des représentants locaux.

Le principal domaine d'activité des tribunaux est donc celui du contrôle de la légalité sur les actes. Dans certains pays, les tribunaux sont les seules autorités compétentes en la matière. Par exemple, en Finlande (où aucune administration de contrôle étatique ou autre, ne peut réviser la légalité des décisions municipales), le contrôle de la légalité est du ressort des tribunaux administratifs; en revanche, ces derniers ne peuvent se prononcer sur l'opportunité d'une décision municipale.

Seuls quelques systèmes admettent que les tribunaux administratifs réalisent des contrôles d'opportunité si la loi le prévoit expressément ainsi.

Tel est le cas en Suède, où il est permis aux tribunaux administratifs d'utiliser des critères d'opportunité dans le contrôle des actes locaux quand une loi le prévoit de façon expresse. Dans de tels cas, le tribunal non seulement annule l'acte (seul pouvoir qui lui est attribué s'il exerce un simple contrôle de légalité) mais il est aussi habilité à édicter une autre décision qui remplace celle qui a été annulée<sup>1</sup>.

Il en est parfois de même en Suisse, où le tribunal, après avoir annulé l'acte, peut soit ordonner une action donnée à l'autorité locale, soit prendre lui-même la décision. Dans de tels cas, il en résulte à nouveau des attitudes moins respectueuses de l'autonomie locale, car le législateur permet qu'une décision locale, adoptée légalement, puisse être modifiée par une autre autorité qui se limite à utiliser des critères d'opportunité.

Dans les systèmes d'influence française, les actes administratifs jouissent d'une présomption de validité *juris tantum*, qui peut être détruite par les tribunaux s'ils constatent l'existence d'un vice de légalité dans l'acte contesté (incompétence, vice de forme, violation de la loi ou excès de pouvoir) ou si l'administration a agi *extra vires*, en prenant une décision «illégal», «irrationnelle», «incorrecte du point de vue de la procédure» ou «disproportionnée».

### ***c. Contrôle par le parlement national ou régional***

Il convient de souligner le rôle que peut jouer dans certains cas le parlement national ou régional dans le cadre du contrôle de l'action des collectivités locales.

En général, ce rôle consiste à édicter les modalités d'exercice du contrôle administratif sur les collectivités locales. Dans son application, il n'intervient qu'exceptionnellement dans les procédures. Mais il y a des exceptions. Ainsi, en Pologne, le parlement dispose du pouvoir de dissoudre le conseil communal sur saisine en forme de résolution du Premier ministre et sur la base de la violation de la Constitution ou de la loi.

---

<sup>1</sup> Les décisions qui sont sujettes à une révision concernant leur opportunité sont toutes clairement définies par la loi. La plupart de ces décisions portent sur les avantages et droits des individus ou l'exercice de l'autorité publique à l'intérieur du domaine obligatoire.

*d. Contrôle par les organes internes aux collectivités*

On a déjà parlé d'une forme importante de contrôle interne: le contrôle politique exercé par l'assemblée locale sur son exécutif (et dans quelques cas réciproquement). Un domaine où les contrôles internes sont importants est celui du contrôle financier et de l'audit.

En Allemagne, il y a deux formes de vérification des comptes: la vérification locale et la vérification supra locale. La vérification locale est un auto-contrôle à l'initiative de la collectivité. L'organe vérificateur est le conseil communal ou une commission de vérification des comptes. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, l'établissement d'un bureau de vérification des comptes est obligatoire. Le bureau est indépendant; il doit veiller à l'application des lois.

En Hongrie, compte tenu de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie locale, la loi sur l'autonomie locale édicte le principe selon lequel la responsabilité de la gestion des avoirs de l'administration incombe au conseil municipal pour ce qui est de la sécurité et au maire pour ce qui est de la régularité. L'administration locale supporte les conséquences des pertes essuyées dans la gestion de ses avoirs, le budget de l'Etat n'assurant aucune responsabilité du fait des engagements de l'administration locale.

En Suède et en Finlande, l'audit des collectivités locales est réalisé par des vérificateurs de comptes élus sur une base politique par l'assemblée locale. Leur mission d'audit est une mission de confiance. Ni l'Etat, ni aucun organe dépendant de lui ne participent au contrôle ou à la surveillance des vérificateurs des comptes élus sur le plan local.

En Turquie, il y a une vérification interne des engagements financiers et des comptes. L'article 63 de la loi municipale précitée prévoit que le conseil municipal peut établir un sous-comité pour vérifier les comptes de la municipalité quand il le juge nécessaire. Ce sous-comité peut engager des consultants extérieurs (auditeurs consultants privés indépendants) pour l'aider à vérifier les comptes. Le rapport du sous-comité après consultation est soumis au conseil. L'autre façon de vérifier les comptes au plan interne est de faire appel aux inspecteurs municipaux.

L'audit interne des collectivités locales est très important en Italie, où des contrôles sur la gestion financière sont effectués à la fois par le collège des réviseurs aux comptes et par des services internes.

Le collège des réviseurs, même s'il est un organe interne à la collectivité, a tendance à assumer une position impartiale. En effet, les trois membres du collège des réviseurs sont élus par le conseil, qui en choisit un, avec les fonctions de président, parmi les personnes inscrites au registre des réviseurs aux comptes, un autre parmi les personnes inscrites au tableau des conseillers diplômés en sciences économiques et enfin un parmi les personnes inscrites au tableau des experts comptables. Ils restent en charge pendant trois années et ne sont pas révocables, sauf en cas de défaillance dans l'accomplissement de leurs fonctions. Ils sont rééligibles une seule fois.

La loi prévoit que la fonction de révision économique-financière ne peut pas être exercée par les membres des organes de la collectivité locale, par ceux qui ont eu cette fonction durant l'exercice précédent la nomination, par les membres de l'organe régional de contrôle, par le secrétaire et par

les membres du personnel de la collectivité locale auprès de laquelle doit être nommé l'organe de révision et par ceux des régions, des provinces, des communautés montagnardes et des unions des communes en relation avec les collectivités locales comprises dans la circonscription territoriale correspondante.

Le collège des réviseurs veille à la régularité comptable et financière de la gestion et certifie la correspondance du compte rendu avec les résultats de la gestion. Il peut formuler des remarques et présenter des propositions visant à améliorer l'efficacité, la productivité et l'économie de la gestion.

Les services de contrôle intérieur ou unités d'évaluation, ont la tâche de vérifier, par des évaluations comparatives des coûts et des rendements, la réalisation des objectifs, la gestion correcte et économique des ressources publiques, l'impartialité et le bon déroulement de l'action administrative. Les services ou les unités déterminent au moins chaque année les paramètres de référence du contrôle.

A la différence des organes de révision qui doivent obligatoirement exister dans chaque collectivité locale, la présence d'unités d'évaluation ou de services de contrôle intérieurs, exclusifs à chaque collectivité locale, n'est pas nécessaire; les administrations qui doivent faire appel à ces services peuvent se servir, sur la base de conventions *ad hoc*, des bureaux déjà constitués dans d'autres administrations.

Pour les collectivités locales, cette disposition se révèle particulièrement utile, puisqu'elle permet d'éviter la multiplication de microstructures de contrôle intérieur et favorise le développement, notamment à l'intérieur des administrations publiques de dimensions moyennes/grandes, de services de contrôle intérieur particulièrement qualifiés et qui entrent en concurrence entre eux pour pouvoir exporter leur professionnalisme.

Ces services sont autonomes, répondent exclusivement à l'organe de direction politique (le conseil) et utilisent un certain nombre d'employés dans le cadre de l'organigramme de la collectivité, mais ils peuvent aussi utiliser des employés hors cadre. Ils se composent de fonctionnaires du plus haut niveau de direction et d'experts, même externes aux administrations.



## II. LES MODALITES DU CONTROLE SUR L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES ET SES CONSEQUENCES

### 1. Le moment du contrôle

Quant au moment où le contrôle doit s'exercer, la modalité en principe la plus respectueuse envers l'autonomie locale est celle des contrôles *a posteriori* qui agissent après que l'acte ait pris effet, sans qu'il soit nécessaire le concours de la volonté d'une autre autorité étrangère à la collectivité locale. Mais, s'il est vrai que les contrôles *a priori* ou préventifs (ceux où l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'application ou la validité de l'acte local) sont habituellement considérés comme exceptionnels, cela ne veut pas dire qu'ils soient, en tout cas, incompatibles avec la libre gestion des collectivités locales. Quand les intérêts en jeu le justifient, le législateur peut prévoir des mesures de contrôle *a priori*, assujettissant les actes locaux à l'autorisation ou l'approbation de l'administration de l'Etat.

#### a. Contrôle *a priori*

L'autorisation préalable est habituellement nécessaire quand l'acte suppose des engagements financiers importants: conclure des emprunts au moyen de souscriptions publiques ou émettre certaines obligations à l'étranger, céder et aliéner certains biens, participer au capital d'une société qui ne se consacre pas à des prestations de service public ou à une activité d'intérêt général.

L'exigence d'obtenir l'autorisation, l'homologation ou l'approbation des organes de contrôle est aussi normale quand des intérêts supra-locaux sont en jeu ou quand il s'agit de compétences à partager. Ce serait le cas du plan de l'urbanisme, de l'intervention sur des biens d'intérêt culturel ou de la protection de l'environnement.

Une autre forme plus nuancée de contrôle *a priori* se produit quand on exige la rédaction d'un rapport de l'organe de contrôle, ce qui signifie, en fait, une coparticipation dans la prise de décision locale si un tel rapport est obligatoire et contraignant.

Finalement, c'est le législateur national qui détermine quels aspects de la vie locale exigent des contrôles préventifs, pour préserver, soit le traitement homogène dans un secteur déterminé (par exemple, le secteur fiscal), soit la protection d'un intérêt qui dépasse le domaine local (par exemple l'équilibre budgétaire qui serait en danger s'il n'existait pas de limites à l'endettement).

Le contrôle *a priori* doit être nettement distingué de l'obligation d'information comme par exemple, dans le système français, la communication des actes des collectivités locales au représentant de l'Etat. En effet, la transmission de l'acte qui implique l'envoi mais aussi un accusé de réception de cet acte par le représentant de l'Etat est une procédure automatique qui conditionne le caractère exécutoire de l'acte mais qui ne peut pas être utilisé comme un droit de veto suspensif, voire une annulation de l'acte.

De même, dans les Etats où s'exerce un contrôle interne par un fonctionnaire de la collectivité, on ne peut pas parler de contrôle *a priori*.

Le contrôle *a priori* est mentionné en Bulgarie, où les procureurs exercent un contrôle général *a priori* (mais aussi *a posteriori*) sur la légalité des actes administratifs.

En Allemagne, les autorités de surveillance des *Länder* peuvent intervenir au moyen d'un contrôle préventif, sous la forme de l'approbation préalable des décisions communales.

Le système de l'approbation préalable est largement pratiqué en Suisse (pouvoir de «sanction» du gouvernement du canton) et en Turquie.

En Italie, l'actuelle réglementation sur le contrôle des collectivités locales laisse subsister un «contrôle préventif de légalité», mais seulement dans un nombre très limité de cas.

### **b.     *Contrôle a posteriori***

Le contrôle *a posteriori* est mis en œuvre soit en complément du contrôle *a priori*, soit exclusivement.

Le contrôle s'exerce alors même que l'acte est entré en vigueur. Les autorités chargées du contrôle administratif peuvent avoir pour seule compétence la capacité de saisir le juge compétent aux fins d'annulation. Ou bien l'autorité peut disposer de la capacité de suspendre ou d'annuler l'acte en cause sans avoir recours au juge.

En Bulgarie, la loi sur l'autonomie locale habilite les gouverneurs de région à suspendre les actes illégaux des conseils municipaux et à en saisir les tribunaux régionaux dans le mois suivant leur réception. Ils ne peuvent pas d'eux-mêmes annuler ou modifier ces actes. Les présidents de conseils municipaux doivent soumettre d'office aux gouverneurs de région les actes de leur conseil dans le mois suivant leur adoption.

En France, tout contrôle *a priori* a été supprimé par la loi du 2 mars 1982 et le contrôle s'exerce donc *a posteriori* dès lors que les actes sont devenus exécutoires.

Les actes sont obligatoirement transmis au représentant de l'Etat. Ils deviennent exécutoires dès lors qu'ils sont publiés ou notifiés et qu'ils ont fait l'objet d'une transmission certifiée par un accusé de réception émis par le représentant de l'Etat. Cet accusé de réception est automatique. Il ne peut pas être utilisé par le représentant de l'Etat comme un droit de veto.

Dès lors qu'il estime qu'un acte d'une autorité locale est illégal, le représentant de l'Etat peut saisir le juge administratif pour obtenir l'annulation de cet acte. Le juge administratif est donc le seul compétent pour prononcer l'annulation des actes des autorités locales.

Ce système qui offre un maximum de garantie pour la protection de l'autonomie locale a toutefois l'inconvénient pour le citoyen d'allonger les délais d'annulation des actes illégaux compte tenu de l'encombrement des tribunaux administratifs. La loi du 2 mars a prévu comme palliatif à ce problème la procédure du sursis à exécution de l'acte. Les conditions pour accorder le sursis à exécution sont particulièrement rigoureuses. Le juge n'accorde donc que rarement le sursis à exécution.

En Finlande, comme en France, la supervision *a priori* a été abolie. Un contrôle *a posteriori* sur les décisions municipales peut être exercé uniquement par un tribunal à la demande d'une personne ou d'une entité légale touchés par une décision. Les plaintes administratives peuvent être prises en compte par le médiateur parlementaire et par le bureau provincial de l'Etat.

En Allemagne, le contrôle *a posteriori* s'exerce soit à la demande d'un citoyen intéressé ou d'une institution de vérification des comptes, soit d'office.

En Hongrie, le contrôle de légalité s'exerce *a posteriori* et exclut toute ingérence préalable dans la décision envisagée.

En Pologne, le maire et le président du conseil municipal sont tenus de soumettre toute décision à l'organe de contrôle dans un délai de sept jours. L'organe de contrôle décide, dans les trente jours qui suivent la communication de la décision, si celle-ci est nulle en tout ou en partie. Cette décision a un caractère déclaratoire et s'applique rétroactivement.

Au Royaume-Uni, la loi peut accorder à un ministère compétent un pouvoir de contrôle *a posteriori* dans des cas spécifiques. Plus généralement, tout ministère peut poursuivre une administration locale devant les tribunaux s'il estime que celle-ci a agi de manière illégale. Enfin, l'ombudsman peut instruire les plaintes écrites formulées par un citoyen si celui-ci estime qu'une injustice a été commise du fait d'un acte d'une collectivité locale.

Dans certains cas, les mêmes organes peuvent intervenir *a priori* et *a posteriori*. Il en est ainsi en Suède, en ce qui concerne notamment les contrôles effectués par les commissions administratives départementales, les ombudsmen parlementaires et le chancelier de justice.

## **2. Le déclenchement de la procédure de contrôle**

Le déclenchement de la procédure de contrôle peut avoir lieu selon trois modalités différentes: d'office, à la demande de l'autorité soumise au contrôle ou à la demande d'un tiers.

Ces trois modalités ne sont pas nécessairement alternatives; par exemple, il n'est pas exclu que le même acte puisse être vérifié préalablement soit d'office, soit à la demande de l'autorité locale contrôlée, et lorsqu'il produit ses effets à l'initiative d'un tiers qui s'estime lésé par l'acte en question.

### **a. Contrôles d'office**

Les contrôles d'office peuvent être obligatoires (lorsque la loi elle-même prévoit la vérification de la régularité de certains actes ou catégories d'actes) ou facultatifs (lorsque les autorités de contrôle sont libres d'apprécier s'il convient ou moins de procéder au contrôle d'un acte).

Il s'agit le plus souvent de contrôles effectués par une autorité administrative de surveillance, qu'elle fasse partie de l'administration de l'Etat (les gouverneurs en Bulgarie et en Turquie; les préfets en France; le voïvode en Pologne; les bureaux de l'administration publique en Hongrie; etc.) ou pas (les comités régionaux de contrôle en Italie; le gouvernement du canton en Suisse; les auditeurs au Royaume-Uni; etc.).

Dans certains cas, ce sont des organes juridictionnels qui les effectuent. En Bulgarie, par exemple, les procureurs exercent d'office un contrôle général sur la légalité des actes administratifs. En Italie, les comptes des trésoriers et des agents comptables sont soumis obligatoirement à la Cour des comptes; par ailleurs la Chambre pour les collectivités locales de la Cour des comptes examine obligatoirement les bilans des provinces et ceux des communes de plus de 8 000 habitants, ainsi que les bilans de toute commune présentant un bilan en découvert ou des dettes hors bilan, mais elle peut examiner d'office les comptes rendus de gestion de toutes les autres collectivités locales.

Le caractère obligatoire du contrôle implique l'obligation pour l'autorité locale de transmettre l'acte à l'organe chargé d'effectuer le contrôle. Il en est ainsi en Bulgarie, où le président du conseil municipal soumet d'office au gouverneur de la région les actes du conseil. Le gouverneur dispose alors d'un mois pour saisir éventuellement le tribunal.

A noter qu'en Bulgarie, outre le contrôle exercé par les gouverneurs de région qui est obligatoire, il est institué un contrôle facultatif par des organes centraux de l'Etat lorsque les autorités municipales exercent des pouvoirs dans le cadre d'une délégation qui leur a été consentie dans un domaine particulier.

En Pologne, le maire et le président du conseil ont l'obligation de transmettre à l'autorité de contrôle toute décision dans un délai de sept jours. Cette autorité dispose alors d'un délai de trente jours pour se prononcer; passé ce délai, seuls les tribunaux ont la possibilité d'annuler un acte illégal, mais ils doivent se prononcer dans un délai d'un an à compter de l'adoption de l'acte en question.

En France, la loi du 2 mars 1982 donne une liste des actes soumis à l'obligation de transmission; le préfet ou le représentant de l'Etat peut déférer au tribunal administratif l'acte qui lui est communiqué dans un délai de deux mois à compter de cette transmission s'il considère que cet acte est illégal. La saisine du juge est facultative.

En Italie, les actes soumis au contrôle préalable de légalité doivent être transmis au Co.Re.Co. dans un délai de cinq jours après leur adoption, sous peine de déchéance. Le Co.Re.Co. dispose d'un délai de trente jours pour adopter et transmettre sa décision. Passé ce délai, l'acte produit ses effets.

L'évolution des systèmes de contrôle dans certains pays, comme par exemple en France et en Italie, a été marquée, entre autres, par une réduction des contrôles administratifs obligatoires. Une telle simplification du contrôle administratif – qui sans doute est le reflet d'une modification des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'un plus grand respect pour leur autonomie – se justifie également pour des raisons d'efficacité.

En effet, le nombre croissant d'actes administratifs arrêtés par les autorités locales et leur complexité, ne permet plus un contrôle tous azimuts et oblige à sélectionner les actes qui, de par leur portée ou nature, revêtent une importance particulière. L'alternative est la surcharge du système de contrôle, avec pour conséquence l'impossibilité matérielle d'effectuer dûment les contrôles requis dans des délais acceptables.

La réduction du nombre des actes soumis au contrôle administratif obligatoire est (ou peut être) en quelque sorte compensée non seulement par la possibilité accordée aux tiers, ainsi qu'aux autorités locales elles-mêmes, de solliciter le contrôle (administratif ou juridictionnel) des actes qui échappent au contrôle obligatoire, mais aussi par le développement du contrôle financier sur la régularité des comptes et sur la gestion.

Néanmoins, cette tendance ne s'affirme pas encore partout. Dans certains pays, le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par l'autorité administrative de surveillance est généralisé; lorsque les contrôles obligatoires ne sont pas seulement nombreux mais aussi effectués *a priori*, on risque de freiner indûment l'action des collectivités locales.

### ***b. Contrôles à la demande de l'autorité contrôlée***

Les contrôles à la demande des autorités concernées présentent des avantages évidents du point de vue de l'autonomie locale, qui est ainsi pleinement respectée en même temps que l'on peut éviter les risques découlant de l'adoption d'actes illégaux. Il agit de contrôles préalables, effectués soit avant que l'acte soit adopté soit après son adoption mais avant qu'il puisse produire ses effets.

En Italie, la loi n° 127 du 15 mai 1997 a modifié le système de contrôle «à la demande» qui avait été établi par la loi n° 142 de 1990. Conformément aux nouvelles dispositions en vigueur, outre les actes soumis au contrôle obligatoire, sont soumises au contrôle préalable de légalité:

- les délibérations de la *Giunta* que celle-ci entend soumettre de sa propre initiative au comité régional de contrôle;
- les délibérations de la *Giunta* et du conseil de la commune ou de la province qui concernent premièrement les marchés publics et la concession de services ou fournitures pour des montants excédant le seuil d'intérêt communautaire, et deuxièmement le recrutement du personnel, les organigrammes et leur modification; le contrôle a lieu lorsqu'il est demandé par un quart des conseillers des provinces ou des communes de plus de 15 000 habitants et par un cinquième des conseillers dans les communes de moins de 15 000 habitants.

Il est à noter que, dans ce dernier cas, l'organe de contrôle (qui reste le Co.Re.Co. jusqu'à l'institution du médiateur municipal ou provincial selon le cas) n'a pas le pouvoir d'annuler l'acte, mais seulement d'en demander le réexamen; lorsque l'organe de contrôle sollicite une nouvelle délibération, l'acte ne devient efficace que s'il est confirmé par la majorité absolue des membres du conseil.

La loi n° 127 de 1997 prévoit également la possibilité de mettre en place au sein des Co.Re.Co., des services de conseil que les collectivités locales pourraient consulter avant l'adoption d'actes particulièrement complexes ou concernant des aspects nouveaux de l'activité délibérative des collectivités locales. La loi demande au législateur régional de réglementer les modalités d'organisation et de fourniture de ces services.

Dans certains pays, les contrôles à la demande de l'autorité contrôlée concernent aussi l'audit financier.

En Pologne, la loi du 7 octobre 1992 autorise les chambres des comptes régionales à réaliser des tâches en matière d'audit en rendant des avis sur différentes questions. En pratique, les organes communaux demandent aux chambres des comptes régionales de rendre des avis sur toutes matières budgétaires, financières et fiscales.

Au Royaume-Uni aussi, les auditeurs sont souvent sollicités par les conseils communaux.

### *c. Contrôles à la demande d'un tiers*

Le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale reconnaît le «droit de citoyens de participer à la gestion des affaires». Il découle tout naturellement de ce droit la possibilité pour chaque citoyen de prendre l'initiative d'une procédure de contrôle administratif et financier.

Il faut distinguer les interventions du citoyen dans les procédures de contrôle préalable au contrôle juridictionnel de la possibilité pour lui de présenter un recours juridictionnel contre les décisions des autorités locales qui l'affectent.

Cette dernière possibilité existe partout, car le droit d'accès aux tribunaux fait partie des droits fondamentaux et est inhérent au principe de l'«Etat de droit». Il y a néanmoins des différences concernant les actes qui peuvent être contestés, les vices qui peuvent être soulevés, les effets de l'introduction du recours, etc.

Dans les pays scandinaves, il appartient au citoyen de saisir le tribunal compétent, l'autorité de contrôle n'ayant d'autre pouvoir que de faire apparaître l'illégalité<sup>1</sup>. D'autres Etats ont mis en place un système mixte dans lequel le citoyen dispose d'un droit de recours conjointement au contrôle administratif du représentant de l'Etat.

En Bulgarie, l'article 120 de la Constitution prévoit que «les personnes physiques ou morales peuvent contester tous les actes administratifs, sauf ceux expressément exclus par la loi», devant les tribunaux.

Dans le système français, le citoyen peut demander au représentant de l'Etat de déférer au juge administratif une décision d'une autorité locale dès lors qu'il estime que cette décision est illégale ou irrégulière. Le représentant de l'Etat, dans ce cas de figure, peut lui-même demander à la collectivité de modifier ou de retirer son acte; il peut saisir directement le juge, il peut aussi refuser d'agir.

Dans cette conception, l'autorité de contrôle peut constater une illégalité à la demande d'un tiers, mais elle ne peut pas elle-même faire cesser cette illégalité. Le contrôle administratif se transforme alors en contrôle juridictionnel.

Dans le cas français, lorsqu'un citoyen décide d'agir directement contre une décision locale devant le juge administratif, il doit justifier «d'un intérêt à agir». L'intérêt financier est suffisant pour admettre l'intérêt à agir du citoyen. Ce droit de recours n'est pas toutefois un droit général et illimité.

---

<sup>1</sup> En Finlande, les autorités de l'Etat n'ont le droit de faire appel que si l'Etat est une partie lésée dans le cas concret.

La référence à l'intérêt à agir est bien connue dans les droits de la procédure civile et administrative. Cette notion n'a pas nécessairement la même portée dans tous les systèmes, mais exclut généralement la possibilité des actions populaires (ou dans l'intérêt public).

Il en est ainsi en Italie, où le juge administratif ne peut être saisi que par une personne (physique ou morale) qui a un intérêt direct, concret et actuel à l'élimination de l'acte administratif. Dans le cas de l'Italie, il est à souligner que le recours contre un acte de la collectivité locale est possible même si l'acte en question a passé le contrôle administratif préalable de légalité. Cet enchevêtrement des contrôles administratif et judiciaire sur les actes des collectivités locales n'est pas sans créer des problèmes, mais il est difficile à éviter si l'on souhaite garder des contrôles administratifs préalables. C'est une raison supplémentaire pour limiter – comme le législateur italien l'a fait – le champ d'application de ces contrôles préalables.

En Allemagne, tout citoyen a le droit pour agir auprès de l'autorité de surveillance. Lorsqu'il est affecté par une décision, il pourra introduire un recours devant les tribunaux administratifs pour faire annuler une décision qu'il estime illégale. Avant de faire appel au tribunal, il doit s'adresser à l'autorité locale concernée. Ce recours administratif prend la forme juridique d'une plainte. La plainte doit être transmise dans un délai d'un mois à la collectivité. Si la commune juge la plainte justifiée, elle peut modifier sa décision. Si elle maintient son point de vue, l'intéressé a un mois pour porter l'affaire devant le tribunal administratif. La plainte a généralement un effet suspensif, sauf dans les cas où l'autorité publique peut ordonner l'exécution immédiate.

### **3. Les pouvoirs des autorités chargées du contrôle**

#### **a. Mesures intérimaires**

Il n'y a pas d'uniformité dans la législation européenne concernant la réglementation de la suspension des accords et des actes locaux par les autorités qui exercent le contrôle sur les collectivités locales, même si le sursis à exécution est une procédure bien connue lorsque l'acte contesté est porté devant le juge.

En Bulgarie, les procureurs ont le pouvoir de suspendre l'exécution des actes qu'ils considèrent comme illégaux en attendant que les organes compétents se soient prononcés.

En France, le préfet peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution, à laquelle le juge administratif peut faire droit s'il y a risque d'un préjudice difficilement réparable et si l'un des moyens invoqués paraît sérieux et de nature à justifier l'annulation. Le juge dispose normalement d'un mois pour statuer, mais une procédure accélérée permet au préfet d'obtenir une décision dans un délai de quarante-huit heures, dès lors que l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

En Allemagne, la plainte administrative a généralement un effet suspensif: l'acte contesté ne peut produire d'effet obligatoire à l'égard de l'intéressé tant que le litige dure. Dans certains cas, l'autorité publique est habilitée à exclure l'effet suspensif en ordonnant l'exécution immédiate, mesure contre laquelle l'intéressé peut demander une protection judiciaire provisoire. Le tribunal peut alors rétablir en tout ou en partie l'effet suspensif. S'il s'agit d'un acte administratif d'autorisation, l'intéressé peut obtenir un ordre provisoire judiciaire.

La principale particularité vient d'Espagne, qui, en règle générale, n'admet pas la suspension d'actes locaux par d'autres collectivités publiques. L'unique exception admise est celle établie par l'article 67 de la Loi du 2 avril 1985, qui admet la suspension par le délégué du gouvernement dans la Communauté autonome des actes qui portent une atteinte grave à l'intérêt général de l'Espagne. La loi oblige néanmoins le délégué du gouvernement (qui est un organe périphérique de l'Etat central) à contester l'acte en question devant la juridiction administrative dans un délai de dix jours à compter de la suspension.

Par ailleurs, le Tribunal constitutionnel espagnol a statué que l'interdiction de suspension administrative des accords des collectivités locales par d'autres administrations (celle de l'Etat et celles des Communautés autonomes) reste applicable non seulement aux actes locaux adoptés dans l'exercice de compétences propres en régime d'exclusivité mais aussi aux situations où les municipalités exercent des compétences déléguées, ou des compétences de gestion et d'exécution partagées avec l'Etat ou les Communautés autonomes.

Si on ajoute à cela que le Tribunal constitutionnel a considéré le système de contrôles de la législation de base de l'Etat (LRBRL du 2 avril 1985) comme un modèle fini, fermé et unique, qui n'admet aucun complément et qui n'est pas susceptible d'adaptation aux particularités de chaque matière dans la législation sectorielle, le résultat peut paraître peu fonctionnel. En ayant fait prévaloir, avec peut-être un radicalisme excessif, le principe d'autonomie sur le contrôle de légalité, on a privé le système local espagnol d'une mesure de protection, la procédure suspensive, qui pourrait être utile dans des domaines aussi sensibles que l'urbanisme, l'environnement ou le domaine public.

#### ***b. Pouvoirs d'enquête***

Les pouvoirs d'enquête ont déjà été évoqués, notamment pour ce qui concerne le contrôle financier où il est beaucoup plus large que dans le contrôle des actes administratifs au sens strict.

Aussi bien dans les systèmes où les tribunaux ont le monopole de la déclaration de nullité que dans ceux où une éventuelle déclaration gouvernementale de nullité peut être contestée devant eux, on peut observer que, précisément pour garantir l'efficacité du contrôle de légalité, on reconnaît à l'administration chargée du contrôle un droit d'obtenir des informations sur les actes locaux adoptés. Ce droit à l'information est à la base de l'obligation imposée aux collectivités locales de transmettre leurs actes aux représentants de l'Etat et, le cas échéant, des régions.

A partir de la notification des actes et des informations complémentaires obtenues, les autorités chargées du contrôle pourront mener à bien d'importantes fonctions d'orientation et de conseil, qui, finalement, ont pour but d'éviter la mise en œuvre de procédures contentieuses inutiles. Ce travail pré-contentieux est facilité lorsque (comme il arrive souvent) l'administration chargée du contrôle a la possibilité de communiquer au préalable à l'autorité locale les illégalités constatées concernant l'acte en question. Cette communication adopte habituellement la forme d'une «demande de réexamen» ou d'une requête préalable.

La demande d'informations complémentaires peut avoir pour effet une suspension du délai accordé à l'autorité de contrôle pour se prononcer, comme c'est le cas en Italie.

### c. *Pouvoirs de décision et de sanction*

Si l'on fait abstraction des pouvoirs de prendre des mesures de sanction visant les organes et les personnes qui ont déjà été présentées, l'annulation des actes des collectivités locales par une autre administration, reconnue dans certaines législations européennes, est la mesure la plus discutée et celle qui a suscité le plus de polémiques à cause de sa difficile coexistence avec le principe d'autonomie locale.

Dans le cas de l'Espagne, de la Suède et de la France, seuls les tribunaux jouissent du pouvoir d'annulation des actes locaux considérés comme illégaux. Les autorités de contrôle qui poursuivent une telle annulation devront attaquer l'acte considéré comme illégal devant les tribunaux.

L'acceptation de ce principe n'a pas été aisée en France, où, à l'occasion de la réforme décentralisatrice de 1982, se sont affrontées deux conceptions de la notion de «contrôle administratif» prévue dans l'article 72.3 de la Constitution. Il ne s'agissait pas d'une simple question d'organisation vide de sens politique: pour le Sénat (où les partis conservateurs avaient la majorité) la reconnaissance du simple pouvoir de réfutation des actes locaux illégaux équivalait à réduire la mission du représentant de l'Etat devant la juridiction au niveau d'un simple citoyen. Pour l'Assemblée nationale, conditionner l'exécution des actes locaux au contrôle d'un représentant de l'Etat supposait de maintenir une ingérence intolérable de l'administration centrale dans le contrôle de légalité. Finalement, le conseil constitutionnel a essayé de maintenir l'équilibre entre les deux positions en reconnaissant que l'efficacité des principaux actes locaux est conditionnée à leur communication au représentant de l'Etat mais que celui-ci, à son tour, ne jouit pas du pouvoir d'annulation.

Au contraire, en Italie, en Pologne, en Bulgarie, en Turquie, ainsi que dans les *Länder* de l'Allemagne et, parfois, dans certains cantons suisses, les lois sur les collectivités locales permettent l'annulation des actes locaux par les autorités administratives de contrôle. Dans de tels cas, on reconnaît à la collectivité locale la possibilité de réagir contre la décision, considérée comme illégale, en contestant cette décision d'annulation devant les tribunaux.

Evidemment, le système le plus conforme au principe d'autonomie est celui qui limite la possibilité de réaction de l'autorité administrative chargée du contrôle à la saisine de la juridiction compétente et, dans les cas les plus graves, à la suspension de l'exécution de l'acte. Le principe d'autonomie souffre davantage dans les systèmes où l'autorité administrative chargée du contrôle peut annuler l'acte local, en assumant donc une claire suprématie dans la résolution d'un conflit.

L'autonomie est encore plus affectée dans les systèmes où l'autorité administrative peut annuler l'acte local en faisant valoir des critères d'opportunité, et dans lesquels la collectivité locale n'a pas la possibilité de contester la décision d'annulation de son acte.

Les mesures de substitution sont prévues dans la quasi-totalité des législations européennes sur le régime local, et elles prétendent garantir l'accomplissement des obligations imposées par la loi aux collectivités locales au moyen de la réalisation directe par l'administration de l'Etat (ou de la Communauté autonome, *Land*, canton ou région) de l'activité obligatoire.

Il s'agit d'un mécanisme exceptionnel dont l'utilisation doit être précédée d'une requête à la collectivité locale, à laquelle on doit accorder un délai pour l'accomplissement de ses devoirs. Il est même prévu dans certains cas de nommer des commissaires extraordinaires pour de telles tâches.

Dans la législation sur les collectivités locales du Royaume-Uni, plusieurs lois permettent aux ministères d'assumer des fonctions des collectivités locales, à condition qu'après l'enquête ou l'audience correspondante, il soit prouvé que ces fonctions n'ont pas été remplies ou qu'elles l'ont été incorrectement; la *Town and Country Planning Act* de 1990 est un exemple clair: cette loi permet au secrétaire d'Etat à l'Environnement d'assumer ou de transférer à un autre organe de planification les fonctions de confection et de présentation d'un plan d'urbanisation, au cas où l'organe de la collectivité locale originairement compétent ne l'a pas réalisé; les frais de cette exécution subsidiaire seront à la charge de la collectivité qui n'a pas agi.

#### **4. Recours des collectivités locales contre les décisions des autorités de contrôle**

##### **a. *Recours administratif***

Il faut entendre par recours administratif la saisine par la collectivité locale du supérieur hiérarchique de l'autorité de contrôle afin que celui-ci modifie ou révoque la décision prise par cette autorité. De tels recours sont prévus dans les systèmes allemand et bulgare.

##### **b. *Le recours juridictionnel***

Aux termes de l'article 11 de la charte: «Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.»

La notion de recours juridictionnel retenue par les auteurs de la charte est plus large de celle que cette expression évoque normalement. Il résulte en effet du rapport explicatif que cette notion peut s'appliquer à des recours devant des organes non juridictionnels<sup>1</sup>. Il est clair, néanmoins, que l'accès à un tribunal constitue la règle générale.

Ce droit d'accès revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de la réaction de la collectivité locale à un contrôle administratif qu'elle considère irrégulier, d'autant plus que selon l'article 8.1 de la charte: «Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.» Ce droit d'accès devient essentiel si l'autorité administrative qui exerce le contrôle a le pouvoir d'annuler l'acte ou de prononcer des sanctions contre les organes de la collectivité locale, comme c'est le cas en Italie.

---

1 Mais, en tout état de cause ces organes doivent être nécessairement établis par la loi et indépendants.

Ainsi, la législation italienne accorde à la collectivité locale la possibilité de recourir devant le tribunal administratif contre l'acte d'annulation du Co.Re.Co. (acte de contrôle négatif) et plus en général contre l'exercice illégal des pouvoirs de tutelle. On peut également présenter un recours contre le décret de dissolution du conseil ou de destitution d'un membre du conseil, lorsqu'il est manifestement déraisonnable ou non motivé.

Il convient enfin d'observer que l'efficacité du remède juridictionnel implique soit la possibilité pour le juge d'éliminer l'acte incriminé avec effet *erga omnes*, soit au moins l'obligation pour l'administration de révoquer l'acte dont le juge a constaté l'illégalité, ainsi que la possibilité d'adopter les mesures qui assurent le caractère effectif de cette obligation.



## CONCLUSIONS

### Principe de l'autonomie locale et contrôle de l'action des collectivités locales

L'établissement des systèmes de contrôle de l'action des collectivités locales, ainsi que la portée et les mécanismes de mise en œuvre de ce contrôle sont étroitement liés à la reconnaissance du principe de l'autonomie locale et à la détermination *in concreto* de cette autonomie par la constitution et par la loi.

L'exigence d'un contrôle, et donc des mécanismes qui visent à en assurer l'efficacité, naît dès lors que l'Etat n'est plus le seul sujet public et qu'en conséquence l'exercice des fonctions publiques est en partie confié à des collectivités autonomes.

Dès lors que la gestion des affaires locales passe aux élus locaux, il est normal que ceux-ci deviennent responsables devant leurs électeurs et que des mécanismes de contrôle politique par le citoyen soient mis en place.

Par ailleurs, la reconnaissance de l'autonomie locale comme sphère de pouvoirs définis implique que l'exercice de ces pouvoirs ne doit porter atteinte ni à l'exercice des compétences de l'Etat (et éventuellement à celles des autres échelons de gouvernement) ni à l'exercice des droits garantis aux citoyens par la loi. Cela justifie l'introduction de contrôles administratifs et judiciaires, pour sauvegarder les rôles, définis par la loi, des divers pouvoirs publics et assurer le respect des principes de l'Etat de droit.

Ainsi, l'existence des contrôles n'est pas en contradiction avec le principe d'autonomie. Mais, cette affirmation ne répond pas à la question de savoir quelles doivent être la nature, l'étendue et les modalités du contrôle, voire dans quelle mesure sa mise en œuvre a pour conséquence une limitation injustifiée de l'autonomie locale et devient donc incompatible avec celle-ci.

La reconnaissance expresse dans la Constitution du principe de l'autonomie locale et la possibilité d'invoquer la norme constitutionnelle devant un juge, en cas de violation de ce principe, constituent une garantie pour les collectivités locales permettant à celles-ci de contester d'éventuelles décisions du législateur national qui pourraient mettre en péril leur autonomie.

Une deuxième garantie en faveur de l'autonomie locale résulte du fait que les modalités du contrôle de l'action des collectivités locales sont fixées par la Constitution et/ou par des textes législatifs.

En l'absence de normes suffisamment précises de rang constitutionnel, c'est au législateur qu'il incombe de déterminer: les tâches locales «propres» et les tâches «déléguées», l'admissibilité ou non de contrôles d'opportunité, et le moment du contrôle. Ceci a pour but d'éviter les possibles ingérences normatives de l'exécutif national dans les décisions des autorités locales. Néanmoins, ce but ne sera pas atteint s'il est fait recours de manière abusive à la délégation.

Lorsque plusieurs échelons de gouvernement existent, il incombe également au législateur de déterminer l'envergure des mesures que les collectivités territoriales du (ou des) niveau(x) supérieur(s) peuvent adopter.

Un éventuel manque de clarté, voire l'ambiguïté, de la législation concernant l'autonomie locale constitue une des principales menaces pour cette autonomie, et peut engendrer un contrôle étendu des actes des collectivités locales.

La défense de l'autonomie locale ne peut pas résulter seulement de déclarations politiques de principe; elle doit pouvoir se baser sur des définitions précises des cas et des formes du contrôle. Ceci permettra la vérification de la légalité des actions de contrôle par les tribunaux à la demande des autorités contrôlées.

### **Evaluation d'ensemble**

L'analyse des systèmes de contrôle dans les pays objet de cette étude montre que l'organisation territoriale (en particulier, la présence ou non de collectivités intermédiaires) et la structure des niveaux de gouvernement infra-nationaux (par exemple, l'existence d'organes exécutifs et leurs rapports avec les Conseils respectifs) sont des facteurs qui ont une influence déterminante sur la conception et la mise en œuvre de ces systèmes.

De même, les différences de culture et de tradition juridique ont une grande importance au moment de définir les systèmes de contrôle et il convient d'en tenir dûment compte lorsqu'il s'agit de leur modification.

L'importance des contrôles administratifs sur les actes locaux varie suivant que ceux-ci se situent dans l'exercice de fonctions supra-locales déléguées, ou bien dans l'exercice de compétences attribuées comme «propres» à ces collectivités. Il devient donc nécessaire d'établir avec précision dans la législation les tâches et compétences propres que les collectivités exercent librement dans le cadre de leur autonomie et les tâches qu'elles exécutent pour le compte des autorités supérieures.

Pour garantir pleinement le principe d'autonomie locale, la qualification de certaines tâches comme étant d'«administration générale» (c'est-à-dire, confiées initialement aux collectivités territoriales supérieures), et des organes municipaux comme étant «agents de l'Etat», devrait revêtir un caractère exceptionnel. Cette qualification doit être faite par la loi; en l'absence de dispositions contraires, il faut présumer que les collectivités locales mettent en œuvre des compétences propres.

La configuration de l'autorité locale en tant qu'«agent de l'Etat» a justifié l'application des techniques hiérarchisées traditionnelles plus appropriées aux administrations fortement centralisées où l'organe supérieur peut imposer son critère, aussi bien de légalité que d'opportunité, à l'organe inférieur. Les systèmes qui appliquent des techniques de direction, de coordination et de contrôle (se limitant à assurer le respect de la loi) aux relations entre collectivités se montrent plus respectueux envers le principe de décentralisation, qui est à la base de l'autonomie locale.

C'est dans le domaine de la libre gestion de ses propres intérêts que la reconnaissance du principe d'autonomie déploie sa plus grande efficacité et oblige à reformuler les systèmes classiques de tutelle administrative, propres des collectivités centralisées et, donc, hiérarchisées<sup>1</sup>.

A cet égard, il apparaît que les principes inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale ont inspiré et continuent d'inspirer l'œuvre de réforme des législateurs nationaux.

Dans certains pays, la surveillance administrative n'existe plus. L'Etat définit le cadre législatif de l'action des collectivités locales et adopte les mesures financières. Quant au reste, l'intervention des autorités centrales est limitée à une activité de suivi général de l'action des collectivités locales dans le but de favoriser la cohérence de cette action, mais sans le droit d'émettre des directives obligatoires et sans la possibilité de déclencher le contrôle juridictionnel, sauf lorsque l'Etat est partie lésée.

Par ailleurs, une évolution positive sensible se dessine dans plusieurs Etats membres; l'on observe dans ces Etats un assouplissement progressif des formes du contrôle administratif (sauf peut-être dans le domaine financier) et il est important de le préciser ce phénomène ne semble pas avoir entraîné une moindre efficacité des systèmes de contrôle.

Cet assouplissement, correspond aux tendances suivantes, qui méritent d'être fortement encouragées:

- suppression du contrôle de l'opportunité sur les actes des collectivités locales adoptés dans l'exercice des leurs compétences et réduction de ces contrôles dans le cas des compétences déléguées;
- limitation de l'étendue des contrôles administratifs de légalité, dont le caractère obligatoire dépend souvent de l'importance particulière que certains actes revêtent;
- remplacement, dans une certaine mesure, des contrôles administratifs d'office par des contrôles administratifs à la demande des intéressés, simplification dont les effets positifs devraient se manifester pleinement surtout lorsque le contrôle administratif ne peut aboutir qu'à la saisine du juge;

---

<sup>1</sup> Ici, l'exemple français est hautement significatif. La tutelle sur les collectivités locales, dans le droit français, s'était historiquement articulée au travers d'une ample série de contrôles administratifs qui comprenait des mécanismes d'approbation préalable et des contrôles d'opportunité. Suite à la réforme décentralisatrice de 1982, ce système ne subsiste qu'en relation avec les actes adoptés par les autorités locales au nom de l'Etat. Au contraire, les actes adoptés dans l'exercice de fonctions propres sont immédiatement exécutoires dès leur publication ou notification aux intéressés. Dans quelques cas seulement, l'effectivité des actes locaux est conditionnée par la communication au représentant de l'Etat.

Quelque chose de semblable s'est produit dans le système espagnol, où le contrôle administratif qu'exerce l'autorité de l'Etat est aussi un contrôle *a posteriori*, de stricte légalité et généralement limité au pouvoir de contester les actes locaux illégaux devant les tribunaux, seuls compétents pour déclarer leur nullité; l'envoi obligatoire à l'administration de l'Etat et à celle de la Communauté autonome de la copie des actes des collectivités locales ne conditionne pas l'efficacité des actes des collectivités locales.

- limitation des contrôles administratifs *a priori* ou préventifs (ceux où l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'efficacité ou la validité de l'acte); la limitation des contrôles préventifs et la préférence accordée aux contrôles *a posteriori*, plus respectueux de l'autonomie locale, se justifie, entre autre, par le fait que les citoyens ont le droit de saisir le juge lorsqu'ils s'estiment lésés, même si l'acte en question a passé le contrôle *a priori*;
- transformation progressive des contrôles administratifs en mécanismes pré-contentieux, les effets du contrôle se réduisant à la saisine du juge dans le cadre d'un recours contre les actes des collectivités locales supposés illégaux.

Cette dernière tendance est conforme à la prééminence du contrôle juridictionnel sur les formes de contrôle administratif. Néanmoins, le contrôle juridictionnel a des limites et aucun système ne pourrait fonctionner correctement si la seule solution était le recours aux tribunaux. Ainsi, la simplification des contrôles administratifs s'accompagne du développement de formes de contrôle davantage respectueuses de l'autonomie locale.

Tout d'abord, la surveillance administrative elle-même évolue dans des formes de dialogue entre autorités centrales et locales. Il faut définitivement abandonner l'idée que les systèmes de contrôle sont le fruit d'un antagonisme entre l'administration de l'Etat et les autonomies locales.

A cet égard il convient de souligner la fonction de conseil et d'évaluation; cette fonction peut être assumée, notamment mais non exclusivement dans le domaine financier, par des organismes indépendants de l'administration centrale, ou même par des organes de l'administration centrale pour autant que leurs interventions ne se traduisent pas en pratique par le retour déguisé à des contrôles d'opportunité.

Il convient également de souligner l'importance qu'assument dans certains pays les contrôles effectués par des organes indépendants (qui n'appartiennent pas à l'administration centrale) et le rôle des ombudsmen, des médiateurs, des auditeurs dans le contrôle de la légalité des décisions des conseils locaux, rôle qui renforce le bon fonctionnement de la démocratie locale et les droits des citoyens sans mettre en cause l'autonomie des collectivités concernées.

On peut aussi mentionner l'introduction de mécanismes de contrôles internes: lorsque la gestion est bonne et lorsqu'il y a un contrôle interne efficace, le besoin d'un contrôle par le gouvernement central se fait moins sentir.

### **Mesures permettant d'améliorer les systèmes de contrôle**

L'analyse des divers systèmes de contrôle fait ressortir certains éléments auxquels les législateurs nationaux devraient prêter attention.

Tout d'abord, en ce qui concerne le contrôle politique par les citoyens, on a déjà indiqué que l'autonomie locale implique la responsabilité des élus locaux devant leurs électeurs. L'exercice du droit de vote lors des élections locales est, dans le cadre d'un système de démocratie représentative, le premier instrument de contrôle politique; il ne faut pas négliger son importance et son efficacité.

Néanmoins, la complexité croissante du rôle assumé par les collectivités locales dans la gestion des affaires publiques et l'impact négatif durable que certaines décisions peuvent avoir, rend difficile de se contenter des élections comme de la seule opportunité pour mettre en question et sanctionner une mauvaise gestion. Il semble opportun, en conséquence, de renforcer la transparence et d'utiliser davantage les instruments de la démocratie directe, comme par exemple les référendums locaux, consultatif de décisionnels, et les initiatives populaires au niveau local.

La transparence est la meilleure garantie que les actes pris par les pouvoirs publics sont conformes aux intérêts de la communauté; elle est une condition essentielle d'un contrôle politique effectif de la part des citoyens et rend possible, en conséquence, la réduction des autres formes de contrôle.

Il est donc nécessaire que l'accès aux décisions des responsables locaux soit accordé à tous les résidents qui sont concernés par ces décisions. En particulier toutes les décisions entraînant un coût financier pour la collectivité devraient avoir un caractère public et les contribuables locaux devraient avoir la possibilité de les consulter, selon des procédures définies conformément à la loi.

En ce qui concerne le contrôle judiciaire, il est essentiel que, dans tout système de contrôle, le juge puisse se prononcer en dernier lieu sur la stricte légalité des actes des collectivités locales et que des mesures adéquates assurent l'exécution pleine et immédiate de ses décisions.

Par contre, le juge ne devrait pas avoir le pouvoir de se substituer à l'autorité locale dans l'appréciation de l'opportunité d'un acte; les contrôles sur la gestion dans son ensemble et surtout le contrôle politique par les citoyens comblent entièrement cette limitation des pouvoirs des juges, qui a encore plus de raisons d'être que la limitation correspondant aux pouvoirs des autorités administratives de surveillance.

Un problème notoire est celui des délais de procédure: qu'il s'agisse d'un contrôle *a priori* ou *a posteriori*, toutes les mesures qui ont pour but de réduire la durée d'examen par le juge se traduisent par une amélioration du système de contrôle et de son efficacité.

En ce qui concerne le contrôle administratif sur les actes et sur la gestion financière:

- il est préférable que les actes soumis au contrôle soient indiqués avec précision et que l'on évite d'utiliser des formules générales et des notions larges qui conduisent finalement à contrôler tous les actes quelle que soit leur nature ou leur importance;
- il convient de ne pas multiplier les autorités de contrôle et il faudrait éviter que le même acte soit soumis à une pluralité de contrôles par différents organes à des moments différents<sup>1</sup>;
- lorsque le contrôle a lieu *a priori* le délai accordé à l'autorité de contrôle pour prendre une décision devrait être aussi court que possible et il faudrait établir que l'absence de décision dans le délai fixé vaut accord;

---

<sup>1</sup> Bien entendu, cela ne se réfère pas aux organes de contrôle des niveaux administratifs supérieurs qui peuvent être saisis d'un recours.

- lorsque le contrôle a lieu *a posteriori* et que l'autorité administrative de contrôle a le pouvoir d'annuler l'acte contrôlé jugé illégal, la collectivité locale concernée doit avoir un droit de recours juridictionnel et, en général, le juge devrait avoir le pouvoir de suspendre l'acte d'annulation lorsque les circonstances le justifient; symétriquement, il convient que le juge puisse, le cas échéant, suspendre l'acte de la collectivité locale lorsqu'il est saisi par l'autorité administrative de contrôle d'un recours en annulation de cet acte;
- les contrôles sur la gestion ne doivent pas aboutir à un contrôle sur l'opportunité des choix effectués par les élus locaux et ne devraient viser qu'à prévenir les situations de mauvais état financier ou à suivre l'assainissement des comptes des collectivités en proie à des difficultés financières.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle sur les organes des collectivités locales, dans quasiment tous les pays les organes locaux font l'objet non seulement de contrôles politiques (à travers des motions de censure) et judiciaires (généralement portant sur les responsabilités pénales de leurs membres) mais également de contrôles administratifs.

Le caractère électif des membres des collectivités locales, ainsi que la reconnaissance du pouvoir d'auto-organisation dans le cadre de la loi, entraînent une limitation des possibilités de contrôle sur les organes locaux de la part d'autres administrations publiques.

Tant la nomination des membres des conseils des collectivités locales par le gouvernement central que l'exercice d'un pouvoir disciplinaire de l'Etat sur ces organes doivent être considérées comme contraires au principe de l'autonomie locale car l'administration chargée du contrôle agirait en tant que supérieur hiérarchique de la collectivité soumise au contrôle.

Il faut privilégier le contrôle par le conseil sur l'organe exécutif local (et réciproquement le contrôle de ce dernier sur le conseil, notamment sous la forme de la demande de réexamen) ainsi que les mesures qui permettent de résoudre les conflits politiques au sein des autorités locales en évitant l'intervention des autorités centrales ou régionales.

Les mesures de suspension ou de destitution d'élus et de dissolution des organes locaux ne devraient être admissibles – à titre exceptionnel – que dans les seuls cas fixés par la loi, lorsque ces mesures s'avèraient nécessaires pour préserver le fonctionnement correct du système démocratique à l'intérieur de la collectivité locale.

En d'autres termes, les mesures administratives visant les organes des collectivités locales doivent être réservées aux défaillances les plus graves du système démocratique local, voire aux situations – clairement précisées par la loi – où celles-ci apparaissent comme l'unique remède efficace.

La solution des autres conflits relatifs à la gestion des affaires locales doit être trouvée dans le cadre des techniques propres du contrôle sur les actes (soit judiciaire, soit administratif), de telle sorte que le contrôle porte exclusivement sur l'activité des collectivités locales et non pas sur la composition de leurs organes.

Par ailleurs, lorsque la justification des mesures de suspension, de destitution ou de dissolution réside dans l'illégalité des actes adoptés par les élus ou les organes concernés, il est préférable de confier au juge la responsabilité de vérifier si les conditions prévues par la loi sont respectées, pour pouvoir justifier l'application de ces mesures.

Bien entendu, cela ne préjuge en rien la possibilité de poursuivre les membres des organes locaux, lorsqu'ils sont les auteurs d'infractions pénales, et la possibilité de tirer toutes les conséquences, y compris sur le plan des droits politiques, d'une condamnation pénale.



# **Rapports nationaux sur le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales**

préparés respectivement avec la collaboration de M. Stefan Todorov (Bulgarie), M. Michel Bollé (France), Dr Gerd Treffer (Allemagne), Prof. Bogdan Dolnicki (Pologne), M<sup>me</sup> Zelmin Åberg (Suède), M. André Rüedi (Suisse), M. Firuz Yasamis (Turquie) M. Guy Hollis (Royaume-Uni)



## BULGARIE<sup>1</sup>

### I. CONTROLE JURIDIQUE

En Bulgarie, le contrôle juridique – administratif et judiciaire – de l'action des collectivités locales est essentiellement conçu comme un contrôle de la légalité. Le système de contrôle est fondé sur l'exigence de garantir le respect du principe de l'Etat de droit et la protection des droits et intérêts légitimes des personnes physiques ou morales.

#### A. Contrôle administratif

Conformément à l'article 144 de la Constitution, «les organes centraux de l'Etat et leurs représentants locaux exercent un contrôle sur la légalité des actes des collectivités locales dans les seuls cas où la loi les y autorise».

Le contrôle s'exerce d'office ou à la demande. Dans la plupart des cas, il s'exerce *a posteriori*, mais il existe également certaines formes de contrôle *a priori*.

#### 1. Contrôles d'office

##### *Les gouverneurs de région*

Les gouverneurs de région contrôlent la légalité, sur le territoire des régions, des actes de tous les organes de l'Etat, ainsi que des établissements, organisations et entreprises publics.

La loi sur l'autonomie locale et les collectivités locales les habilite également à exercer un contrôle sur la légalité de l'action des collectivités locales. Les présidents des conseils municipaux soumettent d'office aux gouverneurs de région les actes des conseils municipaux dans le mois suivant la date de leur adoption. Les gouverneurs de région disposent d'un mois pour les examiner; s'ils considèrent qu'un acte est illégal, ils ne peuvent pas l'annuler ou le modifier mais seulement saisir les tribunaux de la question.

Les actes des maires sont également soumis aux gouverneurs de région qui sont habilités à annuler les actes illicites, mais uniquement si la loi ne prévoit aucune autre procédure d'annulation.

##### *Les organes centraux de l'Etat*

Lorsque les autorités municipales exercent des pouvoirs dans le cadre d'une délégation dans un domaine particulier (par exemple, environnement, découpage des entités territoriales, soins de santé), les organes centraux de l'Etat peuvent également exercer un contrôle sur leurs décisions et actes, conformément aux lois pertinentes. Celles-ci précisent les règles et procédures, ainsi que les organes spécialisés compétents pour exercer un contrôle sur l'exercice des pouvoirs délégués.

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est la synthèse d'une étude préparée sous la direction de M. Stefan Todorov par les experts ci-après du Centre national pour l'aménagement du territoire et la politique en matière de logement: Roumen Bogdanov, Sava Popov, Toma Ghekov, Ginka Chavdarova et Christo Stanev.

***Les maires***

Les maires contrôlent la légalité des actes des maires qui sont à la tête des subdivisions des communes et des districts, lorsque ceux-ci exercent les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Lorsque les maires délèguent certaines de leurs fonctions aux maires des entités plus petites, ils exercent un contrôle sur la légalité en ce qui concerne l'exercice de ces fonctions.

***Les contrôles internes***

La loi sur l'autonomie locale et sur les collectivités locales prévoit une forme spécifique de contrôle réciproque entre le maire et le conseil municipal.

Les conseils municipaux sont habilités à annuler les actes des maires contraires aux décisions consiliaires, dans les deux mois à compter de la date d'adoption. Néanmoins, les conseils municipaux ne peuvent annuler les actes pris par les maires dans le cadre du mandat que leur confie la loi.

Les maires sont habilités à exercer un contrôle sur l'action des conseils municipaux et peuvent demander le réexamen des décisions consiliaires, s'ils estiment que celles-ci vont à l'encontre de l'intérêt de la commune ou qu'elles violent la loi. Ils disposent à cet effet d'un délai de sept jours à partir de l'adoption de ces décisions. La demande de réexamen a un effet suspensif. Si le conseil municipal maintient la décision contestée, par un vote à la majorité des deux tiers des voix, le maire est tenu de l'exécuter ou de saisir le tribunal.

**2. Contrôles à la demande*****Contrôles à la demande de l'autorité contrôlée***

Il s'agit de contrôles préalables, sollicités spontanément par l'autorité locale elle-même. Les projets de décision sont soumis aux organes chargés du contrôle pour information ou pour recueillir leur avis. Le but est, d'une part, d'améliorer la coordination de l'action des autorités locales et leur interaction avec le gouverneur; d'autre part, d'éviter que les actes soumis à contrôle soient par la suite contestés et éventuellement annulés.

***Contrôles à la demande des tiers***

Les actes administratifs peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique devant l'autorité immédiatement supérieure. Ainsi le gouverneur de région exerce un contrôle sur les actes du maire et de son administration, et le maire contrôle les actes des maires des entités plus petites. Cette voie de recours est ouverte aux personnes et aux organisations lésées.

Les actes administratifs ne peuvent être exécutés que dans les sept jours suivant leur promulgation (ceci correspond normalement au délai prévu pour les recours), sauf si les parties intéressées déclarent par écrit qu'elles renoncent à exercer un recours. Le recours a un effet suspensif.

Ces règles ne s'appliquent pas aux actes administratifs dont une législation particulière ordonne l'exécution immédiate ou dans le cas où les organes administratifs qui ont arrêté ces actes ont autorisé leur exécution par avance.

L'autorité saisie du recours est tenue de motiver sa décision, soit qu'elle annule l'acte contesté, soit qu'elle rejette le recours. Lorsqu'un organe administratif refuse de prendre un acte qu'il a le devoir de prendre, l'autorité supérieure peut l'obliger à prendre cet acte dans un délai déterminé.

Lorsqu'un nouvel acte doit être pris à la place d'un acte illégal ou irrégulier, l'autorité supérieure renvoie le dossier à l'autorité dont cet acte émane en l'accompagnant d'instructions obligatoires.

Par ailleurs, les actes administratifs qui ont pris effet sans avoir fait l'objet d'un recours devant les tribunaux peuvent être révoqués ou modifiés par l'autorité immédiatement supérieure. En l'absence d'une autorité supérieure, les actes peuvent être révoqués par les organes dont ils émanent (par exemple, le conseil municipal). Cette procédure, qui est régie par l'article 231 du code de procédure civile est mise en œuvre à la demande de la partie intéressée ou à l'initiative du procureur.

En vertu de la loi portant organisation du pouvoir judiciaire et de la Constitution, les procureurs exercent un contrôle de la légalité: ils peuvent contester des actes illégaux devant les tribunaux régionaux et demander qu'ils soient annulés ou modifiés selon les procédures prévues par la loi. Ils peuvent suspendre l'exécution d'actes illégaux en attendant que les tribunaux se soient prononcés.

L'annulation d'un acte administratif conformément à la procédure décrite ne peut léser les droits de tiers.

## **B. Contrôle judiciaire**

Conformément à l'article 120 de la Constitution, «les personnes physiques et morales peuvent contester tous les actes administratifs qui les concernent, sauf les actes exclus expressément par la loi» et «les tribunaux ont le droit de contrôler la légalité des actes de l'administration».

Le contrôle judiciaire des actes des autorités locales s'exerce en grande partie par les tribunaux de district et les tribunaux régionaux. Les tribunaux de district sont compétents pour toutes les affaires qui ne relèvent pas de la juridiction d'autres tribunaux. La loi relative à la procédure civile fait des tribunaux régionaux la principale juridiction de première instance appelée à régler les litiges relatifs aux actes des autorités locales. L'article 36 paragraphe 1 de ladite loi stipule que tous ces litiges, sauf ceux portant sur les actes adoptés, approuvés ou modifiés par les ministres, directeurs ou autres institutions relevant directement du Conseil des Ministres ou des gouverneurs de région ayant compétence pour connaître des recours, sont soumis aux tribunaux régionaux.

Les recours ou objections doivent être introduits devant les tribunaux compétents après avoir épuisé toutes les voies de recours administratives ou à l'expiration du délai prescrit pour l'introduction d'un recours administratif. Les recours ou objections ayant pour objet l'annulation d'un acte administratif peuvent être introduits en tout temps.

L'article 125 paragraphe 1 de la Constitution dispose que la Cour administrative suprême exerce un contrôle judiciaire en dernier ressort afin de garantir une application exacte et égale pour tous de la loi. Cette juridiction n'ayant pas encore été constituée, ces fonctions ont été dévolues à la Cour suprême de la République de Bulgarie. Les actes administratifs pour lesquels des lois spéciales prévoient d'autres procédures d'appel administratif peuvent faire l'objet également d'un recours devant la cour.

Les recours ou objections introduits devant la cour suspendent l'exécution des actes administratifs visés, à moins que la cour n'en dispose autrement. Lorsque les actes administratifs visés ont déjà reçu un début d'exécution, la cour peut suspendre l'exécution sur la demande des parties intéressées.

Les recours et objections sont introduits par écrit auprès des organes administratifs dont émanent les actes visés, qui sont tenus de soumettre à la cour les recours ou objections, accompagnés de tous les documents pertinents, dans le délai prescrit par la loi. S'ils ne le font pas, les requérants peuvent soumettre une copie du recours directement à la cour. Après quoi, la cour demandera d'office les documents.

Les recours formés en dehors des délais prescrits sont renvoyés aux requérants. Dans des cas particuliers, ceux-ci peuvent demander une prorogation du délai. La cour statue sur de telles demandes et ses décisions sont sans appel.

La cour examine les recours et objections en présence du ministère public. Elle juge de la légalité des actes administratifs en termes de compétence, forme, procédures et délais prescrits par la loi et conformité aux objectifs fixés par la loi.

Lorsque le recours ou l'objection n'ont pas été soumis pour examen aux autorités administratives et la nature de l'acte le permet, la cour peut statuer sur le fond et modifier ou remplacer l'acte illégal. En dehors de ce cas, la cour révoque l'acte et renvoie le dossier aux autorités administratives compétentes en leur indiquant comment il convient de régler le différend au fond. Si un organe administratif a refusé illégalement de prendre une décision, la cour lui enjoint de le faire, mais sans préciser quelle doit être la teneur de la décision.

Les décisions de la cour sont définitives et ne peuvent être annulées qu'au terme des procédures extraordinaires définies dans le code de procédure civile, à savoir le réexamen par la cour et la procédure d'annulation des décisions passées en force de chose jugée.

Les décisions qui ont force de chose jugée lient les parties, leurs héritiers et successeurs, la cour dont elles émanent et toutes les autres juridictions de la République de Bulgarie.

Les actes qui imposent des sanctions administratives peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de district du lieu où l'irrégularité a été établie, ce tribunal ayant compétence pour confirmer, modifier ou annuler les actes en question; il peut aussi suspendre leur application par une décision qui n'est pas susceptible de recours.

Les décisions des tribunaux de district sont définitives. Leur annulation peut être demandée au titre des articles 65 et 73 de la loi relative aux irrégularités administratives et à leur sanction, par le biais d'un nouvel examen dans le cadre des procédures de contrôle ou d'une nouvelle procédure de sanction administrative, sur la demande du procureur du tribunal régional.

Le contrôle de la légalité des actes adoptés au titre de la loi relative à l'aménagement du territoire obéit à ses propres règles. En principe, ces actes relèvent de la compétence des tribunaux de district; cependant, lorsqu'il est difficile d'évaluer l'intérêt mis en cause, ils peuvent être soumis aux tribunaux régionaux.

## **II      CONTROLE FINANCIER**

### **1.      Principales obligations des collectivités locales en matière d'engagements financiers et de comptabilité**

Les collectivités locales sont tenues de:

- a.   respecter les principes de légalité, d'économie, d'efficacité et de transparence dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des communes;
- b.   affecter les ressources budgétaires conformément aux priorités définies dans la loi;
- c.   affecter les ressources provenant du budget de l'Etat à la mise en œuvre des décisions et programmes du Gouvernement;
- d.   rester dans les limites des dépenses prévues;
- e.   affecter les ressources extrabudgétaires conformément aux règles et conditions énoncées dans la loi ou aux décisions des conseils municipaux;
- f.   veiller à une gestion conforme à la loi et efficace des avoirs municipaux;
- g.   tenir une comptabilité correcte et précise.

### **2.      Organes de vérification des comptes**

Le ministre des Finances exerce le contrôle financier de l'Etat par le biais des organes de contrôle financier de l'Etat. Une structure a été mise en place à cet effet au ministère des Finances: le «Contrôle financier de l'Etat», doté de son propre budget, avec un bureau central et des bureaux locaux. Les responsables du bureau central et des bureaux locaux, leurs adjoints, les chefs des départements et les vérificateurs des comptes constituent les organes de contrôle financier de l'Etat.

La loi fixe les pouvoirs des organes chargés du contrôle, les qualifications requises du personnel et les incompatibilités. Les organes de contrôle financier de l'Etat sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions officielles et n'ont, dans ce domaine, qu'à se conformer à la loi.

Le contrôle financier s'effectue par le biais d'un audit de l'action des collectivités locales qui a lieu au moins tous les trois ans. D'autres audits peuvent être effectués sur la demande des conseils municipaux et à leurs frais.

### **3.      Portée des pouvoirs de vérification des comptes**

Les organes de contrôle financier de l'Etat vérifient:

- a.   si les avoirs des collectivités locales sont conformes à la loi en ce qui concerne l'acquisition, la conservation, la gestion, la cession et la comptabilisation;
- b.   si la comptabilité est fiable et tenue conformément à la loi;

- c. si les engagements budgétaires sont respectés;
- d. s'il est tenu dûment compte des intérêts de l'Etat et des communes dans le processus de privatisation;
- e. si la loi régissant l'activité économique et financière des organismes faisant l'objet de l'audit a été respectée.

Les organes de contrôle financier de l'Etat vérifient *a posteriori* si les lois régissant l'action des collectivités locales au niveau de la gestion de leurs avoirs ont été appliquées. Ils prennent les mesures requises pour récupérer les biens dont il apparaît qu'ils ont disparu ou ont été détournés.

#### **4. La procédure d'audit**

L'audit commence par la présentation à l'autorité locale qui en fait l'objet de l'ordre de mission écrit et des pièces d'identité des personnes chargées d'effectuer l'audit. Des dispositions spéciales réglementent l'accès aux livres comptables, la vérification des liquidités et des biens comptabilisés, la vérification des autres documents (conformément aux conditions fixées par l'organe de contrôle), la désignation d'experts, etc.

Les résultats de l'audit sont consignés dans l'attestation de vérification des comptes. Les irrégularités administratives éventuelles sont consignées dans des documents *ad hoc*. En cas de malversation financière, les personnes dont la responsabilité est engagée sont tenues de présenter des explications par écrit dans le délai fixé par les organes de contrôle, délai qui ne peut être inférieur à sept jours à compter de la date de la remise du document dressé pour constater les irrégularités.

En cas de désaccord, les organes de contrôle peuvent consigner leur opinion motivée dans un document qui est joint à l'attestation de vérification des comptes.

L'audit prend fin avec l'établissement de l'attestation de vérification des comptes. En cas de responsabilité patrimoniale, les documents établissant les irrégularités sont transmis aux tribunaux, conformément aux dispositions du code de procédure civile. Si les faits sont constitutifs d'une infraction pénale, les documents correspondants sont adressés au parquet.

Le ministre des Finances, ou la personne dûment autorisée par lui, indique par écrit aux maires et autres autorités comment il faut remédier aux irrégularités qui ont été constatées. Ces instructions ne peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

Le ministre des Finances, ou la personne dûment autorisée par lui, peut proposer aux organes compétents de suspendre des mesures qui pourraient porter préjudice aux collectivités locales, révoquer les actes illégaux et frapper les irrégularités des sanctions disciplinaires prévues dans le code du travail.

Lorsque les irrégularités ne sont pas constitutives d'une infraction pénale, les personnes qui les ont commises sont frappées de sanctions proportionnées à la gravité des faits.

Les autorités locales ont le droit de présenter des objections aux organes financiers qui ont réalisé l'audit ou auprès des organes de l'autorité immédiatement supérieure. Ils peuvent également contester devant les tribunaux l'attestation de vérification des comptes.

## **Lois et autres documents régissant le contrôle juridique et l'audit de l'action des collectivités locales**

Constitution de la République de Bulgarie (Journal officiel n° 56/1991)

Charte européenne de l'autonomie locale (Journal officiel n° 28/1995)

### **lois**

1. loi sur l'autonomie locale et les collectivités locales – (Journal officiel n° 77/1991 et n° 24, 49 et 65/1995 pour les modifications)
2. loi organisant la procédure administrative – (Journal officiel n° 53/1973 et n° 70/1995 pour les modifications)
3. loi relative aux irrégularités administratives et aux sanctions dans ce domaine – (Journal officiel n° 92/1968 et n° 12/1996 pour les modifications)
4. Code de procédure civile – (Journal officiel n° 12/1952 et n° 26/1996 pour les modifications)
5. loi portant organisation du pouvoir judiciaire – (Journal officiel n° 59/1994)
6. loi relative aux propositions, mises en garde, recours et requêtes – (Journal officiel n° 52/1980 et n° 68/1988 pour les modifications)
7. loi relative à l'audit – (Journal officiel n° 71/1995)
8. loi relative au contrôle financier exercé par l'Etat – (Journal officiel n° 12/1996)
9. loi sur la comptabilité – (Journal officiel n° 4/1991 et n° 26/1992, 55/1993 et 21/1996 pour les modifications)
10. loi portant création de la Cour constitutionnelle – (Journal officiel n° 67/1991)
11. loi sur l'aménagement du territoire – (Journal officiel n° 29/1973 et n° 15/1991 pour les modifications)
12. loi concernant l'environnement – (Journal officiel n° 86/1991 et n° 63/1995 pour les modifications)



## FRANCE<sup>1</sup>

### I. LE CONTROLE JURIDIQUE

#### A. Contrôles par les autorités administratives

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifiée notamment par la loi du 22 juillet 1982, a institué des règles nouvelles en matière de contrôle des actes des autorités communales, départementales et régionales.

Les actes administratifs des autorités locales agissant un nom de la collectivité locale ou de l'établissement public qu'elles administrent sont soumis au contrôle de légalité. Ce contrôle s'exerce *a posteriori*, après que les actes sont devenus exécutoires, et porte sur la légalité des actes. Il fait intervenir le représentant de l'Etat dans le département ou la région et, le cas échéant, le juge administratif qui est seul compétent pour prononcer l'annulation des actes des autorités locales.

#### 1. Champ d'application du contrôle de légalité

Le contrôle n'a lieu d'office que sur les actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat (cf. article 2 de la loi du 2 mars 1982) :

- les délibérations du conseil municipal quelle que soit leur portée, réglementaire ou non, et les documents qui leur sont annexés;
- les décisions prises par le maire, par délégation du conseil municipal, dans les domaines et les conditions prévues par l'article L 122-20 du code des communes;
- les décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, tel qu'il est notamment défini par les articles L 131-1 et suivants du code des communes;
- les actes à caractère réglementaire pris par le maire dans tous les autres domaines relevant de sa compétence, en application de la loi;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et aux concessions ou affermages des services publics locaux à caractère industriel ou commercial;
- les décisions individuelles prises par le maire en matière de gestion du personnel communal, relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon (article 114 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et aux licenciements d'agents;
- les décisions prises par les sociétés d'économie mixte locales relevant d'une prérogative de puissance publique (droit de préemption).

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est la synthèse d'une étude réalisée par Michel Bollé, Chargé de mission auprès du Directeur général des collectivités locales.

## **2. Date à laquelle les actes deviennent exécutoires**

Dans l'ancien système de contrôle, la décision de l'autorité locale n'était exécutoire qu'après avoir été approuvée par le préfet, et prenait effet rétroactivement à la date de son intervention. Il y a désormais concomitance entre le moment où l'acte acquiert un caractère exécutoire et celui de son entrée en vigueur effective, sauf lorsque l'acte fixe lui-même une date d'entrée en vigueur postérieure. Les actes soumis à l'obligation de transmission deviennent exécutoires, à condition d'avoir fait l'objet d'une publicité adaptée ou d'une notification, dès qu'il a été procédé à leur transmission au représentant de l'Etat.

La transmission implique non seulement l'envoi, mais également la réception par le représentant de l'Etat. Le maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire des actes soumis à l'obligation de transmission.

## **3. Examen de la légalité de l'acte par le représentant de l'Etat**

La vérification qui incombe au représentant de l'Etat ne doit concerner que la seule légalité de l'acte, excluant toute appréciation de l'opportunité de l'acte. Tous les éléments de la légalité sont examinés: légalité externe (compétence de l'auteur de l'acte, respect des règles de forme) et légalité interne (violation de la loi, détournement de pouvoir). Lorsqu'un acte, bien que dispensé de l'obligation de transmission, est néanmoins transmis au préfet, celui-ci examine la légalité de l'acte dans les mêmes conditions qu'indiqué ci-dessus.

Dans la pratique, le préfet peut demander à l'autorité locale de revoir un acte qu'il estime contraire à la légalité.

L'autorité locale peut retirer ou abroger l'acte en reconnaissant son illégalité, soit elle peut considérer que l'illégalité n'est pas fondée et décider de maintenir l'acte incriminé. Il appartient alors à l'autorité chargée du contrôle de saisir le Tribunal administratif.

## **4. Saisine du juge administratif par le représentant de l'Etat**

Depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982, seul le juge administratif est désormais compétent pour prononcer l'annulation d'un acte.

Selon l'auteur de l'acte: autorité communale et autorité départementale ou autorité régionale, le préfet du département ou de la région et lui seul, a compétence pour saisir le Tribunal administratif.

### ***L'information de l'autorité locale en cas de recours***

Aux termes de l'article 3 de la loi précitée, le représentant de l'Etat doit, lorsqu'il défère un acte au juge administratif, en informer sans délai l'autorité locale concernée, et lui communiquer toutes précisions sur les illégalités invoqués à l'encontre de l'acte attaqué.

Cependant, le Conseil d'Etat a considéré que le défaut d'information de la part du préfet, concernant le dépôt du déféré, n'était pas prescrit à peine d'irrecevabilité du recours.

### ***Saisine du juge administratif sur initiative du représentant de l'Etat***

Le délai dont dispose le représentant de l'Etat pour saisir le Tribunal administratif d'un déferé est en principe de deux mois.

Pour un acte soumis à l'obligation de transmission, le délai court à compter de sa transmission; pour un acte dispensé de cette obligation, le délai court à compter de sa publication.

Le délai de deux mois est impératif et sa méconnaissance est sanctionnée par l'irrecevabilité du recours.

### ***Saisine du juge administratif sur initiative d'une personne lésée***

Aux termes de l'article 4 de la loi du 2 mars 1982 modifiée, une personne physique ou morale lésée par un acte d'une commune peut demander au représentant de l'Etat de saisir le juge administratif.

Cette demande peut porter aussi bien sur des actes soumis à l'obligation de transmission que sur ceux qui sont dispensés de cette obligation. La demande doit, dans tous le cas, être faite dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire.

Pour les actes soumis à l'obligation de transmission, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat à compter de la réception de l'acte litigieux.

## **B. Le contrôle judiciaire**

### **1. La juridiction administrative compétente**

La détermination de la juridiction administrative compétente matériellement pour connaître d'un déferé préfectoral ne pose aucun problème, puisque le législateur a attribué cette compétence au Tribunal administratif<sup>1</sup>, au demeurant juge de droit commun du contentieux administratif.

«Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par les articles R 50 à R 64 ou par un texte spécial, le Tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée ou signé le contrat litigieux ...».

### **2. La demande de sursis à exécution**

Le sursis à exécution est une procédure d'urgence qui permet d'obtenir du juge administratif qu'il prive la décision administrative contestée, de son caractère exécutoire, jusqu'à l'intervention du jugement relatif au fond du litige.

La jurisprudence subordonne l'octroi du sursis à deux conditions cumulatives:

- que l'exécution de l'acte attaqué soit de nature à causer au requérant un préjudice difficilement réparable;

---

<sup>1</sup> Articles 3, 46, 69 de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

- que l'un des moyens présentés à l'appui de la requête à fin d'annulation soit «sérieux», c'est à dire qu'il rende, au moment de l'examen de la demande de sursis par le juge, cette annulation plausible.

Mais, elle reconnaît au juge administratif un pouvoir discrétionnaire en la matière puisqu'il demeure libre de refuser le sursis même lorsque les conditions d'octroi se trouvent réunies.

Enfin, la demande de sursis peut être présentée sans délai, sous réserve que la requête en annulation l'ait été dans le délai de recours contentieux.

La loi du 2 mars 1982 modifiée a prévu deux procédures de sursis à exécution: la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

### ***Procédure normale***

Aux termes de l'article 3 de la loi précitée, «le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution».

Cette procédure de sursis peut être mise en œuvre à l'égard des actes soumis à l'obligation de transmission et des actes non soumis à cette obligation pour lesquels le préfet saisit le juge administratif à la suite d'une demande d'une personne lésée.

La décision de refus ou d'octroi du sursis est prise par un jugement du Tribunal administratif. Depuis l'intervention de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le juge administratif dispose désormais d'un mois pour statuer sur de telles demandes.

Par rapport aux règles de procédure qui constituent le droit commun, la loi du 2 mars 1982 modifiée apporte des innovations importantes. En effet, l'octroi du sursis est de droit si «l'un des moyens invoqués dans le déféré paraît, en l'état de l'instruction (au moment où le tribunal examine la requête à fin de sursis), de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué». Il s'ensuit que:

- l'octroi du sursis n'est donc pas ici, subordonné à l'existence d'un préjudice difficilement réparable;
- le sursis n'est pas non plus laissé à l'appréciation discrétionnaire du juge; celui-ci fait droit à la demande de sursis dès qu'un moyen sérieux est invoqué à l'appui du déféré.

### ***La procédure exceptionnelle***

L'article 3 quatrième alinéa de la loi du 2 mars 1982 modifiée prévoit une procédure accélérée permettant au préfet d'obtenir une décision dans un délai extrêmement court sur une demande de sursis à exécution.

Le sursis est accordé dans un délai de quarante-huit heures dès lors que l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. La décision de refus ou l'octroi du sursis est prise par ordonnance du président du Tribunal administratif ou de son délégué.

Cette procédure a pour but d'éviter les conséquences dommageables qui pourraient résulter du caractère exécutoire des actes administratifs, lorsque l'exercice d'une liberté est en cause. A cette fin, le représentant de l'Etat et lui seul dispose du pouvoir de solliciter du président du Tribunal administratif le sursis à exécution de tout acte de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Les seuls éléments à prendre en compte pour décider de recourir à cette procédure exceptionnelle concernent, d'une part, la nature de l'acte et les conséquences qu'il comporte sur l'exercice d'une liberté, d'autre part, l'évidence de l'illégalité dont cet acte est entaché (moyen(s) sérieux). Comme toute demande de sursis, le sursis exceptionnel doit être présenté à l'appui d'une demande, antérieure ou concomitante d'annulation.

### **3. L'appel au Conseil d'Etat**

En matière de contrôle de légalité, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de tous les appels formés contre des jugements des tribunaux administratifs.

#### *Les différents cas d'appel*

L'appel peut être interjeté par le représentant de l'Etat et lui seul, dans les cas suivants:

- lorsque le Tribunal administratif, saisi par le représentant de l'Etat d'une requête à fin d'annulation d'un acte d'une collectivité locale, n'a pas fait droit à cette demande;
- lorsque le Tribunal administratif, ou le président du tribunal, saisi par le représentant de l'Etat n'a pas fait droit à la demande de sursis à exécution qui lui avait été présentée. Il peut alors être fait appel du jugement ou de la décision refusant le sursis.

Il convient de préciser que l'appel d'un jugement refusant l'annulation peut être assorti d'une demande de sursis à exécution (procédure normale, procédure exceptionnelle ou procédure de droit commun selon le cas): le sursis à exécution en effet peut être présenté à tout moment, y compris pour la première fois au cours de la procédure d'appel.

L'appel peut également être présenté par l'autorité locale dont l'acte a été annulé ou a fait l'objet d'un sursis à exécution ou par un tiers intervenant en première instance. Dans ce cas, il appartient au représentant de l'Etat de présenter le ou les mémoires en défense qui lui sont demandés par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'instruction du dossier.

#### *Quand faut-il faire appel ?*

La voie de l'appel ne doit être utilisée que dans les cas justifiant vraiment la mise en œuvre de cette procédure, par exemple lorsqu'il s'agit d'une affaire posant une question de principe qui n'a pas encore été tranchée par la jurisprudence au jour de la notification du jugement du Tribunal administratif ou, plus exceptionnellement, lorsque celui-ci semble avoir méconnu un élément de droit essentiel à la solution du litige qui lui était soumis.

#### *La présentation et les délais de recours en appel*

Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat: Seul(s) le ou les ministres intéressés peuvent représenter l'Etat devant le Conseil d'Etat.

La loi du 2 mars 1982 modifiée a toutefois posé une règle dérogatoire à ce principe. En effet, elle prévoit expressément que «l'appel des jugements du Tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux sursis rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci».

Le délai d'appel est variable selon les diverses hypothèses de saisine du Conseil d'Etat.

Il est de deux mois pour former appel d'un jugement n'ayant pas fait droit à une demande d'annulation d'un acte d'une autorité locale et commence à courir à partir de la réception de la notification de ce jugement.

Il est de quinze jours pour former appel d'une décision du président ou d'un jugement du tribunal ayant refusé de faire droit à une demande de sursis et commence à courir à compter de la notification de cette décision.

## **II. L'AUDIT DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **A. Règle du contrôle budgétaire et vérification des comptes**

La loi n° 82-183 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a supprimé tout contrôle *a priori* sur les actes des collectivités locales, y compris leurs actes budgétaires. Ceux-ci sont désormais exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification et leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Les actes budgétaires des collectivités locales, de même que ceux des établissements publics locaux, sont néanmoins soumis à un contrôle de légalité, comparable à celui qui est exercé *a posteriori* sur l'ensemble de leurs actes. Mais compte tenu de leur spécificité, ils sont également soumis à un contrôle qui leur est propre, le contrôle budgétaire.

Le contrôle budgétaire est exercé par le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes. Il vise à faire respecter quelques règles de bonne gestion et se distingue du contrôle de légalité de droit commun dans la mesure où il peut conduire à la réformation de l'acte en cause (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative ou compte administratif), et non pas à son annulation.

De nombreux textes sont venus compléter la loi du 2 mars 1982 et renforcer le contrôle budgétaire. A ce titre, deux lois récentes méritent d'être citées: la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, et la loi n° 94-504 du 22 juin 1994, portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Aux termes de la loi du 2 mars 1982, le contrôle budgétaire porte sur quatre points:

- la date de vote et de transmission du budget primitif,
- l'équilibre réel du budget,
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires,
- le vote et l'équilibre du compte administratif.

Les règles ci-dessous sont identiques pour les communes, départements, régions, établissements publics locaux et syndicats (loi du 2 mars 1982 – article 7 pour les communes, article 51 pour les départements, articles 16 et 56 pour les établissements publics locaux et article 83 pour les régions.

**1. Date limite de vote et de transmission du budget primitif**  
(articles 7, 9.1 et 51 de la loi du 2 mars 1982 et 83 par renvoi)

Le budget doit être voté avant le 31 mars. Cette date est reportée au 15 avril l'année de renouvellement des assemblées délibérantes (article 67 de la loi du 31 décembre 1982). En l'absence de communication par l'Etat des informations indispensables à l'établissement du budget avant le 15 mars, le conseil municipal dispose de quinze jours à compter de cette communication pour le voter. La liste des informations en question a été fixée par les décrets n° 82-1131, 82-1132 et 82-1133 du 29 décembre 1982.

Lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le représentant de l'Etat, la date limite de vote est reculée au 1er juin (ou au 15 juin l'année de renouvellement des conseils municipaux).

Dans le cas de création d'une nouvelle commune, le budget doit être adopté dans le délai de trois mois à compter de cette création.

En application de l'article 1639 A du code général des impôts, les décisions des collectivités locales concernant les taux ou produits des impôts directs locaux doivent être notifiées aux services fiscaux par les préfets:

- avant le 31 mars en règle générale;
- exceptionnellement, avant le 15 avril l'année de renouvellement total ou partiel des assemblées locales.

En cas de dépassement de la date limite de vote, le préfet saisit la chambre régionale des comptes sans délai. Il en est de même lorsque le budget ne lui est pas transmis dans les 15 jours qui suivent cette date limite (article 9.1).

La chambre régionale des comptes formule dans le mois des propositions pour le règlement du budget. Le préfet règle le budget et le rend exécutoire dans un délai de vingt jours à compter de la notification de l'avis de la chambre (article 26 du décret du 22 mars 1983); s'il s'écarte des propositions de la chambre, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En outre, et conformément à l'article 28 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, la saisine de la chambre régionale des comptes a pour effet, dans le cas de la mise en œuvre des dispositions des articles 7, 9.1, 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982, de suspendre les pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière budgétaire, jusqu'au règlement du budget par le préfet.

Lorsque la collectivité ne dispose pas d'un budget adopté au 1er janvier de l'exercice, les pouvoirs de l'ordonnateur au cours de la période allant du 1er janvier à la date d'adoption du budget sont limités:

- il peut engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent, et mettre en recouvrement les recettes de fonctionnement;
- il peut mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget;

- jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars en l'absence d'adoption du budget avant cette date, il a la possibilité d'engager, de liquider et de mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sous réserve d'y avoir été préalablement autorisé par l'assemblée délibérante. L'autorisation devra également préciser le montant et l'affectation des crédits utilisés.

En outre, s'agissant des régions (article 6.1 de la loi du 5 juillet 1972), lorsque la section d'investissement comporte des autorisations de programme et des crédits de paiement, l'ordonnateur peut, en cas de non-adoption du budget, liquider et mandater les dépenses correspondant aux autorisations de programme ouvertes au cours des exercices antérieurs dans la limite d'un montant de crédits de paiement par chapitre égal au tiers des autorisations de programme ouvertes au cours de l'exercice précédent. Le vote d'une autorisation de programme valant autorisation pluriannuelle d'engagement de dépenses, aucune habilitation préalable par l'assemblée délibérante n'est ici nécessaire.

L'article 50 de la loi du 6 février 1992, codifié à l'article L 211-4 du code des communes, dispose qu'en matière d'investissement, les communes peuvent ouvrir des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Le décret fixant les conditions à réunir pour bénéficier de ce régime est actuellement examiné par le Conseil d'Etat.

L'article 50.1 de la loi du 2 mars 1982 étend aux départements la possibilité de recourir aux autorisations de programme et aux crédits de paiement en matière d'investissement.

Les crédits correspondant aux opérations ainsi effectuées doivent être inscrits au budget lors de son adoption ou de son règlement.

Lors de l'adoption du budget, ou au 31 mars, en l'absence du budget voté avant cette date, un état des dépenses engagées doit être établi par l'ordonnateur et adressé au comptable. Il doit être également joint au budget lors de sa transmission au préfet.

Si les crédits inscrits au budget sont inférieurs au montant des dépenses engagées figurant sur cet état, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes au titre de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982.

Si le budget n'est pas adopté au 31 mars, les autorisations accordées par l'assemblée délibérante n'ont plus aucune valeur juridique après cette date et l'ordonnateur ne peut plus engager les dépenses d'investissement qui avaient fait l'objet de ces autorisations.

Conformément aux articles 13 et 16 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992, les collectivités locales et les établissements publics locaux doivent produire un certain nombre d'états annexes au budget. En leur absence, ce dernier ne sera pas considéré comme valablement voté.

## 2. **Equilibre du budget**

(article 8, 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982)

L'article 8 de la loi du 2 mars 1982 a défini l'équilibre réel du budget comme une stricte égalité entre les recettes et les dépenses de chacune des deux sections. Ces recettes et ces dépenses doivent être évaluées sincèrement. Le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des recettes définitivement acquises à la collectivité.

Ces dispositions ont été quelque peu assouplies par l'article 19 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988. Un budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel après reprise, pour chacune des sections, des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre.

Sous réserve de ces dernières dispositions, le représentant de l'Etat dispose d'un délai de trente jours après la transmission du budget pour saisir la chambre régionale des comptes, en cas d'absence d'équilibre réel du budget. La saisine a pour effet de suspendre les pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière budgétaire jusqu'au terme de la procédure engagée. Néanmoins, tant que la procédure de rétablissement de l'équilibre n'est pas achevée, il est fait application des dispositions de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982. La collectivité peut engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget primitif de l'année précédente, et les dépenses d'investissement dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre dans le budget de l'année en cours.

La Chambre régionale des comptes dispose de trente jours pour constater le défaut d'équilibre réel et, le cas échéant, pour proposer à la collectivité concernée les mesures de redressement nécessaires.

Si la Chambre régionale des comptes ne constate pas de déséquilibre réel, la procédure est arrêtée.

A compter de la réception des propositions de la chambre régionale des comptes, la collectivité dispose d'un délai d'un mois pour prendre une nouvelle délibération, qu'elle doit adresser dans les huit jours au préfet et à la chambre.

Si la délibération est conforme aux propositions de la Chambre régionale des comptes, la procédure est close.

En cas d'absence de délibération ou de délibération comportant des mesures jugées insuffisantes pour rétablir l'équilibre, la chambre a un délai de quinze jours pour se prononcer et demander au préfet de régler d'office le budget. Le représentant de l'Etat doit assortir sa décision d'une motivation explicite s'il s'écarte des propositions de la chambre.

Enfin, la loi du 19 août 1986 en son article 36 (loi du 2 mars 1982, article 8, alinéa 7), ainsi que l'article 45 de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi du 2 mars 1982, article 8, alinéa 6) ont renforcé le contrôle sur l'exécution des budgets d'office par le préfet puisque, d'une part, les budgets supplémentaires afférents au même exercice doivent être transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes; d'autre part, le vote du compte administratif correspondant doit intervenir avant le vote du budget primitif de l'exercice suivant, de façon à reprendre dans ce budget et en tant que de besoin le déficit d'exécution du budget précédent. Enfin, le budget primitif de l'exercice suivant doit être transmis à la chambre régionale des comptes par le préfet.

### 3. Inscription et mandatement des dépenses obligatoires

Les collectivités locales doivent inscrire à leur budget les crédits correspondant aux dépenses obligatoires. L'ordonnateur doit également les mandater. L'article 11 de la loi du 2 mars 1982 précise que «ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé».

Les dettes exigibles sont des dettes:

- dont l'origine est certaine;
- correspondant à des dépenses effectivement générées (exécution d'un contrat, réalisation d'un dommage);
- dont le montant est exactement calculé.

Lorsqu'une dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget, la chambre régionale des comptes, saisie soit par le représentant de l'Etat, soit par le comptable concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, procède au constat de carence et met en demeure la collectivité d'inscrire la dépense à son budget. Si dans un délai d'un mois, cette mise en demeure reste sans effet, la chambre demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose éventuellement la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives.

Aussi, le préfet ne pourra procéder à l'inscription d'office d'une dépense que si la Chambre régionale des comptes a bien reconnu le caractère obligatoire de la dépense et si sa mise en demeure à la collectivité d'inscrire les crédits correspondants est restée sans effet. Si c'est le cas, le préfet aura vingt jours pour régler et rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence. Il pourra toutefois s'écarter des propositions de la chambre s'il assortit sa décision d'une motivation explicite.

La procédure de mandatement d'office d'une dépense obligatoire, prévue par l'article 12 de la loi du 2 mars 1982, ne fait intervenir que le préfet saisi par le créancier. Elle peut concerner les dépenses inscrites d'office au budget de la collectivité par le préfet, si l'ordonnateur s'abstient de les mandater, mais aussi des dépenses dotées de crédits au budget que l'ordonnateur refuse cependant de mandater.

Ainsi, si le mandatement d'une dépense obligatoire n'est pas effectué par l'ordonnateur, le préfet pourra y procéder d'office, après mise en demeure. En matière de dépenses obligatoires résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, la loi du 16 juillet 1980 a institué une procédure particulière d'inscription et de mandatement d'office qui est mise en œuvre par le seul représentant de l'Etat sans intervention de la chambre régionale des comptes. Cette procédure est fixée par l'article 98 de la loi du 2 mars 1982.

Lorsqu'une collectivité locale est condamnée au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision juridictionnelle elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut, le préfet procède au mandatement d'office.

#### **4. Arrêté des comptes** (articles 9, 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982)

Les résultats des opérations budgétaires sont constatés par deux documents:

- le compte de gestion établi par le comptable, qui doit être voté par l'assemblée délibérante puis transmis au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice clos à l'exécutif local;
- le compte administratif présenté par le maire ou le président du conseil général ou régional. Son vote doit intervenir après le vote du compte de gestion et avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Il est arrêté si une majorité de voix ne s'est pas dégagée contre son adoption conformément à l'article 30 (pour les communes) et 31 (pour les départements et les régions) de la loi du 25 janvier 1985 (loi du 2 mars 1982, article 9, alinéa 2). Le compte administratif adopté doit être transmis au préfet au plus tard quinze jours après le délai fixé pour son adoption par les articles 8 et 9 de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

A défaut, le représentant de l'Etat saisit, selon la procédure prévue par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes du plus proche budget voté par la commune, conformément aux nouvelles dispositions instituées par l'article 46 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi du 2 mars 1982, article 9.2, alinéa 2).

Lorsque le budget de l'exercice a été réglé d'office en application de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, le compte administratif doit être adopté avant le budget primitif de l'exercice suivant, ou simultanément à celui-ci, afin que le déficit éventuellement apparu soit reporté dès ce budget primitif. Dans ce cas, les dates limites de vote et de transmission sont fixées respectivement au 1er et au 15 juin pour le budget primitif et le compte administratif. Lorsque ces dispositions ne sont pas respectées, le budget primitif est réputé ne pas avoir été adopté en équilibre réel et doit faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes au titre de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982.

L'article 9 de la loi du 2 mars 1982 institue une procédure particulière d'apurement des comptes administratifs. En cas de déficit constaté, le représentant de l'Etat, qui n'est tenu à aucun délai, saisit la chambre régionale des comptes qui propose dans le délai d'un mois les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

La saisine de la chambre régionale des comptes a lieu lorsque le déficit constaté au compte administratif est:

- égal ou supérieur à 10 pour cent des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants;
- égal ou supérieur à 5 pour cent des recettes de fonctionnement pour les communes de 20 000 habitants et plus, et pour les départements et les régions.

Ce déficit doit correspondre au résultat d'ensemble de l'exercice considéré. Ainsi, les soldes des sections de fonctionnement et d'investissement se compensent. Les résultats pris en considération comprennent les restes à réaliser en recettes et en dépenses, c'est-à-dire les recettes certaines qui ne sont pas encore enregistrées en comptabilité et les dépenses engagées pour la part qui n'a pas été mandatée. La loi du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales autorise le préfet à vérifier la sincérité des inscriptions figurant au compte administratif et, à ce titre, de demander la justification du montant et du contenu des restes à réaliser constatés au 31 décembre de l'exercice, en recettes comme en dépenses (loi du 2 mars 1982, article 9, alinéa 3 et article 51, alinéa 4). Si, à la suite de ce contrôle, le préfet est amené à constater des inscriptions non sincères, il peut les déduire des résultats affichés au compte administratif et saisir, le cas échéant, la chambre régionale des comptes au titre de l'article 9 (ou 51) de la loi du 2 mars 1982.

Lorsque la chambre régionale des comptes a été saisie d'un compte administratif déficitaire, le représentant de l'Etat transmet obligatoirement à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Si la chambre constate que la collectivité n'a pas pris les mesures suffisantes pour résorber le déficit, elle propose au représentant de l'Etat, dans un délai d'un mois à compter de la transmission du budget primitif, les mesures nécessaires au redressement. Le budget est réglé d'office et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat.

La loi d'orientation pour l'administration territoriale de la République dite «ATR» du 6 février 1992 aux titres des articles 45 et 47.1 a introduit deux nouveaux cas de saisines de la chambre régionale des comptes.

Le principal intérêt de l'article 45, modifiant le 6ème alinéa de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est de permettre un certain suivi des collectivités locales, en proie à des difficultés d'ordre budgétaire et financier, par la transmission automatique à la chambre régionale des comptes de certains de leurs actes budgétaires non forcément en déficit. C'est le cas notamment des budgets supplémentaires afférents à un exercice dont le budget primitif a été réglé d'office par le représentant de l'Etat, ainsi que des budgets primitifs devenus déficitaires à cause du report du déficit du compte administratif de l'exercice précédent.

L'article 47.1 complétant le 12ème alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 permet au représentant de l'Etat, ainsi qu'à celui de l'autorité territoriale, de procéder à un audit préventif d'une collectivité.

## ALLEMAGNE<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

L'Allemagne est un Etat fédéral au sein duquel les tâches et les fonctions sont réparties entre l'Etat central et les Etats membres (les *Länder*). La compétence d'organiser le système légal régissant le droit communal appartient aux *Länder*. Les lois concernant les structures légales des communes (organes communaux, règlements de la procédure communale, etc.) sont promulguées par les parlements des *Länder*.

Il existe donc en Allemagne – d'après le nombre des *Länder* – seize différentes «lois communales» qui contiennent en maintes questions (en particulier en ce qui concerne la répartition des compétences entre le conseil et l'administration communale) d'importantes divergences. Pour les questions à traiter ici (surveillance des communes en vue de la légalité de l'action communale, actions financières des communes, contrôle du budget, contrôle de la comptabilité, contrôle judiciaire) les différences sont plutôt minces. Dans la mesure où des références aux lois communales seront citées dans le texte suivant, elles se réfèrent au texte de la loi communale de l'Etat Libre de Bavière (*Bayerische Gemeindeordnung*).

#### **L'autonomie communale en tant que garantie (constitutionnelle) de l'«auto-administration»**

Comme cela a été mentionné, l'article 28, paragraphe 2 de la loi fondamentale (la Constitution de l'Allemagne) reconnaît aux communes le droit de régler toutes les affaires de la communauté légale sous leur propre responsabilité et dans le cadre des lois. Le droit dit de l'auto-administration revient également aux districts (*Kreise*) dans le cadre de leurs attributions légales et conformément à la loi.

Cependant, il n'est pas possible d'énumérer de façon exhaustive toutes ces «affaires de la communauté locale» que les communes peuvent et doivent régler sous leur propre responsabilité. En général les communes sont compétentes «pour tout» ce qui se réfère à la communauté locale. (Principe de l'«omnicompétence communale»). Suivant le «principe de subsidiarité», il est stipulé: tant que l'Etat fédéral ou les *Länder* ne s'attribuent pas expressément une affaire par lois soit du parlement fédéral (*Bundestag*) soit des parlements des *Länder* (*Landtage*), elle reste du domaine communal.

La garantie de l'auto-administration de la «loi fondamentale» est répétée dans les constitutions des *Länder*. Elle empêche les législateurs fédéraux et les *Länder*, d'enlever aux communes des tâches qui appartiennent au «noyau» de l'action communale (*Kernbestand*) dans son rayon local. D'après une décision fondamentale du Tribunal constitutionnel fédéral (*Bundesverfassungsgericht*) le domaine-noyau de l'auto-administration communale n'est pas violé tant que les communes gardent la plupart des compétences, qui d'après leur raison d'être sont des tâches de la communauté locale.

Les communes règlent ces tâches sous leur propre responsabilité soit par le statut communal soit par les décisions individuelles sous la forme d'un acte administratif, avec une marge de pouvoir discrétionnaire.

---

1 Ce rapport est la synthèse d'une étude préparée par le Dr. Gerd Treffer.

La «souveraineté de statut» fait partie (ainsi que les souverainetés concernant l'organisation, le personnel et les finances) des souverainetés classiques de l'auto-administration communale. En promulguant des «statuts communaux» la représentation communale (le conseil) agit comme législateur communal. Selon la nature du statut elle a différentes marges de création et de réalisation (elles sont particulièrement grandes, en ce qui concerne les plans d'occupation du sol ou des plans d'aménagement).

Les décisions individuelles des communes doivent sans exception respecter les lois. La plupart des lois par contre ne sont jamais aussi claires dans leurs textes qu'il ne resterait une certaine marge d'appréciation. Cela fait partie de l'autogestion que les communes puissent utiliser ces marges.

### **Les attributions communales et la nature du contrôle de l'Etat**

Les tâches à remplir par les communes sont de part leur nature légale des «tâches publiques» du domaine du droit public. D'après leur qualité légale elles sont divisées en:

- a. tâches originaires ou compétences propres, ressortant de la qualité des communes en tant qu'autorités territoriales originaires qui peuvent être volontaires (la promotion de la culture, le sport) ou obligatoires (par exemple approvisionnement en eau et électricité) selon qu'elles doivent être réalisées par les communes en accord avec les lois fédérales ou des *Länder* ou non; et
- b. tâches étatiques ou compétences déléguées (par ex: surveillance des travaux, état civil, ordre public) – conférées aux communes en tant qu'exécutant de l'Etat.

Dans le domaine des «compétences propres», les communes sont sujettes seulement à un contrôle de légalité de la part des autorités compétentes du *Land*. Le contrôle est limité à la question de savoir si l'action communale n'enfreint pas les limites de la loi.

Par contre, dans le domaine des tâches étatiques conférées aux communes par loi soit de la fédération soit par les *Länder*, la commune subit non seulement un contrôle de légalité, mais d'opportunité de la part de l'autorité de contrôle compétente, habilité d'annihiler ou de changer les décisions des communes.

Les lois communales des *Länder* connaissent en outre un troisième type de tâches – lesdites «tâches obligatoires sous surveillance». Il y a pour ce type un droit de direction de la part de l'Etat, mais seulement dans la mesure où ce droit est prévu par les lois communales.

## **I. CONTROLE JURIDIQUE**

### **A. Contrôle administratif**

#### **1. La structure administrative et les organes de surveillance administrative**

Un *Land* peut (mais ne doit pas nécessairement) être divisé en «départements administratifs» (*Regierungsbezirke*) ayant une autorité intermédiaire qui exerce exclusivement des fonctions administratives du gouvernement dans le *Land*. Si un *Land* introduit des «départements administratifs» ou non dépend en général de son étendue (surface, nombre d'habitants).

Les «départements administratifs» ne sont que des unités administratives gouvernementales sans personnalité juridique. Il y a des *Regierungsbezirke* en Bade-Württemberg, Bavière, Basse-Saxe, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt. Le gouvernement du *Land* désigne le commissaire du département administratif.

Les autorités locales en Allemagne comprennent d'un côté les communes et les villes, et de l'autre côté les districts. Les districts sont des «associations de municipalités», c'est-à-dire des autorités locales ayant une personnalité juridique qui comprennent le territoire des communes et des villes qui en font partie. Les villes qui ne font pas partie d'un district (*Kreisfreie Städte*) sont au même niveau que les districts. La préfecture (*Landratsamt*) est l'autorité administrative du district. Elle est en même temps l'autorité administrative de l'Etat de l'échelon inférieur qui, par exemple, exécute la tâche gouvernementale de contrôle sur les communes et les villes faisant partie du district. Le district est présidé par le *Landrat* qui est le chef administrateur. Il est une autorité locale officielle et est élu directement par les citoyens dans la plupart des *Länder* et dans les autres par le conseil du district, l'organe représentant les citoyens.

En Allemagne, la Constitution fédérale prévoit que les autorités locales font partie des *Länder* qui, dans leurs législations, définissent les règles concernant la structure et le mode de travail des autorités locales tout en respectant la garantie de l'autonomie locale stipulée dans la constitution fédérale et des *Länder*. Les *Länder* ont aussi le contrôle administratif sur les autorités locales.

- L'autorité suprême de surveillance pour toutes les autorités locales est le Ministère de l'Intérieur du *Land* concerné. Il exerce son contrôle sur les districts et villes hors district dans le cas où il n'y a pas un département administratif (*Regierungsbezirk*) dans le *Land* concerné (par exemple en Brandebourg, Thuringe, Poméranie, Schleswig-Holstein).

Le ministère de l'Intérieur est aussi l'organe qui statue en dernier ressort concernant les recours contre les décisions communales.

- Si les *Länder* ont établi des «départements administratifs» (*Regierungsbezirke*), ceux-ci exercent le contrôle sur les districts et villes hors district. Ils sont également compétents en première instance pour les recours contre les mesures de surveillance prises par les districts vis-à-vis des communes et villes.
- Le contrôle de surveillance sur les communes et villes du district demeure chez la préfecture compétente pour le district.

## **2. Types de contrôle et pouvoir des autorités de surveillance administrative**

Dans le domaine de la surveillance de l'Etat on distingue deux formes de l'action étatique: le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*.

Le contrôle *a priori* (ou préventif) intervient à un moment où les décisions communales ne sont pas encore légalement en vigueur.

Le moyen le plus courant du contrôle préventif est «l'approbation préalable» des décisions communales, c'est-à-dire certaines décisions du conseil municipal sont liées à l'approbation de l'autorité de surveillance, par exemple l'établissement des plans d'occupation des sols ou des donations ou ventes de domaine (local) public à des tiers.

L'autorité de contrôle vérifie simplement si l'action communale correspond aux lois (l'exemple de l'établissement du plan d'occupation du sol), mais elle est habilitée à porter en considération ses propres points de vue dans la procédure d'approbation – en général si la tâche est partagée entre communes et Etat.

Le contrôle *a posteriori* intervient après la promulgation et est exercé d'office ou sur demande d'un citoyen intéressé, en cas de procès, ou sur indication d'une institution de vérification des comptes. Il n'existe pas de droit (*Rechtsanspruch*) pour le citoyen, d'exiger une intervention de l'autorité de surveillance sur l'action communale.

Les autorités de surveillance sont habilitées selon le cas à des admonestations (article 112, Bay GO), directives (article 116 Bay GO), prises de décision à la place des communes (article 113 Bay GO).

Quant aux communes, elles peuvent faire appel à la décision auprès de l'autorité supérieure (Commissaire du département administratif ou ministre de l'Intérieur) afin d'obtenir un contrôle sur la légalité de la décision.

L'article 108 Bay GO établit que «Les autorités de surveillance doivent assister compréhensivement les communes dans l'accomplissement de leurs tâches, les promouvoir et protéger et renforcer la force de décision et soutenir l'auto-responsabilité des organes communaux».

Les autorités de surveillance sont tenues d'utiliser seulement exceptionnellement des mesures de contrainte. S'il y a des lacunes de l'administration communale évidentes, les autorités de surveillance sont tenues d'essayer de convaincre les autorités communales de les réparer de leur propre gré. Les autorités de surveillance sont expressément tenues de ne pas se substituer aux décisions et à la responsabilité des communes. La littérature a postulé l'impropriété d'une «surveillance d'ingérence» dans les affaires communales (*Einmischungsaufsicht*).

La surveillance doit s'orienter sans faille sur le «principe de la subsidiarité». Elle est obligée de suivre le principe de «l'amabilité envers les communes» (*Gemeindefreundlichkeit*): Selon la loi communale de la Bavière, toute interférence est interdite par l'administration de surveillance dans les actions des communes, du type juridique, économique ou autre, que les communes peuvent elles-mêmes accomplir. (Masson/Samper, article 108 Bay GO, note 9/1)

Pour le droit de la surveillance communale en Allemagne, il y a entre juristes – en partie – un débat, à savoir si l'autorité de surveillance est obligée d'intervenir si elle a constaté une infraction aux lois (ou si elle a dans ce cas une marge qui lui permettrait de la tolérer). Les lois communales des *Länder* ne sont pas dans ce cas assez précises et postulent que l'autorité de surveillance «peut» intervenir.

## **B. Procédure en cas de plainte et contrôle judiciaire**

Il est possible d'introduire des recours contre des décisions communales. Cependant, un contrôle judiciaire prend place seulement en cas de litige.

### **1. Procédure (extrajudiciaire) pré-contentieuse**

Le principal recours contre les décisions communales est l'opposition assortie d'une demande en réparation (*Widerspruch*). Il s'agit d'une procédure administrative interne qui sert à faire vérifier – avant de faire appel au tribunal – la légalité et l'opportunité d'un acte administratif d'autorisation (*begünstigender Verwaltungsakt* – par exemple permission d'exercer un commerce) ou un acte administratif de contrainte (*belastender Verwaltungsakt* – par exemple contribution à la construction du réseau (sections 68 et 69 VwGO).

L'opposition doit être transmise à la commune dans un délai de trois mois à partir de la connaissance de l'acte incriminé – par écrit ou par protocole dans la mairie.

Si la commune juge l'opposition justifiée elle répare son acte administratif et décide des frais de la procédure de plainte.

Si par contre elle maintient son point de vue, la commune établit une réponse à l'opposition (*Widerspruchbescheid*) elle-même dans les affaires des compétences propres; ou par l'intermédiaire de l'autorité supérieure (*Landratsamt* pour le district ou présidence du gouvernement pour le département gouvernemental) dans les affaires étatiques.

L'opposition (ainsi que la demande d'annulation) a généralement un effet suspensif: la décision communale ne peut devenir effective tant que le litige dure. Dans des cas fondés l'autorité publique est habilitée à exclure l'effet suspensif en ordonnant l'exécution immédiate (section 80 (1-3) VwGO), mesure contre laquelle l'intéressé peut demander «protection judiciaire provisoire» (section 80 (5-7) VwGO). Le tribunal peut alors rétablir en tout ou en partie l'effet suspensif.

S'il s'agit d'un acte administratif d'autorisation, l'intéressé peut obtenir un «ordre d'exécution provisoire» (*einstweilige Anordnung*).

### **2. Contrôle judiciaire par les tribunaux administratifs**

Après rejet de l'opposition, l'intéressé peut porter plainte devant le Tribunal administratif, dans un délai d'un mois pour:

- a. obtenir l'annulation de la décision (*Anfechtungsklage*);
- b. obtenir une nouvelle décision (*Verpflichtungsklage*).

La plainte d'inaction (*Untätigkeitsklage*) est possible sans autre forme de procédure préalable après trois mois d'inactivité de l'autorité publique.

Les frais de la procédure sont toujours à porter par la partie perdante.

D'autres recours dans la procédure judiciaire administrative sont:

- a. l'appel u Tribunal administratif d'instance (*Oberverwaltungsgericht*) ou de grande instance (*Verwaltungsgerichtshof*) ou
- b. la révision par le Tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*).

### **3. Contrôle judiciaire par les autres tribunaux**

La commune peut porter plainte et être l'objet d'une plainte devant d'autres tribunaux que les tribunaux administratifs, par ex.:

- a. tribunaux civils: en cas de requêtes de droit civil ou de droit public qui ont été expressément attribuées aux tribunaux civils, par exemple des requêtes suivant une expropriation;
- b. tribunaux du travail: en cas de litige entre la commune et ses collaborateurs (sauf les fonctionnaires);
- c. tribunaux pénaux: en cas de vérification d'une décision des communes comportant une sanction;
- d. tribunaux des finances: en cas de litige sur les impôts fonciers ou d'entreprises.

## **II. L'AUDIT**

L'auto-administration (*Selbstverwaltung*) communale comprend logiquement le droit des communes d'établir leur budget sous leur propre responsabilité («souveraineté de budget» – *Haushaltshoheit*).

Les communes sont obligées d'établir annuellement un budget, comprenant les prévisions de recettes et des dépenses et l'équilibre (système comptable). Ce budget comporte deux parties: le budget administratif énumérant toutes les dépenses courantes de l'administration (comme les dépenses pour le personnel, des affaires courantes, affaires sociales) et le budget d'investissement comprenant les investissements, en particulier pour des constructions et l'acquisition de biens.

Contrairement au budget qui prévoit les revenus et les dépenses de l'année à venir, le compte annuel (*Jahresabrechnung*) rend compte *a posteriori* des dépenses et revenus effectifs de l'année passée.

Il y a deux formes de vérification des comptes: la vérification locale (en tant qu'auto-contrôle) et la vérification supra-locale.

## A. La vérification locale

Pour la vérification locale «l'organe vérificateur» est le conseil communal ou une commission de vérification des comptes (*Rechnungsprüfungsausschuß*) avec de trois à sept membres. Une telle commission est obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants et est le seul organe local qui n'est pas présidé par le maire ou en son nom. Le président est élu au sein de ses membres (article 103, section 2 Bay GO). Il assiste – en qualité d'expert – la commission, mais est tenu de l'associer étroitement.

Dans les villes (appartenant ou non à un district) et dans les communes de plus de 20 000 habitants (30 000 en Basse-Saxe), il faut établir un bureau de vérification des comptes (*Rechnungsprüfungsamt*) ayant fonction de conseil envers la commission de vérification des comptes.

Le bureau de vérification des comptes fait partie de l'administration communale et a comme tâche d'assurer le contrôle permanent des recettes et dépenses sur la base du budget communal.

Les autres communes peuvent et devraient établir un bureau de vérification des comptes si les frais restent dans une relation appropriée à la taille de l'administration. Le bureau de vérification des comptes travaille sous la responsabilité directe du conseil communal. C'est le conseil communal qui charge le bureau de vérification des comptes des ordres de vérifications spéciales (dans quelques *Länder*, de tels ordres peuvent également venir du chef de l'administration). En exerçant ses fonctions, le bureau de vérification des comptes est indépendant et seulement lié aux lois.

L'indépendance des bureaux de vérification des comptes est assuré de plusieurs façons; le directeur du bureau et son adjoint sont obligatoirement des fonctionnaires (avec le statut très particulier des fonctionnaires en Allemagne). Ils ne peuvent être licenciés de leur poste contre leur gré qu'avec une majorité des deux tiers des voix légales du conseil communal et seulement s'ils ne remplissent pas correctement leurs fonctions. (article 104, section 2. Bay GO). Ils ne doivent pas être membres du conseil communal, ni avoir une autre position dans la commune qui ne serait pas compatible avec leur fonction de vérificateur. Les vérificateurs ne doivent pas ordonner ou exécuter de paiement de la commune. Ils ne doivent pas avoir de lien de parenté avec le chef de l'administration ni le trésorier communal. (article 104 Bay GO)

Le sujet de vérification porte sur plusieurs aspects, à savoir:

- a. Si l'administration respecte le budget annuel établi par le conseil municipal et accepté en forme abrégée comme «statut budgétaire» par l'autorité de surveillance (*Landratsamt* ou *Regierungspräsident*).
- b. Si les recettes et dépenses sont matériellement fondées et correctement calculées et si les prescriptions valables ont été respectées.
- c. Si le bilan annuel (*Jahresrechnung*) et les preuves de biens (une liste des acquisitions du budget d'investissement) ont été correctement établies.
- d. Si l'administration a agi économiquement et parcimonieusement, en particulier si la tâche aurait pu être résolue avec moins de personnel ou de finances, de façon plus efficace.

Si la vérification permet de douter, c'est au service incriminé d'apporter les informations nécessaires à l'explication. Le résultat de la vérification doit être fixé par écrit (article 103, section 2 Bay GO).

Les détails du déroulement et de la forme de la vérification (par exemple le déroulement des vérifications permanentes des caisses ou l'adjudication des travaux publics) sont réglés par les «lois communales» (*Gemeindeordnungen*) et des règlements internes aux administrations communales.

## **B. La vérification supra-locale**

La vérification supra-locale (*überörtliche Prüfung*) intègre la vérification locale des comptes qui ne garantit pas toujours une vérification compétente, complète et exempte de préjugés. Elle intervient après la vérification locale et la décision du conseil communal sur le bilan annuel.

Si une commune est membre d'une association (par exemple l'Association des communes de Bavière pour la vérification des comptes: *Bayerischer kommunaler Prüfungsverband*), cette association effectue la vérification supra-locale. Pour les autres communes, cette tâche incombe à l'institution qui exerce la surveillance légale.

Les institutions qui effectuent la vérification supra-locale n'ont pas d'autorité directe sur les communes, surtout pas de pouvoir de directive. Ces vérifications ne sont pas une action de surveillance. Les vérificateurs informent les autorités de surveillance sur les résultats et les autorités de surveillance peuvent intervenir dans les affaires communales.

C'est seulement après la vérification supra-locale que le conseil municipal est habilité à voter la décharge de l'administration de sa responsabilité financière.

A part les contrôles réguliers par la surveillance supra-locale, les institutions de la surveillance supra-locale peuvent effectuer des vérifications spéciales soit sur la demande des communes soit sur la demande des autorités de surveillance légale.

## BIBLIOGRAPHIE

### Général

Voir Schmidt-Jorzing, E: *Kommunalrecht*; Stuttgart, 1982; Stern, K.; *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*; Bd. 1, München, 1985 – Treffer, Gerd, *Kommunalpolitik*, Bamberg, 19.

Voir *Kommunale Gemeinschaftsreihe für Verwaltungsvereinfachung* (KGst). «Verwaltungsorganisation der Gemeinden». Aufgabengliederungsplan, Verwaltungsgliederungsplan. Cologne, 1979; Schmidt – Eichstätt, G; «Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben»; in: *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Püttner, G.; vol 3: *Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung*; Berlin, 1983; – Deutscher Städtetag (Ed.); *Für eine starke Kommunale Selbstverwaltung, eine Informationsschrift für die Städte in der DDR*; DST – Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 9, Köln, 1990.

### A. Contrôle juridique

Pagenkopf, H; *Kommunalrecht*, 2 tomes, Cologne, 2 / 1975-76;  
von Münch, J; (Ed); *Besonderes Verwaltungsrecht*; Berlin 7/1985.

*Décisions du Tribunal administratif VG Ansbach*, NVwZ – RR, 1991, 263, confirmé Bay VGH, Bay VBl 1992, 628).

Borchers; *Legalitätsprinzip oder Opportunitätsprinzip für die Kommunalaufsicht*, in: DöV, 1978, p.721 ff.–, également Hassel, DVBl, 1985, 697 ff.

### B. Contrôle budgétaire

Schmidt, H; *Der Haushaltsplan*, Schwäbisch Hall, 1987; – *Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages*, Cologne (Rapport annuel sur les finances locales de l'Assemblée allemande des autorités locales).



## POLOGNE<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

Le contrôle de l'action des collectivités locales en Pologne répond à la nécessité de coordonner les activités de tous les organismes publics, qu'ils soient décentralisés ou qu'ils relèvent de l'administration centrale.

Le contrôle apparaît lorsqu'il y a décentralisation, et il marque les limites de l'autonomie de l'organe contrôlé. Ainsi, le système du contrôle permet de maintenir un équilibre entre structures centralisées et structures décentralisées, dans le cadre de l'autonomie dont ces dernières jouissent.

L'objectif principal du contrôle des collectivités locales est d'assurer le respect de la loi. Le contrôle, en particulier lorsqu'il s'exerce sur les activités autonomes des collectivités locales, vise à garantir que ces activités sont conformes à la loi.

Néanmoins, le contrôle exercé par l'Etat ne se limite pas à des mesures correctrices et répressives, mais comprend également des mesures de soutien en faveur des collectivités locales et notamment l'accomplissement par les autorités de contrôle d'une fonction de conseil et d'avis.

### I. LE CONTROLE JURIDIQUE

#### A. Le contrôle administratif

La loi la plus importante en matière de contrôle est la loi sur l'autonomie locale (loi AL) du 8 mars 1990.

On trouve dans de nombreux passages de ladite loi (surtout au chapitre 10) l'expression «contrôle des activités communales». Le sens de cette expression a été défini par le Tribunal constitutionnel comme étant toute activité exécutée par les autorités locales et autres organes mentionnés dans la loi AL. Pour ce tribunal, toute tâche relevant comme telle de l'administration locale a un caractère public, en ce qu'elle vise à satisfaire les besoins des collectivités locales (dans le cas des tâches propres) ou de la société globale (dans le cas des tâches déléguées).

La loi AL prévoit le contrôle de la légalité sur les tâches propres des collectivités locales et, en outre, le contrôle de l'opportunité en ce qui concerne les tâches déléguées. Néanmoins, cette loi ne détermine pas avec suffisamment de précision les critères qui permettent d'exercer un contrôle dans le domaine des tâches déléguées. De ce fait, les possibilités d'ingérence par les organes de contrôle ne sont pas véritablement définies par la loi, et des cas extrêmement graves d'ingérence pourraient se produire en pratique.

Conformément à l'article 91 alinéa 5 de la loi AL, les règles du code de procédure administrative (ci-après désigné par l'abréviation CPA) s'appliquent au contrôle exercé par le voïvode sur les activités communales dès lors qu'il s'agit d'activités déléguées.

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est la synthèse d'une étude réalisée par le Prof. Bogdan Dolnicki, Docteur agrégé en sciences juridiques.

Le contrôle de la Chambre des comptes régionale sur les activités budgétaires des collectivités locales fait l'objet de dispositions spéciales énoncées dans la loi sur les chambres des comptes régionales du 7 octobre 1992 (ci-après désignée loi CCR). Dans les cas non prévus dans ladite loi, les règles de la loi AL et les règles du CPA s'appliquent.

## **1. Les organes de contrôle**

D'après l'article 86 de la loi AL, les organes de contrôle sur l'action des autorités locales sont: le Premier ministre, le voïvode et la Chambre des comptes régionale pour les questions budgétaires. Mais une analyse approfondie de l'article 86 en question fait apparaître qu'une compétence de contrôle est également accordée au parlement (alinéa 1 de l'article 96), aux conseils municipaux (alinéa 2 de l'article 96 et alinéa 2 de l'article 45) et au Tribunal administratif (article 93 et article 101).

Ces organes de contrôle ne font pas partie d'une structure hiérarchique. Chaque organe ne peut s'immiscer dans les activités communales que dans les cas strictement définis par la loi.

### ***Le parlement***

Le seul droit de contrôle du parlement consiste dans la faculté qu'il a de dissoudre le conseil communal. Cependant le parlement ne peut prononcer la dissolution de sa propre initiative, il ne peut le faire que sur proposition du Premier ministre (alinéa 1 de l'article 96), qui doit faire état de fréquentes violations de la Constitution ou de la loi par le conseil communal.

### ***Le conseil local***

Le conseil local peut révoquer l'exécutif local de ses fonctions en cas de violation de la Constitution ou de la loi. Le conseil local se prononce sur proposition du voïvode à la double majorité des membres et des présents.

En cas de révocation de l'exécutif, le bureau du conseil local est tenu de nommer une personne qui exercera les tâches assignées à l'exécutif ainsi révoqué.

La loi AL énonce encore d'autres droits de contrôle appartenant au conseil local. Ainsi les actes concernant la gestion de certains types de biens (biens immeubles affectés à un usage direct ou affectés directement à la satisfaction de besoins communs, objets présentant un intérêt spécial, scientifique, culturel, historique ou naturel) et la cession d'une partie de ces biens à titre gratuit requièrent l'accord du conseil local, en cas d'objection formulée par le voïvode.

### ***Le Premier ministre***

En vertu de l'article 88 de la loi AL, le Premier ministre peut s'enquérir de l'organisation et du fonctionnement de la commune. Il peut également rendre visite aux communes et prendre part aux sessions des organes communaux. Comme on le notera, ce droit à l'information est énoncé en des termes très généraux et n'exclut pratiquement aucun sujet. Il peut porter sur n'importe quelle activité de la commune.

Le Premier ministre est habilité à prendre des mesures de contrôle très rigoureuses, puisqu'il peut à la demande du voïvode, suspendre les organes communaux et nommer un commissaire qui exercera leurs fonctions, conformément à l'article 97 de la loi AL.

Il s'agit d'une mesure relevant du contrôle de l'opportunité justifiée par le constat que les organes locaux ne s'acquittent pas dûment de leurs fonctions et qu'il n'y a aucune chance de voir la situation s'améliorer rapidement.

La mesure de suspension constitue une faculté et non pas une obligation. Elle peut frapper soit l'exécutif, soit le conseil de l'administration locale pour une durée définie de deux ans au maximum.

Avant son adoption, les organes de contrôle doivent mettre en demeure les organes de l'administration locale en exigeant la présentation à bref délai d'un programme d'assainissement,

Si la tentative d'assainissement échue, le voïvode propose au Premier ministre de nommer un commissaire du gouvernement. Avant de se prononcer, le Premier ministre sollicite l'avis du conseil local. Ni la demande du voïvode, ni l'avis du conseil local ne lient le Premier ministre.

Une mesure de contrôle particulière consiste dans l'obligation par les communes de plus de 300 000 habitants de consulter le Premier ministre sur leur statut (article 3, alinéa 2 de la loi AL, en relation avec l'article 89, alinéa 1).

### ***Le voïvode***

L'article 88 de la loi AL accorde au voïvode le droit d'être informé sur les activités des communes dans des termes analogues à ceux utilisés par le Premier ministre.

### ***Le ministre***

Le ministre compétent exerce un droit de contrôle spécifique sur les organes de l'administration locale (alinéa 3 de l'article 95 de la loi AL) en ce qui concerne les tâches déléguées à l'administration locale. Ce droit comprend la possibilité de prendre une décision remplaçant la décision annulée par le voïvode. Le ministre a, en outre, le droit d'être informé de tout ce qui touche les activités de contrôle du voïvode (alinéa 2 de l'article 95 de la loi AL).

## **2. Le contrôle sur l'exercice des compétences propres des collectivités locales**

S'agissant des compétences propres des collectivités locales, l'article 90, alinéa 1 de la loi AL établit un contrôle *a posteriori* d'office. Le maire et le président du conseil local sont tenus de soumettre toute décision au voïvode dans un délai de sept jours. Le voïvode dispose d'un délai de trente jours à compter de la communication de la décision pour vérifier si la décision est conforme à la loi et dans le cas contraire l'annuler en tout ou en partie. La déclaration de nullité s'applique rétroactivement.

Le voïvode peut, en s'appuyant sur l'article 88, demander à l'administration locale tous renseignements propres à établir si la décision est conforme ou non à la loi. En outre, il peut suspendre l'exécution de la décision, lorsque celle-ci risque d'avoir des effets juridiques irréversibles ou difficilement réparables.

En cas de violation mineure de la loi, il n'est pas obligé d'annuler la décision; il peut se borner à signaler que la décision a été prise en violation de la loi, mais que ceci n'a aucune influence sur sa validité.

Lorsque l'organe de contrôle ne s'est pas prononcé sur la validité de la décision dans les trente jours où celle-ci lui a été communiquée, le Tribunal administratif, et lui seul, peut, sur la demande de l'organe de contrôle, se prononcer sur la validité de la décision. Le tribunal est investi de tous les droits de contrôle, y compris celui de suspendre la décision incriminée. Lorsqu'une année s'est écoulée depuis que la décision a été prise, sa validité ne peut plus être mise en question, sauf si l'obligation de soumettre la décision à l'organe de contrôle dans un délai de sept jours n'a pas été respectée.

La nullité doit être prononcée impérativement dans un délai d'un an. Passé ce délai, la déclaration que la décision a violé la loi est de caractère purement informatif et n'entraîne pas de conséquence juridique en ce qui concerne la validité de la décision elle-même. Conformément à l'article 160 du CPA, l'administration est néanmoins tenue d'indemniser les personnes ayant subi un préjudice du fait d'une décision illégale.

### **3. Contrôle des tâches déléguées**

On peut considérer que le contrôle touchant les tâches déléguées exécutées par les collectivités locales (implicitement prévu dans l'article 95 de la loi AL) constitue une catégorie distincte, dès lors qu'on admet, parallèlement à la légalité, d'autres critères de contrôle, comme l'opportunité, la fiabilité et le souci de l'économie.

#### ***Suspension de la décision***

Le voïvode peut suspendre l'application des décisions des organes de l'administration locale (le conseil et l'exécutif) lorsqu'il conclut que la décision est illégale ou inopportune. La décision en question est renvoyée à la collectivité locale pour un nouvel examen dans le délai que le voïvode détermine.

#### ***Annulation de la décision et adoption d'une nouvelle décision***

Lorsque l'avis du voïvode n'est pas suivi lors du réexamen d'une décision par les collectivités locales, le voïvode peut annuler la décision et la remplacer par une autre décision. Dans ce cas, il est tenu d'informer le président du conseil local et le ministre compétent. S'agissant du conseil local, cette obligation est d'ordre purement informatif; mais le ministre peut adopter une autre décision avant que celle du voïvode prenne effet. La décision du voïvode entre en vigueur après trente jours à compter de la date de sa signature.

Le voïvode recourt à des mesures de contrôle particulières en cas de violation permanente de la loi ou de la constitution par l'exécutif local. Dans ce cas, il est tenu de demander à l'exécutif local de prendre toutes les mesures requises. Le voïvode peut demander au conseil local de révoquer l'exécutif local lorsque ce dernier ne donne pas suite à cette demande.

Dans le cadre du processus de contrôle, le voïvode a le droit de proposer au Premier ministre de désigner un commissaire du gouvernement.

## **B. Le contrôle judiciaire**

Le contrôle judiciaire de l'action des collectivités locales relève de la compétence des tribunaux administratifs et des tribunaux civils.

### **1. Les tribunaux administratifs**

La loi AL et la loi portant organisation des tribunaux administratifs du 11 mai 1995 (loi TA) régissent le contrôle de ces tribunaux sur les autorités locales. Ce contrôle s'effectue, selon le cas, par quatre différentes procédures.

Plaintes concernant les décisions des organes communaux dotés du pouvoir réglementaire et plaintes concernant les décisions prises dans des cas du domaine de l'administration publique (alinéas 1.5 et 1.6 de l'article 16 de la loi TA)

En vertu de l'article 101 de la loi AL, toute personne dont les droits dans le domaine de l'administration publique ont été lésés et dont la demande d'indemnisation a été rejetée peut saisir le Tribunal administratif. La requête peut être présentée à titre individuel ou collectif. Une demande d'indemnisation est considérée comme n'ayant pas abouti lorsque l'organe de l'administration locale chargé d'examiner la décision contestée refuse d'indemniser le préjudice résultant de la violation alléguée ou ne se prononce pas dans un délai d'un mois.

Les dispositions de l'article 101 de la loi AL s'appliquent également lorsqu'un organe de l'administration locale n'accomplit pas les actes prescrits par la loi ou les tribunaux. Le Tribunal administratif peut demander à l'organe de contrôle de prendre des mesures appropriées aux frais de la commune. Puisqu'il est question ici de «cas du domaine de l'administration publique», il en résulte que les décisions administratives individuelles et les questions touchant au droit civil sont exclues en l'espèce.

Un deuxième type de plainte concernant les décisions d'organes de l'administration locale est constituée par celles présentées par l'organe de contrôle. Lorsque la nullité d'une décision d'un organe de l'administration locale n'a pas été déclarée par le voivode dans un délai de trente jours, ledit organe de contrôle peut saisir le Tribunal administratif. Celui-ci peut, en cas d'urgence, décider de suspendre l'exécution de la décision contestée.

Plaintes concernant les actes des organes de contrôle  
(alinéa 1.7 de l'article 16 de la loi TA)

La possibilité de déposer des plaintes contre les actes des organes de contrôle a pour objet de préserver l'autonomie locale. Conformément à l'article 98 de la loi AL, les décisions de l'organe de contrôle qui sont contraires à la loi peuvent faire l'objet d'un recours dans un délai de trente jours; le recours peut être exercé par la commune ou l'association communale concernée.

Le dépôt d'une plainte n'a aucun effet suspensif à l'égard de la décision incriminée. Cependant, en cas d'urgence, le tribunal peut, de son propre chef ou sur la demande d'une partie, suspendre l'exécution de la décision en question.

Plaintes concernant les avis que l'organe de l'administration locale doit recueillir  
(article 98 de la loi AL)

Conformément à l'article 89 alinéa 1 de la loi AL, la validité d'une décision d'un organe de l'administration locale peut être subordonnée à l'avis obligatoire (préalable ou postérieure à l'adoption de la décision) d'un autre organe.

L'organe de contrôle doit rendre son avis dans les quatorze jours suivant l'adoption de la décision (ou du projet). Après ce délai, l'organe de contrôle est censé avoir accepté l'acte qui lui a été soumis.

Si l'organe de l'administration locale n'accepte pas l'avis de l'organe de contrôle, il peut saisir le Tribunal administratif dans un délai de trente jours.

Conflits de compétence  
(alinéa 1 de l'article 18 de la loi TA)

En vertu de l'alinéa 2 de l'article 22 du CPA, les conflits de compétence entre un organe de l'administration locale et les organes locaux de l'administration centrale sont jugés par le Tribunal administratif.

Le tribunal statue sur ces conflits en indiquant l'organe compétent en l'espèce. En cas d'inexécution du jugement par l'une des parties, le tribunal peut lui infliger une amende (alinéa 1 de l'article 31 de la loi TA).

## **2. Les tribunaux civils**

Ils sont régis par la loi relative aux tribunaux civils du 20 juin 1985. Ils n'exercent pas un contrôle direct sur l'activité de l'administration locale, mais exercent néanmoins une certaine influence sur cette activité dans le cadre de leurs jugements en matière pénale et civile.

### ***Jugements en matière pénale***

Lorsqu'il a à connaître d'infractions commises par des élus ou fonctionnaires locaux, le tribunal juge la conduite des accusés, en prenant en considération également les critères énoncés en droit administratif. Ainsi le tribunal examine la façon dont l'élu ou le fonctionnaire a interprété ces règles et critères.

Lorsqu'il connaît d'affaires ayant trait au refus de se soumettre aux injonctions d'un organe de l'administration centrale, le tribunal doit se prononcer sur la légalité de ces injonctions.

### ***Jugements en matière civile***

Lorsqu'une partie au procès invoque le caractère illégal d'un acte administratif en tant que question préjudicielle, le tribunal est amené à se prononcer sur la validité de cet acte. S'il conclut que l'acte émane d'un organe qui n'était pas habilité à cet effet ou qui n'a pas respecté la procédure prescrite, il peut déclarer cet acte nul.

Lorsqu'un jugement du Tribunal administratif n'a pas été exécuté et qu'il en résulte un dommage, la partie lésée peut exiger d'être indemnisée par l'organe défaillant. La partie qui n'a pas obtenu réponse à sa demande d'indemnisation dans le délai de trois mois ou qui ne se satisfait pas de l'indemnisation accordée peut exercer un recours devant le tribunal civil dans les trente jours à compter de la date de la notification de cette décision (alinéas 4 et 5 de l'article 31 de la loi TA).

## **II. CONTROLE FINANCIER**

L'étude de l'audit financier des collectivités locales se limite à l'examen des fonctions des chambres régionales des comptes et du Conseil supérieur du contrôle.

### **A. Les chambres régionales des comptes**

L'alinéa 1 de l'article 62 de la loi AL confie aux chambres régionales des comptes (ci-après les chambres) le contrôle financier des collectivités locales. Les chambres sont régies par la loi du 7 octobre 1992 (ci-après désignée par l'abréviation loi CCR). Elles sont notamment chargées de l'audit financier des communes, des associations de communes et des autres entités communales. Elles contrôlent aussi les activités communales sur le plan budgétaire. Enfin, elles rendent des avis sur différentes questions.

#### ***Audit financier***

Pour ce qui est des tâches propres des collectivités locales, la loi CCR organise un audit destiné à vérifier le respect de la loi et la bonne tenue des documents. En ce qui concerne les tâches déléguées par l'Etat, l'audit ne se limite pas à la légalité, mais s'inspire tant des critères d'opportunité, de fiabilité et de bonne gestion économique que du critère de légalité.

Conformément aux articles 8 et 9 de la loi CCR, les organes chargés de l'audit établissent un rapport dans lequel ils consignent et expliquent les erreurs qu'ils ont éventuellement relevées; par ailleurs, ils informent le Premier ministre et les organes chargés de répartir les aides accordées aux collectivités locales des erreurs dans la comptabilité relative aux aides.

Les chambres effectuent un audit financier des collectivités locales tous les quatre ans au moins, qui s'ajoutent aux audits ponctuels portant sur des problèmes spécifiques. Des audits sont également réalisés à la suite, par exemple d'informations communiquées par d'autres organes de l'Etat central, ou de demandes formulées par des organes de l'administration locale faisant état d'erreurs relevées pendant l'exercice en cours.

#### ***Contrôle sur le budget et son exécution***

Les chambres régionales des comptes établissent le budget de la commune (au plus tard au 30 avril de l'exercice budgétaire) dans le domaine des tâches obligatoires (propres et déléguées), lorsque le conseil des collectivités locales n'a pas approuvé le budget au 31 mars de l'exercice budgétaire (alinéa 1 de l'article 11 de la loi CCR).

Les chambres vérifient en outre la légalité des décisions budgétaires prises par les conseils des collectivités locales, que le maire est tenu de porter à leur connaissance dans les sept jours suivant le vote.

En cas d'infraction mineure à la loi, la chambre ne déclare pas la décision budgétaire nulle, mais elle propose les corrections qui s'imposent.

En cas d'infraction grave, la chambre en informe le conseil des collectivités locales, en indiquant les corrections qui s'imposent, et ordonne d'ouvrir les crédits nécessaires, en temps voulu, pour l'exécution des tâches propres et des tâches déléguées obligatoires. Si le conseil des collectivités locales n'effectue pas les corrections susvisées, la chambre déclare la décision nulle, en tout ou en partie. Elle peut suspendre l'exécution d'une décision budgétaire qui fait l'objet d'un examen. La collectivité locale peut introduire un recours contre la décision de la chambre devant le Tribunal administratif.

Les responsables de la gestion des collectivités locales sont tenus, par la loi d'établir des rapports semestriels et des rapports annuels sur l'exécution du budget à l'intention des conseils des collectivités locales et des chambres régionales des comptes. Ces rapports analytiques sont établis à partir de rapports individuels présentés aux exécutifs des collectivités locales par les ordonnateurs ou les bureaux fiscaux.

### *Les avis*

Conformément à l'article 13 de la loi CCR, les chambres rendent des avis sur différentes questions; on peut mentionner les avis concernant:

- le projet de budget de la commune et les rapports concernant l'exécution du budget communal;
- les possibilités de remboursement de la commune (sur la demande d'une banque qui n'est pas directement dans les services budgétaires de la commune);
- les projets d'émission d'obligations communales;
- les rapports concernant les projets financiers relevant de l'administration centrale que les administrations locales ont été chargées de mener à bien;

En pratique, les organes communaux demandent aux chambres de rendre des avis sur toutes les principales questions en matière budgétaire, financière et fiscale.

## **B. Le Conseil supérieur de contrôle**

Le Conseil supérieur de contrôle (désigné ci-après par l'abréviation CSC) est régi par une loi de 1994. En tant qu'organe principal en matière d'audit, il est soumis au contrôle du parlement.

Le CSC effectue l'audit des organes de l'administration centrale, de la Banque nationale de Pologne et des entreprises publiques et autres entités administratives publiques. En outre, il effectue l'audit des organes de l'administration locale et des entreprises communales et autres entités administratives communales, par le biais du contrôle de l'exécution du budget national et de tous les autres actes juridiques accomplis par ces entités dans les domaines financier, économique, organisationnel et administratif, et ce, d'une manière très approfondie.

Le CSC effectue l'audit des collectivités locales pour ce qui est des tâches propres en se fondant sur les critères de légalité, de bonne gestion économique et de fiabilité; en ce qui concerne les tâches déléguées, l'audit s'effectue sur la base des critères d'opportunité. L'audit est réalisé sur l'ordre du parlement, sur la demande du Président de la République ou du Premier ministre, ou sur l'initiative du CSC lui-même. Il a lieu périodiquement, conformément au calendrier fixé par le parlement, mais il peut aussi être réalisé sur une base ponctuelle.

La loi relative au CSC fixe les procédures d'audit de manière très détaillée; les vérificateurs des comptes du CSC ont le droit:

- d'avoir accès librement aux bureaux et aux objets qui s'y trouvent;
- d'avoir accès à tous les documents ayant trait à l'activité des organes visés;
- d'inspecter les bâtiments et tous les éléments matériels qui permettent la réalisation de certaines activités;
- de convoquer et d'interroger des témoins;
- de demander aux membres du personnel des entités visées des explications verbales ou écrites;
- de solliciter le concours d'experts et de spécialistes;
- d'organiser des réunions avec le personnel des entités visées.

Le vérificateur des comptes du CSC présente les résultats de l'audit dans un rapport d'audit officiel. Le responsable de l'entité visée, avant d'apposer sa signature, doit faire connaître, en les justifiant, les réserves que lui inspirent les conclusions figurant dans le rapport officiel. En cas de désaccord sur tout ou partie des réserves, le vérificateur des comptes donne son avis par écrit.

Dans les sept jours suivant la réception de cette opinion, le responsable de l'entité visée fait connaître ses réserves par écrit au directeur compétent du CSC, qui les transmet pour examen à la commission de réformation composée du directeur compétent du CSC et de deux fonctionnaires chargés de contrôler la procédure d'audit. La décision que prend la commission doit être confirmée par le président du CSC.

Le CSC adresse un document faisant suite à l'audit au responsable de l'entité visée et, le cas échéant, au responsable de l'entité supérieure et aux organes compétents de l'Etat. Dans ce document figurent l'évaluation de l'activité ayant fait l'objet de l'audit, sur la base des conclusions du rapport officiel d'audit, et, lorsque des erreurs ont été relevées, des avis et des conclusions concernant les rectifications demandées. Le document peut également expliquer pourquoi il n'y a pas lieu de reproduire l'opinion de la personne responsable des erreurs qui ont été relevées.

Le destinataire du document faisant suite à l'audit est tenu, dans les quatorze jours qui suivent, de faire savoir au CSC les mesures qu'il envisage de prendre ou qu'il a prises, ou les raisons pour lesquelles aucune mesure n'a été prise.

A partir du rapport d'audit et du document faisant suite à l'audit, le CSC établit un mémoire exposant les résultats de l'audit à l'intention du parlement, du Président de la République et du Premier ministre. En outre, le CSC communique les résultats d'audits importants concernant l'activité des collectivités locales aux voïvodes compétents, aux parlements locaux et aux Conseils des collectivités locales.

Les organes chargés de l'audit, de la vérification et de l'inspection qui sont au service de l'administration centrale et des administrations locales coopèrent avec le CSC et doivent:

- présenter les résultats de l'audit au CSC, si celui-ci en fait la demande;
- effectuer un audit sous la direction du CSC et en coopération avec celui-ci;
- réaliser un audit ponctuel sur la demande du CSC.

Le fait de se soustraire à un audit du CSC ou d'entraver un tel audit est sanctionné par une peine d'emprisonnement ou par une amende.

## SUEDE<sup>1</sup>

### I. CONTROLE JURIDIQUE

#### A. Contrôle administratif

Les activités des collectivités locales comprennent des activités obligatoires régies par la loi et des activités volontaires non réglementées. Dans le premier de ces domaines, il exerce un contrôle beaucoup plus poussé sur les initiatives des collectivités locales. Cela peut très bien être observé dans la législation qui régit la gestion municipale des activités obligatoires. S'agissant des activités volontaires, le principe de l'autonomie locale constitue en quelque sorte une protection contre un contrôle étatique qui serait trop envahissant.

Les activités municipales font l'objet d'un contrôle par un certain nombre d'organes de l'Etat. Leurs pouvoirs sont divers. Certains s'efforcent de redresser les irrégularités, au besoin en imposant des amendes; d'autres se contentent d'appeler l'attention du gouvernement sur ces irrégularités; d'autres encore vont jusqu'à saisir les tribunaux.

Des lois et des règlements spéciaux régissent tout ce qui concerne le pouvoir de contrôle et la façon dont il s'exerce sur les activités municipales. Il faut mentionner à cet égard que le gouvernement peut, dans certains cas, déclarer une décision municipale nulle et non avenue. C'est le cas des décisions d'accorder aux entreprises des aides dont la Commission européenne ou la Cour européenne de justice estiment qu'elles entravent les échanges entre les Etats membres de l'Union européenne et violent donc l'article 92 du traité établissant la Communauté économique européenne. On notera que même les décisions municipales ayant force exécutoire peuvent être annulées.

#### 1. Les ombudsmen parlementaires

Il s'agit d'ombudsmen nommés par le *Riksdag* (le parlement). Les autorités municipales sont placées sous le contrôle des ombudsmen parlementaires. Toutefois, les membres des conseils municipaux ne sont pas soumis à ce contrôle.

Les ombudsmen ont compétence pour statuer sur le point de savoir si une décision des collectivités locales viole les droits civils. Les ombudsmen s'assurent que les collectivités locales respectent les lois, règlements et autres instruments et qu'ils s'acquittent de leurs obligations, et ce, à certains égards, de manière satisfaisante. Le contrôle s'exerce – surtout dans le domaine des activités volontaires – en tenant compte de la façon dont l'autonomie locale est pratiquée.

La procédure de contrôle peut être déclenchée d'office ou sur plainte. En outre, elle peut viser un contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. La pratique montre que fréquemment le contrôle est exercé à la suite du dépôt d'une plainte par des citoyens. De telles plaintes portent le plus souvent sur des manquements ou émanent d'un particulier qui estime n'avoir pas été traité correctement. Les ombudsmen effectuent aussi des inspections d'office ou d'autres enquêtes qu'ils estiment nécessaires. Chaque année, ils compilent leurs décisions les plus importantes ou les plus intéressantes dans un rapport officiel qui est remis au parlement.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est la synthèse d'une étude préparée par M<sup>me</sup> Zelmin Åberg, Directeur, ministère de l'Intérieur.

Les ombudsmen statuent sur le point de savoir si une collectivité locale, un représentant ou un fonctionnaire ont violé certaines dispositions ou commis un autre manquement. Ils ont également le pouvoir de faire des recommandations visant à promouvoir une application correcte et uniforme de la loi. Dans certains cas, l'ombudsman peut faire office de procureur spécial et le traduire devant un tribunal.

Les déclarations ou recommandations des ombudsmen sont souvent invoquées au titre de la jurisprudence et comme telles, elles ont une influence remarquable sur la façon dont les collectivités locales s'acquittent de leurs obligations.

En raison de leur nature déclaratoire, il n'existe aucune voie de recours contre ces décisions ou recommandations.

## **2. Le Chancelier de justice**

Le Chancelier de justice joue à l'égard des communes et des conseils départementaux un rôle de contrôle semblable à celui joué par les ombudsmen et il y a, à cet égard, un certain chevauchement.

Le chancelier est chargé, entre autres, du contrôle spécial prévu par la Constitution en ce qui concerne la liberté de la presse et la liberté d'expression. Il a également des pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés en vertu de la loi sur le traitement informatisé des données. Ces domaines présentent un intérêt spécial pour le secteur municipal.

La procédure de contrôle et les pouvoirs du Chancelier de Justice sont les mêmes que ceux des ombudsmen parlementaires. Chaque année, le Chancelier compile les décisions les plus importantes ou les plus intéressantes dans un rapport officiel qui est remis au gouvernement. Comme dans le cas des ombudsmen, en raison de leur nature, il n'existe pas de voies de recours contre les déclarations ou recommandations du Chancelier qui sont fréquemment considérées comme faisant jurisprudence.

## **3. Les commissions administratives départementales mises en place par l'Etat**

D'après la loi, les commissions administratives départementales et leurs sections spéciales exercent un contrôle pour s'assurer que les communes remplissent leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans des lois spéciales régissant le secteur des activités obligatoires. En plus, les commissions jouent également un rôle de coordination pour de nombreuses activités ayant le département pour cadre géographique, par exemple l'aménagement du territoire.

La procédure de contrôle peut être déclenchée d'office ou sur plainte et elle peut viser le contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. Toutefois, la forme la plus courante de contrôle consiste dans des inspections menées d'office. Les commissions entretiennent un dialogue continu avec les autorités municipales en vue d'améliorer la gestion courante des activités.

Dans certains domaines, notamment la protection de l'environnement et de la santé, les commissions sont habilitées à imposer des amendes pour redresser la situation. En termes plus généraux, elles peuvent informer le gouvernement des manquements.

Différentes lois spéciales précisent les cas où il est possible d'introduire un recours contre une décision d'une commission. Dans certains cas, on peut former un recours auprès des tribunaux administratifs; dans d'autres cas, on peut en appeler directement au gouvernement.

#### **4. Le Comité de l'éducation nationale**

Le Comité de l'éducation nationale contrôle la façon dont les communes réalisent les objectifs nationaux décidés par le parlement et précisés dans des lois, règlements, programmes scolaires et programmes de cours. Il oriente les activités scolaires vers la réalisation de ces objectifs, et il évalue la portée des activités scolaires, les conditions dans lesquelles elles se déroulent et les résultats obtenus.

La procédure de contrôle comporte des inspections et autres formes d'examen, ainsi que des initiatives prises à la suite de plaintes formelles. Elle vise le contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. Le comité fait des recommandations et entretient un dialogue continu avec les communes. Dans ce secteur, on attend des communes qu'elles veillent à contrôler elles-mêmes leurs activités, et on travaille en ce sens en coopération avec le comité.

Le comité fait des recommandations, mais il ne peut pas recourir à la force pour contraindre les communes à agir. Cependant, il est en mesure d'informer le gouvernement de tout manquement.

Dans ce contexte, il est précisé à la section 15 du chapitre 15 de la loi sur l'enseignement (1985:1100) que le gouvernement dispose de pouvoirs spéciaux à l'encontre des communes qui ne remplissent pas leurs obligations. Le gouvernement peut leur adresser des injonctions particulières ou apporter les corrections qui s'imposent aux frais desdites communes. Pratiquement, les frais encourus pour faire ces corrections sont déduits des subventions de l'Etat destinées aux communes visées.

Le comité n'ayant pas de pouvoir décisionnel sur les communes, il n'existe pas de règles en matière de recours. Il n'y a pas de recours contre les mesures susvisées relatives aux subventions prises par le gouvernement.

#### **5. Office national de la santé et du bien-être**

L'Office national de la santé et du bien-être est l'organe le plus important chargé par le gouvernement de tout ce qui concerne le bien-être social, la santé, les soins médicaux et les soins dentaires. Il est particulièrement chargé d'examiner l'évolution qui se dessine dans les domaines mentionnés et d'évaluer celle-ci en tenant compte de la qualité, de la sécurité et des droits des citoyens. De plus, il exerce un contrôle spécial sur les agents du secteur des soins de santé et des traitements médicaux.

L'office publie des orientations et des directives concernant les différents domaines relevant de son autorité. Ces orientations et directives exercent une grande influence sur le comportement des autorités. Parfois, les tribunaux s'y réfèrent lorsqu'ils examinent des questions dans ce domaine.

La procédure de contrôle peut être déclenchée d'office ou sur plainte et elle peut viser un contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. L'office ne dispose d'aucun pouvoir à l'encontre des communes, sauf en ce qui concerne le personnel travaillant dans le secteur des soins de santé et des soins médicaux. Dans ce domaine, l'office est tenu de signaler les manquements à un organe spécial de contrôle (le Comité national de discipline médicale). En outre, l'office peut en toute circonstance signaler des manquements au gouvernement.

L'office n'ayant aucun pouvoir décisionnel vis-à-vis des communes, il n'y a pas de règles en matière de recours.

## **6. Le Comité national de l'informatique**

Le Comité national de l'informatique examine les questions concernant le traitement automatique de l'information. (Il édicte également des règles générales et particulières et fait des recommandations concernant l'exploitation du traitement automatique de l'information). Il délivre des autorisations permettant d'utiliser le traitement automatique pour la tenue de registres ou pour les banques de données. Le comité est chargé de contrôler tout ce qui concerne l'exploitation des données. Il doit veiller en particulier à ce que l'utilisation du traitement automatique de l'information ne compromette pas l'intégrité personnelle des citoyens.

La procédure de contrôle peut être déclenchée d'office ou sur plainte et elle peut viser le contrôle tant *a priori* qu'*a posteriori*. Le contrôle est normalement effectué à la suite de plaintes de particuliers faisant état de certains manquements, et ce, par le biais d'inspections d'office et autres investigations que le comité juge nécessaires.

Le comité a le droit d'accès aux services municipaux de traitement automatique d'informations, ainsi qu'aux documents concernant le traitement, et il peut prendre des dispositions en vue d'une inspection du matériel. Lorsque la protection des données n'est pas assurée, le comité peut interdire tout autre traitement automatique de l'information ou retirer une permission qu'il avait accordée. Il peut imposer des amendes.

La loi sur le traitement de l'information contient également des dispositions en matière de sanctions et de dédommagement. Ces questions sont du ressort des procureurs et des tribunaux civils. Les décisions du comité à l'égard des communes peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs.

### **B. Le contrôle judiciaire**

#### **1. Juridiction compétente**

La plupart des décisions des communes et des conseils départementaux peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Dans certains cas, le recours est formé devant un tribunal administratif, dans d'autres devant un tribunal ordinaire, et dans d'autres cas encore devant une juridiction particulière. Les décisions qui peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire sont précisées dans la loi sur l'administration locale et dans un grand nombre de lois spéciales.

Le pouvoir des différents tribunaux à l'égard d'une décision municipale dépend du type de contrôle exercé par les tribunaux. Lorsque seule la légalité est examinée, le tribunal ne peut qu'annuler la décision, sans pouvoir dicter une autre décision. Lorsque le contrôle porte également sur l'opportunité, le tribunal peut dicter une autre décision. Dans certains cas, par exemple dans des actions en dommages-intérêts, le tribunal peut réduire le montant du dommage à indemniser. Parfois, le tribunal peut imposer une amende en cours de procédure pour sanctionner une désobéissance de la part d'une partie. Dans des cas particuliers, le tribunal a également le droit de suspendre l'exécution d'une décision municipale.

Les communes et les conseils départementaux sont habilités à faire appel d'une décision d'un tribunal. Un appel d'une décision des juridictions administratives est possible devant la Cour d'appel administrative et la Cour administrative suprême. Un appel d'une décision de la juridiction civile est possible devant le tribunal de district, la Cour d'appel et la Cour suprême.

### *Les tribunaux administratifs*

Un principe administratif traditionnel veut que les tribunaux administratifs ne peuvent connaître que des affaires pour lesquelles la loi leur confère expressément compétence. C'est ce que font de nombreuses lois régissant le secteur des activités obligatoires. Le même principe vaut pour les tribunaux spéciaux créés par le législateur pour connaître des affaires concernant un domaine particulier, comme les tribunaux du travail et le tribunal du marché, dont la compétence est régie en conséquence par une loi spéciale.

Les tribunaux administratifs examinent la légalité (évaluation de la légalité) ou tant la légalité que l'opportunité d'une décision (procédure administrative, procédure civile). La procédure du contrôle judiciaire est exposée dans la loi sur la procédure administrative (1971:291).

### *Les tribunaux ordinaires*

Les tribunaux ordinaires ont une compétence étendue, en ce sens qu'ils peuvent connaître d'une gamme étendue d'affaires y incluses les affaires criminelles. Le cadre des affaires pénales est défini indirectement au travers de la réglementation pénale. Il est difficile de faire le tour, dans le présent contexte, de toutes les affaires civiles. Les tribunaux ordinaires peuvent être saisis d'un très grand nombre d'affaires contentieuses impliquant les communes. Le code de la procédure judiciaire règle la procédure du contrôle juridique.

### *Les tribunaux spéciaux*

Les tribunaux spéciaux chargés de dire le droit examinent certains problèmes juridiques énoncés dans la loi en conformité avec des procédures spécifiques.

Il n'existe pas de cour constitutionnelle en Suède. Les tribunaux ont le droit de refuser d'appliquer les lois qu'ils estiment contraires à la Constitution.

## **2. Les procédures principales**

### *Le contrôle de la légalité*

Le chapitre 10 de la loi sur l'administration locale est intitulé «Contrôle de la légalité». Dans la section 1 de ce chapitre, il est stipulé que tout ressortissant d'une commune ou d'un conseil départemental a le droit de contester la légalité des décisions de la commune ou du conseil départemental en introduisant un recours devant le Tribunal administratif départemental.

Lorsque le tribunal décide que la décision incriminée est illégale, celle-ci est annulée, mais le tribunal ne peut pas lui substituer une autre décision, car cela irait à l'encontre de l'autonomie locale.

Il s'agit en quelque sorte d'une action civile (*actio popularis*). L'objectif de cette procédure est de permettre aux citoyens de contrôler la légalité des décisions de l'administration.

Conformément à la section 3, les dispositions du chapitre 10 ne s'appliquent pas lorsque des dispositions spéciales en matière de recours sont prévues par la loi ou par des instruments légaux et en réalité, des lois spéciales contiennent un grand nombre de pareilles dispositions.

Les décisions contre lesquelles il est possible d'introduire un recours sont les décisions prises par une assemblée, un comité ou un organe mixte, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une décision de caractère purement préparatoire ou purement exécutif, et par les vérificateurs des comptes (concernant leur administration).

La décision contestée ne peut être cassée que pour les motifs suivants: elle est irrégulière; elle n'est pas de la compétence de la commune ou du conseil départemental; il y a eu excès de pouvoir; la décision viole la loi ou un règlement. Lorsque l'erreur n'a pas eu d'incidence sur le résultat, il n'y a pas lieu de casser la décision. Il en va de même lorsque, à la suite d'événements survenus postérieurement, la décision a cessé d'être pertinente.

Lors de l'examen du recours, il ne peut être tenu compte que des circonstances invoquées par le requérant dans le respect des délais prescrits. Si une décision qui a acquis force exécutoire et qui a déjà été appliquée a été annulée par un tribunal, l'organe qui a pris la décision doit prendre les mesures qui s'imposent au niveau de l'exécution, pour autant que cela soit possible.

Si le Tribunal administratif déboute le requérant, seul celui-ci peut faire appel de cette décision. Si le Tribunal administratif annule une décision ou interdit d'exécuter celle-ci, la commune, le conseil départemental et les membres de l'une ou de l'autre peuvent faire appel de la décision (section 14).

### ***La procédure administrative***

Les recours administratifs ne sont possibles qu'à l'encontre de décisions qui se fondent sur la législation régissant le secteur des activités obligatoires. Ces décisions comportent l'exercice de l'autorité publique et traitent des bénéfices et droits des particuliers.

Dans le cadre de la procédure administrative, le tribunal dispose de pouvoirs plus étendus que dans le cas du contrôle de la légalité. Il peut examiner une décision du point de vue tant de la légalité que de l'opportunité. Il peut également remplacer la décision incriminée par une autre décision. Du point de vue de la commune, ce type de recours représente un contrôle plus étendu de la part de l'Etat que les autres types de recours.

Tout le monde ne peut pas faire appel de pareilles décisions municipales. En effet, seules les parties directement concernées peuvent faire appel de ces décisions et seule la partie qui est déboutée peut faire appel de la décision du tribunal.

### ***La procédure des cas civils***

Une commune peut poser des actes en trois différents rôles: en qualité d'autorité, de personne morale ou d'employeur. Des actions civiles sont formées surtout dans les deux derniers cas.

Le tribunal peut connaître des différends portant sur des redevances dues aux communes, de demandes de dommages-intérêts ou de différends portant sur des contrats. Dans tous ces cas, il s'agit presque toujours de régler un différend d'ordre juridique. Dans certains cas, le tribunal peut imposer des amendes; parfois, il peut même prononcer la nullité d'un acte ou d'une mesure. Parfois, lorsque les parties parviennent à un accord, le tribunal peut confirmer celui-ci par une décision de justice.

Dans toutes ces affaires, la commune et le conseil départemental interviennent au même titre que n'importe quelle partie privée. Ils ont donc le droit de former un recours contre la décision du tribunal.

### ***Procédures pénales***

Conformément à la loi, une personne morale ne peut pas être frappée d'une peine comme telle. Ainsi, une commune ou un conseil départemental ne peuvent être condamnés à une peine d'emprisonnement. Cependant, les élus locaux et les fonctionnaires sont tenus personnellement responsables et peuvent être condamnés pour des infractions commises dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. C'est le cas des infractions de caractère économique comme l'abus de confiance, le détournement de fonds, la corruption ou des infractions ayant trait à l'exercice de l'autorité publique (manquement aux devoirs de la charge/faute). Dans tous ces cas, il est possible de déclencher une procédure pénale, et celle-ci ne différera pas des procédures pénales en général.

## **II. L'AUDIT**

### **A. Le cadre général**

#### **1. Régulation de la discipline financière des collectivités locales**

Le chapitre 8 de la loi sur l'administration locale de 1991 traite de la gestion économique. Il comporte des dispositions concernant les objectifs de la gestion économique, l'administration des fonds, le budget et le processus budgétaire, les dépenses pendant l'exercice fiscal, l'interdiction d'hypothéquer, ainsi que la comptabilité.

Il incombe au comité exécutif, conformément à la section 4 du chapitre 6, de veiller à l'administration financière.

Les communes et les conseils départementaux doivent veiller à une bonne gestion économique (section 1). Cela signifie, par exemple, qu'une saine gestion des fonds doit se traduire par un bon rendement et une sécurité adéquate (section 2).

Le conseil est tenu d'élaborer un règlement concernant la gestion des fonds locaux, y compris des règles en matière d'investissement et d'emprunt. Il ne faut pas perdre de vue que les fonds proviennent essentiellement des ressortissants de la commune ou du conseil départemental, qui sont en droit de supposer que les fonds seront utilisés pour financer les prestations courantes.

La loi sur l'administration locale stipule en des termes très généraux les principales obligations en matière de gestion économique. Ces règles générales seront donc précisées par l'assemblée (sections 3 et 23). Ainsi, il est courant de prévoir une réglementation générale pour les transactions financières, les investissements, les emprunts et les marges de risque. Les communes et les conseils départementaux sont relativement libres et également en ce qui concerne leur comptabilité et la présentation de leur rapport annuel. Contrairement à ce qui est le cas du secteur privé, il n'existe pas de règlement applicable à la comptabilité. La loi sur l'administration locale se contente d'esquisser le cadre de la comptabilité.

Conformément à la section 4, les communes et les conseils départementaux élaborent chaque année un budget pour l'année civile suivante. Ce budget est un instrument extrêmement important pour piloter le développement économique et assurer son suivi.

La loi n'impose pas de présenter un budget en équilibre. Il n'est cependant pas souhaitable de présenter d'année en année un budget en déséquilibre. Cela n'est pas conforme à une bonne gestion économique.

Le budget doit contenir un programme de travail et de gestion économique pour l'exercice fiscal (section 5). Le plan doit indiquer le taux d'imposition et les modalités de financement des prestations. Il doit également indiquer la façon dont les dépenses seront financées et contenir des prévisions économiques d'ici à la fin de l'exercice fiscal. Il doit aussi comporter un plan économique triennal dans lequel l'exercice fiscal correspondra à la première année.

Le budget doit être adopté par l'assemblée avant la fin de novembre (section 8). Si, pour des raisons particulières ceci n'est pas possible, l'assemblée doit néanmoins fixer le taux d'imposition avant la fin de novembre. Dans ce cas, le budget doit être adopté avant la fin de décembre (section 9). L'assemblée peut retenir un taux d'imposition différent de celui décidé précédemment, s'il existe des raisons de prendre une telle décision.

Si l'assemblée décide d'inscrire un objet de dépense pendant l'exercice fiscal, cette décision doit également préciser comment la dépense sera financée (section 12). Cette disposition oblige l'assemblée à ne jamais perdre de vue le financement des dépenses inscrites et cela répond au principe de la bonne gestion économique.

Par principe, il est interdit aux communes et aux conseils départementaux d'hypothéquer leurs biens pour garantir une créance (section 13). Cette interdiction doit être mise en relation, entre autres, avec le principe selon lequel les collectivités locales suédoises ne peuvent faire faillite, en tout cas pas aussi longtemps qu'elles auront le droit de percevoir des taxes. Lorsqu'elles acquièrent des biens, cependant, elles peuvent assumer la responsabilité d'emprunts contractés antérieurement en donnant ces biens en garantie.

## **2. La comptabilité et la gestion financière**

Le comité exécutif et les autres comités doivent tenir constamment à jour la comptabilité des fonds qu'ils gèrent (section 14). La loi sur l'administration locale se contente de fournir un cadre et ne comporte pas une réglementation détaillée de la comptabilité des communes et des conseils départementaux. Cependant, les entreprises municipales sont tenues, elles, de respecter la législation en matière de comptabilité commune à toutes les entreprises privées.

Le comité exécutif fixe la date à laquelle les autres comités sont tenus de présenter au comité exécutif un rapport sur leur gestion financière pendant l'exercice fiscal écoulé (section 15). Après communication des comptes des autres comités, le comité exécutif clôt les comptes par un relevé annuel dont la synthèse est présentée dans un rapport annuel (section 16).

Le rapport annuel est présenté à l'assemblée et aux vérificateurs des comptes dès que possible et au plus tard le premier juin de l'année qui suit l'exercice sur lequel porte le rapport (section 19). Le rapport annuel doit être approuvé par l'assemblée. Au préalable, il faut que l'assemblée ait donné quitus aux responsables (section 20).

Le rapport annuel doit présenter clairement le résultat des activités, leur financement et le résultat économique en fin d'exercice (section 17). Il doit permettre à l'assemblée d'établir si les comités ont respecté les orientations générales et les objectifs politiques qu'elle leur a fixés. Le rapport doit également contenir des précisions concernant les biens gagés et le passif exigible.

Le rapport doit également porter sur les activités municipales réalisées dans le cadre d'une société à responsabilité limitée, d'une fondation, d'une association enregistrée, d'une association sans but lucratif ou d'un partenariat commercial et cela comporte une comptabilité consolidée. Cela s'explique par le fait que les communes, les conseils départementaux et les entreprises communales sont pratiquement considérés comme une seule et même entité économique du point de vue décisionnel, l'assemblée assumant en dernière analyse la responsabilité économique et politique. Aussi les élus locaux doivent-ils avoir la possibilité de se faire une opinion sur l'ensemble des engagements économiques auxquels il a été souscrit.

Le rapport annuel doit être élaboré conformément aux principes comptables généralement admis (section 18) qui sont interprétés par un comité comptable créé par l'Association suédoise des collectivités locales et la Fédération des conseils départementaux suédois. Ce comité doit faire le point sur ce qu'il est convenu de considérer comme les principes comptables généralement admis et à ce jour, les recommandations du comité ont été très bien suivies.

L'évolution observée dans le secteur privé a également influé sur les principes comptables dans le secteur communal. En réalité, celui-ci s'efforce de se conformer aussi étroitement que possible à la législation en matière de pratiques comptables en vigueur dans les entreprises privées.

Les collectivités locales appliquent les mêmes règles et principes comptables que le secteur privé en ce qui concerne la base de l'exercice pour les dépenses et les recettes, et les modèles utilisés pour présenter une situation financière dans les comptes annuels à partir de relevés de recettes, de bilans et de relevés présentant les modifications intervenues dans la position financière. Mais en outre, ils disposent d'une assiette de l'impôt, ce qui leur assure un flux de revenus.

On envisage d'élaborer une loi spéciale sur la comptabilité dans le secteur municipal, afin d'assurer une plus grande conformité et cohérence des pratiques.

### **3. La base juridique de l'audit**

L'audit des collectivités locales est régi par les dispositions du chapitre 9 de la loi sur l'administration locale, dispositions qui, à l'instar de celles qui régissent la gestion économique, présentent un caractère très général. Elles sont en quelque sorte une codification des pratiques en matière d'audit qui se sont dégagées ces dernières années au sein des collectivités locales.

La section 18 stipule que l'assemblée peut arrêter une réglementation plus détaillée. Les collectivités locales peuvent adapter cette réglementation aux conditions locales, pourvu que cela se fasse en conformité avec ce qu'il est convenu d'appeler les règles généralement admises en matière d'audit. Ces dernières ne sont pas définies par la loi et sont le reflet des principes et pratiques en matière d'audit acceptés traditionnellement par les vérificateurs des comptes professionnels du secteur privé. A beaucoup d'égards, ces règles correspondent aux règles en matière d'audit définies par l'Institut suédois des experts-comptables et elles évoluent dans le temps car elles résultent d'une interaction entre les théories, la pratique, la législation et les adaptations réalisées par les différentes communes.

L'Association suédoise des collectivités locales et la Fédération des conseils départementaux ont élaboré des recommandations en vue d'un règlement local de l'audit fondé sur les règles généralement admises en matière d'audit, et elles ont également exposé comment elles interprètent le substrat desdites règles. Presque toutes les communes et tous les conseils départementaux ont suivi ces recommandations.

La loi sur l'administration locale ne précise pas les règles d'audit applicables aux entreprises municipales. La vérification des comptes se fait conformément aux règles applicables aux sociétés privées. Les vérificateurs des comptes élus sur le plan local doivent cependant s'assurer que les rapports annuels présentés aux communes et aux conseils départementaux comportent des renseignements concernant les activités communales réalisées par les entreprises communales (section 17 du chapitre 8). Ainsi, les vérificateurs des comptes sont habilités à donner une appréciation générale des entreprises dans le rapport d'audit.

Les vérificateurs des comptes élus sur le plan local ne sont pas automatiquement chargés de vérifier les comptes des entreprises municipales. A ce propos, conformément à la section 17 du chapitre 3, l'assemblée doit nommer au moins un vérificateur des comptes pour chaque société à responsabilité limitée ou fondation appartenant en totalité à la commune ou au conseil départemental, parallèlement aux vérificateurs élus par l'assemblée générale annuelle des actionnaires. Il est loisible à l'assemblée de désigner comme vérificateur des comptes un des vérificateurs élus sur le plan local. Cela permet de coordonner la vérification des comptes de la commune ou du conseil départemental et des comptes de leurs entreprises afin de permettre de leur donner des orientations et de mieux suivre leurs activités. Cela est nécessaire, car la collectivité locale assume pour l'essentiel la responsabilité politique et économique des activités menées par ses entreprises.

## **B. La vérification des comptes**

### **1. Organes chargés de l'audit**

L'audit des collectivités locales est réalisé par des vérificateurs des comptes de l'administration locale qui sont élus sur une base politique par l'assemblée (section 8 du chapitre 3 et sections 1 et 2 du chapitre 9); c'est-à-dire qu'ils sont recrutés parmi les membres des communes, désignés par les partis politiques et élus par l'assemblée. Les années où se tiennent des élections locales générales à travers le pays, l'assemblée nouvellement élue est tenue d'élire au moins trois vérificateurs des comptes et le même nombre de suppléants pour un mandat de quatre ans.

Toutes les personnes éligibles aux élections locales sont éligibles au mandat, tandis que les personnes employées par une commune ou un conseil départemental comme responsables principaux ne sont pas éligibles (section 6 du chapitre 4). En pratique, c'est le cas même d'une personne responsable d'une administration relevant du domaine d'activité d'un comité.

Une personne qui doit rendre des comptes à la commune ou au conseil départemental ne peut pas être:

- vérificateur des comptes ou vérificateur suppléant des activités au sujet desquels elle doit rendre des comptes;
- elle ne peut pas prendre part à l'élection d'un vérificateur ou d'un suppléant chargés d'inspecter de telles activités;
- ni intervenir lorsqu'il s'agit de donner quitus (section 4 du chapitre 9).

Cela s'applique également au conjoint, cohabitant, parent, enfant, frère ou sœur de la personne devant rendre des comptes ou à toute autre personne ayant des liens étroits avec elle.

La mission d'audit est une forme très spéciale de mission fondée sur la confiance. Les vérificateurs sont considérés comme le bras droit de l'assemblée, lorsqu'il s'agit de contrôler les activités des collectivités locales. Ils ont toujours été considérés comme un pilier de la démocratie et un élément important de l'autonomie locale. Ils sont un instrument interne du contrôle démocratique local, et il est arrivé que cet instrument remplace les contrôles étatiques planifiés.

Ce système est fondé sur une longue tradition, avec comme arrière-plan le principe de l'autonomie locale. Pas plus l'Etat qu'aucun organe dépendant de lui ne participent au contrôle ou à la surveillance des vérificateurs des comptes élus sur le plan local.

Les vérificateurs des comptes élus sur une base politique sont un organe distinct indépendant des autres comités de l'administration locale. Pour que le système fonctionne, ils doivent pouvoir opérer en toute indépendance et sans aucun parti pris. Ils doivent également avoir des ressources économiques suffisantes. Les vérificateurs sont personnellement responsables de l'administration sur laquelle porte l'audit, sauf disposition contraire de l'assemblée (section 12). Les décisions prises par les vérificateurs en ce qui concerne leur administration sont consignées dans un compte rendu (section 13).

Les vérificateurs élus sur une base politique peuvent faire appel à des vérificateurs des comptes professionnels. Il arrive fréquemment que les vérificateurs élus sur le plan local fassent appel aux services auxiliaires de comptables professionnels ou de sociétés d'audit.

Comme indiqué plus haut, l'assemblée doit élire au moins trois vérificateurs des comptes chargés d'inspecter les activités. Il n'est pas obligatoire que chacun des trois vérificateurs inspecte toutes les activités. En pratique les vérificateurs peuvent assumer collectivement la responsabilité de l'audit de tous les comités ou ils peuvent charger certains d'entre eux de l'audit de certains organes seulement. Ils peuvent se répartir les tâches entre eux. Ce que la loi exige, c'est que pour chaque activité devant être inspectée, il y ait au moins trois vérificateurs disponibles à cet effet. Cela signifie en pratique que l'assemblée peut élire plus de trois vérificateurs, de telle façon que les vérificateurs puissent se répartir les tâches de la manière la plus appropriée, pour tenir compte, par exemple, de certaines incompatibilités.

Chaque vérificateur accomplit sa tâche de son côté, indépendamment de ses collègues (section 6) et a le droit d'émettre sa propre opinion dans le rapport annuel.

D'après la Constitution, les vérificateurs des comptes du parlement ont le droit de vérifier l'utilisation des subventions spécifiques de l'Etat. Cependant, aujourd'hui, comme la plupart des subventions d'Etat ont un caractère général, le droit de vérifier la façon dont les subventions sont utilisées est des plus limité. Lorsque cette inspection a lieu, elle n'a cependant jamais pour effet d'enlever cette responsabilité des mains des vérificateurs élus sur le plan local.

## **2. Portée de l'audit**

Les tâches d'audit comportent habituellement deux volets: l'audit financier (vérification des documents comptables) et l'audit de gestion (analyses opérationnelles). Les vérifications portent ainsi non seulement sur les chiffres, mais également sur l'efficacité. On note une tendance croissante dans

cette dernière direction. Aussi, une partie très importante de la mission des vérificateurs des comptes consiste à contrôler l'efficacité et de s'assurer que les activités sont exécutées en consonance avec leur objectif. Les vérificateurs doivent également s'assurer que les activités et les pouvoirs des communes et des conseils départementaux sont conformes aux objectifs généraux définis par l'assemblée.

Les tâches des vérificateurs sont énumérées aux sections 7 à 9 du chapitre 9. Les vérificateurs doivent inspecter, dans la mesure requise par les règles généralement acceptées, toutes les activités qui se déroulent dans la sphère d'activité des différents comités. Ils n'ont pas le pouvoir de réaliser un audit de l'assemblée ou d'effectuer l'audit des entreprises municipales prévus par la loi. Ils peuvent cependant faire des observations générales sur la situation de celles-ci.

Les vérificateurs examinent le point de savoir si les activités ont été exécutées de manière adéquate et satisfaisante du point de vue économique, si les comptes sont exacts et honnêtes et si le contrôle réalisé au sein du comité et des comités de rédaction de l'assemblée est suffisant.

La loi sur l'administration locale ne dispose pas que les vérificateurs des comptes doivent également contrôler la légalité des activités, tant des activités obligatoires que des activités non obligatoires. Mais il est clair que cette tâche se rattache à leur mission.

Le mandat des vérificateurs ne s'étend pas aux questions ayant trait à l'exercice de l'autorité par rapport à une personne donnée, sauf lorsque de telles affaires ont entraîné une perte économique pour la commune ou le conseil départemental ou lorsque l'inspection est entreprise d'un point de vue général. Pareille inspection vise à contrôler les tâches courantes faisant partie de la gestion des affaires. Cette disposition s'explique par le fait que les particuliers ont toujours le droit de saisir les tribunaux lorsqu'ils contestent une décision ayant trait à l'exercice de l'autorité.

### **3. Fréquence du contrôle et procédure de l'audit**

Chaque année civile doit faire l'objet d'un contrôle distinct. L'audit doit être effectué en permanence et systématiquement pendant toute l'année, afin d'avoir une vue d'ensemble des activités, de la comptabilité, de l'efficacité et de la sécurité interne, ainsi que de la vulnérabilité, de manière à recueillir des matériaux pour l'établissement du rapport d'audit. Les différentes inspections qui ont lieu pendant l'année doivent permettre de redresser le cap immédiatement. L'examen final ne peut avoir lieu qu'une fois le rapport annuel présenté à l'assemblée, à l'issue de l'année sur laquelle porte l'examen. Le résultat de toutes les inspections est présenté à l'assemblée une fois par an dans le rapport d'audit.

Ce rapport doit contenir une déclaration aux termes de laquelle les vérificateurs recommandent ou non d'approuver les comptes. Comme indiqué plus haut, le rapport annuel peut comporter des opinions dissidentes. Lorsqu'une réserve est formulée, cela doit être indiqué dans le rapport (section 15).

Il appartient ensuite à l'assemblée d'examiner ce que l'ensemble des vérificateurs ont écrit dans le rapport annuel et de décider de suivre ou non leurs suggestions.

Les comités ont le droit de donner leur opinion au sujet d'une remarque.

L'assemblée doit recevoir des éclaircissements au sujet des réserves formulées dans le rapport. Elle devra ensuite décider, lors d'une réunion qui se tiendra avant la fin de l'année suivant l'exercice sur lequel porte le rapport, si elle donne quitus ou si elle s'y refuse (section 16).

La mission des vérificateurs des comptes se termine officiellement le jour où l'assemblée examine la question du quitus.

Comme les vérificateurs des comptes agissent au nom de l'assemblée, il doit y avoir entre celle-ci et eux un dialogue et un échange d'informations continues. Il est donc recommandé d'organiser des réunions périodiques entre les vérificateurs et la présidence de l'assemblée, par exemple, de manière à informer celle-ci de leurs activités et de leurs méthodes de travail.

La loi sur l'administration locale précise que les vérificateurs doivent présenter un rapport annuel à l'assemblée, mais cela ne les empêche pas de soulever certaines questions devant l'assemblée, lorsque ces questions relèvent de leur mandat, mais pas lorsque leur inspection a mis en lumière certains points de désaccord, lesquels doivent être présentés dans le rapport annuel. Les communes et conseils départementaux suédois pratiquent depuis longtemps ce qu'on appelle l'audit positif, lequel n'a jamais été prévu par la loi. Ainsi les vérificateurs ont la possibilité de donner à tout moment des avis et des orientations et de faire des observations et remarques qui peuvent aboutir à des mesures correctives, alors même que l'audit est en cours. Cependant, ils ne peuvent à aucun moment être associés activement à la gestion des activités.

Les vérificateurs des comptes n'ont pas la possibilité d'examiner toutes les activités de manière très approfondie. La planification annuelle est un instrument extrêmement important pour eux, car les activités des communes sont des plus nombreuses. Lorsqu'ils planifient leur travail, ils doivent décider de l'ampleur, de l'objectif poursuivi et de la priorité à assigner pour l'examen de chacune des activités. Ils peuvent également tenir compte de l'importance que les activités présentent pour les habitants et des risques qui y sont liés. Pour être en mesure de porter un jugement sur ces facteurs, les vérificateurs doivent avoir une bonne connaissance des activités communales et avoir accès à l'information. C'est une des raisons pour lesquelles les comités, les fonctionnaires et les comités de rédaction de l'assemblée doivent fournir aux vérificateurs toutes les informations requises aux fins de l'audit (sections 10 et 11). Ils doivent également permettre aux vérificateurs de dresser à tout moment un inventaire des actifs dont les comités ont la responsabilité et de vérifier les comptes et autres documents ayant trait aux activités des comités. Il appartient en tout temps aux vérificateurs eux-mêmes de décider le type de renseignements qui présente un intérêt spécial.

#### **4. Sanctions applicables aux collectivités locales et les voies de recours dont elles disposent**

Les vérificateurs des comptes ne peuvent en aucune façon infliger une sanction à une commune pour des irrégularités ni saisir les tribunaux. Ils sont des contrôleurs internes et l'instrument de l'assemblée, leur mission étant de contrôler les comités et autres organes de l'administration locale et de vérifier l'usage qu'ils font des ressources et la façon dont ils exercent leurs activités. C'est à l'assemblée qu'il appartient de se comporter à la manière d'un tribunal à l'égard des organes de l'administration locale. On peut dire que la vérification des comptes débouche souvent sur une réprimande de caractère politique. L'assemblée n'est pas tenue de saisir le tribunal ou d'autres autorités pour ordonner des mesures correctrices.

Lorsqu'elle refuse de donner quitus, l'assemblée peut décider d'intenter une action en dommages-intérêts. On ne voit pas très clairement dans quelle mesure les élus locaux sont tenus d'indemniser les collectivités locales en raison d'erreurs qu'ils auraient commises. Une action devant un tribunal civil doit être introduite dans l'année qui suit la décision de refuser quitus. Lorsqu'on laisse passer ce délai, on est forclo de droit d'intenter un procès.

L'assemblée peut révoquer le mandat d'un représentant élu ou de tous les membres d'un comité qu'elle a élu, si le représentant élu n'a pas obtenu quitus ou s'il a été reconnu coupable aux termes d'un jugement coulé en force de chose jugée d'une infraction punissable d'un emprisonnement d'au moins deux ans (section 10 du chapitre 4).

Aucune disposition ne prévoit la responsabilité pour erreurs commises pendant l'audit par les vérificateurs élus sur le plan local. Il n'ont pas du tout les mêmes responsabilités au regard de la loi que les vérificateurs des comptes professionnels exerçant leur activité dans des sociétés privées.

Les collectivités locales ne peuvent pas former de recours contre les observations présentées par les vérificateurs des comptes ou contre le rapport annuel. Il est possible de faire appel d'une décision de l'assemblée refusant de donner quitus. Le tribunal peut statuer uniquement sur le point de savoir si la décision a été prise régulièrement, eu égard aux dispositions énoncées dans la loi sur l'administration locale. Le tribunal n'a pas à se prononcer sur le point de savoir s'il convenait au non de donner quitus. En effet, la question de la responsabilité est essentiellement une question politique qui relève uniquement de l'assemblée.

Enfin, les communes et les conseils départementaux ne sont pas démunis de moyens légaux leur permettant, en tant qu'employeurs, de licencier des personnes qui ont commis une faute ou n'ont pas été à la hauteur de leurs responsabilités.

## SUISSE<sup>1</sup>

### I. LE CONTROLE JURIDIQUE

#### A. Principes généraux en matière de contrôle juridique de l'action des collectivités locales

D'une manière générale en Suisse, les collectivités locales, qu'il s'agisse de communes ou de syndicats intercommunaux (dénommés aussi, dans certains cantons, associations de communes), sont soumises à la surveillance de l'Etat, c'est-à-dire du canton.

Elles jouissent d'une certaine autonomie, garantie au niveau constitutionnel dans le canton de Neuchâtel, qui est cependant limitée non seulement par l'ordre juridique, cantonal ou fédéral, mais encore par le pouvoir de surveillance susmentionnée. Lorsqu'il met en œuvre l'un ou l'autre des moyens de surveillance, l'Etat est tenu de respecter certains principes de droit public, en particulier celui de la proportionnalité: il s'efforcera d'user du moyen qui affecte le moins l'autonomie communale.

La surveillance de l'Etat s'exerce d'office par des moyens d'information, d'autorisation, d'approbation et d'intervention. Les moyens d'information consistent essentiellement en inspections de l'activité communale mais aussi en fourniture aux communes d'une assistance sur le plan juridique.

La surveillance de l'Etat s'exerce également sur recours ou sur dénonciation.

#### B. Le contrôle par les autorités administratives

Dans le canton de Neuchâtel, le contrôle administratif des collectivités locales est régi par la Constitution cantonale du 21 novembre 1858 (Cst. NE), par la loi sur les communes du 21 décembre 1964 (Lcom) et, en matière de procédure, par la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979 (LPJA).

Trois organes sont responsables du contrôle administratif: le Conseil d'Etat, le département des Finances et des Affaires sociales et le service des communes.

##### 1. Conseil d'Etat (gouvernement cantonal)

C'est le principal organe responsable du contrôle. Les communes sont sous sa surveillance directe (article 53 Cst NE et 6 Lcom). Il peut agir vis-à-vis des autorités communales à divers stades et sous diverses formes.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat dispose de larges moyens d'information (article 67, alinéa 4 Cst NE et 7 Lcom). Il peut se faire représenter dans toutes les séances des autorités communales, avec voix consultative, et requérir tous les documents nécessaires.

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est la synthèse d'une étude, concernant la situation du canton de Neuchâtel, réalisée par M. André Rüedi, Chef du service des communes, Administration cantonale du canton de Neuchâtel.

Le Conseil d'Etat exerce aussi un contrôle par la sanction des règlements communaux et de certains arrêtés (article 67, alinéa Cst NE et 8 Lcom), l'annulation éventuelle de décisions (article 9, Lcom), la convocation des autorités (article 10, Lcom), la substitution (article 11, Lcom) et, enfin, la dissolution du Conseil général (parlement communal) dans certaines circonstances (article 12, Lcom).

### ***Sanction des règlements et de certains arrêtés***

Les règlements communaux, ainsi que certains arrêtés (participations et garanties financières, transactions immobilières, etc.) ne sont exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat.

Les arrêtés et règlements sont soumis à la sanction soit dès leur adoption par le Conseil général soit à l'expiration du délai référendaire auquel ils sont généralement soumis (sauf clause d'urgence votée à une majorité qualifiée). Il s'agit d'un contrôle d'office et *a priori*.

i. En vertu de l'article 8, alinéa 2 Lcom, la sanction est refusée aux règlements illégaux ou manifestement contraires à l'intérêt général. Il y a donc contrôle de légalité et contrôle d'opportunité. Il faut cependant relever que ces deux types de contrôle s'exercent avec circonspection. La sanction est un examen *prima facie*. En cas de doute, la disposition ou le règlement dont la légalité est douteuse sont sanctionnés. Quant à la contrariété avec l'intérêt général, elle est examinée avec encore plus de retenue.

L'intérêt général dont il est question dans cette disposition est en principe celui de la commune elle-même, mais il peut également être celui d'une région voire celui du canton. Le Tribunal fédéral admet, même en l'absence de disposition expresse, que l'autorité cantonale revoie l'appréciation de la commune lorsque des intérêts régionaux ou intercommunaux sont en jeu.

L'étendue du contrôle d'opportunité est fonction du domaine d'activité de la commune.

S'il s'agit de son domaine autonome, c'est-à-dire celui dans lequel elle dispose d'une marge relativement importante de pouvoir de décision, le contrôle d'opportunité s'exerce de fait sur une marge extrêmement réduite. Le canton doit alors se restreindre à vérifier que la réglementation communale est conforme au droit de rang supérieur.

En revanche, dans des domaines qui sont l'objet d'une législation cantonale, l'examen de la réglementation communale dépend de la finalité visée. Si le droit cantonal a pour objet d'établir un standard minimal uniforme sur l'ensemble du territoire, il suffit de veiller à ce qu'il soit effectivement appliqué. Si, au contraire, la loi cantonale tend à établir en une matière une politique commune, une gestion identique d'une tâche publique, le contrôle d'opportunité s'exerce en plein, les intérêts publics fournissant le critère déterminant.

Si un règlement contient une disposition illégale, il est tout de même sanctionné avec une réserve dans l'arrêté de sanction. Cette réserve corrige la disposition en question lorsque c'est possible sans problème. C'est le cas notamment s'il ne s'agit que de supprimer un texte illégal ou de lui substituer la disposition de droit cantonal adéquat. En revanche, si la correction de l'illégalité peut être effectuée de différentes façons et qu'un choix doit donc être opéré au niveau communal, l'arrêté de sanction se borne à ne pas sanctionner la disposition incriminée. Il appartient ensuite au conseil communal de saisir à nouveau le conseil général sur la base des remarques et propositions faites par l'Etat.

S'agissant de la portée du contrôle, l'article 69, Lcom (nouveau), qui traite des syndicats intercommunaux (associations de communes) va même plus loin puisqu'il autorise le Conseil d'Etat à refuser de sanctionner une disposition d'un règlement général qui est simplement inéquitable ou à l'annuler ultérieurement sur dénonciation d'une commune, pour des motifs d'équité.

ii. En dehors des règlements proprement dits, le Conseil d'Etat examine également la conformité des transactions immobilières. Il vérifie surtout que celles-ci respectent et le droit de rang supérieur et la volonté ressortant de l'arrêté du parlement communal (article 25, paragraphes 5 g et h (nouveau), 52 à 56, Lcom).

iii. Les participations et garanties financières font également l'objet d'autorisation cantonale (article 25, paragraphe 5 e, article 30, paragraphe 2 c (nouveau), et articles 50 et 51, Lcom). Le Conseil d'Etat dispose d'un large pouvoir d'appréciation: la participation d'une commune à la création ou au maintien d'une entreprise privée (est visée en principe l'acquisition d'actions) n'est acceptée que s'il n'y a pas d'obstacle juridique (la distribution de l'eau ne peut, par exemple, être confiée à une société anonyme) et que l'entreprise en question présente un intérêt général.

iv. Enfin, le Conseil d'Etat a le droit et même l'obligation de vérifier d'office la réalité de l'urgence des décisions des parlements communaux, munies d'une clause dite d'urgence, c'est-à-dire impliquant la suppression du droit de référendum facultatif qui existe normalement à l'égard de tous les arrêtés et règlements votés par le Conseil général. La vérification opérée par le Conseil d'Etat doit être sans complaisance: il est le garant des droits politiques des citoyens et jouit d'un plein pouvoir d'examen.

### ***Annulation de décisions***

Le Conseil d'Etat peut également intervenir *a posteriori* à l'égard des décisions communales. En vertu de l'article 9, Lcom, il peut inviter l'autorité communale qui a pris une décision illégale ou manifestement contraire à l'intérêt général à la retirer. Si elle refuse, il peut l'annuler lui-même.

Les décisions communales dont il est question à l'article 9, Lcom sont soit des actes administratifs à caractère général et abstrait – des dispositions réglementaires par exemple – ou des décisions de nature procédurales. En revanche, les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours en vertu de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), ne sont pas susceptibles d'être revues dans le cadre de cette disposition.

L'intervention du Conseil d'Etat a lieu d'office ou sur requête. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une dénonciation et l'article 9, Lcom (nouveau) précise bien que le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie. Cela implique aussi que le Conseil d'Etat n'est pas tenu de donner suite à la dénonciation. Son auteur ne peut que rendre l'autorité attentive aux faits qui justifient, selon lui, une intervention dans l'intérêt public.

S'agissant des plaintes déposées par les communes vis-à-vis des réglementations ou des décisions des syndicats intercommunaux, le Conseil d'Etat tranche toujours.

Les particuliers dont les intérêts sont en cause agissent, eux, dans le cadre de la procédure administrative. Le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours (article 30, LPJA) alors que le Conseil d'Etat n'est autorité de recours que dans les cas prévus par la LPJA (article 31), soit pour les décisions relatives à des plans d'affectation, celles approuvant les tarifs, celles portant sur l'attribution de main-d'œuvre étrangère ou encore celles concernant les rapports de service du personnel de l'Etat.

Certaines lois cantonales, dans les domaines où les communes n'ont qu'un rôle d'exécutant, prévoient à l'égard de leurs décisions une première instance de recours – généralement un département du Conseil d'Etat – avant la saisine du Tribunal administratif.

Les autorités cantonales inférieures – il s'agit essentiellement des départements du Conseil d'Etat, parfois d'autorités supracommunales ou de services – peuvent être autorités de recours de première instance si le droit fédéral ou cantonal le prévoit (article 30, LPJA).

C'est notamment le cas dans des domaines où la collectivité locale a essentiellement un rôle d'exécutant du droit cantonal (par exemple: épuration des eaux usées, ramassage et traitement des déchets, enseignement, aménagement du territoire, constructions, assistance sociale, etc.).

Les règles relatives à la portée du contrôle, la procédure et les pouvoirs de la juridiction sont quasiment identiques pour les instances inférieures et le Tribunal administratif. Elles seront donc énumérées ci-après, dans le chapitre consacré à cette juridiction.

### ***Retrait de sanction***

En règle générale et pour des raisons liées à la sécurité du droit et à la crédibilité des autorités, une sanction accordée n'est pas remise en question. Elle le sera, cependant, s'il y a un fait nouveau important, qui justifie un réexamen. Ce peut être la découverte, après coup, du fait que l'autorité qui a adopté la réglementation sanctionnée n'était pas composée correctement. Une sanction peut aussi être retirée s'il s'avère que des conditions objectives ont changé avec le temps et qu'une disposition approuvée à l'époque se révèle désormais inacceptable juridiquement.

### ***Substitution***

Le Conseil d'Etat peut (article 11, Lcom) se substituer aux autorités communales qui, après y avoir été dûment invitées, ne prendraient pas les mesures que la législation leur impose. Dans ce cas, les frais incombent à la commune défailante et le Grand Conseil doit être informé à bref délai des mesures prises par voie de substitution.

Il faut réellement, pour que le Conseil d'Etat puisse agir de la sorte, qu'il y ait très clairement une obligation prévue par la loi au sens étroit, que la commune se refuse à remplir.

La substitution extrême – généralement appelée mise sous tutelle – consiste à ce que l'Etat ou des personnes nommées par ses soins assument en lieu et place de la commune, l'administration de cette dernière et la tenue de sa comptabilité.

En dehors de la règle générale prévue par l'article 11, Lcom, la législation cantonale contient plusieurs dispositions spécifiques – notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire ou des constructions – prévoyant l'exécution par équivalent.

### ***Dissolution***

Le Conseil d'Etat peut aussi intervenir afin de garantir le fonctionnement politique de la commune. Il convoque ainsi les électeurs pour un renouvellement intégral du parlement communal lorsque, du fait de vacances, celui-ci a simultanément perdu la majorité de ses membres et ne peut pas être entièrement complété sans recourir à une élection complémentaire (article 12, Lcom).

Le but de cette intervention est d'éviter la paralysie des autorités suite, par exemple, à une politique d'obstruction menée par un groupe au sein du Conseil général. Il faut rappeler à ce propos qu'en dehors du pouvoir de dissolution susmentionné, le Conseil d'Etat n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les autorités communales. Il ne peut donc prendre aucune mesure disciplinaire à leur encontre ni même les forcer à démissionner.

On peut noter que le Conseil général a le même pouvoir de dissolution et de réélection intégrale, par ses soins, du Conseil communal lorsque les mêmes conditions que celles prévues par l'article 12, Lcom (absence de quorum) sont réunies (article 25, paragraphe 1 *b*, Lcom).

### ***Voies de recours contre les décisions du Conseil d'Etat***

Il n'y a aucune voie de recours sur le plan cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat sauf les exceptions prévues par l'article 28 alinéas 2 et 3, LPJA (décisions concernant certains rapports de service du personnel de l'Etat et décisions en matière d'expropriation), qui prévoient un recours possible au Tribunal administratif.

Les voies de recours judiciaires sur le plan fédéral seront examinées sous le point C ci-après.

## **2. Département des finances et des affaires sociales (DFAS)**

Son rôle en matière de contrôle est très limité. Il agit principalement, par délégation, en lieu et place du Conseil d'Etat.

Le seul domaine dans lequel il a une activité propre en la matière est celui des transactions immobilières. Il lui incombe de les autoriser après coup, lorsqu'elles n'ont pu être précisées dans l'arrêté d'approbation du Conseil d'Etat (article 56, Lcom). Le DFAS vérifie essentiellement qu'elles correspondent au cadre fixé initialement par l'arrêté du conseil communal.

Le DFAS ne peut être saisi de plaintes de particuliers. En dehors de ses compétences de surveillance de la gestion financière des communes, il n'a pas le pouvoir d'annuler des décisions communales qui seraient illégales ou contraires à l'intérêt général.

## **3. Service des communes (SCO)**

Dans le domaine du contrôle, ce service est l'organe administratif qui prépare les arrêtés de sanction du Conseil d'Etat, les décisions de cette autorité annulant des actes communaux ainsi que les décisions du DFAS.

Mais l'essentiel de son activité s'exerce en amont. Il fournit aux communes des informations, des conseils et des aides en matière juridique. Il vérifie notamment, sur demande, les projets d'arrêtés ou de règlements avant qu'ils soient adoptés au niveau communal. Il établit des règlements types, indique aux communes les modifications à apporter à leur réglementation en cas de modification du droit fédéral ou cantonal, et leur donne des avis de droit.

Le SCO ne peut pas non plus être saisi de plaintes de particuliers et n'a pas la compétence d'annuler des décisions communales.

## **C. Le contrôle judiciaire**

La réglementation en matière de contrôle judiciaire de l'action des collectivités locales comprend la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979 et la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943.

Deux juridictions sont compétentes dans ce domaine: le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral.

### **1. Tribunal administratif**

Le Tribunal administratif est la juridiction ordinaire de recours en matière administrative.

### ***Portée du contrôle***

La portée du contrôle est très large. La juridiction peut être saisie dès qu'il y a décision d'espèce ayant un effet sur les droits du recourant. Elle revoit les faits, le droit et statue en opportunité si le droit positif le prévoit.

i. Peuvent faire l'objet d'un recours, toutes les décisions finales des autorités communales ou des institutions qui en dépendent, c'est-à-dire toutes les mesures prises par ces autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, ayant pour objet:

- de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations;
- de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations;
- de rejeter ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations.

ii. A qualité pour recourir:

- toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;
- toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir.

iii. Le recourant peut invoquer:

- la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus de pouvoir d'appréciation;
- la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents;
- l'inégalité de traitement;
- l'inopportunité si une loi spéciale le prévoit;
- le refus de statuer ou le retard important pris par une autorité.

### ***Procédure de contrôle***

Les décisions au sens de la LPJA doivent comporter le mot décision ou le verbe décide, être notifiées en principe par écrit, indiquer les voies et délais de recours (délai normal: vingt jours) et être motivées. Faute de remplir toutes ces conditions, elles ne sont pas exécutoires (article 4, LPJA).

C'est dire que le destinataire de la décision est parfaitement informé de ses droits et que le contrôle judiciaire s'exerce efficacement.

Les parties ont le droit d'être entendues, de consulter le dossier et de se faire représenter (devant le Tribunal administratif, le mandataire doit être un avocat) (articles 13, 21, 22 et 51, LPJA).

En principe la procédure est écrite et le recours a un effet suspensif (cet effet peut être retiré dans certains cas si l'intérêt public l'exige, par une décision motivée, elle-même sujette à recours).

### ***Pouvoirs du Tribunal administratif***

Le tribunal n'est pas lié par les motifs invoqués ni par les constatations de l'état des faits (article 43, LPJA). Si un intérêt public important l'exige, il peut même s'écarter des conclusions des parties après les en avoir informées et leur avoir fixé un délai pour se déterminer. Enfin, il peut soit statuer au fond soit renvoyer la cause à l'autorité inférieure qui doit alors statuer dans le sens prévu par l'autorité de recours (article 44, LPJA).

## **2. Tribunal fédéral**

Le recours au Tribunal fédéral n'est recevable qu'à l'encontre des décisions prises en dernière instance cantonale (Tribunal administratif ou Conseil d'Etat) (articles 87, 98 et 98 a, OJ).

### ***Recours de droit public***

Le recours de droit public est en principe un moyen destiné à protéger les titulaires de droits constitutionnels – notamment le droit à l'égalité de traitement, les libertés individuelles (du commerce et de l'industrie, d'établissement, de conscience et de croyance, des cultes, de la presse, d'association, personnelle, etc.), certaines garanties institutionnelles (droit au mariage, à la propriété) et certaines garanties politiques (jouissance et exercice des droits politiques cantonaux, séparation des pouvoirs et autonomie communale) – contre les abus du pouvoir étatique (articles 84 et 85, OJ).

Les communes, bien que détentrices de la puissance publique, peuvent toutefois se défendre par ce moyen contre une violation de leur autonomie, une atteinte à leur existence ou à l'état de leur territoire. Elles peuvent aussi utiliser cette voie de recours lorsqu'elles agissent comme une personne privée, en vertu du droit privé.

Ont qualité pour adresser un recours de droit public les particuliers et les collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale (article 88, OJ).

Les décisions du Conseil d'Etat prises sur dénonciation (article 9, Lcom) ne peuvent faire l'objet, par le dénonciateur, d'un recours de droit public au Tribunal fédéral. Il n'a en effet pas d'intérêt juridiquement protégé à faire valoir.

### ***Recours de droit administratif***

Le recours de droit administratif peut notamment être formé pour violation du droit fédéral (article 104, OJ).

A qualité pour adresser un tel recours quiconque – particulier ou collectivité – est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (article 103, OJ).

## **II. L'AUDIT**

L'audit comptable de l'action des collectivités locales est régi, autres que par la Constitution du canton et la loi sur les communes déjà mentionnées, par le décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971 (DAA), le règlement sur les finances et la comptabilité des communes, du 18 mai 1992 (RFC), les directives du DFAS aux communes concernant les amortissements, du 5 décembre 1994 (DCA) et les directives du DFAS aux organes de révision des comptes communaux, du 8 novembre 1995 (DOR).

A. Principales obligations des collectivités locales en matière d'engagements financiers et de comptabilité

### **1. Engagements financiers**

#### ***Principes de la gestion financière***

Toute la gestion financière des communes est sous la surveillance de l'Etat. Les communes doivent appliquer les principes de la gestion financière, définis par le droit cantonal (article 42, Lcom; articles 2 à 9 du RFC): légalité, équilibre budgétaire, emploi économe et judicieux des moyens, paiement par l'utilisateur, rémunération des avantages économiques et non affectation des impôts communaux ordinaires.

#### ***Budget***

L'approbation du budget par le DFAS est le moyen principal de contrôle de la gestion financière des communes. Le budget comprend un budget de fonctionnement et un budget des investissements (article 57, Lcom).

En principe, le budget de fonctionnement doit être équilibré. Il peut être refusé s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette (réserve comptable générale) (article 58, Lcom): un délai est alors accordé à la commune pour prendre les mesures nécessaires sur le plan des charges ou des revenus. Passé ce délai ou en cas de mesures insuffisantes, le Conseil d'Etat intervient sur le plan de la fiscalité, en sauvegardant autant que faire se peut l'autonomie de la commune en ce domaine (très large dans le canton de Neuchâtel: les communes déterminent elles-mêmes, dans un cadre relativement peu contraignant, leurs échelles d'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques).

Le Conseil d'Etat arrête, sauf préavis négatif du conseil communal, le taux de l'impôt communal sur les personnes morales au maximum légal. Il fixe, sous la même réserve, le taux de l'impôt communal sur la fortune des personnes physiques au maximum légal. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le Conseil d'Etat institue pour l'exercice concerné l'impôt communal additionnel – fixé en pourcentage de l'impôt direct cantonal – nécessaire à l'obtention du résultat requis par le DFAS (articles 26 à 28, RFC).

Il faut cependant préciser qu'il y a une limite à l'effort fiscal qui est exigé des communes dans des situations budgétaires difficiles. Dès que le produit de l'impôt communal et de certaines taxes locales atteint 25 pour cent de plus que l'impôt cantonal perçu dans la commune, l'Etat intervient financièrement en faveur de cette dernière, par le biais d'un fonds de compensation, afin de lui permettre d'équilibrer son compte de fonctionnement.

### ***Gages immobiliers et nantissement de titres***

Les biens communaux ne peuvent en principe être grevés de gages immobiliers (article 44, Lcom). Le Conseil d'Etat peut autoriser des exceptions, notamment lorsque des lois spécifiques le prévoient (cas des habitations à loyer modéré) ou lorsqu'il y a acquisition d'un immeuble hypothéqué (un amortissement planifié est alors exigé).

Le nantissement de titres ne peut être autorisé par le Conseil d'Etat que pour une période limitée, dans le but de procurer la trésorerie nécessaire à l'exécution d'un programme défini (article 45, Lcom).

### ***Placement de capitaux***

Les exécutifs communaux sont compétents (article 46, Lcom). Ils doivent placer les capitaux disponibles de la commune en valeurs de tout repos, soit en titres de corporations de droit public et des entreprises qui en dépendent (les collectivités doivent détenir la majorité du capital), soit en prêt aux particuliers garantis par hypothèques suffisantes et en premier rang. Sont en outre acceptés des placements sous forme d'obligations, de bons de caisse, de livrets d'épargne ou de comptes courants à terme auprès des établissements soumis à la loi fédérale sur les banques.

### ***Participations et garanties financières***

L'autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire (article 50, Lcom). Les entreprises privées auxquelles peuvent participer les communes doivent présenter un intérêt général (notion plus large que l'intérêt public). On peut citer comme exemples des sociétés anonymes livrant de l'énergie ou de la chaleur, s'occupant de traitement des ordures, immobilières (parkings, installations sportives) ou encore des fondations relevant du domaine de la santé.

L'autorisation du Conseil d'Etat est également nécessaire pour l'octroi de garanties financières à des entreprises privées (article 51, Lcom). Les cautionnements doivent être de durée limitée.

### *Crédits*

Les communes subissent des contraintes diverses dans l'adoption de leurs crédits. Ceux-ci doivent être votés sous forme de montants bruts et l'arrêté octroyant le crédit doit indiquer le ou les taux d'amortissements. Par ailleurs, un crédit complémentaire doit être demandé en cas de dépassement de la dépense autorisée, sauf si celui-ci est dû au renchérissement ou est provoqué par l'exécution de travaux non prévus, indispensables en raison d'impératifs techniques ou de sécurité (articles 78 à 80 du RFC).

### *Amortissements*

Les communes procèdent aux amortissements sur actifs, conformément aux normes fixées par l'Etat (article 65 Lcom, articles 59 à 64 RFC). Le système est celui de l'amortissement à taux constant, déterminé en fonction de la durée du bien, sur la valeur initiale au bilan.

## **2. Comptabilité**

Les comptes communaux sont présentés selon le plan comptable et la réglementation édictés par le Conseil d'Etat (article 60, Lcom, RFC). Le plan comptable en vigueur est le nouveau modèle de compte (NMC), appliqué dans l'ensemble des communes du canton de Neuchâtel. Ainsi, les comptes doivent être présentés selon les classifications fonctionnelles (institutionnelle) et par nature (économique) du NMC. Cette exigence permet de disposer d'une comptabilité analytique harmonisée, indispensable pour comparer valablement les situations financières des collectivités publiques.

Des règles de droit cantonal régissent la tenue de la comptabilité (comptabilisation, pièces justificatives, visas, mise à jour, écritures comptables, contrôle des disponibilités, etc.).

Les comptes comprennent le bilan et le compte administratif.

Le bilan comporte à l'actif le patrimoine financier, le patrimoine administratif, les avances aux financements spéciaux et le découvert éventuel. Le passif est composé des engagements (fonds de tiers), des engagements envers les financements spéciaux et de la fortune nette.

Le compte administratif se subdivise en compte de fonctionnement (qui comprend les charges et les revenus courants, y compris les amortissements) et compte des investissements (qui comprend les dépenses et les recettes pour la constitution de biens durables appartenant au patrimoine administratif).

Le solde du compte de fonctionnement modifie exclusivement la fortune nette ou le découvert. Cette règle est capitale: elle permet d'une part la transparence des résultats, d'autre part l'amortissement immédiat d'un éventuel déficit d'exercice. La clôture du compte des investissements fait apparaître l'autofinancement ainsi que l'insuffisance ou l'excédent de financement.

## **B. La vérification des comptes**

Les organes chargés de l'audit sont le département des Finances et des Affaires sociales (DFAS), le service des communes (SCO) et les réviseurs externes.

### **1. Département des Finances et des Affaires sociales (DFAS)**

Le DFAS approuve les comptes (article 59, Lcom) mais le contrôle lui-même est effectué par le SCO.

En cas de présentation d'un document ne correspondant pas aux normes, celui-ci peut être renvoyé, pour modification, à la commune. La plupart du temps, le DFAS se borne toutefois à requérir la rectification des erreurs ou des informalités pour l'exercice suivant. Si une commune ne remplit pas ses obligations en matière d'adoption des comptes, le Conseil d'Etat peut intervenir, comme autorité de surveillance, avec les moyens cités plus haut et, notamment, agir par voie de substitution (article 11, Lcom).

En cas d'irrégularités dans la tenue de la comptabilité, relevant du droit pénal, il appartient au conseil communal, éventuellement au Conseil d'Etat si celui-ci est impliqué, de dénoncer l'affaire au ministère public.

Les communes n'ont pas véritablement de recours contre les injonctions formulées par le DFAS lors de l'approbation des comptes. Tout au plus, peuvent-elles saisir le Conseil d'Etat en tant qu'autorité de surveillance directe.

### **2. Service des communes (SCO)**

Le SCO est l'organe administratif chargé du contrôle formel des comptes.

Le contrôle porte sur le respect des normes de droit cantonal en matière d'amortissement, de présentation des comptes (diverses classifications), d'imputations internes, d'attributions et prélèvements aux financements spéciaux, de respect du plan comptable, de comptabilisation des parts communales à des charges ou revenus cantonaux, etc.

A l'instar de son action sur le plan juridique, le SCO a également pour rôle de conseiller et aider les communes en matière de comptabilisation. Il fournit par exemple un soutien lors de la clôture des comptes, indique les taux d'amortissements applicables, vérifie la rédaction d'arrêtés relatifs à des crédits, etc.

Le SCO établit également des statistiques fiscales et financières, utiles pour une comparaison entre les communes, et calcule divers indicateurs financiers, dont certains sont harmonisés au niveau suisse.

### **3. Réviseurs externes**

Au minimum une fois tous les quatre ans (mais les deux tiers des communes ont opté pour une périodicité annuelle ou bisannuelle), les communes doivent faire procéder à un contrôle fiduciaire de leurs comptes (article 35, Lcom).

Les organes habilités à effectuer cette révision sont définis par l'article premier DOR. Les qualifications professionnelles exigées (sauf pour les petites communes) sont les mêmes que celles fixées par le droit fédéral pour les organes de révision des sociétés anonymes: seules peuvent remplir cette tâche les personnes ou entreprises considérées comme réviseurs particulièrement qualifiés au sens du code des obligations (article 727 *b*) et inscrites comme telles au registre du commerce.

Le contrôle s'exécute sur place, de manière complète et selon les techniques modernes de révision.

Le réviseur s'assure notamment:

- de l'exactitude de la comptabilité, de la concordance des écritures avec les pièces justificatives et de l'authenticité de ces dernières;
- de la conformité des recettes et des dépenses sous les angles juridique, comptable et économique;
- de la comptabilisation complète des recettes et des dépenses;
- de la régularité du bilan;
- de l'application correcte des procédures informatiques;
- de l'existence d'un système de contrôle interne adéquat.

L'organe de révision s'assure également du respect de la légalité (signature collective à deux, dépenses couvertes par des crédits d'engagement ou budgétaires) et contrôle que les dispositions comptables édictées par le canton sont appliquées.

A ce titre, il vérifie notamment:

- l'application du plan comptable, y compris le respect des définitions et le suivi de la procédure de bouclage;
- que les engagements envers les financements spéciaux (réserves affectées) ont une base légale ou une base réglementaire sanctionnée par le Conseil d'Etat;
- que les amortissements sont effectués selon les règles et les taux fixés par la législation cantonale.

Il veille à l'application des principes de la comptabilité (articles 12 à 18 du RFC) et procède par sondage à des contrôles formels de la régularité de la gestion administrative et de la comptabilisation (visas, escomptes soustraits, rôles à jour, etc.). Il effectue également un contrôle à l'improviste des disponibilités (articles 6 à 8 du DOR).

Dans un rapport qui est adressé à la commune et au DFAS, l'organe de révision atteste qu'il remplit les conditions réglementaires de qualification et d'indépendance, dresse la liste des vérifications et sondages effectués, note les faiblesses constatées, formule les recommandations susceptibles d'y remédier et commente les variations significatives, constatées entre l'exercice contrôlé et l'exercice précédent.

En cas de découverte d'irrégularités, il appartient à la commune d'agir vis-à-vis des responsables administratifs. Le DFAS, voire le Conseil d'Etat, n'intervient éventuellement que s'il y a un effet sur le résultat des comptes et sur le budget ultérieur, en cas de carence de la commune.

## TURQUIE<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

Le système de l'administration publique en Turquie ainsi que les niveaux d'autonomie et leurs organes sont présentés dans les schémas ci-après.

#### Organisation de l'administration publique

<b>ECHELON TERRITORIAL</b>	<b>ADMINISTRATION CENTRALE</b>	<b>ADMINISTRATIONS AUTONOMES</b>
Etat	Ministères	
Région (NB: seulement un gouvernorat régional a été établi)	Gouverneur (préfet)	
Département	Gouverneur (préfet)	Administrations départementales spéciales
District	Sous-gouverneur (Sous-préfet)	

#### Organes des collectivités autonomes

<b>NATURE DE L'ORGANE</b>	<b>ADMINISTRATIONS DEPARTEMENTALES SPECIALES</b>	<b>COMMUNES</b>	<b>VILLAGES</b>
RESPONSABLE POLITIQUE	Gouverneur (nommé par le gouvernement)	Maire (élu)	Chef du village (élu)
ORGANE DELIBERATIF	Conseil départemental (représentants élus)	Conseil municipal (représentants élus)	Conseil du village (tous les électeurs)
ORGANE EXECUTIF	Comité exécutif départemental (représentants élus et désignés)	Comité exécutif municipal (représentants élus et désignés)	Comité exécutif du village (représentants élus et membres d'office)

Les grands principes applicables à l'organisation de l'administration publique en Turquie ont été établis dans la section sur l'administration de la Constitution de 1982.

L'article 123 énonce le principe de l'unité de l'administration: «L'administration constitue un tout du point de vue de son organisation et de ses fonctions et est réglementée par la loi. L'organisation et le fonctionnement de l'administration sont basés sur les principes de la centralisation et de la décentralisation.»

L'article 125 énonce le principe de la primauté du droit: «Tous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire.» Il indique, ensuite, les limites de la compétence du juge et prévoit que «L'administration est tenue d'indemniser tout dommage résultant de ses activités, actes et décisions.»

<sup>1</sup> Le présent rapport est une synthèse d'une étude réalisée par M. Firuz Yasanis.

Le principal article concernant les administrations locales et établissant les principes généraux régissant les relations entre les collectivités locales et l'administration centrale est l'article 127. Cette disposition, entre autre, précise que «L'organisation, les fonctions et les attributions des administrations locales sont réglementées par la loi conformément au principe de décentralisation.» Elle prévoit aussi la tutelle administrative sur les administrations locales.

Il convient de souligner que les autorités locales turques ont un certain degré d'autonomie dans l'activité administrative locale. Le contrôle de leur action, que l'on examine en détail dans les sections suivantes, vise la légalité et non l'opportunité. En d'autres termes, les organes de contrôle vérifient si une décision ou un acte de l'autorité locale est légal, mais ils ne peuvent pas juger si cette décision ou cet acte est approprié par rapport à une situation donnée.

## **I. CONTROLE JURIDIQUE**

### **A. Contrôles par l'administration centrale**

Aux termes de l'article 127 de la Constitution, l'administration centrale a le pouvoir d'exercer une tutelle sur les administrations locales. Ce pouvoir est mis en œuvre conformément aux principes et modalités définis par la loi, en vue : d'assurer l'accomplissement des services locaux conformément au principe d'unité de l'administration, garantir la cohésion au sein des services publics, sauvegarder l'intérêt général et répondre aux besoins locaux d'une manière appropriée selon les situations locales.

Trois problèmes essentiels affectant la procédure de contrôle de l'action des collectivités locales doivent être brièvement décrits ici.

Premièrement, le principe de l'autonomie locale n'a été défini ni dans la Constitution ni dans un autre texte de loi.

Deuxièmement, bien que les collectivités locales soient les entités publiques responsables de certains services publics locaux et collectifs et que leurs tâches soient fixées par la loi, il n'existe pas de répartition claire des services publics entre les administrations locales et les organismes de l'administration centrale. Ceci est à l'origine d'une certaine confusion et d'ambiguïtés en raison des tendances centralisatrices actuelles.

Troisièmement, le pouvoir de tutelle ne fait pas l'objet d'une seule loi spécifique. Un grand nombre de lois, statuts, réglementations et circulaires administratives prévoient des contrôles sur l'action des collectivités locales.

## 1. Le rôle du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur est le principal responsable de la réglementation des activités concernant les collectivités locales. En vertu de la loi sur l'organisation et les fonctions du ministère de l'Intérieur (n° 3152, 1985), le ministre est chargé de régler les problèmes concernant les collectivités locales et leurs relations avec l'administration centrale. Il a un pouvoir de tutelle très étendu. Deux grandes unités au sein du ministère sont plus spécialement chargées des administrations locales: la direction générale des collectivités locales<sup>1</sup> et la présidence du corps d'inspection<sup>2</sup>.

Outre les inspecteurs du ministère (qui sont responsables essentiellement des préfectures et des administrations départementales spéciales), la direction générale des collectivités locales a établi sa propre organisation de contrôleurs au siège et au niveau des gouvernorats (essentiellement responsables des municipalités plus petites et des villages).

Il convient de noter que, outre ce système de contrôle externe, la plupart des grandes municipalités ont leurs propres systèmes d'inspection interne.

## 2. Le contrôle d'autres organismes centraux

D'autres organismes centraux sont aussi autorisés à contrôler les activités des administrations locales. Le plus important d'entre eux est le Conseil de contrôle de l'Etat de la présidence. L'article 108 de la Constitution et la loi sur l'établissement du Conseil de contrôle de l'Etat de la présidence (n° 2443, 1981) permet à ce conseil de réaliser des recherches, des analyses, des enquêtes et des inspections dans les institutions publiques, à la demande du Président de la République.

Des pouvoirs du même type sont aussi conférés au Conseil suprême de contrôle du Premier ministre par l'article 20 de la loi sur l'organisation des services du Premier ministre (n° 3056, 1984).

Enfin, d'après l'article 20 du décret-loi sur les fonctions et l'organisation du ministère des Finances (n° 178, 1983), les inspecteurs du ministère des Finances sont habilités à réaliser des missions d'inspection auprès des collectivités locales.

- 
- 1 Selon l'article 11 de la loi, les fonctions de la direction générale des collectivités locales sont:
- a. s'acquitter de toutes les tâches confiées au ministère par plusieurs textes de loi pour la réglementation des activités concernant les collectivités locales;
  - b. exercer le pouvoir de tutelle donné au ministre;
  - c. veiller à la conformité des investissements des collectivités locales avec les plans de développement nationaux;
  - d. réaliser des recherches scientifiques et collecter et analyser des statistiques pour l'amélioration de la gestion des collectivités locales;
  - e. suivre les évolutions concernant la formation en cours d'emploi des salariés des collectivités locales;
  - f. établir des normes pour l'organisation, les dotations en personnel et les matériels des collectivités locales;
  - g. organiser les travaux des contrôleurs des collectivités locales (autres que les inspecteurs du ministère) employés par la direction générale.
- 2 A l'article 15 de la loi, les fonctions de la présidence du corps d'inspection sont définies comme suit:
- a. inspecter les opérations et les comptes des collectivités locales et des institutions qui leur sont rattachées et faire des enquêtes à cet égard;
  - b. procéder à des enquêtes et à des interrogatoires sur les activités des organes élus et non élus des collectivités locales et de leurs membres.

### **3. Les gouverneurs et sous-préfets**

La loi sur l'administration des départements (LAD – n° 5442, 1949) régit le pouvoir de tutelle exercé par les gouverneurs et sous-préfets. Aux termes de cette loi, le gouverneur (ou le sous-préfet pour le district) contrôle et inspecte les administrations départementales spéciales, les municipalités, les villages et les institutions qui leur sont rattachées. Cette fonction de contrôle et d'inspection peut aussi être exercée par les inspecteurs et les agents des organismes de l'administration centrale.

### **4. Procédures de contrôle**

Les procédures de contrôle administratif plus importantes sont brièvement décrites et analysées ci-après de façon à donner une idée de la manière dont les collectivités locales sont contrôlées sur le plan administratif par les organismes de l'administration centrale.

ACTES CONTROLES	MODALITES DU CONTROLE
<p><b>Planification urbaine</b></p>	<p>D'après la loi sur la planification (rénovation) des zones urbaines (n° 3194, 1985), les municipalités ont un droit de libre exercice en ce qui concerne la planification urbaine dans les limites de leur territoire. Toutefois, ce droit peut être limité, voire exclu.</p> <p>Cette même loi (article 9) donne un pouvoir général au ministère des Travaux publics d'élaborer des plans d'urbanisation pour la ville ou pour certaines parties de celle-ci, d'embaucher des consultants pour élaborer ces plans, de modifier les plans préparés par la municipalité ou d'établir une procédure d'approbation obligatoire pour les plans mis au point par les municipalités chaque fois qu'il le juge souhaitable. Dans ce contexte, le ministère est habilité à publier des ordonnances obligeant les municipalités à modifier leurs plans d'urbanisation, ou encore il peut modifier les plans directement. Le ministère est aussi habilité à résoudre les différends en matière de planification urbaine qui peuvent apparaître entre les municipalités. La décision prise par le ministère doit être appliquée par les municipalités concernées.</p> <p>L'«Office des privatisations» dépendant du Premier ministre a des pouvoirs identiques à ceux du ministère des Travaux publics dans les secteurs qui font l'objet de plans de privatisation. Les plans d'urbanisation pour ces zones peuvent être établis par l'office en question, qui doit demander l'approbation du Conseil supérieur des privatisations. Les municipalités ne peuvent utiliser leurs droits en matière de planification dans ces zones durant les cinq années suivantes.</p> <p>La loi de promotion du tourisme (n° 2634, 1982) permet au ministère du Tourisme de déclarer certaines régions ou centres «zones de promotion du tourisme» et leur donne le droit d'aménager les régions et centres en question.</p> <p>Le décret-loi sur l'établissement de l'administration régionale pour le sud-est de la Turquie (n° 383, 1989) donne à cette administration la tâche de préparer les plans d'urbanisation pour les municipalités au sein de la région.</p> <p>Le décret-loi sur l'administration de zones spéciales de protection de l'environnement (n° 383, 1989), afin de protéger des zones particulièrement à risque, donne à cette administration (qui relève du ministère de l'Environnement) le droit d'aménager le territoire, depuis la préparation du plan cadre d'ensemble jusqu'au permis de construire, pour l'ensemble des zones en question. Celles-ci sont déterminées par un décret du Conseil des Ministres.</p>

<b>Règlements municipaux</b>	<p>Les municipalités doivent élaborer deux types principaux de règlements: ceux concernant la police municipale et ceux concernant les services de santé publique au niveau municipal.</p> <p>D'après l'article 71 de la loi municipale (n° 1580, 1930) le premier règlement définit les règles et normes applicables dans le cadre urbain et doit être approuvé initialement par le conseil municipal puis, dans sa version définitive, par le gouverneur ou le sous-préfet.</p> <p>D'après les articles 266 et 267 de la loi sur la santé publique (n° 1593, 1930), le règlement sur les services de santé publique au niveau municipal établit les règles, normes et procédures pour la protection de l'hygiène dans les zones urbaines et doit être approuvé par les ministères de l'Intérieur et de la Santé.</p>
<b>Organisation interne</b>	<p>Les municipalités ont le pouvoir d'établir leur propre structure organisationnelle, mais la loi municipale ne décrit en aucune manière cette structure. L'architecture interne des municipalités est donc décidée par les conseils municipaux. Néanmoins, le Conseil des Ministres a établi par décret que tous les organismes publics, y compris les collectivités locales, doivent obtenir l'approbation préalable de l'Organisme de planification d'Etat, qui est responsable de l'élaboration des plans de développement quinquennaux. En outre, l'article 11 de la loi sur l'organisation et les fonctions du ministère de l'Intérieur confie à ce ministère la charge de mettre au point les grandes lignes des organigrammes des collectivités locales. Dans l'exercice de ce mandat, le ministère approuve actuellement les organigrammes des municipalités métropolitaines.</p>
<b>Dotations en personnel</b>	<p>Les municipalités et les administrations départementales spéciales sont obligées de suivre la même procédure en matière de nomination du personnel que celles suivies par les organismes de l'administration centrale à cet égard. D'après le décret-loi sur les cadres généraux et la procédure (n° 190, 1983), les municipalités, les administrations départementales spéciales et les groupements de municipalités doivent demander au ministère de l'Intérieur une fois par an l'autorisation concernant leurs dotations en personnel. Le ministère, après avoir examiné toutes les demandes, consulte le ministère des Finances et la présidence du personnel d'Etat. L'autorisation est donnée par décret du Conseil des Ministres, qui doit aussi être ratifié par le Président de la République.</p> <p>En ce qui concerne les effectifs techniques permanents, l'autorisation est donnée par le ministère de l'Intérieur, après consultation de la présidence du personnel d'Etat. L'approbation du ministre de l'Intérieur doit aussi être demandée pour les effectifs techniques non permanents.</p>
<b>Transports publics et transports de journaux</b>	<p>Les municipalités ne peuvent attribuer en concession les services de transports publics et de transports de journaux qu'avec l'autorisation du ministère de l'Intérieur.</p>

<b>Etablissement d'entreprises économiques et commerciales et constitution de partenariats</b>	La loi sur la réglementation des activités de privatisation (n° 4046, 1994) a mis en place un système d'autorisation pour les entreprises économiques et commerciales des collectivités locales. Les collectivités qui prévoient d'établir une telle entreprise ou de constituer un partenariat à cette fin doivent obtenir une autorisation du Conseil des Ministres.
<b>Etablissement de marchés de produits alimentaires en gros</b>	Le décret-loi sur la réglementation du commerce de légumes et de fruits frais et la gestion des marchés de gros (n° 552, 1995) prévoit que les municipalités ne peuvent établir des marchés de produits alimentaires en gros qu'avec l'autorisation du ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette autorisation est donnée après consultation du ministère de l'Intérieur concernant la demande de la municipalité. Le ministère de l'Industrie et du Commerce prend en considération l'exigence d'assurer une concurrence totale sur le marché et de protéger les consommateurs et les producteurs; il tient compte du nombre de marchés de produits alimentaires en gros dans la région, de la taille du marché de consommation, des moyens de transport et de la situation géographique. Les municipalités peuvent saisir les tribunaux administratifs pour toute décision concernant l'octroi de cette autorisation.
<b>Vente de terrains municipaux</b>	D'après l'article 8 de la loi sur les services fonciers (n° 1164, 1969) les municipalités doivent informer les services fonciers du Premier ministre de leur intention de vendre des terrains municipaux. Ces terrains ne peuvent être vendus qu'après avoir obtenu l'autorisation des services en question ou, faute d'une réponse de leur part, à l'expiration du délai de quatre mois après la date du dépôt de la notification.
<b>Voyages à l'étranger des élus locaux</b>	Les voyages à l'étranger des élus locaux sont subordonnés à une autorisation qui doit être obtenue auprès du ministère de l'Intérieur. Le ministère a délégué ce pouvoir aux gouvernorats.
<b>Accords de jumelage</b>	Aucun texte de loi ne régit ces accords. Néanmoins une circulaire ministérielle prévoit que l'établissement de ce type de relations internationales exige l'autorisation préalable du ministère des Affaires étrangères.
<b>Syndicats de communes</b>	Les collectivités locales peuvent s'associer pour s'acquitter en commun des tâches qui leur incombent. Néanmoins, d'après l'article 127 de la Constitution, un syndicat de communes ne peut être établi sans l'autorisation du Conseil des Ministres sous la forme de décret, ratifié par le Président de la République.
<b>Correspondance des municipalités</b>	D'après l'article 35 de la loi sur l'administration des départements, les municipalités de district sont obligées de passer par les sous-préfets pour acheminer leur correspondance vers les gouvernorats et les ministères.

## **B. Contrôle réciproque entre organe délibératif et organe exécutif et différends entre autorités élues**

Un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs a été mis en place en vertu duquel les organes des municipalités peuvent se contrôler administrativement les uns les autres.

Par exemple, le conseil municipal peut voter contre le rapport annuel d'activité du maire. D'après l'article 76 de la loi municipale, en cas d'un vote de ce type, le président adjoint du conseil informe le gouverneur/sous-préfet. L'affaire est portée devant le Conseil d'Etat, accompagnée de l'avis personnel du sous-préfet/gouverneur, et une décision finale est prise quant au sort du maire dans un délai d'un mois.

Les mêmes modalités s'appliquent dans le cas des questions générales pouvant être posées par les membres du conseil. Si la réponse du maire à ces questions est jugée non satisfaisante par une majorité des deux tiers, l'affaire est là encore portée devant le Conseil d'Etat qui prend la décision finale.

Si le rapport annuel d'activité du maire ou les réponses données aux questions générales des membres du conseil sont jugés insuffisants par le Conseil d'Etat, le maire se trouvera automatiquement révoqué et une nouvelle élection se tiendra pour en nommer un autre.

Les maires – de même que les parties intéressées – peuvent faire objection contre les décisions des conseils municipaux auprès des organismes de l'administration centrale. D'après l'article 73 de la loi municipale, les objections sont présentées aux gouvernorats pour les municipalités des districts et au ministère de l'Intérieur pour les municipalités chef-lieu de département.

Une fois obtenue l'opinion du sous-préfet ou du gouverneur, c'est le comité exécutif du département qui est saisi des objections pour les municipalités de district et qui doit leur donner suite dans un délai de quinze jours, alors que c'est le Conseil d'Etat qui en est saisi pour les municipalités chef-lieu de département et qui doit y donner suite dans un délai d'un mois.

Le gouverneur est aussi habilité à reporter la mise en œuvre de la décision contestée jusqu'au jugement final.

D'après l'article 87 de la loi, les maires peuvent aussi contester les décisions des comités exécutifs municipaux s'ils estiment que la décision adoptée est contraire à la loi et à l'intérêt public. Dans ce cas, ils peuvent reporter la mise en œuvre de la décision et demander un examen par le comité.

Les parties concernées peuvent aussi contester le jugement des comités généraux devant le comité exécutif du département pour les décisions du comité de district et devant le Conseil d'Etat pour les décisions du comité exécutif du département. Les décisions définitives doivent être prises dans un délai d'un mois.

D'après l'article 97 de la loi municipale, s'il y a un conflit d'opinion entre le maire et le comité exécutif, ce différend est résolu par le conseil municipal. Les parties peuvent faire appel au gouverneur qui saisira le comité exécutif du département (pour les municipalités de district) ou le Conseil d'Etat (pour les municipalités chef-lieu de département), dont l'opinion prévaudra.

La loi sur les municipalités métropolitaines a prévu une autre procédure administrative pour le règlement des différends entre les divers échelons du système ainsi qu'entre les municipalités du dernier échelon. D'après l'article 24, si un différend surgit entre la municipalité de l'échelon supérieur et les municipalités des échelons inférieurs ou entre des municipalités des échelons inférieurs et si ces dernières ne sont pas d'accord sur la façon de s'acquitter de leurs missions, le conseil (et, s'il n'est pas en session, le comité) de la municipalité métropolitaine est habilité à résoudre les différends et à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

Les parties concernées peuvent saisir le gouverneur qui doit rendre sa décision finale dans un délai de dix jours.

D'autres mécanismes de contrôle administratif sont prévus dans diverses autres lois pour résoudre certains problèmes spécifiques, comme: les différends sur les limites des collectivités locales, les différends au sein des municipalités métropolitaines pour la répartition entre les nouvelles municipalités des actifs appartenant à la municipalité dissoute, ainsi que les différends concernant plus d'une administration départementale spéciale. Ces lois déterminent les organes administratifs et judiciaires responsables compétents.

### **C. Contrôle judiciaire**

Aux termes de l'article 125 de la Constitution, tous les actes et décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire.

La compétence du juge se limite au contrôle de la légalité des actes et décisions de caractère administratif. Les tribunaux ne peuvent prendre de décisions juridictionnelles qui limite l'exercice de la fonction exécutive si celle-ci est conforme aux principes et procédures indiqués dans les lois, et qui ont pour effet d'annuler le pouvoir d'appréciation de l'administration.

Il peut être décidé par le tribunal de surseoir à l'exécution d'un acte administratif lorsque l'exécution de cet acte serait de nature à produire un préjudice irrévocable et irréparable ou lorsque l'acte administratif en question serait manifestement illégal.

Le contrôle judiciaire de l'action des collectivités locales est confié aux tribunaux administratifs et au Conseil d'Etat. Outre les cas de contrôle à la demande des citoyens lésés, différentes procédures spéciales sont d'application. Quelques-unes sont présentées ci-après.

#### **1. Procédures de contrôle sur les organes élus des collectivités locales**

Aux termes de l'article 127 de la Constitution, les contestations relatives à la légalité des élections des organes des collectivités locales doivent être tranchées par les tribunaux. Toutefois, les organes des administrations locales ou leurs membres à l'encontre desquels une enquête ou des poursuites ont été engagées pour une infraction commise dans l'exercice de leurs fonctions peuvent, à titre provisoire, être suspendus de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur, jusqu'à la décision juridictionnelle définitive.

Le principe essentiel énoncé dans la Constitution concernant la suspension temporaire des responsables élus des municipalités est aussi repris dans l'article 93 de la loi municipale. Le ministre de l'Intérieur peut suspendre temporairement ces responsables en attendant les résultats de l'enquête et/ou du procès.

Malgré ce principe, l'article 41 de la loi sur les villages (n° 442, 1924) donne au comité exécutif du département/du district le droit de mettre un terme au mandat d'un chef de village.

D'après l'article 53 de la loi municipale, les actions ci-après du conseil municipal entraîneront l'abolition/la dissolution de celui-ci:

- a. réunion en dehors des sessions ordinaires et extraordinaires;
- b. réunion en d'autres lieux que ceux prévus par la loi;
- c. impuissance à s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées par la loi si cela aboutit à un mauvais fonctionnement de la municipalité;
- d. discussion de problèmes politiques et expression d'opinions politiques.

Dans ces circonstances, le ministère de l'Intérieur peut annuler les réunions du conseil et demander au Conseil d'Etat de le dissoudre. Ce dernier doit prendre sa décision dans un délai de deux mois.

La décision du Conseil d'Etat mettra aussi fin au mandat du maire, si celui-ci ou celle-ci a pris part personnellement à l'une des situations décrites ci-dessus.

Le même principe s'applique aussi dans la loi sur l'administration des départements. L'article 125 de cette loi reprend les mêmes principes, les mêmes sanctions et la même procédure pour le conseil départemental.

Il convient enfin de rappeler le rôle du Conseil d'Etat dans le cadre du système de contrôles réciproques et du règlement des différends entre autorités élues (cf. Point I.B ci-avant).

## **2. Ratification des décisions des conseils municipaux**

Certaines des décisions prises par les conseils municipaux et les conseils des administrations départementales spéciales doivent être ratifiées par les gouverneurs et les sous-préfets dans un délai d'une semaine. Si elles ne sont pas ratifiées en temps voulu, le conseil municipal saisit le Conseil d'Etat, qui prend une décision finale<sup>1</sup>.

Les gouverneurs sont habilités à formuler des objections contre les décisions adoptées par les conseils départementaux dans un délai de vingt jours. En cas d'objection, le Conseil d'Etat est saisi et doit prendre une décision définitive dans un délai de deux mois.

---

1 D'après l'article 71 de la loi municipale, ces décisions sont:

- a. le budget et ses modifications;
- b. le compte final;
- c. les emprunts;
- d. la liste des tarifs à appliquer pour les services municipaux autres que les taxes municipales;
- e. les décisions concernant le plan futur d'aménagement d'ensemble de la ville et les infrastructures urbaines linéaires;
- f. les décisions arbitrales pour les valeurs inférieures à certains montants précisés dans la loi;
- g. les circulaires municipales concernant l'application du règlement de police municipal.

En cas de conflit d'opinion entre le gouverneur et le comité exécutif du département, le gouverneur peut demander au comité de reconsidérer une fois encore la question à sa session suivante. Si le comité persiste dans sa décision à une majorité des deux tiers, le gouverneur doit l'approuver mais est aussi habilité à saisir les tribunaux administratifs en demandant l'annulation de la décision.

### **3. Evaluation et modification des décisions du conseil municipal qui sont contraires à la loi**

D'après l'article 74 de la loi municipale, les décisions adoptées par les conseils municipaux qui sont considérées comme contraires aux lois sont soumises par les gouverneurs au conseil général du département pour les municipalités de district ou au Conseil d'Etat par le ministre de l'Intérieur pour les municipalités chef-lieu de département en vue de l'évaluation de leur légalité. Le constat d'illégalité entraîne l'annulation.

## **II. CONTROLE FINANCIER ET AUDIT**

Avant d'aborder les différentes procédures de contrôle financier et d'audit, il convient de souligner qu'en Turquie, une part importante des recettes des collectivités locales vient des transferts par l'Etat d'un pourcentage de ses recettes.

La loi sur le transfert des recettes fiscales de l'Etat aux municipalités et aux administrations départementales spéciales (n° 2380, 1981), fixe à 9,25 pour cent des recettes fiscales de l'Etat devant être affectés aux collectivités locales.

Le pourcentage ainsi fixé n'a toutefois pas été appliqué en raison de l'article 72 *e* de la loi budgétaire de 1995. D'après ce dernier, les pourcentages appliqués sont déterminés par les ministères de l'Intérieur, des Finances et des Travaux publics, avec l'approbation également des services du Premier ministre. Les ministères répartissent les montants à affecter entre les municipalités en tenant compte de la population, du niveau de développement, de la situation financière et des potentialités touristiques de chacune d'entre elles. Ainsi, la principale source de revenu des collectivités locales est contrôlée par l'administration centrale.

### **A. Procédures de contrôle des opérations financières**

#### **1. Approbation du budget**

Les budgets annuels des municipalités et des administrations départementales spéciales sont soumis à l'approbation des agents et organismes de l'administration centrale. D'après l'article 122 de la loi municipale, les budgets municipaux doivent être approuvés par les gouverneurs et sous-préfets. D'après l'article 123, les autorités chargées de l'approbation peuvent exercer les droits ci-après sur le projet de budget:

- a. correction des rubriques contraires aux lois et statuts;
- b. réduction des prévisions excessives des sources de revenu jusqu'aux limites autorisées;
- c. annulation des crédits ouverts pour des services non prévus dans les textes de loi comme devant être assurés par les municipalités;

- d. constitution de réserves budgétaires obligatoires, comme prévu par d'autres lois;
- e. relèvement des taux d'imposition locaux retenus dans le budget jusqu'aux niveaux maximums possibles si le niveau des ressources municipales est inférieur aux dépenses;
- f. réalisation des transferts nécessaires des fonds de réserve aux réserves obligatoires.

La municipalité doit envoyer le budget avant le début de l'exercice fiscal à l'autorité d'approbation qui doit l'approuver dans un délai d'une semaine. Faute d'une réponse dans le délai prévu, le budget sera considéré comme automatiquement approuvé.

Si l'autorité d'approbation procède à des changements dans les budgets conformément à l'article 123, le conseil municipal peut saisir le Conseil d'Etat.

De même, le budget des administrations départementales spéciales doit être approuvé par le ministère de l'Intérieur. D'après la loi sur l'administration des départements (article 86), les administrations départementales spéciales doivent envoyer leur budget annuel au ministère et ce budget doit être approuvé dans un délai de trente jours. Passé ce délai, le budget sera considéré comme automatiquement approuvé.

Durant la procédure d'approbation, le ministère est habilité à exercer les pouvoirs de tutelle suivants:

- a. correction des articles du budget et de leur contenu contraires aux lois;
- b. annulation des recettes qui n'ont pas de fondement juridique;
- c. annulation des emprunts qui ne sont pas liés à la vente d'actifs des administrations départementales spéciales;
- d. réduction des prévisions excessives de recettes jusqu'aux limites autorisées;
- e. annulation des crédits ouverts pour des services qui n'ont pas été confiés par la loi aux administrations départementales spéciales;
- f. inclusion des ouvertures de crédits obligatoires non prévues dans le budget;
- g. ouverture de crédits suffisants pour rembourser les emprunts conformément aux plans de paiement déjà convenus ou de décisions des tribunaux.

La loi ne donne pas aux administrations départementales spéciales la possibilité de saisir le ministre en cas de conflit sur le processus d'approbation du budget. Cela signifie donc que la décision ministérielle est définitive.

## **2. Approbation des comptes définitifs des administrations départementales spéciales**

D'après l'article 133 de la loi sur l'administration des départements les comptes finaux des administrations départementales spéciales doivent être approuvés par la Cour des comptes. C'est le gouverneur qui est chargé d'envoyer les comptes finaux approuvés par le conseil départemental au ministère de l'Intérieur et à la Cour des comptes.

## **3. Procédure d'approbation pour les emprunts/prêts intérieurs**

Les municipalités sont habilitées à contracter des emprunts au niveau intérieur, lesquels peuvent revêtir trois formes différentes: crédits de la Banque des départements et garantis par la part des recettes fiscales de l'Etat devant revenir à la municipalité, qui est distribuée par cette même institution, crédits d'autres institutions publiques et privées et obligations municipales émises dans le public. Dans le premier cas, aucune procédure de contrôle administratif n'a été établie jusqu'ici. Toutefois, pour les deux dernières options, certains types de contrôle administratif ont été prévus.

D'après la loi municipale, articles 71 et 72, la décision d'emprunter du conseil municipal doit être approuvée par les gouverneurs et sous-préfets. Si la durée du prêt dépasse vingt-cinq ans, la décision du conseil municipal doit être examinée par le comité exécutif du département, dont la décision doit aussi être entérinée par le gouverneur. C'est le Conseil d'Etat qui prend la décision finale.

Enfin, les municipalités ont la possibilité d'émettre des obligations pour financer la mise en œuvre des plans d'urbanisation. La loi municipale, dans son article 19, paragraphe 10, leur permet d'émettre des obligations sur les marchés. La décision du conseil municipal dans ce sens doit être transmise au ministère de l'Intérieur, accompagnée également de l'avis du gouverneur. La décision du conseil municipal est assujettie à l'approbation du Premier ministre, laquelle est donnée sur la base de l'avis du ministère de l'Intérieur.

Il faut indiquer que les municipalités peuvent aussi prêter de l'argent et dans ces opérations, elles sont assujetties aux mêmes principes qui régissent les prêts qu'elles consentent.

## **4. Directives concernant les emprunts internationaux**

Alors que les modalités d'emprunt des municipalités au niveau national sont réglementées de façon assez détaillée, les relations internationales de crédit sont un peu plus ambiguës.

Les municipalités peuvent faire appel à deux types différents de crédits internationaux: les crédits garantis par le Trésor et les crédits non garantis. Pour le premier type de crédit – que le créancier soit trouvé par le Trésor ou par la municipalité elle-même – c'est le Trésor qui joue un rôle directeur dans la procédure de négociation du crédit. C'est dans ce cadre que se tiennent les négociations et que l'accord est élaboré et signé par le Trésor avant que le crédit ne soit consenti à la municipalité. De toute évidence, les municipalités sont soumises à un contrôle administratif.

Pour le deuxième type de crédit, il n'y avait pas de disposition formelle jusqu'en 1993. Dans le régime annuel d'importation pour l'exercice budgétaire 1993, une nouvelle condition est établie dans ce domaine, les municipalités étant désormais tenues d'obtenir sans tarder l'autorisation du Trésor avant de parapher le document de crédit. Cependant, comme suite à l'entrée de la Turquie dans l'Union douanière européenne, cette condition a été supprimée du régime annuel d'importation pour l'exercice budgétaire 1996. La situation est assez confuse pour le moment. Il n'est pas clair si les municipalités ont une totale liberté de manœuvre pour ce qui est des crédits internationaux non garantis.

## **5. Approbation des tarifs des services municipaux**

Les municipalités peuvent assurer plusieurs services à leurs habitants et sont habilitées à recevoir des redevances des bénéficiaires de ces services de façon à en couvrir les coûts. Cependant, les tarifs municipaux appliqués doivent être approuvés par les ministères ou les gouverneurs/sous-préfets. Quelques exemples de ces tarifs sont ceux résultant des services suivants: les transports individuels de passagers et les transports de fret utilisant les ports publics dont l'approbation correspond au Conseil des Ministres (loi n° 3004, 1936); les hôpitaux municipaux dont l'approbation correspond au ministère de la Santé (loi n° 3359, 1987); l'alimentation en eau potable par les municipalités de plus de 100 000 habitants dont l'approbation correspond au ministère de l'Energie et des Ressources naturelles (loi n° 1053, 1968); les transports publics, le nettoyage des cheminées, les crèches publiques, les bains publics, les parcs, musées et zoos, les dépôts de fuels et les vidanges des fosses septiques dont l'approbation correspond aux gouverneurs/sous-préfets.

## **6. Autorisation des dépenses de personnel**

D'après l'article 117, paragraphe 16 de la loi municipale, les dépenses de personnel de toute municipalité ne peuvent pas dépasser 30 pour cent du revenu municipal annuel. Cette limite ne peut être dépassée qu'avec l'autorisation du ministère de l'Intérieur.

## **7. Approbation des rémunérations des maires et des membres du conseil**

L'article 156 de la loi municipale prévoit le versement de rémunérations aux membres des conseils des municipalités de plus de 70 000 habitants. D'après cet article, le montant de cette rémunération est déterminé par le conseil municipal et approuvé par le ministère de l'Intérieur.

De même, jusqu'à récemment, les rémunérations des maires étaient déterminées librement par les conseils municipaux. Cependant, avec la loi budgétaire de l'exercice 1995, il a été décidé que les conseils municipaux sont libres de décider du montant de la rémunération mais dans les limites déterminées par le ministère de l'Intérieur à la lumière de la population et du budget des municipalités.

## **8. Retenues sur les recettes des collectivités locales**

D'après un amendement apporté en 1994 à l'article 4 de la loi sur la Banque des départements (n° 4759, 1945), la Banque des départements, qui est responsable de la gestion des liquidités, est habilitée à opérer sur les montants transférés aux collectivités locales les retenues nécessaires pour couvrir les dettes non remboursées de ces collectivités. Les types de dettes mentionnés ci-après seront remboursées au moyen de retenues sur les transferts en question à la demande et selon les conditions du ministère des Finances et les sommes ainsi récupérées seront reversées aux parties intéressées:

- a. dettes gérées conformément à la loi sur les procédures de recouvrement des deniers publics;
- b. dettes des collectivités locales garanties ou payées par le Trésor;
- c. dettes à l'égard des régimes de pension et établissements de retraite.

## **B. Procédures d'audit**

L'audit des collectivités locales (surtout les municipalités) est exercé à trois niveaux différents en Turquie: au niveau de l'administration locale elle-même, par les inspecteurs et contrôleurs du ministère de l'Intérieur et par la Cour des comptes (*Sayıstay*). Un quatrième niveau pouvant être ajouté au système est celui des auditeurs/consultants privés et indépendants auxquels les municipalités peuvent recourir. Cette intervention est déjà prévue dans la loi municipale, mais elle n'est pas fréquente à l'heure actuelle.

### **1. Audit interne**

La vérification interne des engagements financiers et des comptes peut être réalisée par deux organes différents des municipalités: le conseil municipal et l'unité d'inspection de la municipalité.

D'après l'article 63 de la loi municipale, le conseil municipal peut établir un sous-comité pour vérifier les comptes de la municipalité quand il le juge nécessaire. Ce sous-comité peut engager des consultants extérieurs pour l'aider à vérifier les comptes. Le rapport du sous-comité, après consultation du maire, est soumis au conseil.

D'après l'article 86 de la loi municipale, le compte final du dernier exercice budgétaire doit être approuvé par le conseil municipal.

Le même principe s'applique aussi aux administrations départementales spéciales. Le conseil départemental, d'après l'article 133 de la loi, a le droit d'approuver ou de désapprouver les comptes finaux du dernier exercice budgétaire.

L'autre façon de contrôler les comptes et les engagements financiers est de faire appel aux inspecteurs municipaux. Ces inspecteurs, suivant les instructions du maire, réalisent des enquêtes périodiques ou non périodiques sur les comptes de la municipalité.

## **2. Audit externe: le ministère de l'Intérieur**

Le ministère de l'Intérieur, en tant que principal organe de l'administration centrale responsable de la régulation des activités des collectivités locales, s'acquitte de plusieurs tâches pour l'amélioration et le contrôle de la gestion de ces collectivités par l'intermédiaire de la direction générale des collectivités locales et de la présidence du corps d'inspection.

La direction générale fait appel aussi à des contrôleurs des collectivités locales au siège et dans les gouvernorats.

Les inspecteurs et contrôleurs réalisent des contrôles périodiques des comptes des collectivités locales et de leurs engagements financiers.

## **3. Audit externe: la Cour des comptes**

D'après l'article 160 de la Constitution, au nom de l'administration turque, la Cour des comptes est responsable de l'audit des organismes publics, notamment:

- a. le contrôle de tous les revenus et dépenses des administrations;
- b. l'examen de la régularité des documents;
- c. l'analyse de la compatibilité des processus opérationnels avec les règles;
- d. l'évaluation de la régularité des comptes et des opérations financières des responsables agréés des comptes;
- e. l'initiative d'une enquête et/ou une procédure en cas d'irrégularités.

D'après la loi sur la Cour des comptes, articles 28, 30 et 38 (n° 832, 1967), la cour est autorisée à accomplir les tâches suivantes:

- a. contrôler les transactions, les conditions de mise en réserve et d'utilisation globale des espèces, dons, marchandises, stocks et actifs des organismes publics;
- b. enregistrer tous les contrats publics, quelle que soit l'ampleur du contrat;
- c. revoir, évaluer et approuver les contrats publics à partir d'un montant déterminé par le budget annuel (par exemple les contrats de plus de trois milliards de livres turques pour l'exercice budgétaire 1995) avant l'appel d'offre final;

- d. contester les comptes et opérations financières, demander des explications/opinions aux gestionnaires responsables sur les points importants; si ces explications sont jugées satisfaisantes, mettre fin au processus d'examen; dans la négative envoyer les comptes aux départements concernés de la cour pour jugement (le nombre total des départements est de huit et une division du travail s'opère entre eux sur la base des secteurs géographiques et des types d'administration locale); cette procédure peut aboutir suivant les cas à l'acquiescement, la condamnation des dirigeants responsables à verser des indemnités, ou encore, si des actes pénalement répréhensibles sont observés ou notés lors du processus d'examen ou du procès, au renvoi de ces cas soit au ministère compétent pour une enquête supplémentaire, soit au ministère public pour poursuites.

La Cour des comptes est autorisée à exercer son activité à Ankara ou dans des administrations choisies chaque année. Elle peut examiner annuellement les comptes de 150 municipalités au siège et de seulement cinquante municipalités sur place (sur un total de 2 800 municipalités).

Conformément à la loi sur la Cour des comptes, une nouvelle loi sera promulguée pour régler la procédure d'audit des collectivités locales; jusqu'à l'adoption d'une telle loi, les articles de l'ancienne loi sur la Cour des comptes traitant de la vérification des comptes des municipalités et des administrations départementales spéciales (n° 2514, 1934) s'appliquent.

En conséquence, l'ancienne loi, qui est donc encore en vigueur pour les collectivités locales, stipule dans son article 11 D, que la Cour des comptes est chargée d'examiner, approuver ou désapprouver les comptes et les opérations financières des collectivités locales. En outre, l'article 14 déclare que les comptes de ces administrations sont soumis à la Cour des comptes pour vérification ultime après qu'ils ont été revus et approuvés par leurs conseils respectifs.

Les articles 29 et 30 précisent aussi comme suit les attributions des collectivités locales:

- a. les comptables et autres gestionnaires qui jouent un rôle décisif dans les dépenses sont responsables de tous les comptes et opérations financières qu'ils ont réalisés;
- b. ces agents sont tenus de soumettre les comptes à la Cour des comptes chaque année;
- c. ils sont aussi tenus de compenser les dommages causés par des illégalités dans les activités.

D'après les articles 68-70, les comptes finaux des collectivités locales sont aussi assujettis à l'examen de la Cour des comptes. Ces comptes sont soumis à la cour en même temps que le budget, un mois après l'approbation par les conseils respectifs. La Cour des comptes examine ces comptes comme décrit plus haut.

Toutefois, il convient d'indiquer que le processus d'examen par la Cour des comptes vise davantage à vérifier la conformité par rapport à la loi qu'à assurer le respect des principes d'efficacité, d'efficacité, d'opportunité, d'adéquation et de rentabilité, qui sont à la base de l'audit financier.



## ROYAUME-UNI<sup>1</sup>

### INTRODUCTION

#### A. Les fonctions et la structure de l'administration locale

Les collectivités locales sont chargées de fournir, ou d'assurer qu'il soit fourni, une vaste gamme de services aux communautés locales dans le cadre de la législation adoptée par le parlement et en accord avec les orientations arrêtées par le gouvernement central. Les principaux services fournis sont l'éducation scolaire, les services sociaux, les logements sociaux, l'entretien des routes autres que les routes nationales, la collecte et l'évacuation des déchets et l'urbanisme.

La structure de l'administration locale se présente différemment dans les quatre «principautés» constitutives du Royaume-Uni. En Ecosse et au Pays de Galles, il y a un niveau principal d'administration locale, qu'on désigne sous le nom de *unitary authority*. En Irlande du Nord, les collectivités locales ont des pouvoirs limités: les principaux services tels que l'éducation, les services sociaux personnels et le logement, sont administrés par des commissions de secteur (comprenant des représentants élus nommés par les collectivités locales) qui sont responsables devant le ministère compétent du gouvernement central, le Northern Ireland Office. L'Angleterre compte un certain nombre de *unitary authorities*, surtout dans les zones métropolitaines, et dans le reste du pays il y a deux niveaux de *principal authorities*: les conseils de district et les conseils de comté. Dans le système à deux niveaux, les principales attributions, si l'on se reporte aux dépenses, appartiennent au comté. En Angleterre et au Pays de Galles, l'administration locale comporte encore un autre niveau, le niveau inférieur constitué par les conseils de paroisse ou de communauté, qui a très peu de responsabilités et de faibles dépenses.

Dans la présente contribution, on examinera le contrôle et la régulation des *principal authorities* en Angleterre et au Pays de Galles. Ces autorités sont les comtés, les districts et les *unitaries*. Les principes énoncés en ce qui concerne les autorités anglaises et galloises s'appliquent, pour l'essentiel, à l'Ecosse, avec des variantes dans certains cas.

#### B. Les principes généraux

Toutes les collectivités locales sont des personnes morales de leur propre chef. On peut contester les actions des collectivités locales devant les tribunaux de façon essentiellement identique à celles de tout autre type de personne morale ou physique. Elles sont donc tenues par leurs obligations et sont responsables de leurs investissements. Dans la foulée de la personnalité juridique, on est amené à préciser trois notions clefs: la doctrine de l'excès de pouvoir (*ultra vires*); le pouvoir de contracter; le délit civil (ou le quasi-délit).

##### 1. L'excès de pouvoir

Il y a excès de pouvoir (*ultra vires*) lorsqu'une autorité dépasse son pouvoir légal. Les tribunaux ont traditionnellement jugé que les collectivités locales sont habilitées à faire non seulement les choses qu'elles sont expressément habilitées à faire, mais également les choses qui raisonnablement accompagnent les fonctions autorisées expressément.

Aujourd'hui, cette opinion est consacrée par la législation primaire (section 111 de la loi sur les collectivités locales) qui habilite les collectivités locales à faire tout ce «qui vise à faciliter, ou qui conduit à, ou qui accompagne l'accomplissement de leurs missions».

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est la synthèse d'une étude réalisée par Mr Guy Hollis, Associé à la Coopers and Lybrand.

La loi ne se borne pas à habiliter à exercer une fonction, mais elle précise également la procédure à suivre pour arrêter une décision. Il y aura excès de pouvoir si la décision n'est pas prise conformément à la procédure prescrite.

En outre, il peut y avoir excès de pouvoir si celui dont émane la décision utilise des méthodes inappropriées. Il en résulte que:

- les collectivités locales ne doivent pas agir «irrationnellement», c'est-à-dire que seules des considérations pertinentes au regard de la loi doivent être prises en compte;
- les collectivités locales ne peuvent entraver leur liberté d'agir, par exemple en adoptant une politique générale dans un domaine où la loi précise qu'elles doivent examiner chaque cas individuel;
- les tribunaux peuvent juger que les collectivités locales sont tenues d'observer les deux principes de la justice naturelle que résumant les adages juridiques *audi alteram partem* et *nemo iudex in causa sua potest*.

## **2. Le droit de contracter**

Etant des personnes morales, les collectivités locales peuvent conclure des contrats et sont tenues par les principes généraux du droit des contrats. Elles ne peuvent conclure des contrats que pour s'acquitter d'une de leurs fonctions, tout autre contrat constituant un excès de pouvoir et n'étant pas opposable en droit.

Lorsqu'elles passent des contrats et soumissionnent, les collectivités locales doivent se conformer aux directives de l'Union européenne relative à la passation des marchés publics; pour les contrats qui se situent en deçà des seuils spécifiés, les consignes permanentes des collectivités locales devraient préciser la procédure de soumission à suivre. Le fait de ne pas recourir à une adjudication publique peut susciter des observations critiques de la part de l'auditeur ou donner lieu à une action en justice de la part de la partie intéressée.

En outre, certaines manifestations organisées par les collectivités locales doivent obligatoirement faire appel à la concurrence et le Ministère de l'Environnement, du Transport et des Régions a élaboré à cet effet des règles relatives à la passation des marchés et à la soumission.

Le gouvernement a récemment avancé des propositions qui envisagent de remplacer l'exigence de l'appel obligatoire à la concurrence avec un cadre davantage flexible, dans lequel on demanderait aux collectivités locales d'obtenir la plus haute rentabilité en améliorant la qualité des services locaux ainsi que l'efficacité et l'économie dans la fourniture de ces services.

## **3. Le délit civil (ou le quasi-délit)**

Le délit civil (ou le quasi-délit) est un fait illicite de nature civile qui donne lieu à une action en dommages-intérêts et/ou pour lequel on cherche à obtenir du tribunal une ordonnance ou une injonction. Un délit civil (ou un quasi-délit) n'est pas une infraction pénale, laquelle est punie par l'Etat. Il permet à la partie lésée d'intenter une action pour obtenir des dommages-intérêts et/ou empêcher que le fait illicite ne se reproduise.

Les collectivités locales étant des personnes morales, elles peuvent poursuivre ou être poursuivies pour un délit civil (ou un quasi-délit), lorsqu'elles méconnaissent un droit individuel ou ne respectent pas un contrat. Les principaux délits civils applicables aux collectivités locales sont l'atteinte aux personnes, à la propriété foncière ou aux biens, la nuisance, la négligence, la diffamation et la tromperie.

## **I. LE CONTROLE JURIDIQUE**

### **A. Le contrôle exercé par les autorités administratives**

#### **1. Sources de droit**

Les collectivités locales doivent être autorisées expressément par la loi à accomplir une activité. Elles ne possèdent pas de pouvoirs généraux. La loi étant la prérogative du parlement, la première source du contrôle administratif réside dans la faculté qu'a le gouvernement central de définir les mesures que les collectivités locales peuvent ou doivent exécuter. La source principale de la loi est la législation primaire, c'est-à-dire les textes législatifs que le parlement approuve après en avoir débattu d'une manière exhaustive.

Ces dernières années, la législation secondaire a pris de plus en plus d'importance. On se trouve en présence d'une législation secondaire, lorsque la législation primaire donne au secrétaire d'Etat compétent le pouvoir de publier des décrets. Ceux-ci ont généralement pour objet d'établir des règlements et des règles détaillés. Ils doivent être soumis au parlement et certaines font l'objet de ce que l'on appelle une «résolution négative» (c'est-à-dire qu'ils peuvent être attaqués par les parlementaires, mais ce n'est que dans ce dernier cas qu'ils font l'objet d'un débat); d'autres font l'objet d'une résolution positive (c'est-à-dire que le parlement doit en débattre et doit les voter).

Dans le système juridique du Royaume-Uni, la jurisprudence et la *common law* constituent des sources importantes de droit pour les collectivités locales. La jurisprudence crée des précédents pour l'interprétation de la loi.

La législation primaire et la législation secondaire, la jurisprudence et la *common law* ont force contraignante pour les collectivités locales. La source de droit ultime (la «quasi-loi») peut être considérée comme importante par les tribunaux. Cette source, ce sont les directives et circulaires du gouvernement central, qui contiennent généralement l'interprétation et l'ampliation de la loi par le ministre compétent. Les collectivités locales sont généralement invitées à respecter les circulaires et les directives.

#### **2. Le contrôle par le gouvernement central**

Il n'y a pas un organe unique responsable pour exercer une supervision administrative générale sur l'action des collectivités locales. Comme cela a déjà été précisé, les collectivités locales sont tout d'abord des personnes morales dont le champ d'action est fixé par la loi. La législation qui détermine ce champ d'action peut, néanmoins, relever du secrétaire d'Etat à l'Environnement, au Transport et aux Régions, ou bien des secrétaires d'Etat pour l'Ecosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord, ou d'un autre secrétaire d'Etat avec des compétences dans le domaine d'action concerné (par exemple, le secrétaire d'Etat à l'Education et à l'Emploi ou le secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale).

Les rapports entre les secrétaires d'Etat compétents et les collectivités locales seront basés en général sur une loi spécifique déterminant la nature particulière du rapport et les responsabilités correspondantes.

Les modalités principales du contrôle *a priori* et du contrôle *a posteriori* sont examinées ci-après.

### ***Le contrôle a priori***

Le gouvernement central exerce un contrôle *a priori* à travers le parlement selon cinq modalités principales: présentation de projets de loi, contrôle du financement par les recettes, contrôle par le biais des autorisations de crédit, financement sur offre et pouvoirs spécifiques.

La plupart, mais pas la totalité des lois du parlement qui déterminent l'étendue de l'action des collectivités locales, sont présentées par le gouvernement central. Dans ce sens, le gouvernement central, s'il a une majorité effective au parlement, exerce un contrôle significatif sur l'action des collectivités locales. Chaque année, un grand nombre de projets de loi, qui sont présentés par les ministères intéressés, sont promulgués. Le volume de la législation a eu tendance à augmenter ces dernières années, à mesure que le gouvernement central s'efforçait d'accroître le contrôle exercé sur l'administration locale.

Près de 80 pour cent des ressources des collectivités locales leur sont fournis par le gouvernement central. En fixant le total annuel des apports financiers aux collectivités locales, le gouvernement central met en équilibre le coût de la fourniture de services avec les considérations concernant l'ensemble de la dépense publique nationale et avec le niveau global d'imposition qu'il considère acceptable. La principale dotation aux collectivités locales en Angleterre est la dotation de soutien financier (*Revenue Support Grant – RSG*). Il s'agit d'une dotation non affectée qui peut être destinée à tout usage dans le cadre des responsabilités des collectivités locales.

Afin de contrôler la dépense publique globale et pour éviter que les contribuables locaux aient à supporter des augmentations excessives de la *council tax*, la loi accorde au gouvernement central le pouvoir de fixer un plafond au budget annuel d'une collectivité locale, s'il est considéré, sur la base de critères objectifs, que le budget est excessif ou qu'il comporte une augmentation excessive par rapport à l'année précédente. Selon la loi, le plafond doit, soit être accepté par la collectivité, soit être approuvé par la Chambre des communes.

Le gouvernement central contrôle non seulement la dépense publique en rapport avec le volet «recettes» des collectivités locales, mais également l'utilisation qu'elles font du capital fixe: c'est ce qu'on appelle le régime du contrôle du capital. Ce régime consiste à limiter les montants que les collectivités locales sont autorisées à emprunter par le biais des «autorisations de crédit». L'autorisation de crédit permet aux collectivités locales d'emprunter de l'argent. Chacune des collectivités locales reçoit une autorisation de crédit de base qu'elle peut utiliser pour tout projet faisant appel à des capitaux et les ministères accordent des autorisations de crédit supplémentaire pour des projets qu'ils ont déjà approuvés. De ce fait, la plupart des projets faisant appel à des capitaux doivent être approuvés par un ministère du gouvernement central préalablement à leur lancement.

Une innovation récente consiste dans la formule du financement sur offre: les collectivités locales font une offre compétitive au gouvernement central pour l'obtention d'une subvention. Celle-ci leur est accordée au gré du gouvernement central, ce qui a pour effet d'accroître le contrôle de celui-ci sur les activités de l'administration locale. On peut citer, pour illustrer cette formule, le *City Challenge* et le *Single Regeneration Budget*.

La loi peut accorder des pouvoirs spécifiques au secrétaire d'Etat compétent à l'effet de contrôler les activités des collectivités locales. Par exemple, le secrétaire d'Etat à l'Environnement, aux Transports et aux Régions peut décider qu'un marché adjudgé dans le cadre de la loi sur l'appel obligatoire à la concurrence doit faire l'objet d'une nouvelle adjudication, s'il estime qu'il n'y a pas eu à proprement parler appel à la concurrence.

### ***Le contrôle a posteriori***

Le gouvernement central exerce un contrôle *a posteriori* par le biais de deux modalités principales, à savoir les tribunaux et les pouvoirs spécifiques.

Tout ministère peut poursuivre une administration locale devant les tribunaux, s'il estime que celle-ci a agi de manière illégale.

La loi peut accorder au secrétaire d'Etat compétent des pouvoirs spécifiques à l'effet d'intervenir dans les activités des collectivités locales *a posteriori*. Par exemple, dans le cadre de la loi sur l'appel obligatoire à la concurrence, le secrétaire d'Etat à l'Environnement, aux Transports et aux Régions peut décider qu'un marché doit faire l'objet d'une nouvelle adjudication, si l'équipe interne subit des pertes selon le régime comptable prescrit par lui-même.

### ***Voies de recours ouvertes aux collectivités locales***

Les collectivités locales peuvent attaquer les décisions du gouvernement central devant les tribunaux, si elles considèrent que celui-ci a agi de manière illégale.

## **3. L'ombudsman**

L'ombudsman de l'administration locale peut instruire les plaintes écrites formulées par un citoyen ou au nom de celui-ci alléguant qu'une injustice a été commise du fait d'un acte ou d'une omission des collectivités locales dont on peut dire qu'ils résultent d'une mauvaise gestion.

La loi ne définit pas la mauvaise gestion. L'ombudsman a publié des exemples de ce qu'il considère comme de la mauvaise gestion: négligence et retard injustifié, non respect des politiques et procédures convenues, absence d'une procédure appropriée, discrimination non justifiée, avis inexacts ou trompeurs, etc.

Lorsque l'ombudsman estime qu'il y a eu mauvaise gestion, il le signale à l'administration locale et adresse des recommandations appropriées. L'administration locale est tenue d'examiner le rapport. Si les collectivités locales n'y donnent pas une suite satisfaisante, l'ombudsman peut les obliger à publier une déclaration explicative dans un journal local. Les collectivités locales n'étant pas tenues légalement d'accepter les vues de l'ombudsman, certaines d'entre elles s'abstiennent de donner une suite satisfaisante.

## **B. Le contrôle judiciaire**

### **1. Portée du contrôle**

A l'instar de toute autre personne morale, les collectivités locales peuvent être attaquées en justice pour inexécution d'un contrat ou pour un délit civil (ou un quasi-délit); en cas d'infraction pénale, des poursuites peuvent être engagées par les autorités compétentes.

Le plaideur doit prouver qu'il a une raison de se trouver devant le tribunal (*locus standi*), c'est-à-dire qu'il a un intérêt suffisant dans l'affaire. Les tribunaux doivent être saisis dans les trois mois suivant la décision des collectivités locales qui est contestée. Les tribunaux se prononcent rarement sur le fond d'une décision donnée et ils se contentent d'intervenir lorsqu'il y a eu erreur de droit. Les trois motifs principaux qui amènent les tribunaux à se prononcer sont les suivants: l'illégalité, l'irrationalité et l'irrégularité de procédure.

### **2. Mesures de redressement**

Quatre mesures de redressement sont possibles, si le tribunal accepte d'examiner l'affaire:

- *mandamus*: le tribunal ordonne l'exécution d'une obligation imposée par la loi. Cette obligation doit être contraignante et non pas laissée à la discrétion de l'autorité, et le plaideur doit faire la preuve qu'il a un intérêt personnel à l'exécution de l'obligation et qu'aucun autre recours ne lui est ouvert. Si l'autorité ne se conforme pas au *mandamus*, elle commet un outrage à magistrat;
- *prohibition*: cet ordre interdit à une autorité d'agir illégalement à l'avenir ou d'aller jusqu'au bout d'un acte illégal. Cet ordre vise en général les actes accomplis par une autorité en dehors de son champ de compétence;
- *certiorari*: cet ordre permet de réexaminer, voire de casser une décision qui a déjà été prise. Il vise non seulement les cas où une autorité a agi en dehors de sa compétence, mais également le cas d'erreur de droit manifeste, lorsqu'une commande est obtenue par des moyens frauduleux ou lorsque le manque d'équité est à ce point poussé qu'il s'apparente à la fraude;
- *declarations and injunctions*: cet ordre permet à un plaideur d'obtenir une déclaration obligeant une autorité à accomplir un acte ou à interrompre un acte en cours d'exécution. Les tribunaux sont plus enclins à se prononcer par voie d'interdiction que d'injonctions. Le non respect d'un tel ordre ne constitue pas un outrage à magistrat, mais le tribunal peut, s'il y échec, prendre une ordonnance de mise sous séquestre.

Le plaideur peut aussi demander une injonction, dans le cadre d'une action ordinaire, ce qui se fait moins souvent aujourd'hui, compte tenu de la jurisprudence en matière d'examen judiciaire, et introduire une procédure devant l'auditeur (voir plus loin).

### 3. Voies de recours légales

Dans certains cas, la loi précise la procédure de recours qu'une partie lésée doit utiliser. Dans ce cas, l'exercice de la compétence n'est pas laissé à la discrétion du tribunal. On peut citer comme exemples d'une telle procédure de recours:

- les demandes qui visent à annuler un ordre d'achat obligatoire émanant des collectivités locales doivent être adressées à la Cour suprême et sont subordonnées à la condition que l'ordre original ne soit pas conforme à la loi ou qu'une obligation légale n'ait pas été remplie;
- les recours contre les décisions des collectivités locales en matière d'urbanisme doivent être adressées au secrétaire d'Etat à l'Environnement.

## II. L'AUDIT

### A. Base légale et portée de l'audit

#### 1. Obligations en matière de comptabilité

Les obligations des collectivités locales en matière de comptabilité sont définies dans un instrument de la législation secondaire (*The Accounts and Audit Regulations*) et dans un guide des pratiques recommandées, le *Statement of Recommended Practice* (SORP) qui est régulièrement mis à jour par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy/Local Authority* (Ecosse) *Accounts Advisory Committee Joint Committee* et approuvé par le Comité des normes comptables. En Angleterre, le SORP représente les «pratiques comptables adéquates» précisées dans la loi, et les autorités doivent donc s'y conformer.

Ces dernières années, les pratiques comptables se sont rapprochées d'une comptabilité de type plus commercial, dans le respect des contraintes de la loi et des traits propres aux collectivités locales. La plupart des normes comptables britanniques fixées par le Comité des normes comptables sont incorporées dans le SORP et s'appliquent aux collectivités locales.

Pour les collectivités locales, l'exercice se termine le 31 mars et les comptes vérifiés doivent être publiés d'ici au 31 décembre.

#### 2. Le régime de l'audit

Le régime actuel de l'audit des collectivités locales a été fixé en 1982. Il y a un organe central et indépendant, l'*Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England and Wales* (ci-après dénommée la Commission de l'audit), qui nomme les auditeurs de chaque administration locale. Ces auditeurs appartiennent à des sociétés privées et au service de l'audit de la Commission de l'audit, le *District Audit*.

La Commission de l'audit et ses auditeurs tirent leur autorité de la législation primaire et du code des pratiques en matière d'audit, qui est compilé par la Commission de l'audit et approuvé par le parlement.

### 3. La Commission de l'audit et ses fonctions principales

La Commission de l'audit est chargée principalement de veiller à l'application des principes de l'audit public. Elle est indépendante des organes qui font l'objet d'un audit. Ses principales responsabilités sont les suivantes:

- nommer les auditeurs, en veillant à ce qu'ils aient une connaissance suffisante des arcanes de l'administration locale;
- fournir des orientations et un appui aux auditeurs, sans toutefois entraver l'indépendance et le discernement professionnel dont ils doivent faire preuve;
- veiller à la qualité des audits;
- faire ou faire faire des études visant à améliorer le rapport qualité/prix ou à promouvoir une meilleure gestion des organes faisant l'objet de l'audit;
- identifier et signaler les incidences nationales des études et des audits.

La Commission de l'audit se compose d'un président, d'un vice-président et de dix-huit membres au maximum. Ceux-ci appartiennent, sans toutefois les représenter, à une vaste gamme de groupes d'intérêt: l'industrie, l'administration locale, le secteur de la santé, les comptables et les syndicats. Ils sont nommés par les secrétaires d'Etat à l'Environnement, à la Santé et pour le Pays de Galles, après consultation. La commission s'appuie sur un personnel permanent de 190 personnes.

### 4. Les objectifs clefs de l'audit

La loi et le code des pratiques assignent à chaque contrat d'audit sept objectifs qui doivent être réalisés. L'auditeur doit établir une évaluation indépendante des points ci-après:

- les comptes donnent-ils une image fidèle de la position financière de l'autorité, de ses recettes et de ses dépenses pour l'année en question et ont-ils été établis conformément à la législation appropriée ?
- l'autorité a-t-elle pris des dispositions adéquates pour faire en sorte que les ressources soient utilisées de façon économe et efficace (rapport qualité/prix) ?
- quelle est l'«image financière» de l'organe faisant l'objet de l'audit ?
- les systèmes financiers mis en place par l'autorité sont-ils adéquats ?
- les dispositions prises par l'autorité pour prévenir et détecter les fraudes et la corruption sont-elles adéquates ?
- les dispositions prises par l'autorité pour assurer la légalité des transactions qui peuvent avoir des incidences financières sont-elles adéquates ?

- les dispositions prises par l'autorité pour recueillir, enregistrer et publier les données sur lesquelles se fondent les indicateurs de performance (les indicateurs de performance, qui concernent un certain nombre de domaines financiers et non financiers, sont fixés chaque année par le parlement et peuvent être publiés par la Commission de l'audit) sont-elles adéquates ?

L'audit dont font l'objet les collectivités locales a donc une portée plus large que les audits commerciaux, l'accent étant mis sur le rôle de l'auditeur en tant que gardien des deniers publics.

Pour chaque exercice, l'auditeur doit évaluer chacun des objectifs assignés à l'audit. Il doit de ce fait rester normalement en contact avec l'autorité tout au long de l'année. Les résultats de l'audit font l'objet d'une lettre concernant la gestion, de rapports individuels sur le rapport qualité/prix et d'une opinion sur les comptes financiers qui sont adressés à l'autorité et devraient être examinés par les membres élus. La lettre concernant la gestion doit être mise à la disposition de tous les membres élus et devrait être mise à la disposition des citoyens qui le demandent.

## **5. Droits d'accès du public**

Tous les intéressés peuvent prendre connaissance des comptes et des documents connexes des collectivités locales préalablement à l'audit. Chaque année, un jour doit être fixé pour permettre au public de s'entretenir avec l'auditeur et de lui poser des questions. Les comptes doivent être disponibles quinze jours ouvrables avant le jour fixé pour cette entrevue.

Les électeurs inscrits ont le droit de faire objection formellement aux comptes. L'auditeur peut recevoir d'autres informations du public et peut estimer nécessaire de rappeler aux électeurs qu'ils ont le droit de faire objection.

L'objection une fois reconnue valide, l'auditeur doit l'examiner. S'il conclut qu'elle est fondée, il peut exercer les recours mentionnés dans la section qui suit.

L'électeur qui n'est pas d'accord avec la décision de l'auditeur de ne pas examiner une objection ou la partie qui s'estime lésée par les conclusions de l'auditeur a le droit d'attaquer ladite décision devant le tribunal.

## **6. Audits extraordinaires**

La Commission de l'audit peut, sur la demande d'un électeur ou autrement, décider de faire effectuer un audit extraordinaire. Ceci peut, entre autres, permettre à l'auditeur d'examiner une objection ayant trait à un exercice à venir. Les objections ne sont normalement pas examinées avant le jour qui suit le jour fixé.

## **B. Autres pouvoirs de l'auditeur et mesures de redressement dont il dispose**

L'auditeur a une série d'autres pouvoirs et attributions. Il peut: faire des recommandations qui intéressent le public; publier un rapport qui intéresse le public; saisir les tribunaux pour entendre déclarer un objet de dépense illégal; édicter une interdiction ou saisir les tribunaux; attester que des éléments n'ont pas été comptabilisés et attester que des pertes sont imputables à une faute intentionnelle.

Lorsqu'il exerce ses attributions, l'auditeur a un rôle quasi judiciaire. Il ne doit pas uniquement rassembler les preuves, il doit également décider, le cas échéant, les mesures à prendre contre l'autorité, ses dirigeants ou ses membres.

### **1. Recommandation intéressant le public**

Les auditeurs peuvent contraindre les collectivités locales à prendre en considération les recommandations faites dans la lettre concernant la gestion et à s'expliquer publiquement sur la suite qu'elles y ont donnée. L'auditeur peut estimer qu'une telle explication s'impose dans deux cas en particulier:

- lorsque l'autorité a donné une suite inadéquate aux recommandations antérieures de l'auditeur;
- lorsque l'autorité n'est pas d'accord sur les recommandations et que l'auditeur estime que la question devrait être débattue en public.

Les collectivités locales ont normalement la possibilité de faire des observations sur le projet de recommandations de ce type, mais en dehors de cela, elles n'ont pas de recours.

### **2. Rapport intéressant le public**

Les auditeurs ont le droit de publier un rapport spécial sur un sujet particulier, lorsqu'ils estiment que la question revêt une importance telle que le public doit en être informé.

Les faits ci-après, entre autres, peuvent justifier la publication d'un tel rapport:

- bilans laissant à désirer, manque de prudence, déficits budgétaires envisagés ou autres problèmes financiers;
- défaillances dans la procédure de perception des recettes et déficiences des dispositions en matière de contrôle interne, des systèmes intégrés de gestion ou des dispositions en matière de contrôle.

L'autorité devrait avoir la possibilité de faire des observations au sujet du projet de rapport et, le cas échéant, elle devrait faire part dès que possible de ses préoccupations pour permettre de prendre en temps voulu les mesures correctrices qui s'imposent. L'autorité est tenue d'examiner le rapport et de faire connaître sa réaction publiquement. Elle ne dispose d'aucun recours.

### **3. Objet de dépense illégal**

L'auditeur peut saisir le tribunal pour entendre déclarer un objet de dépense illégal, c'est-à-dire constitutif d'un excès de pouvoir de l'autorité. L'auditeur ne peut exercer cette faculté, lorsque le secrétaire d'Etat à l'Environnement, du Transport et des Régions a approuvé l'objet de dépense, même si celui-ci est illégal.

Si le tribunal déclare l'objet de dépense illégal, il peut ordonner le remboursement par la personne concernée et la rectification des écritures. Le tribunal doit prendre en considération la faculté de paiement de la personne et peut ne pas ordonner le remboursement s'il estime que la personne a agi de bonne foi. Lorsque la personne concernée est un membre élu et que la dépense est supérieure à 2 000 livres, le tribunal peut suspendre celui-ci pour une période déterminée.

Les collectivités locales peuvent former un recours devant une juridiction supérieure conformément aux procédures normales.

#### **4. Dépenses non comptabilisées**

Lorsqu'une dépense n'a pas été comptabilisée comme elle aurait dû l'être ou qu'il y a une perte imputable à une faute intentionnelle, l'auditeur peut attester que la personne responsable doit une somme. Ce montant peut être recouvré soit par l'auditeur lui-même, soit par l'autorité. Si la personne est un membre élu et que le montant est supérieur à 2 000 livres, la personne sera suspendue pendant cinq années.

Il y a faute intentionnelle lorsqu'une personne agit ou omet d'agir, en connaissance de cause ou en démontrant par son attitude qu'elle ne se préoccupe pas de savoir si elle a tort ou non.

Les parties visées par la décision de l'auditeur peuvent attaquer devant le tribunal l'attestation faite par celui-ci.

#### **5. Interdiction**

L'auditeur peut publier une interdiction par laquelle il enjoint à l'autorité faisant l'objet de l'audit de s'abstenir de prendre ou d'appliquer des décisions dont l'auditeur estime qu'elles pourraient entraîner un objet de dépense illicite important, quant à son montant ou du point de vue des principes.

L'auditeur doit publier une déclaration motivée dans les sept jours qui suivent. L'autorité peut attaquer la décision de l'auditeur devant le tribunal, mais ce recours n'a pas un effet suspensif.

L'auditeur peut demander au tribunal de se prononcer sur une décision que l'autorité a prise ou omis de prendre, dès lors qu'il est convaincu que cet acte ou cette omission auraient eu une incidence sur les comptes de l'autorité.

L'auditeur n'est pas tenu de consulter l'autorité avant d'exercer les attributions examinées dans la présente section. Toutefois, si le temps qu'exige une consultation est compatible avec la nécessité d'exercer les pouvoirs avec diligence, il devrait, compte tenu de l'intérêt public, permettre à l'autorité de donner son point de vue.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Audit Commission *Code of Audit Practice*, Audit Commission, 1995  
Audit Commission *Commission Auditor*, Audit Commission, divers  
CIPFA *Local Authority Accounting Handbook 1995*, CIPFA, 1995  
CIPFA *Financial Information Service*, CIPFA, divers  
CIPFA *Accounting Code of Practice: Guidance Notes for Practitioners*,  
CIPFA, 1994  
Harrison, T *Danger Zones for Councillors and Officers*, LGC Communications, 1991  
Jones, R *Local Government Audit Law*, HMSO, 1992  
Sweet & Maxwell *Encyclopedia of Local Government Law*, Sweet & Maxwell, divers