

N° 300

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les **contrôles de l'État sur les collectivités territoriales**,

Par M. Jacques MÉZARD,

Sénateur.

Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. DES CONTRÔLES INDISPENSABLES DANS LEUR PRINCIPE	11
A. DES CONTRÔLES CONSUBSTANTIELS AU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION	11
1. <i>La nécessaire défense de l'égalité devant la loi et de l'unité de l'Etat</i>	11
a) Une exigence renforcée.....	11
(1) Une exigence constitutionnelle.....	11
(2) ...renforcée par le processus de décentralisation.....	11
(3) ...comme par l'implication de la France au sein de l'Union Européenne	13
b) ... qui n'est pas synonyme de défiance	13
(1) Le nouveau contexte de la gestion publique locale : un contrôle de légalité devenu obsolète ?.....	13
(2) Les limites d'une régulation qui se réduirait au contrôle politique et aux procédures juridictionnelles individuelles.....	14
(3) Une mission d'intérêt général qui doit être assurée par l'Etat	14
2. ... à concilier avec un autre principe constitutionnel : la libre administration des collectivités territoriales	15
a) Un contrôle qui n'est plus une tutelle.....	15
b) Un contrôle qui doit être circonscrit	16
(1) Un contrôle limité dans le temps	16
(2) Un contrôle limité à la régularité des actes	16
(3) Un contrôle limité aux enjeux essentiels du droit ou de la gestion.....	16
B. UN SOUTIEN À L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	17
1. <i>L'expertise de l'Etat mise au service des collectivités territoriales</i>	17
a) Un facteur de sécurisation juridique.....	17
(1) Un filtre rassurant	17
(2) Un point d'entrée sur les problématiques de la gestion locale.....	19
b) Un appui à la gestion des finances locales	19
(1) Le contrôle budgétaire et le respect des règles applicables aux finances locales.....	19
(2) L'examen de la gestion, une procédure conçue comme un « outil d'aide à la bonne gestion »	20
2. <i>L'accompagnement d'une fonction de conseil</i>	22
a) Conseil et contrôle : des fonctions complémentaires.....	22
b) La nécessité d'une expertise publique pour les collectivités	23
c) L'information des collectivités	23
3. <i>L'information du citoyen, composante essentielle de la démocratie locale</i>	24
CONCLUSION	25
II. ...AUJOURD'HUI EN PERTE DE VITESSE	26
A. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE PASSOIRE À GÉOMÉTRIE VARIABLE	26
1. <i>Des tentatives d'amélioration de l'efficacité des contrôles</i>	26
a) Un contrôle de légalité plus ciblé.....	26
(1) La réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission	26
(2) La logique de définition de priorités	27
b) Une réorganisation des contrôles	27
(1) Le recentrage du contrôle en préfecture de département	27
(2) Le renforcement de l'appui des administrations centrales et des autres services déconcentrés aux contrôles de légalité et budgétaire	28

(a) L'appui des administrations centrales	28
(b) L'appui des administrations déconcentrées.....	30
c) La promotion de la dématérialisation.....	31
2. ...qui n'ont pas réussi à compenser la réduction des moyens affectés à ces derniers dans le cadre de la RGPP.....	33
a) Les contrôles de légalité et budgétaire touchés de plein fouet par la RGPP.....	33
b) L'Etat ne fait plus le poids face aux collectivités : un net recul de la capacité d'expertise de l'Etat.....	34
c) Le grand paradoxe de la RGPP	36
3. Vers la disparition de facto du contrôle de légalité ?	36
a) Un contrôle de légalité réduit à peau de chagrin	37
(1) Un recul quantitatif	37
(a) Une réduction plus rapide du nombre d'interventions préfectorales que du nombre d'actes transmis.....	37
(b) Les limites de la politique de définition de priorités.....	39
(2) ...mais aussi qualitatif	41
(a) Des contrôles anecdotiques.....	41
(b) Une maîtrise insuffisante de la procédure contentieuse	43
(3) Un recul perçu par les élus : un contrôle de légalité qui n'est plus qu'une « fiction »	45
(4) Le risque d'une judiciarisation excessive confirmé	45
b) Une trajectoire similaire pour le contrôle budgétaire ?.....	46
(1) Un contrôle apparemment effectué de manière satisfaisante.....	46
(2) Mais des craintes pour l'avenir	48
4. Un recul du contrôle qui n'a pas été compensé par un renforcement du conseil	48
a) Le recul du conseil assuré par les préfetures	48
b) Le conseil des comptables publics : une mission encore peu répandue	49
B. UN EXAMEN DE LA GESTION MAL CALIBRÉ PAR RAPPORT À SON OBJECTIF.....	50
1. <i>Un contrôle dont l'intérêt n'apparaît plus de manière évidente, faute d'adaptation suffisante aux nouvelles réalités locales...</i>	50
a) De la normalisation à la banalisation	50
b) Une programmation sans fil d'Ariane ?	52
(1) Une coordination insuffisante entre les chambres sur le choix des thèmes de contrôle.....	52
(2) Les inconvénients d'un ciblage sur les « comptes significatifs ».....	53
(3) Une perception des risques satisfaisante ?	55
c) Les méthodes de contrôle en question.....	55
(1) Un soupçon persistant d'hétérogénéité des contrôles.....	55
(2) Des interrogations liées au développement de la logique d'évaluation : le retour du risque de dérive vers un contrôle d'opportunité ?	57
d) L'enjeu de la préservation de l'expertise des chambres	57
2. <i>...qui mobilise des moyens considérables au sein des collectivités</i>	58
a) Une procédure longue (et parfois chaotique).....	58
b) ... qui nécessite un investissement considérable de la part d'un nombre restreint de collectivités examinées de manière fréquente... ..	60
c) ...sans réellement protéger les collectivités contre les risques de dérive	60
(1) Les limites de la procédure contradictoire	60
(2) Des conséquences dommageables.....	61
CONCLUSION	62
III. PRENDRE ACTE DE LA DÉCENTRALISATION : LES PISTES DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DES CONTRÔLES RENOVÉS	63
A. PRIVILÉGIER L'INFORMATION ET LE CONSEIL EN AMONT	63
1. <i>Améliorer l'information des collectivités au sujet des normes qui s'imposent à elles</i>	63
2. <i>Garantir le maintien d'un conseil public</i>	65

B. RESTAURER LA CAPACITÉ DES SERVICES PRÉFECTORAUX À EFFECTUER DES CONTRÔLES DE LÉGALITÉ ET BUDGÉTAIRE EN BONNE INTELLIGENCE.....	67
1. <i>Restaurer la capacité d'expertise de l'Etat</i>	67
2. <i>Améliorer la performance des contrôles</i>	68
a) Aller au bout de la logique de mutualisation	68
(1) Renforcer la coopération entre DDFiP et préfectures	69
(2) Créer une structure comparable au PIACL en matière budgétaire	69
b) Développer les potentialités de la télétransmission en adaptant davantage ses modalités aux besoins des usagers	70
(1) Améliorer l'ergonomie de l'application.....	70
(2) Améliorer la fluidité des envois	70
(3) Rendre la signature électronique accessible à l'ensemble des collectivités	71
(4) Renforcer l'interopérabilité des différents modes d'échange dématérialisés entre les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat.....	71
C. RESTITUER L'EXAMEN DE LA GESTION DANS SON RÔLE D'OUTIL AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS	72
1. <i>Faire de l'examen de la gestion une source effective de repères pour les collectivités</i>	72
a) Favoriser la mise en perspective des modes de gestion des différentes collectivités	72
(1) Unifier la programmation	73
(2) Unifier les méthodes.....	74
(3) Faire de l'examen de la gestion un vecteur de diffusion de bonnes pratiques.....	75
b) Renforcer les effets des contrôles	76
(1) Répondre aux préoccupations des élus	76
(2) Donner une dimension plus concrète aux observations	76
(3) Assurer un suivi des examens de la gestion.....	77
(4) Susciter plus de débat public autour des contrôles	77
c) Préserver l'expertise et la capacité de réaction des chambres.....	78
(1) Faciliter le repérage des risques	78
(2) Préserver l'expertise des chambres	79
2. <i>Alléger l'examen de la gestion</i>	80
a) Alléger la procédure	80
b) Mieux protéger les élus contre les risques de dérives.....	80
(1) Renforcer les moyens de défense des ordonnateurs.....	80
(2) Diminuer le risque d'utilisation politique de l'examen de la gestion	81
ANNEXES.....	83
<i>Annexe 1 : Les propositions de votre délégation</i>	84
<i>Annexe 2 : Examen du rapport d'information par la délégation, le 24 janvier 2012</i>	86
<i>Annexe 3 : Note de législation comparée sur le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales</i>	97
<i>Annexe 4 : Note de législation comparée sur les contrôles sur les finances des collectivités territoriales</i>	128

INTRODUCTION

En posant le principe de leur libre administration, la décentralisation a placé les collectivités territoriales au cœur de l'action publique. Elles détiennent désormais des responsabilités considérables, qui touchent tous les domaines de la vie quotidienne : l'action sociale, l'éducation, la formation, l'urbanisme, le développement économique... Elles assument à elles seules plus de 70 % de l'investissement public.

Cette notion de libre administration des collectivités territoriales, qui fait partie de leur définition même, implique une disparition effective de la tutelle de l'Etat et son remplacement par d'autres types de contrôles.

En effet, la libre administration des collectivités territoriales ne peut se concevoir que dans le respect des lois et règlements de la République « une et indivisible ». Il en ressort l'impérieuse nécessité pour l'Etat de disposer de moyens de contrôle performants sur l'ensemble du territoire quelle que soit la taille de la collectivité, la performance n'ayant pas de relation directe avec le nombre de contrôles mais avec la capacité de pouvoir intervenir avec efficacité pour éviter la mise en application de délibérations ou d'actes contraires à la loi.

Ces contrôles de l'Etat sur les collectivités¹ concernent essentiellement leurs actes, par le biais des contrôles de légalité et budgétaire² et de l'examen de la gestion. Ils peuvent également concerner leurs élus, à travers des mesures de suspension ou de révocation de ces derniers ou de dissolution d'un organe délibérant. Un pouvoir de substitution a également été maintenu aux préfets en cas de carence de nature à compromettre les intérêts généraux de la collectivité. Le caractère exceptionnel de ces deux derniers types de contrôle a néanmoins conduit la délégation à se concentrer sur les contrôles de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales.

Ils sont assurés en tout ou partie à l'initiative du préfet, ce qui explique leur qualification de « contrôles de l'Etat », même si les juridictions administratives en sont parfois les acteurs principaux. Cette caractéristique rend leur exercice compatible avec le principe de libre administration des collectivités.

Le préfet ne dispose en effet d'aucun pouvoir de réformation des actes qu'il juge illégaux dans le cadre du contrôle de légalité. Si une collectivité ne souhaite pas modifier ou retirer un acte qui lui aurait été signalé, le préfet n'a d'autre pouvoir que de saisir le juge administratif afin que le désaccord soit réglé dans ce cadre. En matière budgétaire, dans les cas

¹ Et leurs groupements.

² Bien que le contrôle budgétaire constitue une forme particulière de contrôle de légalité, ses spécificités ont conduit votre rapporteur à les distinguer dans le cadre de ce rapport.

exceptionnels où le préfet doit régler lui-même le budget de la collectivité, il ne peut s'écarter des avis de la chambre régionale ou territoriale des comptes qu'à condition de motiver son choix. Enfin, dans le cadre de l'examen de la gestion, le préfet ne dispose que d'une possibilité de proposition d'examen d'une entité, depuis la loi du 6 février 1992. C'est la chambre régionale ou territoriale des comptes qui mène la procédure et la conclut par un rapport d'observations de nature administrative.

Nécessaires du point de vue du droit, ces contrôles apparaissent aussi comme un soutien à l'action des collectivités territoriales. Ils constituent un facteur de sécurisation juridique de leurs actes, et leur permettent de bénéficier d'une expertise publique, atout non négligeable à l'heure d'une inflation normative aiguë.

Ainsi, le caractère indispensable de ces contrôles n'a jamais été remis en cause. Leurs modalités pratiques font néanmoins l'objet d'interrogations continues depuis leur instauration en 1982.

Le rapport Oudin de 1998, « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale*¹ », dresse une analyse approfondie des contrôles financiers, dont certaines recommandations ont pu être prises en compte depuis, notamment lors de l'adoption de la loi de 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. Ce fut la dernière grande réforme de l'examen de la gestion.

Le contrôle de légalité a été abordé de manière récurrente, que ce soit dans le rapport du Conseil d'Etat de 1993, « *Décentralisation et ordre juridique* », le rapport Mercier de 2000, « *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*² », les rapports de l'Inspection générale de l'Administration de 2003 et 2007, ou plus récemment encore les rapports sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) de nos collègues Michèle André³ et Dominique de Legge⁴. Si le contrôle de légalité est réformé de manière continue, les critiques demeurent, en particulier au sujet de son manque d'efficacité et d'homogénéité.

L'actualité de certaines remarques de ces rapports est patente. Il a néanmoins semblé nécessaire à votre délégation de dresser un bilan global de la mise en œuvre de ces contrôles et d'analyser leurs difficultés à la lumière de l'évolution considérable du contexte dans lequel ils interviennent, trente ans après leur instauration concomitante à la décentralisation.

¹ « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale* », rapport d'information n° 520 de M. Jacques Oudin (Sénat, 1997-1998).

² « *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité* », rapport d'information n° 447 de M. Michel Mercier (Sénat, 1999-2000).

³ « *La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ?* », Rapport d'information n° 35 de Mme Michèle André (Sénat, 2010-2011).

⁴ « *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* », Rapport d'information n° 566 de M. Dominique de Legge (Sénat, 2010-2011).

L'environnement dans lequel agissent les collectivités a changé : entre la logorrhée normative qui encadre leur action, sa pénalisation croissante, et une contrainte budgétaire qui n'a jamais été aussi forte, l'étau se resserre, alors même que les responsabilités des collectivités n'ont jamais été aussi grandes.

Afin de répondre à ces enjeux, les compétences de leurs administrations et de leurs élus n'ont cessé de croître, comme l'a observé notre collègue Edmond Hervé à l'occasion de son bilan de la décentralisation¹. Leurs services juridiques et financiers ont été étoffés, et les analyses de ces derniers sont régulièrement complétées par des expertises extérieures, privées notamment. La régularité des actes des collectivités ainsi que leurs performances en matière de gestion en ont été considérablement accrues, ce qui est reconnu et salué de manière unanime par l'ensemble des acteurs.

En revanche, l'Etat n'a pas suffisamment réagi à ces deux évolutions. Le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire, et des interrogations commencent à voir le jour au sujet de l'efficacité du contrôle budgétaire. Quant à l'examen de la gestion des chambres régionales et territoriales des comptes, s'il est désormais assez bien accepté des élus en général, il semble mal calibré par rapport à son objectif qui est de constituer un instrument d'aide à la gestion des collectivités.

Il est dès lors impératif de rénover les modalités d'exercice de ces contrôles, afin de renforcer leur efficacité et de conforter leur rôle de soutien à l'action des collectivités territoriales.

En premier lieu, leur qualité doit être élevée. L'environnement juridique complexe dans lequel évoluent les collectivités doit être parfaitement maîtrisé par les autorités en charge des contrôles, non seulement pour qu'elles remplissent effectivement leur mission constitutionnelle, mais aussi pour que ces contrôles constituent toujours une « plus-value » aux yeux des collectivités, dont l'expertise a pu être considérablement renforcée. Le besoin d'une expertise de l'Etat reste en effet fort, même pour les plus grandes collectivités, et *a fortiori* pour les plus petites d'entre elles.

Ensuite, une adaptation de leur contenu et de leurs procédures est nécessaire, afin que les préoccupations des collectivités soient prises en compte. A défaut, ils seront réduits à constituer une entrave de plus à leur action, et ne rempliront plus leur rôle de soutien.

De manière générale, un Etat-partenaire doit remplacer l'Etat-censeur : le contrôle pointilleux doit laisser place à un contrôle sur les grands enjeux de l'action des collectivités, qui les soutienne effectivement dans la réalisation d'actions complexes et innovantes, dans le respect de la loi. Cela suppose de bonnes relations entre l'Etat et les collectivités.

¹ « Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan », rapport d'information n°679 de M. Edmond Hervé (Sénat, 2010-2011).

Prendre acte de la décentralisation suppose ainsi de rénover les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, afin qu'ils continuent de répondre aux missions qui leur ont été initialement confiées, dans un contexte qui a sensiblement changé.

Le présent rapport expose les propositions de votre délégation à ce sujet.

I. DES CONTRÔLES INDISPENSABLES DANS LEUR PRINCIPE...

L'existence de contrôles administratifs de l'Etat sur les collectivités territoriales et leurs groupements ne saurait être remise en cause dans son principe : qu'il s'agisse des contrôles de légalité et des actes budgétaires ou de l'examen de la gestion, ils permettent à l'Etat de garantir une application homogène du droit national sur le territoire et d'accompagner les collectivités dans leur action, dans un environnement juridique sans cesse plus complexe et mouvant.

A. DES CONTRÔLES CONSUBSTANTIELS AU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

1. La nécessaire défense de l'égalité devant la loi et de l'unité de l'Etat...

a) Une exigence renforcée...

(1) Une exigence constitutionnelle...

L'exigence d'un contrôle de l'Etat sur les collectivités est inscrite dans notre Constitution, dont l'article 72 dispose que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.¹ »

Elle vise à garantir le caractère unitaire de notre République, en favorisant une application homogène sur l'ensemble du territoire du droit élaboré au niveau national. Elle permet également de défendre l'égalité des citoyens devant la loi.

(2) ...renforcée par le processus de décentralisation...

La loi du 2 mars 1982, par laquelle a été supprimée la tutelle du représentant de l'Etat sur les collectivités territoriales, lui a donc substitué un **contrôle de légalité a posteriori de leurs actes**. Dans les domaines où la loi le prévoit, l'entrée en vigueur de ces derniers est conditionnée par leur transmission au préfet, auquel il appartient de repérer les éventuelles irrégularités et de faire procéder à leur rectification, par la voie non contentieuse ou par la voie d'un déferé devant le tribunal administratif.

La décision du Conseil constitutionnel n° 82-137 du 25 février 1982 a rappelé l'importance du respect de ce dispositif, en sanctionnant une disposition législative qui prévoyait l'entrée en vigueur de l'ensemble des actes des collectivités soumis au contrôle de légalité avant même leur

1 Il s'agit là de la rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2003, auparavant formulée ainsi : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

transmission en préfecture, qui aurait eu pour effet de priver le préfet, même temporairement, de cette prérogative constitutionnelle.

Ce contrôle de légalité entendu strictement a été assorti **d'une procédure spécifique de contrôle de la légalité des actes budgétaires**, compte tenu des conséquences pouvant résulter d'un non-respect des règles budgétaires s'appliquant aux collectivités. Lorsque des irrégularités sont repérées dans ce domaine, le préfet peut obtenir leur rectification en les signalant à la collectivité, ou procéder à une saisine de la chambre régionale ou territoriale des comptes (CRTC) pour avis. Il peut ensuite avoir à prendre les mesures rendues nécessaires par les circonstances, en cas d'ajustement insuffisant de la part de la collectivité.

L'instauration des contrôles de légalité et budgétaire a répondu au souci d'assurer une **application effective et homogène du droit en vigueur par les différentes collectivités** au moment où elles prenaient leur envol, et de respecter ainsi les **principes constitutionnels de l'unicité et de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité devant la loi**, que garantit l'article premier de la Constitution.

Ces exigences restent parfaitement d'actualité aujourd'hui. Elles sont même d'autant plus nécessaires que le **processus de décentralisation engagé par la loi du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, **et complété par les différents transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, a considérablement accru leur autonomie et leur rôle dans l'action publique.** Leurs responsabilités ont été étendues, ce qui s'est traduit par une multiplication de leurs interventions et une augmentation de leur budget. Dans ce cadre, comme l'a rappelé le professeur Pascal Combeau à l'occasion d'un colloque sur ce thème, les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales sont censés constituer le « *dernier rempart de protection et d'identification de l'Etat unitaire*¹ ».

L'examen de la gestion instauré par la même loi de 1982, sans constituer en lui-même une exigence constitutionnelle, répond en partie aux mêmes objectifs d'unicité du territoire et d'égalité devant la loi, dans la mesure où il vise à promouvoir **des règles de gestion homogènes sur l'ensemble du territoire et à garantir la régularité des actes de gestion.** La loi du 21 décembre 2001 précitée a en effet précisé que ce contrôle porte sur « *la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant*² ». Menées à l'initiative des CRTC, elles se concluent par des rapports d'observations de nature administrative.

¹ Pascal Combeau (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, 2007, p. 1.

² Définition intégrée à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières (CJF).

(3) ...comme par l'implication de la France au sein de l'Union Européenne

Outre une application effective et homogène du droit national sur l'ensemble du territoire, les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales contribuent à la nécessaire **application des normes juridiques et budgétaires issues du droit de l'Union européenne par les collectivités**. Ce contrôle est d'autant plus important que l'Etat est responsable devant l'Union, et notamment pécuniairement, de la gestion de l'ensemble des administrations publiques, collectivités territoriales comprises.

b) ... qui n'est pas synonyme de défiance

(1) Le nouveau contexte de la gestion publique locale : un contrôle de légalité devenu obsolète ?

Que l'affirmation de la nécessité d'un maintien des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales ne soit pas mal interprétée : **loin de traduire une quelconque défiance envers les collectivités territoriales, ou un quelconque doute sur leurs capacités de gestion, elle répond à l'impératif d'une préservation de l'égalité entre les territoires, dans un environnement juridique de plus en plus difficile à appréhender.**

La montée en puissance des compétences des collectivités a en effet été saluée par l'ensemble des personnes auditionnées à l'occasion de ce rapport. Cette unanimité implique d'en finir avec l'« ère du soupçon » à l'égard des élus locaux et de leurs collaborateurs. N'ayant aucun intérêt à prendre des risques juridiques, les collectivités territoriales et leurs groupements ont étoffé leurs services juridiques, multiplié les procédures de contrôle interne, et n'hésitent pas aujourd'hui à faire appel à des expertises extérieures dans un objectif de sécurisation juridique de leurs actes et d'amélioration de leur gestion.

Si l'on ne peut que se réjouir de ce phénomène, force est de constater que toutes les collectivités ne sont pas armées de la même manière pour exercer leurs compétences, comme l'a fort justement rappelé notre collègue Pierre Jarlier en délégation. Les plus petites d'entre elles, pour des raisons évidentes de moyens, ont toujours des difficultés considérables d'appréhension du droit et de son évolution continue. Dans ce cadre, contrôles de légalité et budgétaire doivent permettre de rectifier des illégalités résultant bien plus souvent d'une méconnaissance du droit que de tentatives délibérées de contournement de ce dernier. Ce risque d'irrégularité concerne même les plus grandes collectivités, lorsqu'il existe des ambiguïtés sur l'interprétation de nouveaux textes, et leurs élus peuvent ressentir un besoin similaire d'expertise, complémentaire de celle de leurs services ou de prestataires privés. **Votre rapporteur a ainsi été frappé par la récurrence de la demande de contrôles efficaces exprimée par les collectivités elles-mêmes au cours des différentes auditions.**

En outre, si elles sont heureusement rares, les tentatives de contournement du droit existent, et un dispositif doit permettre de les

repérer. Tout comme l'Etat, les collectivités territoriales doivent pouvoir faire l'objet de contrôles qui ne sauraient se limiter au contrôle exercé par les citoyens.

(2) Les limites d'une régulation qui se réduirait au contrôle politique et aux procédures juridictionnelles individuelles

En premier lieu, le contrôle politique exercé par l'électorat ne saurait se substituer à un contrôle spécifique garantissant le respect de la loi.

L'étude de droit comparé annexée à la fin de ce rapport corrobore ce constat : dans les Etats fédéraux comme dans les Etats unitaires, il subsiste une forme de contrôle de l'Etat sur les entités équivalentes de nos collectivités comme sur les Etats fédérés, plus ou moins circonscrite.

Ensuite, les initiatives juridictionnelles menées par des particuliers répondent à des logiques propres, souvent différentes des considérations d'intérêt général censées régir l'action du préfet dans le cadre du contrôle de légalité. La totalité du champ dans lequel des illégalités peuvent être repérées n'est ainsi pas couverte par les recours en excès de pouvoir. En matière d'urbanisme par exemple, le préfet doit porter une attention particulière au respect de certaines exigences liées à des considérations de sécurité ou de santé publique (risques d'inondation, d'incendie...), ces illégalités étant rarement soulevées par les particuliers, ou dans le cadre de stratégies qui répondent en priorité à d'autres fins que le respect de la loi en tant que tel.

L'action du préfet peut également s'avérer nécessaire lorsque les personnes qui auraient un intérêt à agir ne contestent pas l'acte estimé illégal devant le juge, par méconnaissance de leurs droits ou par peur d'être lésées par une telle initiative, comme les employés d'une collectivité ou des concurrents évincés dans le cadre d'un marché public.

Enfin, les travers d'une judiciarisation excessive de la vie publique locale sont connus : coûts importants, perte de temps, moindre réactivité compte tenu des délais de jugements actuels de la justice administrative, risque de multiplication des recours abusifs...

(3) Une mission d'intérêt général qui doit être assurée par l'Etat

La conviction de votre rapporteur est donc qu'il revient à l'Etat de maintenir l'égalité dans les territoires. La décentralisation ne remet évidemment pas en cause – et ne saurait le remettre – le caractère d'Etat unitaire de notre République, ni l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Ce fondement constitutionnel **explique les prérogatives dont dispose l'Etat en matière de contrôle.**

Les moyens juridiques mis à disposition du préfet dans le cadre du contrôle de légalité

Le préfet **dispose d'un certain nombre d'informations que les citoyens n'ont pas, ou difficilement**, dans la mesure où un certain nombre d'actes des collectivités territoriales, dont le champ est déterminé par la loi, ne peuvent entrer en vigueur qu'après lui avoir été transmis. Il garde néanmoins la possibilité de contrôler les autres actes.

Il a toujours un intérêt à agir. Il peut par exemple déférer un contrat devant le tribunal administratif alors que le recours pour excès de pouvoir est limité pour les particuliers aux seuls signataires de ce dernier ou aux concurrents évincés¹.

Le recours aux procédures d'urgence lui est facilité. Il peut, par exemple, assortir son déféré devant le tribunal administratif d'une demande de suspension de l'acte, accordée dès lors que « *l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué*² », alors qu'une condition supplémentaire d'urgence est requise pour les actions menées à titre individuel³. En matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, « *la demande de suspension [...] formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci*⁴ » de manière automatique.

Enfin, en pratique, le préfet peut obtenir la modification d'un acte bien plus rapidement qu'un individu par la voie du dialogue avec la collectivité, et compte tenu de la menace du déféré. La mise à sa disposition d'équipes formées qui s'occupent spécifiquement du contrôle de légalité garantit en effet le sérieux de ses demandes, et donc la probabilité d'un gain de cause en cas de déféré préfectoral, tandis que le citoyen ne dispose pas de la même autorité lorsqu'il recourt à une procédure non contentieuse.

Dans le cadre du contrôle des actes budgétaires, le préfet dispose, en outre, de la possibilité de régler lui-même le budget, à la fin de la procédure, dans le cas où ses recommandations ne seraient pas suivies d'effet.

Enfin, les pouvoirs d'investigation des CRTC dans le cadre de l'examen de la gestion sont les mêmes que ceux dont elles disposent lorsqu'elles procèdent au contrôle juridictionnel des comptables publics.

2. ... à concilier avec un autre principe constitutionnel : la libre administration des collectivités territoriales

a) Un contrôle qui n'est plus une tutelle

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est un contrôle *a posteriori* : contrairement à un sentiment encore très répandu dans les petites

¹ Sauf en ce qui concerne les actes détachables du contrat.

² Article L554-1 du code de justice administrative (CJA).

³ Article L521-1 du CJA.

⁴ Article L554-2 du CJA.

communes, **l'entrée en vigueur de leurs actes ne saurait dépendre d'une autorisation préalable du préfet, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 à l'article 72 de la Constitution¹.**

Dans la logique de la décentralisation, ces dernières sont pleinement responsables de leurs actes. L'accusé de réception émis lors de la transmission des actes au titre du contrôle de légalité ne saurait constituer une certification de leur validité, et il ne saurait y avoir de report de responsabilité des collectivités vers l'Etat, la responsabilité de ce dernier ne pouvant être engagée pour carence au titre du contrôle de légalité qu'en cas de faute lourde (*CE, 6 octobre 2000, Commune de Saint-Florent*).

b) Un contrôle qui doit être circonscrit

En conséquence, ces contrôles doivent être circonscrits, tant *ratione temporis* que *ratione materiae*.

(1) Un contrôle limité dans le temps

Ils doivent notamment être **limités dans le temps**, ce qui justifie l'existence d'un délai de recours de deux mois en matière de déferé préfectoral.

(2) Un contrôle limité à la régularité des actes

De même, s'agissant de leur champ, l'opportunité des décisions des élus ne saurait faire l'objet d'observations. Les contrôles doivent se limiter à l'appréciation de la régularité des actes sans aborder les choix politiques effectués par les élus, dont ils sont responsables devant leurs seuls électeurs.

(3) Un contrôle limité aux enjeux essentiels du droit ou de la gestion

Enfin, ils doivent se concentrer sur les enjeux essentiels du droit ou de la gestion, **afin de ne pas constituer un frein aux initiatives locales** mais au contraire les soutenir. Toute approche pointilleuse des contrôles doit résolument être écartée. C'est ce qu'encourage par exemple la circulaire du 17 janvier 2006 sur le contrôle de légalité : « *De manière générale, vous devrez privilégier l'examen des règles de fond plutôt que des règles de forme en veillant à proportionner le contrôle aux enjeux du dossier².* » Cet état d'esprit doit également régir l'exercice de l'examen de la gestion.

¹ « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », *article 72 alinéa 3 de la Constitution*.

² *Circulaire du ministère de l'Intérieur sur la modernisation du contrôle de légalité du 17 janvier 2006, p. 2.*

B. UN SOUTIEN À L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au-delà de leur fondement constitutionnel, le principe de contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales et leurs groupements est bien accepté et même, comme on l'a vu, réclamé des élus, qui apprécient leur rôle de soutien à leur action.

1. L'expertise de l'Etat mise au service des collectivités territoriales

a) Un facteur de sécurisation juridique

(1) Un filtre rassurant

Tout d'abord, les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales et leurs groupements contribuent à une sécurisation de l'environnement juridique complexe et mouvant auquel sont confrontées les collectivités territoriales. Même s'ils n'ont pas vocation à constituer une certification de la validité de leurs actes, comme l'a rappelé Yannick Botrel, ces contrôles sont souvent qualifiés de rassurants par des élus qui ne maîtrisent pas nécessairement l'ensemble du corpus de règles auxquelles ils sont soumis. Jean-Luc Fichet a souligné cet aspect en délégation.

Ils leur permettent en effet de corriger d'éventuelles irrégularités de manière rapide et souple, **suivant une logique qui doit donc relever plus du dialogue et du conseil que de la sanction. D'ailleurs, tant les contrôles de légalité et budgétaire que l'examen de la gestion n'ont d'aboutissement juridictionnel que dans un nombre limité de cas.**

Dans le cadre du contrôle de légalité comme du contrôle budgétaire, le préfet dispose d'une **marge de manœuvre** en matière de saisine du tribunal administratif ou de la chambre régionale des comptes. Sa responsabilité ne peut être engagée pour carence, on l'a vu, qu'en cas de faute lourde.

Aussi, lorsqu'une irrégularité est repérée dans le cadre du contrôle de légalité et signalée à la collectivité à titre gracieux, cette dernière peut la rectifier et éviter de ce fait une procédure contentieuse susceptible de conduire à une annulation juridictionnelle de l'acte qui interviendrait un certain temps après son édicton¹, avec les conséquences qu'une telle situation peut engendrer. L'expertise juridique apportée par les services préfectoraux expressément affectés à cet exercice est ainsi mise au service des collectivités.

¹ *Compte tenu des délais actuels de jugement de la justice administrative.*

Le pouvoir discrétionnaire du préfet en matière de contrôle de légalité

Garant des « *intérêts nationaux* » autant que « *du contrôle administratif et du respect des lois* », le préfet n'est pas tenu de saisir le tribunal administratif lorsque ses services repèrent une illégalité, conformément à une jurisprudence constante (arrêt du Conseil d'Etat dit « *Brasseur* » du 25 janvier 1991). Il peut se désister de son action devant le tribunal administratif (CE, 16 juin 1989, *Préfet des Bouches-du-Rhône c/ Commune de Belcodène*), même s'il agit à la demande d'un administré (CE, 6 décembre 1999, *Aubettes*). Aussi, lorsqu'une illégalité est repérée par ses services, **le préfet privilégie-t-il dans la majorité des cas la voie non contentieuse pour obtenir le retrait ou la réformation de l'acte en cause**, qui peut prendre la forme d'une lettre d'observations mais aussi d'un simple échange téléphonique. Ainsi, en 2009, les déférés ne représentent que 2 % des actes ayant fait l'objet d'observations dans le cadre du contrôle de légalité.

Le préfet peut aussi décider de s'abstenir de toute démarche, considérant par exemple que l'irrégularité relevée est minime et ne mérite pas d'être soulevée, ou que l'intérêt général dicte une abstention de sa part sur un thème particulier, compte tenu d'autres enjeux présents à l'échelon local.

Comme le résume le rapport de M. de Legge sur le bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : « *Pour les petites collectivités, le contrôle de légalité apparaît plus comme la validation de leurs actes que comme une atteinte aux libertés locales, dans un cadre juridique sans cesse plus complexe et face à la judiciarisation croissante de la vie publique*¹. »

La directive nationale d'orientation adressée aux préfets pour la période 2010-2015 ne conçoit pas ces contrôles autrement, en affirmant que le contrôle de légalité « [...] *garantit la primauté de l'intérêt général, assure la sécurité juridique des actes, et prévient de ce fait le contentieux et la judiciarisation excessive*² ».

Même lorsqu'une saisine du tribunal administratif est jugée nécessaire, le préfet est tenu d'en prévenir l'ordonnateur de la collectivité³. La circulaire sur la modernisation du contrôle de légalité du 17 janvier 2006 fait, quant à elle, remonter le dialogue encore plus en amont, puisqu'elle recommande aux préfets « *d'informer par un entretien personnalisé l'autorité locale compétente avant l'envoi d'une lettre d'observations*⁴ ». Ces encouragements au dialogue avec les collectivités témoignent du rôle dévolu à ces contrôles en matière de soutien à leur action.

Dans le cadre du contrôle budgétaire, le préfet peut encourager la collectivité à rendre son budget conforme aux exigences posées par la loi

1 « *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* », rapport d'information n° 566 de M. Dominique de Legge (Sénat, 2010-2011), p. 114.

2 Directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, p. 44.

3 Articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT.

4 Circulaire sur la modernisation du contrôle de légalité du 17 janvier 2006, p. 2.

avant toute saisine de la CRTC¹. Il lui permet ainsi, dans le cas d'un budget primitif non transmis dans les délais, d'éviter un dessaisissement de ses pouvoirs budgétaires². Cette procédure peut également permettre à la collectivité, en cas de déséquilibre du budget primitif, d'anticiper les mesures correctrices rendues nécessaires par cette situation.

(2) Un point d'entrée sur les problématiques de la gestion locale

L'intérêt des contrôles réside également en ce qu'ils **permettent une remontée des difficultés d'application du droit au niveau de l'un de ses producteurs, le Gouvernement**. Dans le cadre de l'examen de la gestion par exemple, les CRTC sont invitées à communiquer ces difficultés à la Cour des comptes, qui peut les transmettre aux administrations concernées afin qu'une clarification ou une simplification du droit puisse être opérée et que le contexte dans lequel évolue les collectivités territoriales soit amélioré³.

b) Un appui à la gestion des finances locales

Le souci d'accompagner les collectivités dans la gestion de leurs ressources a été renforcé par **l'augmentation continue depuis 1982 de leurs budgets, en partie due aux transferts de compétence de l'Etat. En 2010, les dépenses totales de ces dernières s'élevaient à 212,6 milliards d'euros⁴, dont 64 consacrés à l'investissement.**

Mais dans ce domaine-là également, il convient de sortir de l'« ère du soupçon » à l'égard des collectivités territoriales. Contraintes par des règles budgétaires bien plus strictes que celles qui s'appliquent à l'Etat, notamment en matière d'équilibre budgétaire, elles apparaissent en définitive beaucoup plus vertueuses en matière de gestion des finances publiques.

(1) Le contrôle budgétaire et le respect des règles applicables aux finances locales

Ayant pour objectif le **respect de ces règles spécifiques, le contrôle budgétaire a été conçu comme un outil d'aide à la gestion**. Comme le précise la directive nationale d'orientation adressée aux préfets pour la période 2010-2015, il « [...] *constitue un instrument de prévention du risque financier local*⁵ ». Il vise en effet à repérer quatre types d'irrégularités bien définies : l'absence de vote du budget dans les délais impartis (budget primitif et compte administratif), le vote du budget en déséquilibre, le déséquilibre du compte administratif, et la non-inscription de dépenses obligatoires dans des délais

¹ En outre, lorsque la CRTC est appelée à remettre un avis, ce dernier reste de nature administrative et le préfet peut s'en écarter à condition de motiver son choix.

² L'article L. 1612-2 du CGCT disposant qu'« à compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours ».

³ Article R. 241-24 du CJF.

⁴ Hors gestion active de la dette. Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2011.

⁵ Directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015, p. 44.

relativement courts, rendant possible leur rectification avant que leurs conséquences ne deviennent irrémédiables.

La formulation de recommandations par le préfet ou par la CRTC peut aider les collectivités à s'approprier les normes régissant leur comptabilité, par exemple à l'occasion de l'appréciation de la sincérité budgétaire qu'exige le contrôle de l'équilibre des comptes. Elle facilite également l'adoption par la collectivité de mesures réputées impopulaires mais parfois indispensables, telles que la réduction de certaines dépenses ou l'augmentation des ressources, fiscales notamment.

Le contrôle de légalité participe aussi à cet objectif d'aide à la gestion, en garantissant, par exemple, le respect des exigences de mise en concurrence en matière de marchés publics. Enfin, en réduisant les risques de condamnation juridictionnelle des collectivités et d'engagement de leur responsabilité, il peut constituer une source d'économies non négligeable pour la collectivité.

(2) L'examen de la gestion, une procédure conçue comme un « *outil d'aide à la bonne gestion*¹ »

L'examen de la gestion, comme tous les autres contrôles de l'Etat, ne saurait, on l'a vu, consister en un contrôle d'opportunité. Pour autant, il a pour but de **mettre au jour les éventuelles incohérences de gestion d'une collectivité et d'identifier d'éventuelles sources d'économies**, qui ne résultent pas nécessairement d'une mauvaise application du droit mais, par exemple, d'un manque d'expertise dans certains domaines.

L'analyse des dotations d'une collectivité à des tiers (associations ou sociétés d'économie mixte locales par exemple) peut ainsi contribuer à renforcer la surveillance de la collectivité sur l'emploi de ces dernières et la conduire à réaliser de ce fait des économies. Il est également arrivé que les surcoûts liés au transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales soient mis au jour à l'occasion d'un examen de la gestion, ce qui témoigne de son caractère de soutien à leur action.

Ce rôle d'expertise publique, extérieure à la collectivité, semble d'autant plus important pour les collectivités, même les plus grandes d'entre elles, qu'elles sont de plus en plus amenées à déléguer leurs missions. Elles sont de fait confrontées au problème du « principal-agent » : lorsqu'une collectivité confie une mission à un agent extérieur, elle est souvent largement dépendante de ce dernier pour obtenir des informations sur les conditions dans lesquelles peut se dérouler cette mission. Dans ce cadre, un prestataire privé aura tendance à majorer les coûts de telle délégitation de service public, une banque privée aura tendance à minimiser les risques de tel emprunt financier... Les événements récents intervenus en la matière sont

¹ Expression de M. Jacques Oudin, issue de son rapport d'information intitulé « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale* », rapport d'information n° 520 (Sénat, 1997-1998).

représentatifs de ce problème. **A notre sens, des gisements d'économie considérables résident dans une meilleure régulation des relations entre les collectivités et les différents organismes avec qui elles travaillent.**

Dans ce cadre, **la plus-value d'une expertise publique, réalisée par l'Etat qui a la possibilité de comparer les différentes situations qu'il rencontre sur les territoires, est évidente. C'est d'ailleurs le sens des enquêtes interjuridictionnelles menées conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes¹, qui donnent lieu à des rapports publics thématiques**, comme celui de septembre 2011 sur *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers*.

L'annonce récente de la création d'une formation commune Cour des comptes – CRTC chargée d'analyser les conséquences des réformes récentes et des évolutions ayant trait aux finances locales répond au même objectif.

Une nouvelle formation Cour des comptes – CRTC consacrée aux finances locales

Annoncée au début du mois d'octobre 2011 en réponse aux préoccupations croissantes des collectivités territoriales au sujet de leur financement, cette nouvelle formation se compose de membres de la Cour des comptes et des CRTC. Elle devrait notamment traiter des défis que constituent la suppression de la taxe professionnelle, la réduction du pouvoir fiscal des collectivités, l'application de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le gel des dotations de l'Etat, l'apparition de nouvelles formes de péréquation, ou encore les problèmes d'accès aux financements².

Ses conclusions seront insérées dans une nouvelle catégorie de rapports publics thématiques, à paraître à l'horizon 2013.

Le fait que l'examen de la gestion n'est en théorie assorti d'aucune sanction juridictionnelle³ démontre qu'il est bel et bien destiné à constituer un outil d'aide à la gestion, visant à promouvoir des bonnes pratiques qui ne prennent pas nécessairement la forme de normes législatives ou réglementaires. Cette caractéristique est confirmée par la possibilité offerte à l'ordonnateur d'une collectivité de proposer un examen de la gestion de cette dernière⁴, alors que la procédure est menée de manière générale à l'initiative de la CRTC.

Enfin, les renforcements successifs du contradictoire participent de la même volonté de placer le dialogue au cœur de la procédure relative à l'examen de la gestion. Répondent ainsi à cette dernière la mise en place d'un **entretien préalable avec l'ordonnateur de la collectivité⁵** imposé avant

¹ En vertu de l'article L. 111-9-1 du CJF.

² Communiqué de presse de la Cour des comptes du 10 octobre 2011.

³ En revanche, en cas de découverte de faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public informe le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes qui avise le garde des sceaux.

⁴ Depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992. Le préfet dispose de la même possibilité.

⁵ Lois n° 88-13 du 5 janvier 1988 et n° 92-125 du 6 février 1992.

toute formulation d'observations par la CRTC ainsi que les **possibilités de réponse écrite ou de demande de rectification d'observations définitives offertes à l'ordonnateur**¹.

La raison d'être de ce contrôle réside donc bien, à l'origine, dans le **souci de mettre l'expertise des CRTC à la disposition des collectivités**. Cela était d'autant plus vrai que le dirigeant de la collectivité était initialement le seul destinataire des observations de la chambre, avant l'instauration des mesures de publicité de ces dernières par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, dont le principe n'est évidemment pas remis en cause ici, compte tenu de leur rôle en matière d'information des citoyens.

De manière générale, l'ensemble des contrôles réalisés par les CRTC sont donc perçus de manière positive par les élus, comme l'a rappelé notre collègue Jean-Pierre Michel en séance, le 18 octobre 2011 : *« Un certain nombre d'entre nous sont maires, présidents de conseil général ou de conseil régional, et ont – c'est mon cas – fait l'expérience de ces contrôles des chambres régionales des comptes. Qu'en ont-ils tiré ? Que du bien ! Ces contrôles sont en effet l'occasion de discussions, les magistrats fournissant un certain nombre d'indications sur ce qu'il ne faut pas faire, ce qu'il ne faut plus faire ou sur ce qu'il faut mieux faire, ce qui est très utile aux élus locaux. »* Ce constat le conduit à juger indispensable, *« dans l'intérêt même des élus, y compris ceux des petites communes ou des petites collectivités territoriales, que les cours régionales des comptes puissent vérifier de loin en loin leurs comptes*². »

2. L'accompagnement d'une fonction de conseil

Enfin, ces contrôles ont toujours été accompagnés par l'Etat d'une activité de conseil en amont, qui permet à la fois de faciliter l'exercice des contrôles et de conforter leur rôle de soutien à l'action des collectivités territoriales.

a) Conseil et contrôle : des fonctions complémentaires

Comme le rappelle la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures pour 2010-2015, *« les fonctions de conseil et de contrôle exercées par le préfet sont indissociables et se nourrissent mutuellement : dans un souci croissant de sécurité juridique, les élus continuent de solliciter les conseils de l'Etat et, de ce fait, un conseil pertinent donné avant la production d'un acte limitera les lettres d'observation et les contentieux éventuels. La conciliation de ces deux aspects permet, en outre, aux services de l'Etat de dépasser leur seule fonction de « censeur » au profit d'une participation plus active au développement local*³. »

¹ Lois n° 88-13 du 5 janvier 1988 et n° 2001-1248 du 21 décembre 2001.

² Intervention de Jean-Pierre Michel au Sénat lors de la séance du 18 octobre 2011.

³ Directive nationale d'orientation des préfetures pour 2010-2015, p.45.

C'est ce que rappelle également la circulaire sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme du 1^{er} septembre 2009 : « *Le conseil juridique favorisant la sécurité juridique des décisions et facilitant par là même le contrôle a posteriori, vous en ferez un axe important pour l'organisation de vos services et vous veillerez à ce que la communication avec les élus le fasse clairement apparaître*¹. »

Le cumul des fonctions de conseil et de contrôle se justifie par la nature administrative du contrôle de légalité, qui vise à obtenir une rectification des irrégularités avant toute saisine du juge. Nombreuses sont d'ailleurs les collectivités territoriales qui **soumettent régulièrement certains de leurs actes aux services de l'Etat, avant leur publication ou leur notification, afin de s'assurer de leur validité.**

b) La nécessité d'une expertise publique pour les collectivités

Ce besoin de conseil est particulièrement fort au sein des petites communes, compte tenu du décalage entre les responsabilités qu'elles doivent assumer et les moyens dont elles disposent. C'est un point sur lequel a particulièrement – et opportunément – insisté le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) lors de son audition. Mais les plus grandes collectivités aussi reconnaissent avoir besoin de se référer à une expertise publique, pour s'assurer que des opérations complexes ou inédites sont conformes au droit et qu'elles n'ont pas de conséquence négative sur leur gestion. Les élus peuvent également éprouver la nécessité de vérifier que l'avis du représentant de l'Etat est concordant avec les analyses faites par leur administration. Cette expertise peut leur être fournie par les préfetures, ou, de manière informelle et à titre individuel, par les magistrats des CRTC lors d'un examen de la gestion.

Le maintien d'une expertise publique face aux conseils privés, qui représentent un certain coût et ne sont pas toujours guidés par la défense de l'intérêt public, est donc indispensable à l'ensemble des collectivités.

c) L'information des collectivités

Par ailleurs, les services de l'Etat sont censés assurer une mission d'information à l'égard des collectivités au sujet des normes qui s'appliquent à elles, qui passe par la communication de documents explicatifs. Comme l'indique la circulaire de septembre 2010 sur le contrôle des actes envoyés en matière de commande publique, il peut être envisagé que les bilans des campagnes de contrôles leur soient adressés, « *pour que ces derniers soient en*

¹ *Circulaire du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme du 1^{er} septembre 2009, p. 3.*

mesure de conforter les points forts et de remédier aux points faibles ainsi identifiés¹. »

3. L'information du citoyen, composante essentielle de la démocratie locale

Enfin, les contrôles de l'Etat participent de l'information du citoyen, composante essentielle de la démocratie locale et condition d'une décentralisation réussie.

En tant que pouvoirs publics, les collectivités sont tenues de se soumettre au principe posé à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »*. Cette exigence trouve un écho particulier en matière de gestion des finances, dont témoigne l'article 14 de la même Déclaration, selon lequel *« les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*, et que traduit le nouvel article 47-2 de la Constitution issu de la révision du 23 juillet 2008 : *« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »*

Si la *transparence* est effectivement favorisée par un certain nombre d'obligations en matière de communication des données concernant les collectivités territoriales², les contrôles de l'Etat constituent une étape supplémentaire vers l'*information* du citoyen, dans la mesure où ils facilitent l'appréhension et l'appréciation des données ainsi fournies. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport annuel pour l'année 2008, *« l'information du citoyen est souvent théorique. Si la loi lui donne accès à de nombreux documents – budgétaires, comptes-rendus des délégués par exemple – l'usage en est peu répandu en raison à la fois d'une formation insuffisante à la compréhension de documents manquant souvent de lisibilité et d'une accessibilité limitée à la consultation de documents papiers, voire d'une ignorance par le citoyen de ses droits ou d'une surestimation de la difficulté de la démarche³. »*

Ainsi, en appréciant par exemple la sincérité des comptes des collectivités territoriales, le préfet et, éventuellement, la CRTC renseignent le citoyen sur la fiabilité des prévisions données dans le cadre du contrôle budgétaire, dans la mesure où *« les assemblées délibérantes sont tenues*

¹ Circulaire des ministères de l'Intérieur, de l'Economie et du Budget sur le contrôle des actes envoyés en matière de commande publique du 10 septembre 2010, p. 12.

² Relatives à leur budget notamment.

³ *« Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales », Rapport public de la Cour des comptes 2009, p. 301.*

informées dès leur plus proche réunion des avis formulés par la chambre régionale des comptes et des arrêtés pris par le représentant de l'Etat¹ ».

L'examen de la gestion produit les mêmes effets, en contribuant à l'interprétation des données rendues publiques par les collectivités², mais aussi en conduisant ces dernières à exposer clairement et à hiérarchiser leurs objectifs, dans le cadre de l'« *évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* ».

Les contrôles participent donc du bon fonctionnement de la démocratie locale, en renforçant la transparence de la gestion des collectivités et l'information des citoyens. Ils contribuent aussi au respect des procédures démocratiques de gestion prévues par la loi dans le cadre de la décentralisation, en s'assurant, par exemple, que la délimitation des champs de compétence entre assemblées délibérantes et pouvoir exécutif est bien respectée.

CONCLUSION

L'existence de contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales fait donc l'objet d'un consensus. Ils répondent à une exigence constitutionnelle qui ne saurait être remise en cause, et constituent, en théorie du moins, un soutien à l'action des collectivités territoriales.

Si la question de leur pertinence a été posée par de nombreux acteurs y compris au sein des instances de contrôles, c'est parce que **leurs modalités d'exercice ne correspondent plus en pratique aux principes qui les fondent.**

¹ Article L. 1612-19 du CGCT.

² *Voire parfois simplement en rappelant aux collectivités les obligations de communication auxquelles elles sont soumises, et qui relèvent du souci de transparence.*

II. ...AUJOURD'HUI EN PERTE DE VITESSE

La remise en cause actuelle de l'intérêt pratique des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales tient au manque d'adaptation des instances qui en sont chargées à l'évolution du contexte de la gestion publique locale. **L'expertise de l'Etat paraît notamment en net recul, par rapport à celle de collectivités territoriales qui ont su tenir compte de la complexification croissante du droit encadrant leur action et du renforcement sensible de leurs responsabilités, en étoffant leurs services juridiques et financiers notamment.**

A. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ : UNE PASSOIRE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les interrogations sur la capacité des services préfectoraux à assumer des contrôles de légalité et budgétaire à la hauteur de leur justification constitutionnelle sont anciennes. Insuffisance et hétérogénéité en sont les principaux motifs. Elles ont justifié une série de réformes visant à y remédier, dont le bilan peut aujourd'hui commencer à être tiré.

1. Des tentatives d'amélioration de l'efficacité des contrôles...

a) Un contrôle de légalité plus ciblé

(1) La réduction du nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission

Le législateur a progressivement concentré le contrôle de légalité sur les actes présentant à ses yeux le plus d'enjeux. La liste de ceux dont l'entrée en vigueur est soumise à une transmission préalable en préfecture a ainsi été réduite à plusieurs reprises, et ce encore récemment¹. Lors de la dernière réforme en ce sens, le Parlement, à l'initiative du Sénat, a même décidé de ne pas aller aussi loin que le proposait le Gouvernement, estimant que la réduction du champ des actes soumis à l'obligation de transmission avait atteint ses limites. Ce faisant, la représentation nationale a souligné l'importance de la sécurisation juridique permise par le contrôle de légalité².

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007, ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009.

² Le Sénat a obtenu que la délégation du Parlement au Gouvernement pour procéder à la réduction du champ du contrôle soit restreinte afin que l'obligation de transmettre certificats d'urbanisme et décisions relatives aux déclarations préalables soit maintenue. Cf. ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009.

Le nombre des actes transmis aux préfetures a ainsi considérablement diminué :

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre total d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473	8 311 681

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total d'actes transmis	6 517 802	6 347 752	5 892 730	6 551 199	5 567 609

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL).

(2) La logique de définition de priorités

La circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité a invité les préfets à définir une stratégie locale de contrôle, en sus de priorités élaborées au niveau national. Ces dernières concernent les **grands enjeux actuels de la gestion publique locale que sont l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement**¹.

Pour ces actes prioritaires définis aux niveaux local et national, l'objectif de contrôle a été fixé à un taux de 100 %. Dans les autres cas, « *le contrôle peut ne pas être exhaustif et s'effectuer par sondage*² ».

Le but de cette réforme est de renforcer l'expertise de l'Etat, et partant, l'efficacité de ses contrôles, sur des sujets particuliers, à enjeux.

b) Une réorganisation des contrôles

(1) Le recentrage du contrôle en préfecture de département

La **circulaire du ministère de l'Intérieur du 23 juillet 2009** a enclenché une réorganisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire dans le cadre plus spécifique de la RGPP. Les étapes du contrôle de légalité sont désormais articulées de la manière suivante entre préfecture et sous-préfecture :

- réception et sélection des actes prioritaires en sous-préfecture, en fonction de la stratégie de contrôle élaborée par le préfet, et transmission à la préfecture,

¹ Ces priorités ont été précisées en matière d'urbanisme par la circulaire du 1^{er} septembre 2009 et dans le domaine de la commande publique par la circulaire du 10 septembre 2010.

² « Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, établi en application des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) », DGCL, 21^e rapport, années 2007, 2008, 2009, p. 36.

- traitement des dossiers par la préfecture,
- envoi des lettres d'observations et recours à la sous-préfecture pour signature et envoi aux entités concernées, étant entendu que « *le sous-préfet [conserve] donc, en la matière, sa capacité d'appréciation, dans le respect des directives préfectorales¹* ».

Comme l'indique la circulaire, « *le principe est de concentrer en préfecture les moyens nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, jusqu'ici répartis dans les sous-préfectures, tout en maintenant le rôle et la responsabilité en la matière du sous-préfet d'arrondissement à l'égard des élus²*. » Le sous-préfet garde un pouvoir d'appréciation dans l'exercice du contrôle et un rôle de conseil auprès des collectivités. Il doit être impliqué dans l'élaboration de la stratégie de contrôle départementale³.

Ce processus a été conçu pour améliorer l'efficacité et l'homogénéité du contrôle, en concentrant en préfecture de département les personnels compétents en matière de contrôle⁴, dans une optique de mutualisation. Le maintien des pôles thématiques antérieurement créés en sous-préfecture a néanmoins été autorisé.

- (2) Le renforcement de l'appui des administrations centrales et des autres services déconcentrés aux contrôles de légalité et budgétaire

En parallèle, les possibilités d'appui des administrations centrales et des autres services déconcentrés aux contrôles de légalité et budgétaire ont été réaffirmées.

- (a) L'appui des administrations centrales

L'information et la formation des services préfectoraux

Cet appui passe en premier lieu par **l'organisation de formations** et la **réalisation de supports** favorisant l'appréhension par les préfectures des nouvelles normes et une certaine homogénéité dans l'interprétation du droit et la pratique des contrôles.

Un décalage a pu être observé entre le contenu de ces outils et les besoins des préfectures. Comme le relève la DGCL au sujet des supports pédagogiques diffusés à leur intention en matière budgétaire, « *les services préfectoraux relèvent une insuffisante vulgarisation, un manque de clarté et surtout de mise à jour régulière des informations.* » Ils ressentent également

¹ Circulaire sur la réorganisation du contrôle de légalité du 23 juillet 2009, p. 3.

² Ibid.

³ Circulaire sur le contrôle des actes envoyés en matière de commande publique du 10 septembre 2010, p. 11.

⁴ S'agissant des actes des conseils régionaux, « il est recommandé de mutualiser cette fonction au niveau de la préfecture du département chef-lieu de la région. » Circulaire sur la réorganisation du contrôle de légalité du 23 juillet 2009, p. 6.

« le manque de certains outils, tels qu'une grille d'analyse financière type mise en place par l'administration centrale (...) »¹.

La formation représente un enjeu considérable, compte tenu de la mobilité importante des agents des préfectures. Cette dernière peut en effet rendre plus difficile l'acquisition de la technicité nécessaire à un exercice du contrôle de légalité efficace, dans un contexte normatif de plus en plus complexe.

Votre rapporteur salue les efforts réalisés pour la maintenir, au moins quantitativement, en cette période de restriction budgétaire. D'après les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur à votre rapporteur, alors que le nombre d'agents affectés aux contrôles a diminué de plus de 10 % entre 2009 et 2010, le nombre de jours/stagiaire de formation n'a diminué que de 2 %, s'élevant à 3 732.

En outre, le contenu des formations semble avoir été en partie adapté aux souhaits d'un renforcement des formations en matière de contrôle budgétaire, qu'avaient exprimés certaines préfectures à l'occasion de la réalisation du rapport de la DGCL sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités : le nombre de jours/stagiaire en matière de contrôle budgétaire a augmenté de 777 à 1 405 entre 2009 et 2010. Les formations thématiques, qui permettent un approfondissement dans des domaines spécifiques tels que l'intercommunalité, la commande publique ou l'urbanisme, ont également augmenté, le nombre de jours/stagiaire passant de 1 135 à 1 287, ce qui correspond également, semble-t-il, à un souhait des préfectures².

Répartition des formations suivies par les services chargés des contrôles (en jours/stagiaire)

Thèmes des formations	2009	2010	Evolution
Contrôle de légalité	1 588	813	- 49 %
Formations thématiques	1 135	1 287	+ 13 %
Contrôle budgétaire	777	1 405	+ 81 %
Dotations de l'Etat	308	227	- 26 %
TOTAL	3 808	3 732	- 2 %

Source : Ministère de l'Intérieur.

En revanche, il arrive que certains personnels affectés aux contrôles de légalité ou budgétaire prennent leurs fonctions sans avoir suivi de formation particulière, la formation prévue pour la prise de poste intervenant parfois plusieurs mois après cette dernière. Ce décalage peut nuire à leur capacité de repérage d'éventuelles illégalités et à leur aptitude à les traiter de manière adéquate.

¹ « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », années 2007, 2008, 2009, p. 73.

² Ces augmentations ont eu pour contrepartie une diminution des formations plus générales sur le contrôle de légalité, le nombre de jours/stagiaire ayant diminué dans ce domaine de 1 588 à 813.

Votre rapporteur souhaite donc encourager la poursuite des efforts en matière de renforcement des formations, tant en ce qui concerne leur nombre que leur contenu.

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité

Le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon, rattaché à la DGCL, répond aux questions des préfectures en matière de contrôle de légalité (sauf celle de Paris, qui doit s'adresser directement à la DGCL). Il rencontre un certain succès depuis sa création.

L'activité du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)

En 2010, le pôle a traité 1 431 dossiers, avec un **délai moyen de réponse de 11 jours**. L'ensemble des préfectures de département du ressort du pôle (les cinq départements d'outre-mer et tous les départements de la métropole sauf en Ile-de-France) ont interrogé le PIACL au moins deux fois dans l'année. **La structure est donc désormais connue**, même si le nombre de dossiers a marqué une légère diminution depuis 2009 (1 583 dossiers avaient alors été traités). **De fait, depuis le début de l'année 2011, près de 80 % des départements ont posé au moins cinq questions au pôle.**

Les demandes sont majoritairement effectuées au stade du conseil, à hauteur de 76 %. Elles le sont au stade du contrôle dans 21,5 % des cas, et au stade contentieux dans 2,5 % des cas. Les demandes concernent majoritairement le fond du droit, mais certaines ont pu porter sur la procédure contentieuse en elle-même.

Le pôle comprend quatorze agents de catégorie A, un agent de catégorie B et un agent de catégorie C.

(b) L'appui des administrations déconcentrées

L'appui au contrôle de légalité

Les services de l'équipement peuvent assumer tout ou partie du contrôle de légalité réalisé en matière d'urbanisme par exemple, comme l'y ont invité la circulaire du 23 juillet 2009, ou la directive nationale d'orientation des préfectures d'après laquelle « *le service du contrôle de légalité de la préfecture, placé sous l'autorité du secrétaire général et sous l'autorité fonctionnelle de chaque sous-préfet, animera, entre la préfecture et les sous-préfectures, un réseau qui devra fonctionner de façon fluide, réactive (en raison des délais légaux) et sécurisée. Des collaborations seront systématiquement recherchées avec d'autres services de l'Etat concernés par le contrôle (DDFIP, DDT, DDCS et DDCSPP). Les circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008 ont donné la possibilité aux préfets de bénéficier de renfort de compétences en provenance des services déconcentrés, en particulier en matière d'urbanisme. Il conviendra de retenir la formule qui paraît la plus adaptée au contexte local (intégration des agents, constitution de pôles interservices départementaux voire interdépartementaux...)*¹. »

¹ DNO des préfectures, p. 46.

L'appui au contrôle des actes budgétaires

Par son **action de repérage des situations à risque**, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) participe à l'exercice des missions de contrôle des actes budgétaires. Ce repérage est facilité :

- par les **réseaux d'alerte** « SCORE » et « OSIRIS », permettant de détecter de façon préventive les difficultés des communes et de leurs groupements ;
- par le **devoir d'alerte des comptables publics**, tenus de signaler à leur hiérarchie les dérives de gestion constatées, afin de « *permettre une réaction plus rapide du contrôle budgétaire exercé par les préfets [...]* », comme il leur a été rappelé par l'instruction de la DGFIP du 6 août 2010¹. Ce devoir d'alerte trouve sa justification dans le constat selon lequel « *la proximité du comptable par rapport à l'organisme public local dont il tient les comptes lui permet de détecter, mieux que d'autres organes de contrôle, les situations anormales*². »

Par ailleurs, une tentative **d'institutionnalisation de la coopération entre trésoreries générales et services préfectoraux chargés du contrôle budgétaire** a été amorcée en 2004, par la signature d'une **convention-cadre nationale** par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le directeur général des collectivités locales et le directeur général de la comptabilité publique. Cette convention prévoyait notamment la **participation expérimentale des services de la trésorerie générale**, dans un nombre de départements limités, **à l'exercice du contrôle budgétaire** pour un échantillon de collectivités définies d'un commun accord. Cette participation, élargie successivement à plusieurs autres départements jusqu'en 2007, mais de manière limitée³, se poursuit à l'heure actuelle sans pour autant avoir été généralisée à l'ensemble du territoire.

c) La promotion de la dématérialisation

Autorisée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité a pour objectif de **faciliter la transmission des actes par les collectivités aux préfetures**, d'une part, et la **délivrance d'accusés de réception et le tri des actes par ces dernières**, d'autre part. Il existe en effet sur l'application ACTES⁴ des fonctionnalités destinées à faciliter leur travail (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, renseignement du caractère

¹ *Instruction de la DGFIP n° 10-020-M0 du 6 août 2010, p. 3.*

² *Ibid.*

³ *Le dispositif initial concernait six départements, auxquels treize puis six départements ont respectivement été ajoutés en 2006 et en 2007.*

⁴ « *Aide au contrôle de légalité dématérialisé* ».

prioritaire des actes, fiche de suivi des actes, suivi du dénombrement statistique des actes...).

L'ampleur des économies de moyens attendues de la mise en place de cette application (en temps, papier, frais postaux, archivage...) dépend de plusieurs facteurs. Pour les préfetures, elle dépend de sa diffusion et de son utilisation effective par les collectivités, aujourd'hui facultative. Pour les collectivités, elle dépend du coût engendré par le choix de ce mode de transmission, qui n'est pas négligeable.

D'après les informations de la DGCL, sur une cible de 56 000 émetteurs d'actes soumis au contrôle de légalité¹, **plus de 18 % étaient raccordés fin 2010, pour 4,6 % fin 2008**. Comme le souligne la DGCL, les collectivités et leurs établissements publics semblent percevoir « *l'intérêt de ce programme au-delà du seul contrôle de légalité dès lors qu'ils sont sensibilisés à d'autres projets d'administration électronique en matière d'état-civil et de flux sociaux et d'échanges financiers et comptables (HELIOS)²* ».

Les communes ayant plébiscité ACTES ne sont pas nécessairement les plus grandes. Les communes raccordées sont en effet réparties de la manière suivante :

Taux de raccordement des communes à ACTES

Nombre d'habitants	< 100	100-1 000	1 000-10 000	10 000-50 000	50 000-100 000	> 100 000
Taux de raccordement à ACTES	3 %	18 %	43 %	95 %	68 %	58 %

Source : DGCL.

Les plus petites d'entre elles rencontrent néanmoins toujours des difficultés à être raccordées, en raison du coût engendré par cette procédure, qui rend nécessaire le recours à un tiers de transmission homologué, ainsi que l'acquisition de compétences techniques spécifiques. Afin d'y remédier, certains conseils généraux ont pris la responsabilité d'en développer un en leur sein, et des dispositifs de mutualisation ont été mis en place dans d'autres territoires. Cependant, ces procédés ne sont pas généralisés. L'absence d'infrastructures de haut débit performantes peut aussi constituer un frein évident à la dématérialisation de la transmission des actes.

En métropole, **le pourcentage des actes télétransmis est passé de 5,2 % en 2008 à 16,5 % fin 2010**. Le raccordement – facultatif – à ACTES n'implique pas l'obligation de transmettre la totalité des actes par cette voie-là, ce qui serait d'ailleurs encore impossible compte tenu de difficultés techniques³.

¹ Collectivités territoriales et établissements publics locaux, dont les CCAS employeurs de fonctionnaires territoriaux.

² « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », années 2007, 2008, 2009, p. 38.

³ Comme le bridage de l'application à 20 Mo par acte, qui entrave la transmission des marchés et des actes d'urbanisme.

2. ...qui n'ont pas réussi à compenser la réduction des moyens affectés à ces derniers dans le cadre de la RGPP

a) Les contrôles de légalité et budgétaire touchés de plein fouet par la RGPP

Si ces réformes répondent à un souci louable d'amélioration de l'efficacité des contrôles, **elles ne sauraient masquer la réduction considérable des moyens affectés aux contrôles de légalité et budgétaire opérée dans la cadre de la RGPP.**

Les moyens humains consacrés au contrôle de légalité ont été réduits de l'ordre de 20 % en trois ans. En quotité de travail mesurée en équivalents temps plein travaillés (ETPT), le contrôle de légalité ne représente plus qu'environ 930 ETPT en 2011, d'après les prévisions du ministère de l'Intérieur, pour 1 173 en 2009 et 1 019 en 2010¹. Cette diminution est d'autant plus frappante qu'elle est intervenue dans un contexte où des doutes avaient déjà été exprimés sur l'effectivité du contrôle de légalité.

En matière de contrôle budgétaire, la réduction est encore plus importante puisqu'elle est supérieure à 25 % en trois ans, la quotité de temps travaillé étant passée de **418 ETPT en 2009 à 343 en 2010. Elle est estimée à 311 pour 2011.**

Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants qu'ils peuvent être en partie « théoriques » : malgré leur comptabilisation au titre des contrôles, ces quotités de temps travaillé peuvent de fait avoir été utilisées pour remplir d'autres missions telles que l'accueil des usagers en sous-préfectures, compte tenu de la réduction concomitante des moyens alloués à ces dernières.

La logique d'économies qui a présidé à la RGPP a donc doublement grevé les moyens en personnels des contrôles de légalité et budgétaire :

- directement, par la réduction substantielle, et sans doute au-delà du raisonnable, des effectifs ;
- indirectement, par l'affectation d'une part importante de l'activité de ces effectifs à des tâches qui, du fait de la RGPP, ne peuvent plus être assumées par les services qui en ont la charge.

Ainsi, le pari de la RGPP selon lequel les réductions de personnels seraient compensées par une amélioration de l'efficacité des contrôles s'est avéré être, sans surprise, un leurre. La réduction des moyens a été considérable, alors que les gains escomptés des différentes réformes n'ont pas été évalués. Notre collègue Michèle André a ainsi dénoncé le manque d'adéquation entre les réductions d'effectifs effectuées en prévision de gains

¹ Selon les informations fournies à votre rapporteur par la direction de la modernisation et de l'action territoriale et la DGCL.

de productivité liés aux différentes réformes et la teneur exacte de ces derniers¹.

L'exemple des contrôles de légalité et budgétaire démontre donc combien « *la logique budgétaire pèse de manière disproportionnée sur la définition des missions à assurer* », comme l'ont relevé de nombreux interlocuteurs entendus par la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dans le cadre du tout récent rapport d'information sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique².

En outre, la réussite même de ces réformes dépendait pour une large part du maintien de personnels compétents pour les mettre en œuvre. Or, des insuffisances ont été constatées en la matière. Par exemple, **le recentrage du contrôle de légalité en préfecture de département n'a pas été accompagné d'un rapatriement systématique en leur sein des personnels qui étaient affectés à cette fonction en sous-préfecture**. Les préfectures de département se sont donc retrouvées à devoir gérer des dossiers plus nombreux à effectifs quasiment constants, voire inférieurs.

En matière de contrôle de légalité, **alors que la quotité de temps travaillé en sous-préfecture a subi une diminution de 45 % entre 2009 et 2011**, passant de 382 à 209 ETPT³, **celle des préfectures a également été réduite** de 791 ETPT en 2009 à 723 en 2011⁴.

b) L'Etat ne fait plus le poids face aux collectivités : un net recul de la capacité d'expertise de l'Etat

Cette diminution rapide et drastique a entraîné **une perte plus que proportionnelle des capacités d'expertise des services préfectoraux** : les personnes réaffectées à d'autres missions ont emporté avec elles leur savoir-faire et leur expérience.

En outre, la **répartition de ces effectifs entre les différentes catégories de la fonction publique conduit à un décalage croissant entre les agents des préfectures chargés du contrôle de légalité, pour la plupart de catégorie B ou C, d'une part, et les services juridiques des collectivités territoriales, dotés de fonctionnaires de catégorie A ou A+, d'autre part**.

Moins de 19 % des ETPT consacrés au contrôle de légalité dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures sont de catégorie A⁵.

¹ « *La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ?* », rapport d'information n° 35 de Mme Michèle André (Sénat, 2010-2011).

² *Rapport d'information n° 3797 sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique de MM. Bernard Derosier, Marc Francina, et Charles de La Verpillière (Assemblée nationale, 2011-2012).*

³ *Il s'agit de prévisions pour 2011, ce chiffre s'élevant à 269 ETPT en 2010.*

⁴ *Il s'agit de prévisions pour 2011, ce chiffre s'élevant à 750 ETPT en 2010.*

⁵ *Il s'agit de prévisions pour 2011. En 2010, 18,4 % des ETPT étaient de catégorie A, 48,3 % de catégorie B et 33,3 % de catégorie C. Si l'ensemble des ETPT de catégorie A ont été regroupés dans les seules préfectures, dans l'esprit de la réforme, leur proportion au sein de ces dernières n'atteint que 24 % pour 2011.*

La proportion d'ETPT de catégorie B atteint, quant à elle, 47 %, et celle de catégorie C un peu moins de 34 %.

En matière de contrôle budgétaire, les personnels de catégorie A représentent moins de 17 % des ETPT consacrés à ce dernier dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures¹, 51 % étant de catégorie B et 32 % de catégorie C².

Ce décalage est encore plus frappant si l'on considère la situation de certaines préfectures prises individuellement.

Les effectifs consacrés aux contrôles de légalité et budgétaire au sein de la préfecture de la Vienne (en ETP)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Contrôle de légalité	0,5	0,2	4,3	5
Contrôle budgétaire	0,9	-	1	1,9

NB : Ne sont pas inclus dans ce tableau les effectifs des deux sous-préfectures du département, s'élevant à 1,3 ETP de catégorie C.

L'évolution des effectifs consacrés aux contrôles de légalité et budgétaire au sein de la préfecture des Bouches-du-Rhône (en ETP)

En matière de contrôle de légalité, l'effectif s'élève à **6,7 ETP, préfecture et sous-préfectures confondues**, répartis :

- pour le contrôle en matière de commande publique (3,5 ETP au total) : entre 1 agent de catégorie A, 2 agents de catégorie B et 1 agent de catégorie C³ ;
- pour le contrôle en matière d'urbanisme (1,2 ETP au total) : entre toutes les catégories. 7,4 ETP de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) participent en outre à ce contrôle ;
- pour le contrôle sur les autres actes (2 ETP) : 2 agents de catégorie B.

Au total, l'effectif des contrôles de la préfecture, des sous-préfectures et des services déconcentrés s'élève à 14,1 ETP.

En matière de contrôle budgétaire, l'effectif s'élève à **4,5 ETP en 2011, répartis entre 4 agents de catégorie B et 1 agent de catégorie C⁴.**

¹ A peine plus de 20 % des ETPT dans les seules préfectures, si l'ensemble des personnels de catégorie A y ont été affectés.

² En 2010, 17,1 % des ETPT étaient de catégorie A, 49,4 % de catégorie B, et 33,4 % de catégorie C.

³ Tous ne travaillant pas à temps plein sur ces contrôles.

⁴ Tous ne travaillant pas à temps plein sur ces contrôles.

Outre qu'il est pour le moins paradoxal que le contrôleur dispose d'une qualification moindre que le contrôlé, la réorganisation du contrôle de légalité implique une élévation de la qualification des personnels chargés des contrôles, comme le relève la circulaire sur la réorganisation du contrôle de légalité du 23 juillet 2009 : « *La priorité donnée, au titre du contrôle de légalité, aux matières comportant les enjeux les plus importants et nécessitant une technicité accrue exigera une élévation de la qualification des personnels dédiés au contrôle. Parallèlement, le contrôle de masses sur les actes simples a vocation à se réduire, et l'application ACTES permettra de diminuer les tâches matérielles et répétitives. Il s'ensuivra un changement dans la structure de vos effectifs¹.* »

La réalité est toute autre, et la faiblesse effrayante des moyens consacrés aux contrôles explique les difficultés accrues des personnels des préfectures à repérer les irrégularités les moins évidentes effectuées par les collectivités, sans que leur motivation et leur sérieux soient ici remis en cause.

c) Le grand paradoxe de la RGPP

L'un des objectifs majeurs de la RGPP, si ce n'est sa raison d'être profonde, est de dégager des sources d'économie pour l'Etat. **Or, que pèsent les gains tirés de cette réduction d'effectifs, face aux coûts induits par un contrôle de légalité inefficace ? Multiplication des recours individuels, risques d'engagement de la responsabilité de l'Etat ou des collectivités, moindre protection des règles favorisant une gestion saine des finances publiques²...**

Il est urgent de réagir pour que des considérations de long terme l'emportent enfin sur des affichages politiques de court terme.

3. Vers la disparition *de facto* du contrôle de légalité ?

L'impression générale est toujours celle d'« *un profond décalage entre l'importance objective de ce contrôle dans la théorie de la décentralisation et la place secondaire qu'on lui accorde aujourd'hui³.* » En témoigne par exemple la réduction de la fréquence de l'obligation faite au Gouvernement d'informer le Parlement sur cette activité⁴.

S'il convient de ne pas généraliser les insuffisances repérées ici ou là, leur récurrence suscite de sérieux doutes quant à l'effectivité du contrôle de légalité.

¹ *Circulaire sur la réorganisation du contrôle de légalité du 23 juillet 2009, p. 6.*

² *Telles que les exigences liées à la passation des marchés publics ou les règles budgétaires.*

³ *Pascal Combeau,, Op. cit., p. 1.*

⁴ *Une fois tous les trois ans au lieu d'une fois par an depuis 2005.*

a) *Un contrôle de légalité réduit à peau de chagrin*

(1) Un recul quantitatif

(a) Une réduction plus rapide du nombre d'interventions préfectorales que du nombre d'actes transmis

L'analyse des chiffres fournis par la DGCL est sans appel :

Evolution annuelle du nombre d'actes transmis, du nombre d'observations, du taux d'observations, du nombre de déférés et du taux de déférés

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'actes transmis	7 329 272	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473	8 311 681
Nombre d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947	99 370
Taux d'observations (% du nombre total d'actes)	2,40 %	2,25 %	1,42 %	1,24 %	1,24 %	1,20 %
Nombre de déférés	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605	1 424
Taux de déférés (% du nombre total d'actes)	0,025 %	0,022 %	0,021 %	0,016 %	0,021 %	0,017 %

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'actes transmis	6 517 802	6 347 752	5 892 730	6 551 199	5 567 609
Nombre d'observations	80 319	81 803	64 069	85 180	46 498
Taux d'observations (% du nombre total d'actes)	1,23 %	1,29 %	1,09 %	1,30 %	0,84 %
Nombre de déférés	1 236	1 411	1363	1373	1 034
Taux de déférés (% du nombre total d'actes)	0,019 %	0,022 %	0,023 %	0,021 %	0,019 %

Source : Synthèse de tableaux du ministère de l'Intérieur issu du rapport de la DGCL.

Alors que le nombre d'actes transmis a été sensiblement réduit, ce qui aurait pu permettre un renforcement du contrôle sur les actes restants, réputés plus difficilement analysables (les marchés publics par exemple), le nombre d'observations et de déférés a également diminué, atteignant des proportions encore plus faibles que par le passé : **moins de 1 % des actes transmis au titre du contrôle de légalité font aujourd'hui l'objet d'observations (0,84 %), et seuls 0,019 % d'entre eux font l'objet d'un déféré**, pour un taux de contrôle que la DGCL évalue à 52,74 % pour 2009¹.

¹ « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », années 2007, 2008, 2009, p. 42.

Si l'on compare la moyenne des années 1999, 2000 et 2001, par rapport à la moyenne des années 2007, 2008 et 2009, le nombre d'actes transmis a été réduit de plus de 20 % alors que le nombre d'observations a été réduit de près de 60 % et le nombre de déférés de près de 30 %.

Le taux de déférés par rapport au nombre d'actes reçus a diminué moins vite que le taux d'observations. Ceci explique que la proportion de déférés par rapport aux observations augmente : si le nombre d'observations diminue, celles-ci sont davantage que par le passé suivies d'une procédure contentieuse :

Evolution annuelle des taux de déférés par rapport aux observations

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'observations	175 933	173 875	112 114	96 041	95 947	99 370
Nombre de déférés	1 868	1 713	1 652	1 264	1 605	1 424
Taux %	1,06 %	0,99 %	1,47 %	1,32 %	1,67 %	1,43 %

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'observations	80 139	81 803	64 069	85 180	46 498
Nombre de déférés	1 236	1 411	1 363	1 373	1 034
Taux %	1,54 %	1,72 %	2,13 %	1,61 %	2,22 %

Source : DGCL.

Comme l'explique la DGCL, les observations « *qui demeurent semblent concerner davantage des affaires complexes ou conflictuelles, possible résultante d'un contrôle plus centré sur des domaines d'enjeux¹* ».

Néanmoins, et comme l'a opportunément fait remarquer notre collègue Anne-Marie Escoffier en délégation, la faiblesse du nombre de déférés laisse perplexe, compte tenu du taux relativement faible d'actes retirés ou réformés après intervention de la préfecture. Ce taux s'élève à 53,7 % pour les contrôles de légalité et budgétaire en 2010, mais il est encore plus faible si l'on considère seulement le contrôle de légalité². L'ensemble des interventions de la préfecture ne vise certes pas nécessairement le retrait ou la réformation des actes considérés, certaines irrégularités mineures pouvant être relevées dans une perspective pédagogique. Il arrive également que les services préfectoraux reviennent sur leur appréciation initiale d'illégalité compte tenu des explications fournies par la collectivité. En revanche, il semble difficile de concevoir que ces cas soient généralisés. Il est donc possible de conclure que nombre d'actes présumés illégaux par les préfectures et inchangés par les collectivités échappent au contrôle du juge, compte tenu du pouvoir discrétionnaire du préfet en matière de déféré.

¹ « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », années 2007, 2008, 2009, p. 17.

² Sur les années 2007, 2008, 2009, pour lesquelles cet indicateur était apprécié par type de contrôle, ce taux s'élevait respectivement à 48 %, 57,5 %, et 58 % pour le contrôle de légalité et 78 %, 77 %, et 80 % pour le contrôle budgétaire. Source : RAP pour 2009, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », p. 36.

Ce ralentissement global d'activité des préfectures pourrait certes s'expliquer par la diminution du nombre d'illégalités commises par les collectivités, due à l'allègement de certaines procédures ainsi qu'à l'amélioration globale de leurs performances. Un renforcement de la mission de conseil assurée en amont par les préfectures est également parfois invoqué, de même que le recentrage du contrôle sur des actes réputés plus complexes à analyser. Il y a sans conteste du vrai dans une telle approche, optimiste, ne serait-ce que parce qu'il ne fait guère de doute que, globalement, la qualification des personnels des collectivités territoriales s'est hissée à un niveau de grande qualité. **Néanmoins, il est difficile de ne pas y voir aussi la traduction d'un recul effectif du contrôle de légalité**, qui a été perçu par l'ensemble des acteurs concernés.

(b) Les limites de la politique de définition de priorités

L'examen des indicateurs du rapport annuel de performance (RAP) de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour l'année 2010, tels que le taux de contrôle des actes prioritaires¹, confirme cette analyse.

Malgré l'objectif de contrôle de 100 % pour les actes prioritaires, les taux de contrôle renseignés par les préfectures ont diminué ces dernières années, de 94 % en 2008 à 91 % en 2010. Cette diminution peut certes s'expliquer en partie par les bouleversements entraînés par la récente centralisation du contrôle en préfecture, mais il apparaît nécessaire de mettre un frein à ce mouvement général de recul du contrôle de légalité.

Indicateur 3.1 : Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture²

	2008	2009	2010	Cible 2010
Taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture (contrôle de légalité)	94 %	93 %	91 %	100 %

Source : RAP pour 2010, Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Cet indice agrégé cache en outre **de fortes disparités entre les territoires** : si deux tiers des préfectures ont effectivement leur taux de contrôle des actes prioritaires compris entre 90 % et 100 %, **cinq d'entre elles ont un taux inférieur à 70 %**. S'il s'agit certes de chiffres dont l'interprétation ne saurait être exagérée, force est de constater que nombre de personnes entendues par votre rapporteur ont témoigné de disparités importantes entre les territoires.

Cette diminution est d'autant plus regrettable que le nombre d'actes prioritaires a également baissé, ce qui aurait pu laisser présager une amélioration de la performance des préfectures sur les actes demeurant prioritaires. Le champ des actes prioritaires a en effet été ajusté au fil du

¹ Le taux de contrôle de l'ensemble des actes s'élève quant à lui à 52,7 % pour 2009. Source : « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », années 2007, 2008, 2009, p. 42.

² Rapport annuel de performance pour 2010, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », p. 33.

temps. D'après le rapport annuel de performance (RAP) pour 2009, si « *en 2008, les préfetures estimaient devoir contrôler 1,7 million d'actes prioritaires, ce chiffre s'élève à 1,3 million en 2009¹* ». Ce constat pose la question de savoir si l'élaboration d'une stratégie de contrôle prioritaire n'est pas effectivement « *une manière pudique de dire que l'autorité chargée du contrôle essaie de gérer au mieux un contrôle qu'elle est dans l'incapacité d'assurer véritablement²* », comme l'a suggéré le professeur Jean-Marie Pontier.

Les données fournies dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle des actes des collectivités territoriales ne permettent pas de mesurer précisément la mise en œuvre effective de chacune des priorités fixées au niveau national, dans la mesure où les matières retenues pour l'analyse de la répartition des observations par matière ne coïncident pas parfaitement avec les priorités définies au niveau national :

Evolution de la répartition des actes transmis en 2007, 2008 et 2009

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 2007	% du total des actes transmis en 2007	Nombre d'actes transmis en 2008	% du total des actes transmis en 2008	Nombre d'actes transmis en 2009	% du total des actes transmis en 2009
Décisions de police	329 324	5,59 %	246 731	3,77 %	199 257	3,58 %
Commande publique	680 748	11,55 %	660 030	10,07 %	645 371	11,59 %
Fonction publique territoriale	1 553 370	26,36 %	1 424 629	21,75 %	1 284 321	23,07 %
Urbanisme	987 729	16,76 %	1 246 683	19,03 %	1 102 932	19,81 %
Autres actes	2 341 559	39,74 %	2 973 126	45,38 %	2 335 728	41,95 %
TOTAL	5 892 730	100 %	6 551 199	100 %	5 567 609	100 %

Source : DGCL.

Evolution de la répartition des observations en 2007, 2008 et 2009

Observations par matières	Nombre d'observations en 2007	% du total des observations en 2007	Nombre d'observations en 2008	% du total des observations en 2008	Nombre d'observations en 2009	Pourcentage du total des observations en 2009
Décisions de police	2 400	3,75 %	1 660	1,95 %	987	2,12 %
Commande publique	14 687	22,92 %	16 847	19,78 %	11 929	25,65 %
Fonction publique territoriale	12 092	18,87 %	9 942	11,67 %	8 264	17,77 %
Urbanisme	15 035	23,47 %	14 949	17,55 %	10 140	21,81 %
Autres actes	19 855	30,99 %	41 782	49,05 %	15 178	32,64 %
TOTAL	64 069	100 %	85 180	100 %	46 498	100 %

Source : DGCL.

¹ RAP pour 2009, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », p. 37.

² Jean-Marie Pontier in *La Revue administrative*, 2005, n° 346, p 391.

La priorité donnée à la commande publique apparaît précisément dans les chiffres disponibles, puisque les actes pris dans ce domaine ont respectivement fait l'objet de 22,9 %, 19,8 % et 25,7 % des observations émises par les préfetures dans le cadre du contrôle de légalité en 2007, 2008 et 2009, alors qu'ils représentaient seulement 11,6 %, 10,1 % et 11,6 % des actes transmis.

Les actes d'urbanisme ont respectivement fait l'objet de 23,5 %, 17,6 % et 21,8 % des observations émises par les préfetures dans le cadre du contrôle de légalité en 2007, 2008 et 2009, alors qu'ils représentaient respectivement 16,8 %, 19 % et 19,8 % des actes transmis.

D'après le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales, les actes prioritaires représentaient en 2009 24,1 % des actes transmis, et 42,5 % des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité¹. La politique de définition d'actes prioritaires ne s'accompagne donc pas d'un désintérêt pour les autres actes, qui représentent toujours plus de la moitié des actes faisant l'objet d'un contrôle.

(2) ...mais aussi qualitatif

Le recul quantitatif du contrôle de légalité aurait pu être compensé par une amélioration qualitative de ce dernier. Or, la teneur dominante des témoignages recueillis à l'occasion de ce rapport tend à prouver le contraire. **Lorsqu'un contrôle effectif existe, il est souvent anecdotique, voire même contreproductif.**

(a) Des contrôles anecdotiques

Les irrégularités graves effectuées par des collectivités qu'annulent les tribunaux administratifs leur sont souvent présentées par des particuliers dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, et non par le préfet, même dans les domaines prioritaires du contrôle de légalité. Dans de tels cas, des manquements importants au droit sont donc passés entre les mailles du contrôle de légalité, leur repérage ayant échappé aux services préfectoraux.

Les interventions des préfetures concernent souvent des irrégularités mineures, certes facilement repérables, mais dont les conséquences sont relativement insignifiantes. Elles sont souvent le fait de petites collectivités, qui ne disposent pas des mêmes moyens juridiques que leurs homologues de moyenne ou grande taille. Si le signalement de ces irrégularités peut se justifier au stade non contentieux, afin d'éviter toute annulation de l'acte à l'initiative d'un tiers et dans une visée pédagogique, il semble quelque peu disproportionné qu'elles donnent lieu à des déférés devant la justice administrative. Or, l'analyse des sujets de déférés montre que cette pratique

¹ 2 936 212 actes ont été contrôlés, dont 1 247 069 actes prioritaires, sur un total de 5 567 609 actes transmis dont 1 342 195 actes prioritaires. Source : « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », de la DGCL, années 2007, 2008, 2009, p. 42.

n'est pas rare. Il en résulte le sentiment d'un certain « acharnement sur les petites collectivités ».

Le contrôle de légalité apparaît ainsi comme un contrôle pointilleux, qui ne répond pas aux enjeux posés par la décentralisation. Comme le résume le rapport de la mission commune d'information sur la RGPP rendu sous la présidence de notre collègue François Patriat et rédigé par Dominique de Legge :

« Le spectre d'un Etat contrôleur résulte vraisemblablement plus de sa production normative que du mode d'exercice du contrôle de légalité.

Le contrôle des actes est destiné à assurer le respect de la loi. Il ne s'agit pas d'exercer une surveillance tatillonne des collectivités locales à seule fin de leur rappeler l'existence « écrasante » d'un Etat régalién. Chacun y a intérêt, le pouvoir central comme les entités décentralisées.

Mais celles-ci redoutent un contrôle excessif -dans un environnement législatif, réglementaire et technique, continûment plus complexe- qui paralyserait les initiatives locales. Elles le subissent dans certains secteurs particulièrement réglementés comme celui de l'environnement au moment, paradoxalement, où l'expertise de l'Etat s'affaiblit par le jeu des mesures RGPP : « celui-ci paraît se faire plus tatillon dans le contrôle de règlements toujours plus nombreux », observe l'assemblée des communautés de France.

Les collectivités, confrontées à une accumulation de réformes [...] qu'elles ne maîtrisent pas, sont contradictoirement confrontées au retrait, sur le territoire, d'un Etat moins présent et moins protecteur. L'Etat semble vouloir compenser la logique de la décentralisation qui l'évince de certaines compétences, par une surveillance pointilleuse du respect, par les collectivités, des normes toujours plus nombreuses, complexes et coûteuses qu'il édicte. »

Dans ce cadre, le taux de succès de 80 % des déférés préfectoraux ne semble devoir faire l'objet d'aucune satisfaction particulière. Derrière le nombre déjà faible de déférés, se trouvent en fait des « séries » de contentieux similaires, résultant par exemple de la méconnaissance d'une norme par certaines collectivités ou d'une opposition délibérée à cette dernière. Le reste des interventions préfectorales ne semble répondre, d'après les témoignages recueillis, à aucune logique particulière, malgré la politique de définition de priorités.

**Les déférés préfectoraux transmis au tribunal administratif de Poitiers
depuis cinq ans**

Les 80 déférés transmis depuis le 1^{er} janvier 2007 ont concerné en majorité des petites communes :

Répartition des déférés par entité concernée

	Communes	Région	Département	Regroupements
Nombre de déférés	68	3	1	8

Les déférés concernant les communes étant répartis de la manière suivante :

	0-1 000 hab.	1 000-3 000 hab.	3 000-8 000 hab.	>15 000 hab.
Nombre de déférés	21	22	11	14

23 d'entre eux ont été accompagnés d'un référé-suspension.

Derrière ces chiffres se cachent des « séries » de déférés portant sur des thèmes récurrents, tel que le service minimum d'accueil dans les écoles (ayant donné lieu à 16 déférés) ou les consultations sur l'avenir du service public postal (11 déférés).

En outre, une **certaine hétérogénéité continue de caractériser le contrôle de légalité**, qu'elle concerne la décision de déférer ou l'interprétation même de certaines règles de droit.

Ce constat doit néanmoins être nuancé : il ne semble pas généralisé et certaines collectivités reconnaissent que les actes qu'elles prennent dans les domaines prioritaires font l'objet d'une vigilance particulière des préfetures. Mais la rareté de ces témoignages et l'hétérogénéité des situations rencontrées incitent à une prise de conscience du problème et à la recherche de solutions rapides.

(b) Une maîtrise insuffisante de la procédure contentieuse

Outre cette moindre capacité de repérage des illégalités des collectivités territoriales, les services préfectoraux souffrent également d'une maîtrise imparfaite de la procédure contentieuse, qui nuit à l'efficacité de leur contrôle.

Certaines erreurs rapportées lors des auditions témoignent du recul général de la compétence de l'Etat. Ont ainsi été évoqués des déférés déclarés irrecevables pour recours tardif, absence de notification préalable dans les cas où elle est prévue¹, ou incompétence des signataires. En outre, la jurisprudence administrative intéressant leurs sujets n'est pas toujours bien connue des services déconcentrés, faute de communication au sein des administrations. Il arrive ainsi que certains services ne connaissent pas l'issue de procédures dont ils sont pourtant à l'origine, ce qui les empêche d'en tirer les leçons !

¹ En vertu de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

Le sentiment qui prévaut est dès lors celui d'une absence de rigueur, voire d'une absence de volonté réelle d'obtenir gain de cause, comme si les services déféraient certains actes pour se couvrir d'un éventuel engagement de leur responsabilité, ou considéraient le déféré comme une simple menace suffisant à obtenir le retrait d'un acte illégal. Il arrive ainsi qu'à l'occasion d'un déféré, les services en charge des contrôles ne soulèvent pas les moyens de nature à favoriser son succès, alors même qu'ils existent.

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la qualité des personnels chargés des contrôles de légalité et budgétaire, qui ne sauraient être tenus responsables de l'insuffisance des moyens consacrés à ces derniers. Mais celle-ci a des conséquences considérables sur la qualité de leur travail, qu'il importe de relever.

Or, si le déféré ne doit pas constituer l'aboutissement systématique de toute intervention préfectorale au titre du contrôle de légalité, il importe que les services préfectoraux gardent une certaine crédibilité en la matière. L'argumentation des services préfectoraux n'est souvent plus de taille face aux plaidoyers des avocats des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les **procédures d'urgence**, dont l'utilité n'est plus à démontrer, elles semblent toujours peu utilisées des préfetures, même si une augmentation de leur nombre a été relevée par la DGCL. Elles ont en effet été 392 en 2007, 311 en 2008 et 553 en 2009, année durant laquelle elles ont accompagné 53,5 % des déférés. La difficulté de respecter les délais dans lesquels elles doivent être mises en œuvre peut être l'une des raisons de ce relativement faible développement.

Enfin, le contrôle peut paraître totalement contreproductif, lorsqu'il a pour conséquence, comme cela arrive parfois, d'entraîner une annulation de l'acte longtemps après son édicition. C'est en particulier le cas lorsque les services préfectoraux décident de déférer un acte à l'issue d'une longue procédure précontentieuse, durant laquelle ils ont allongé de manière déraisonnable le délai de recours préfectoral¹. Le contrôle devient dans ce cas un véritable facteur d'insécurité juridique, contrairement à la mission qui lui est dévolue. De la même façon, nombre d'élus ont témoigné de leur agacement à voir leurs actes faire l'objet d'observations juste avant l'expiration du délai limite de recours.

¹*En combinant par exemple demandes de documents complémentaires et recours gracieux. Le délai de recours, de deux mois, court en effet à partir de la réception intégrale de l'acte ou des documents annexes réclamés par le préfet pour lui permettre d'apprécier la portée et la légalité de l'acte. Par ailleurs, ce délai est prolongé de deux mois lorsqu'un recours gracieux est effectué par la voie d'une lettre d'observations.*

(3) Un recul perçu par les élus : un contrôle de légalité qui n'est plus qu'une « fiction »

Ce recul du contrôle de légalité est d'autant plus grave qu'il est aujourd'hui perçu par la plupart des collectivités¹. Il ne constitue plus qu'une « fiction », qui pourrait se traduire, en pratique, et pour un nombre heureusement limité de collectivités, par un moindre empressement à respecter la loi ou à suivre les recommandations incluses dans les lettres d'observations.

Ce phénomène peut expliquer le recul du succès des interventions des services préfectoraux dans le cadre des contrôles de légalité et budgétaire (traités ensemble dans le rapport annuel de performance, depuis cette année) :

Indicateur 3.2 : Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture²

	2008	2009	2010	Cible 2010
Taux d'actes retirés ou réformés après une intervention de la préfecture (contrôles de légalité et budgétaire)	59 %	59,72 %	53,66 %	En hausse

Source : RAP pour 2010, Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Le RAP pour 2010 précise que « l'évolution de ce taux dépend du niveau d'exigence de la préfecture dans le cadre de son contrôle, de la méthodologie de décompte de ses observations et de l'importance qu'accordent à ces observations les collectivités concernées. Ce dernier paramètre est déterminant et explique en grande partie la baisse constatée au niveau de cet indicateur³. » La moindre tendance des collectivités à prendre en compte les observations des préfectures peut tenir au recul de la menace d'un déféré efficace, comme au caractère insignifiant des irrégularités soulevées.

Là encore, les disparités relevées entre les territoires montrent que l'hétérogénéité des contrôles demeure⁴.

(4) Le risque d'une judiciarisation excessive confirmé

Comme il pouvait être craint, ce recul du contrôle de légalité a été accompagné d'une augmentation des contentieux portés devant les tribunaux administratifs par des particuliers.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de statistiques suffisamment fines sur l'évolution du contentieux en recours pour excès de pouvoir concernant des actes pris par les collectivités⁵. Il est néanmoins possible d'en avoir un aperçu, en étudiant l'évolution du contentieux dans les matières qui concernent en

¹ Sauf peut-être les plus petites d'entre elles, qui ont le sentiment de faire l'objet d'un « acharnement » des préfectures au titre du contrôle de légalité.

² Ibid., p. 34.

³ RAP pour 2010, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », p. 35.

⁴ « Près de 70 % des préfectures obtiennent un taux de retrait supérieur à 50 % et 44 % ont déjà un taux supérieur à l'objectif fixé de 60 % », Ibid., p. 35.

⁵ L'application informatique ne traite pas, pour l'instant, les données par type de défendeur.

premier lieu les collectivités, à savoir les questions institutionnelles relatives aux collectivités, les questions domaniales relatives aux collectivités, la fonction publique territoriale, les marchés et contrats locaux, ou encore l'urbanisme et l'aménagement¹.

Le nombre total des affaires relatives à ces matières (hors référés) a augmenté de 25 % en dix ans, passant de 16 386 en 2001 à 20 529 en 2010². Les déférés préfectoraux ayant diminué dans leur ensemble durant cette période, de 1 509 en 2000 à 942 en 2010³, cette augmentation s'explique bien par un accroissement des recours des particuliers dans ces domaines, avec un taux de satisfaction proche de la moyenne (29 % en 2010⁴, la moyenne générale s'élevant à 30 %).

Dans le domaine des « marchés et contrats des collectivités locales » plus spécifiquement, que les particuliers suivent de près, le contentieux a augmenté de 43 % en dix ans, passant de 1 511 affaires enregistrées (hors référés) en 2001 à 2 157 en 2010. Là encore, cette évolution ne peut être imputée aux interventions préfectorales, puisque le nombre de déférés dans cette matière a diminué de 477 en 2000 à 108 en 2010. **Il peut donc en être conclu que les affaires menées par des particuliers à l'encontre d'actes pris par les collectivités se sont multipliées de manière considérable, avec, en outre, un taux de satisfaction non négligeable, de 44 % en 2010⁵.**

Certes, tous ces contentieux individuels n'entrent pas nécessairement dans le champ du contrôle de légalité. L'augmentation de leur nombre ne s'explique donc pas uniquement par le recul de ce dernier. Les évolutions de la société et les réformes de la juridiction administrative ont notamment joué un rôle en la matière.

Il est néanmoins évident que l'insuffisance du contrôle de légalité et la multiplication des irrégularités passant entre les mailles de ce dernier encouragent les particuliers à porter eux-mêmes devant le juge administratif des affaires qui pourraient être réglées dans ce cadre.

b) Une trajectoire similaire pour le contrôle budgétaire ?

(1) Un contrôle apparemment effectué de manière satisfaisante

Dans l'ensemble, le contrôle budgétaire semble effectué de manière beaucoup plus satisfaisante que le contrôle de légalité. Les élus sentent

¹ Les chiffres de cette rubrique incluent la contestation des actes de l'Etat, mais les actes des collectivités territoriales y sont dominants.

² Il s'agit des affaires enregistrées. Ces données incluent les recours en excès de pouvoir, les recours de plein contentieux et les déférés portés devant les tribunaux administratifs. .

³ Toutes matières confondues.

⁴ Ce pourcentage représente néanmoins le taux de satisfaction de l'ensemble des affaires traitées dans ce domaine, référés compris.

⁵ Ce pourcentage représente néanmoins le taux de satisfaction de l'ensemble des affaires traitées dans ce domaine, référés compris.

davantage la présence des préfectures dans ce cadre que dans celui du contrôle de légalité.

Si le RAP pour 2010 ne présente plus qu'un indicateur commun aux contrôles de légalité et budgétaire au sujet du taux d'actes retirés ou réformés après intervention de la préfecture, les données du RAP pour 2009 montrent que le succès des interventions des préfectures est plus important dans le cadre du contrôle budgétaire que dans celui du contrôle de légalité. Il s'élève en effet à 80 % en 2009 (pour un objectif fixé à 78 %), alors qu'il est de 58 % pour le contrôle de légalité (pour un objectif fixé à 57 %). La spécificité de ce contrôle, dont les conséquences éventuelles sont plus directement perçues par les collectivités, peut expliquer cet écart.

Une diminution globale du nombre de cas nécessitant une intervention des autorités chargées du contrôle budgétaire a été observée ces dernières années¹, et attribuée à une amélioration des dispositifs d'alerte mis en œuvre par les préfectures en amont et du dialogue avec les collectivités, ainsi qu'à une meilleure maîtrise des normes budgétaires et comptables par ces dernières. La DGCL n'exclut pas que le nouveau mode de comptabilisation introduit en 2007 ait également eu des effets en ce sens. Les données concernant le nombre de saisines des CRTC sont les suivantes :

Evolution du nombre de saisines opérées au titre du contrôle budgétaire

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de saisines pour budget primitif non voté ou non transmis dans le délai légal	125	146	159	129	114	49	108	129
Nombre de saisines pour compte administratif non voté ou non transmis dans le délai légal	58	57	103	84	70	33	43	72
Nombre de saisines pour budget voté en déséquilibre	134	153	142	115	112	146	116	170
Nombre de saisines pour déficit important du compte administratif	190	160	143	119	101	148	112	116
Nombre total de saisines pour non-inscription de dépenses obligatoires (par le préfet, comptable public ou toute personne y ayant un intérêt)	336	325	326	283	225	175	180	160
Dont nombre de saisines à l'initiative du préfet	<50	<50	<50	<50	<50	<30	<30	<30

Source : *Rapports publics annuels de la Cour des comptes.*

Malgré la diminution globale du nombre de cas repérés de budget (ou compte administratif) non adopté ou transmis dans les délais ou de budget (ou compte administratif) en déséquilibre, le nombre de saisines reste du même ordre de grandeur : la proportion de saisines par rapport au nombre d'irrégularités constatées a donc augmenté.

¹ L'ensemble des données est disponible dans le « Rapport du Gouvernement au Parlement (...) », de la DGCL, années 2007, 2008, 2009.

Quant au nombre de saisines pour non-inscription de dépenses obligatoires, il est globalement en diminution et suit l'évolution du nombre de ces irrégularités.

Les augmentations constatées pour 2010 concernant les budgets ou comptes administratifs votés en déséquilibre s'expliquent en partie par les effets de la crise économique et financière. Il conviendra de suivre l'évolution de ces dernières.

(2) Mais des craintes pour l'avenir

Quelques doutes commencent néanmoins à être émis sur l'effectivité du contrôle budgétaire et son avenir.

Les capacités de repérage des irrégularités budgétaires par les services préfectoraux soulèvent des interrogations, eu égard à la faiblesse des moyens et à la période de temps limitée dont ils disposent dans ce cadre. L'ensemble des budgets et des comptes administratifs leur arrive en effet de manière quasiment simultanée. Cette préoccupation concerne particulièrement l'examen de la sincérité des comptes, exercice difficile qui conditionne la vérification de l'équilibre budgétaire.

En ce qui concerne l'efficacité des interventions réalisées au titre du contrôle budgétaire, certains services préfectoraux reconnaissent que **la menace d'une suppression de subventions est aujourd'hui plus efficace pour obtenir la rectification d'une irrégularité qu'une annonce d'une saisine de la chambre régionale des comptes. Ce constat explique les préoccupations exprimées au sujet de l'avenir du contrôle budgétaire.**

Il doit être rappelé qu'en cas de refus obstiné de l'ordonnateur d'opérer les modifications budgétaires exigées par le préfet après saisine de la CRTC, ce dernier dispose en pratique de peu de moyens pour obtenir gain de cause : s'il peut en théorie régler lui-même le budget de la collectivité, peu d'entre eux s'aventurent dans ce passage en force. Le projet initial de réforme des juridictions financières, dont la paternité incombe à Philippe Séguin, proposait d'y répondre en instaurant une possibilité d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs.

4. Un recul du contrôle qui n'a pas été compensé par un renforcement du conseil

Les interrogations suscitées par le recul des contrôles de légalité et budgétaire sont d'autant plus fortes que ce dernier n'a pas été compensé par un renforcement de la mission de conseil assurée par l'Etat. Or, la demande reste forte en la matière.

a) Le recul du conseil assuré par les préfetures

D'après la DGCL, la mission de conseil s'est développée de 2007 à 2009, « et peut être estimée à environ 50 % de l'activité des agents de l'Etat

*en charge du contrôle*¹. » Si la directive nationale d'orientation des préfectures pour 2010-2015 invite à ce que cette mission soit développée et « *professionnalisée*² », **l'ensemble des élus ne semble pas obtenir satisfaction en la matière, ce qui paraît logique compte tenu de la réduction des moyens affectés à cette mission.** L'Etat semble davantage enclin à dispenser une telle prestation dans des domaines où sa responsabilité risque d'être engagée.

Il existe certes une possibilité d'obtenir de la préfecture un « certificat de non-recours »³, mais il s'agit d'une coquille vide : cette déclaration n'empêche pas le préfet de déférer l'acte par la suite⁴.

Ce recul du conseil est d'autant plus dommageable qu'il intervient de manière concomitante au désengagement de l'Etat en matière d'assistance à l'ingénierie publique, souligné par notre collègue Yves Daudigny dans son rapport intitulé « *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique*⁵ ».

En outre, lorsque l'Etat remplit sa mission de conseil, son attitude est souvent qualifiée de « frileuse », et assimilée à une source de blocage d'initiatives innovantes. C'est pour cette raison que le conseil de l'Etat envers les plus petites collectivités a pu être qualifié de tutelle par certains acteurs. Elles ont en effet peu de possibilités d'y déroger, même lorsqu'il freine certaines de leurs initiatives. **Le manque d'adéquation entre les demandes des collectivités et les réponses des préfectures est ainsi dénoncé.**

Enfin, s'il est pertinent de maintenir le rôle de conseil des sous-préfectures, ce qui répond à une logique de proximité, il importe que ce conseil soit cohérent avec les positions prises dans la préfecture de département en matière de contrôle.

b) Le conseil des comptables publics : une mission encore peu répandue

Les comptables publics sont censés assurer une mission de conseil aux élus, que rappelle l'instruction n° 10-028-M0 du 22 novembre 2010 de la direction générale des finances publiques sur « *Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de commande publique* » : « *Les services déconcentrés de la DGFIP*

¹ « *Rapport du Gouvernement au Parlement (...)* », années 2007, 2008, 2009, p. 28.

² *DNO des préfectures 2010-2015*, p. 45.

³ *Enoncée aux articles L. 2131-6, 3132-1 et 4142-1 du code général des collectivités territoriales suivant lesquels* « sur demande du [maire, du président du conseil général ou régional,] le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités [communales, départementales ou régionales] qui lui a été transmis [dans le cadre du contrôle de légalité]. »

⁴ *A condition de respecter les délais.*

⁵ « *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique* », rapport d'information n° 557 de M. Yves Daudigny, (Sénat, 2009-2010).

et les décideurs locaux développent des contacts étroits et réguliers. Ainsi, le comptable public, en complément de ses missions traditionnelles relatives à l'encaissement des recettes et au paiement des dépenses, assure un rôle de conseil et d'information au profit des ordonnateurs locaux. Ces missions revêtent une importance particulière, à l'heure de la complexification du droit, source grandissante d'insécurité juridique.» Pour cela, « les DDFiP/DRFiP bénéficient de l'appui du pôle national de soutien au réseau sachant que les acheteurs publics locaux peuvent également interroger directement sa cellule d'information juridique (CIJAP)¹. »

Ce rôle de conseil peut également passer par l'intermédiaire du devoir d'alerte déjà évoqué. En effet, avant de prévenir son supérieur hiérarchique, le comptable public doit signaler son intention directement à l'ordonnateur concerné.

Les témoignages des différents acteurs concernés montrent néanmoins que les comptables publics ne sont pas tous enclins à fournir ces prestations de conseil. Elles sont donc assurées de manière inégale sur le territoire, en fonction des personnalités des comptables et de leurs relations avec les élus. L'insuffisance des moyens peut également être en cause, comme l'ont relevé nos collègues Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier dans un rapport remis en octobre 2011 au nom de la commission des finances du Sénat².

B. UN EXAMEN DE LA GESTION MAL CALIBRÉ PAR RAPPORT À SON OBJECTIF

1. Un contrôle dont l'intérêt n'apparaît plus de manière évidente, faute d'adaptation suffisante aux nouvelles réalités locales...

a) De la normalisation à la banalisation

Pendant longtemps, l'examen de la gestion a été la mission des chambres régionales des comptes la moins bien acceptée des élus, ce qui s'est traduit par une succession de réformes visant notamment à renforcer le caractère contradictoire de la procédure.

Depuis sa définition par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, la dernière grande réforme le concernant, l'examen de la gestion a néanmoins subi une mutation telle que les élus reconnaissent aujourd'hui son utilité potentielle. Cette mutation découle plus de l'évolution des

¹ *Instruction DGFIP n° 10-028-M0 du 22 novembre 2010 sur « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de commande publique », p. 7.*

² *Rapport n° 60 fait par MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI) (Sénat, 2011/2012).*

pratiques des chambres après la mise au jour des critiques les concernant que de la définition de l'objet de l'examen de la gestion en elle-même, qui comporte nécessairement des limites.

Il était notamment reproché aux chambres de vouloir trouver à tout prix des « erreurs » dans la gestion des collectivités territoriales, dans une atmosphère de défiance marquée. Étaient fréquemment dénoncées l'absence de distinction entre les entorses graves et intentionnées et les irrégularités mineures de gestion, ainsi que la faible prise en considération du contexte dans lequel elles avaient été réalisées. En particulier, la taille de la collectivité et sa capacité effective à mettre en œuvre certaines règles de gestion n'étaient pas toujours prises en compte. La publicité des rapports d'observations définitives, instaurée en 1990, devait donner à celles-ci un écho particulier, parfois disproportionné.

La prise en compte de ces critiques par les CRTC a permis une amélioration considérable du dialogue avec les élus et des conditions dans lesquelles se déroulent aujourd'hui les examens de la gestion. Les observations des chambres sont devenues globalement plus hiérarchisées, et sont différenciées en fonction des types et des strates de collectivités : **les plus petites d'entre elles, lorsqu'elles font l'objet d'un examen de la gestion, sont principalement examinées sous l'angle de la régularité et de la fiabilité des comptes, tandis que la gestion des plus grandes est davantage analysée sous l'angle de la performance, de la gouvernance et de la transparence. D'une manière générale, les CRTC ont pris acte des progrès considérables réalisés par les collectivités, notamment en matière de régularité et de fiabilité des comptes.**

Si cet ajustement de l'examen de la gestion a été salué de manière unanime par les élus entendus par votre rapporteur, une interrogation persiste sur son utilité effective, au regard du développement récent des capacités d'expertise propres des collectivités.

Un sentiment de routine caractérise désormais l'exercice, et les rapports d'observations définitives ne constituent plus véritablement des « *instruments d'aide à la gestion*¹ », alors que l'examen de la gestion est devenu une activité majeure des CRTC. Enfin, ils ne suscitent plus nécessairement de débats au sein des collectivités lors de leur présentation devant les assemblées délibérantes, ce qui peut en limiter les effets.

¹ Pour reprendre à nouveau l'expression de Jacques Oudin.

L'examen de la gestion, activité majeure des CRTC

Les CRTC exercent à l'heure actuelle trois missions : le jugement des comptes des comptables publics, le contrôle des actes budgétaires sur saisine du préfet, et l'examen de la gestion.

La première d'entre elles a fait l'objet d'un allègement significatif par la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 : désormais, en l'absence de charge retenue par le ministère public, les comptables sont déchargés par ordonnance. Le nombre de saisines au titre du contrôle budgétaire ayant tendance à diminuer, l'examen de la gestion est devenu une activité majeure des chambres. 696 rapports d'observations définitives ont été réalisés en 2010.

Ce sentiment généralisé tient à plusieurs facteurs.

b) Une programmation sans fil d'Ariane ?

- (1) Une coordination insuffisante entre les chambres sur le choix des thèmes de contrôle

La programmation des examens de la gestion de chaque chambre est arrêtée de manière indépendante par son président, après consultation de cette dernière et avis du ministère public¹, et en tenant éventuellement compte des demandes effectuées par le préfet ou les ordonnateurs des collectivités².

L'hétérogénéité qui en découle dans la programmation des examens de la gestion des différentes chambres réduit considérablement la portée de leurs observations : alors que ces dernières pourraient rendre possible la mise en perspective de modes de gestion divers par des collectivités de taille similaire, et ainsi devenir un mode de diffusion de bonnes pratiques, elles sont aujourd'hui considérées comme des observations isolées, sur des thèmes particuliers choisis de manière indépendante par chaque chambre, sans réelle coordination avec les autres juridictions financières.

La multiplication des rapports publics thématiques issus d'enquêtes interjuridictionnelles, conduites par la Cour des comptes et les CRTC, répond pleinement à cette logique de mise en perspective. La gestion de différentes entités est en effet examinée suivant une approche commune, tant sur les thèmes abordés que sur la méthode employée. **Il en va de même de la création annoncée tout récemment d'une formation commune consacrée aux finances locales.**

¹ Article R. 212-7 du CJF. Le ministère public donne également son avis sur l'examen de la gestion des organismes non soumis à la comptabilité publique, lors de chaque engagement de ce type de procédure, d'après l'article R. 211-2 du CJF. Le ministère public vérifie dans ce cas la compétence de la CRTC *ratione loci*, *ratione temporis* et *ratione materiae*.

² En vertu de l'article L. 211-8 du CJF.

Des efforts de coordination ont également été réalisés au niveau de la programmation des CRTC en dehors du cadre de ces enquêtes interjuridictionnelles, à travers différentes instances telles que la commission outils et méthodes des CRTC ou encore la mission d'inspection de la Cour à leur égard, sur lesquelles nous reviendrons.

Il a été procédé à un rapprochement des critères de programmation des chambres. Ces dernières s'efforcent désormais de cibler leurs contrôles sur les comptes dits « significatifs », qui représentent les masses financières les plus conséquentes ou les comptes à risques.

Les CRTC sont ainsi évaluées pour partie sur leur capacité à couvrir les grandes masses financières de manière cyclique, comme le démontre l'un des indicateurs choisis dans le cadre de l'évaluation de leur performance. L'objectif fixé par l'indicateur 2.1 « *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières¹* », qui est « *constitué par le rapport : nombre de premières communications notifiées aux organismes appartenant à la catégorie des comptes significatifs / nombre d'organismes appartenant à la catégorie des comptes significatifs* », est d'atteindre 15-25 %. Une collectivité dont le budget appartient aux comptes significatifs fait ainsi l'objet d'un examen de la gestion tous les cinq ans au moins.

Mais les témoignages recueillis lors des auditions démontrent que ces démarches n'ont pas été assez loin. Nombre d'élus continuent en effet de constater avec regret une forte hétérogénéité en matière de programmation des examens de la gestion. Si le ciblage sur les comptes dits « significatifs » implique une certaine homogénéité au niveau du type d'entités contrôlées, il laisse en effet les CRTC libres de déterminer les aspects de la gestion qu'elles examinent plus particulièrement dans ce cadre, l'examen de la gestion ne pouvant prétendre à l'exhaustivité.

Toute la difficulté tient à la nécessité de concilier cet effort d'homogénéisation des programmes avec le principe d'indépendance des CRTC.

(2) Les inconvénients d'un ciblage sur les « comptes significatifs »

Dans la mesure où les CRTC ne peuvent examiner la gestion de l'ensemble des comptes de leur ressort, le ciblage sur les comptes dits « significatifs » se justifie au regard de l'enjeu financier qu'ils constituent. Il serait en effet disproportionné de consacrer les moyens nécessaires à un examen de la gestion à l'analyse d'un compte aux montants minimales.

La notion de comptes « significatifs » semble néanmoins définie de manière restrictive. D'après les projets annuels de performance²,

¹ RAP pour 2010, mission « Conseil et contrôle de l'Etat », p. 93.

² Celui pour 2010, par exemple, mission « Conseil et contrôle de l'Etat », p. 89.

« Le critère retenu des « comptes significatifs » est adapté à la diversité des régions. Ils sont constitués :

1) *des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique (OSRCP) dont les recettes de fonctionnement cumulées représentent plus de 80 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des OSRCP de la compétence des chambres pour un exercice donné.*

2) *des principales sociétés d'économie mixte locales dont le capital social public est détenu en majorité par les organismes définis en 1), ainsi que d'autres organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique (ONSCP) quel qu'en soit le statut (associations, GIE) à condition que les enjeux financiers soient suffisamment importants (produits de fonctionnement ou d'exploitation supérieurs à 5 M€).*

3) *des établissements publics nationaux délégués à condition que leurs produits de fonctionnement soient supérieurs à 5 M€.*

4) *un volant restreint de comptes moins importants mais « signalés » ou faisant partie de l'échantillon d'une enquête nationale. »*

D'après les informations fournies par les magistrats des juridictions financières entendus par votre rapporteur, **ces comptes représentent environ 10 à 15 % des comptes du ressort des CRTC.**

Les collectivités situées juste en-dessous du seuil, qui peuvent avoir des budgets relativement importants, bénéficient en conséquence rarement de l'expertise des CRTC, alors même qu'elles consacrent moins de moyens à la gestion de leurs ressources – et c'est tout naturel – que les collectivités qui disposent de plus de moyens.

Le relèvement du seuil de l'apurement administratif des comptes en matière juridictionnelle, adopté dans le cadre du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, devrait avoir pour conséquence d'accentuer ce phénomène.

D'après les estimations de la Cour des comptes, **cette mesure diminuerait de 9 354 à 3 606 le nombre de communes et de 2 763 à 1 545 le nombre d'EPCI du ressort des CRTC en matière juridictionnelle¹.** Or, bien que les CRTC conservent la possibilité de procéder à l'examen de la gestion de comptes soumis au régime de l'apurement administratif en matière juridictionnelle, cette faculté est rarement employée : en 2010, 30 communes et 4 EPCI relevant de ce régime ont fait l'objet d'une procédure d'examen de la gestion, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par la Cour des comptes. Le champ d'exercice de l'examen de la gestion devrait donc être réduit de manière quasiment équivalente.

¹ Source : Rapport n° 24 fait par M. Yves Détraigne au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la répartition et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (Sénat, 2011-2012).

Une fois le ciblage sur les comptes dits « significatifs » effectué, le nombre de communes ou d'EPCI effectivement contrôlés régulièrement au titre de l'examen de la gestion devrait ainsi être encore plus faible.

La réduction du nombre de comptes « significatifs » pourrait également avoir des conséquences sur la fréquence des examens de la gestion réalisés au sein des entités concernées, déjà fortement sollicitées, pour une « plus-value » estimée faible.

(3) Une perception des risques satisfaisante ?

La programmation doit également inclure les comptes à risques repérés dans le cadre de la procédure juridictionnelle ou du contrôle budgétaire.

Mais ce repérage n'est pas un exercice aisé.

Tout d'abord, les entités périphériques des collectivités qui ne sont pas soumises aux règles de la comptabilité publique (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales...) ne sont pas concernées par les deux autres missions des CRTC : le repérage de leurs difficultés en amont en est rendu plus difficile.

S'agissant des comptes des collectivités et de leurs groupements ensuite, votre rapporteur a été surpris de constater que les CRTC n'ont pas d'accès systématique au réseau d'alerte des préfetures et des DDFiP, qui pourrait faciliter l'exercice. Le réseau d'alerte leur est souvent mis à disposition sur demande, mais cette situation n'est pas généralisée.

c) Les méthodes de contrôle en question

(1) Un soupçon persistant d'hétérogénéité des contrôles

L'hétérogénéité constatée par certains élus au niveau des observations des CRTC tient à une définition assez large de l'objet de l'examen de la gestion par la loi de 2001, et à une affirmation forte du principe d'indépendance des CRTC et de leurs magistrats. **Or, cette hétérogénéité n'est pas sans conséquences sur la crédibilité des observations des chambres et partant, leur prise en compte par les collectivités.**

Dans ce domaine là aussi, des efforts d'harmonisation ont été déployés.

Tout d'abord, **les enquêtes interjuridictionnelles ont permis une convergence entre les méthodes de la Cour et celles des CRTC. La création récente d'une formation commune consacrée aux finances locales va dans le même sens.**

Au sein des CRTC, cette préoccupation s'est traduite par la prolifération en interne de normes de référence, ayant valeur de documents de travail, dont la commission outils et méthodes des CRTC a fait la synthèse.

La commission outils et méthodes des CRTC

Cette commission, qui rassemble des magistrats de l'ensemble du réseau des CRTC¹, conduit une réflexion sur les outils et méthodes que ces dernières emploient dans le cadre de leurs missions. Son activité comporte deux volets : la sélection et l'élaboration d'outils et méthodes à destination des chambres, et leur diffusion en leur sein.

Tout d'abord, elle opère la synthèse entre les différents outils et méthodes existant au sein des CRTC, et détermine lesquels méritent d'être développés. Elle peut également en élaborer de nouveaux. Elle s'inspire de travaux réalisés au niveau international, par exemple des normes ISSAI² créées par l'INTOSAI³. Cette activité aboutit à la **rédaction de guides des lignes directrices** distingués en fonction des catégories d'entités contrôlées (communes, EPCI...)

Elle en promeut ensuite la diffusion auprès des CRTC, à travers un réseau de référents.

La mission d'inspection que détient la Cour des comptes à l'égard des CRTC joue également un rôle de diffusion des méthodes communes.

La mission d'inspection de la Cour des comptes à l'égard des CRTC

En vertu de l'article L. 111-10 du CJF, « *la Cour des comptes est chargée d'une fonction permanente d'inspection à l'égard des chambres régionales et territoriales des comptes* ».

Les inspections qui sont réalisées par cette mission sont l'occasion de promouvoir des méthodes communes qui concernent non seulement l'analyse de la gestion des collectivités ou de leurs groupements en elle-même, mais aussi l'élaboration de la programmation, la formalisation des rapports d'observations, la conduite de la procédure...

Il semble néanmoins souhaitable d'aller plus loin en matière d'homogénéisation des méthodes, sans pour autant réduire l'examen de la gestion à une « grille d'analyse » qui ne prendrait pas assez en compte le contexte de prise de décision des collectivités. Or, des craintes ont été exprimées par certains élus en la matière.

¹ *Le secrétaire général de la Cour des comptes ou son représentant ainsi que le président de la mission d'inspection des CRTC en sont membres de droit.*

² International Standards of Supreme Audit Institutions.

³ *L'International Organisation of Supreme Audit Institutions est une organisation non gouvernementale dont l'objet est « d'encourager les échanges d'idées et d'expériences entre les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques dans le domaine du contrôle des Finances Publiques ». Source : Statuts disponibles sur www.intosai.org.*

- (2) Des interrogations liées au développement de la logique d'évaluation : le retour du risque de dérive vers un contrôle d'opportunité ?

Des interrogations ont été exprimées par les élus des grandes collectivités au sujet du développement récent du volet « *évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* » de l'examen de la gestion. Son contenu est en effet plus délicat à appréhender que la vérification de « *la régularité des actes de gestion* », et donc susceptible de faire l'objet d'appréciations divergentes selon les magistrats des CRTC, voire d'un basculement vers un contrôle de l'opportunité des choix politiques.

En effet, il n'existe pas, et fort heureusement, de « *norme* » dictant une gestion performante, comme il existe des lois ou des règlements déterminant « *la régularité des actes de gestion* ». L'« *évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* » ne peut avoir lieu que dans le contexte précis de sa gestion. Dans ce cadre, la frontière entre cet exercice et un contrôle de l'opportunité des décisions peut sembler ténue.

L'« *évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* » peut également conduire les CRTC à formuler des remarques sur la cohérence et la continuité des objectifs de ces dernières dans le temps. Dans ce cadre, la persistance de dérives vers un contrôle d'opportunité a souvent été dénoncée, et l'a notamment été en délégation par Antoine Lefèvre.

En l'absence d'information plus précise sur les méthodes de contrôle des chambres, et de perspectives de comparaison avec des collectivités intervenant dans un contexte similaire, les élus peuvent ressentir un certain désarroi face à ce contrôle insaisissable.

Même s'il s'avérait que les dérives vers le contrôle d'opportunité sont plus rares que par le passé, elles constituent toujours une préoccupation majeure des élus, dans la mesure où ils sont particulièrement démunis face à elles.

d) L'enjeu de la préservation de l'expertise des chambres

Dans certaines chambres, l'instabilité ou l'insuffisance quantitative des moyens humains se fait particulièrement sentir. Il paraît nécessaire de les prendre en considération afin de préserver la qualité d'expertise des chambres.

Certaines CRTC sont caractérisées par un « *turnover* » important, ce qui peut porter préjudice à la préservation de leur capacité d'expertise et de prise en compte du contexte local.

Cette préoccupation est particulièrement forte lorsque la composition des effectifs de magistrats de la chambre se caractérise par une part conséquente de fonctionnaires détachés dans le corps. Leur présence constitue bien évidemment une richesse au regard des possibilités de

confrontation d'expériences qu'elle induit. Elle implique néanmoins que des magistrats expérimentés puissent effectivement leur transmettre leur savoir-faire. L'examen de la gestion nécessite en effet, outre des capacités techniques d'expertise que possèdent déjà ces personnels ou qui peuvent être acquises rapidement, une certaine disposition au dialogue avec les élus, qui n'a pas nécessairement été au cœur de leur vie professionnelle antérieure. Or, lorsque la durée de séjour des magistrats ou des fonctionnaires détachés dans une CRTC déterminée est réduite à portion congrue, cet apprentissage est rendu difficile. **La proportion de fonctionnaires détachés dans le corps des magistrats de chambre régionale des comptes, de 18,5 %, mérite qu'une attention particulière soit portée à ce risque¹.**

Ces difficultés potentielles de transmission d'expertise et d'expérience entre les magistrats risquent de prendre une ampleur particulière à l'avenir et de toucher l'ensemble des chambres, même les plus attractives, compte tenu de la pyramide des âges actuelle des magistrats des CRTC. **En effet, d'après les informations fournies à votre rapporteur par la Cour des comptes, 121 magistrats des CRTC auront atteint 65 ans dans les dix prochaines années².**

2. ...qui mobilise des moyens considérables au sein des collectivités

a) Une procédure longue (et parfois chaotique)...

Les renforcements successifs de la procédure contradictoire ont eu pour effet d'allonger de manière considérable la durée de l'examen de la gestion. Entre l'annonce d'une ouverture de ce dernier à la collectivité, et la remise du rapport d'observations définitives le clôturant, s'écoulent au minimum huit mois si la chambre procède à l'examen proprement dit dans un délai relativement court et si les délais de réponse des ordonnateurs concernés ne sont pas prolongés. En pratique, la durée moyenne de l'examen de la gestion est beaucoup plus longue. Certains élus ont ainsi fait l'objet de procédures s'étalant sur trois, voire quatre années !

Pour éviter ce type de situation, dans laquelle la chambre détient une part de responsabilité, la mission d'inspection de la Cour des comptes à l'égard des CRTC s'assure qu'elles procèdent aux étapes qui leur reviennent (examen de la gestion, analyse des réponses, délibération) dans un délai raisonnable.

¹ 57 fonctionnaires détachés sur 308 magistrats en activité en 2010. Source : Rapport public annuel de la Cour des comptes 2011.

² Ce chiffre est à rapprocher des quelques trois cents magistrats en activité en 2010.

La procédure contradictoire régissant l'examen de la gestion

1. Annonce par la CRTC de l'ouverture de l'examen de la gestion auprès de l'ordonnateur de la collectivité ainsi que, le cas échéant, le ou les ordonnateurs précédemment en fonction pour toute ou partie de la période examinée
2. Examen de la gestion par la CRTC
3. **Entretien préalable** (obligatoire) de la CRTC avec l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public contrôlé, le cas échéant avec les ordonnateurs précédemment en fonction
4. **Formulation par la CRTC d'un rapport d'observations provisoires**, qui n'est théoriquement pas rendu public
5. Possibilité de **réponse écrite de la part de(s) l'ordonnateur(s)**, dans un délai de deux mois, qui peut être prolongé à sa (leur) demande
6. Entretien possible avec l'ordonnateur (ou les ordonnateurs) ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause
7. Arrêt par la CRTC d'un **rapport d'observations définitives**, destiné à être rendu public après réponse de(s) l'ordonnateur(s)
8. Possibilité de **réponse écrite de la part de(s) l'ordonnateur(s)**, jointe au rapport d'observations définitives si elle est envoyée dans un délai d'un mois
9. Possibilité de demande de rectification d'un rapport d'observations définitives de la part de l'ordonnateur ou de toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause, dans un délai d'un an après sa communication à l'assemblée délibérante.

L'intérêt d'une procédure contradictoire ne saurait être remis en cause. Force est cependant de constater que les délais qu'elle implique ont plusieurs effets négatifs.

Tout d'abord, ils induisent un **décalage important entre la période examinée et la période du contrôle, qui limite considérablement l'intérêt des observations de la chambre pour la collectivité**. Ces dernières sont en effet souvent difficilement réutilisables dans un **contexte différent**, alors que **l'ordonnateur à la tête de l'organisme contrôlé a, par exemple, pu changer**.

La longueur de la procédure implique, en outre, la mobilisation pendant une durée équivalente des services de la collectivité, ce qui n'est pas sans conséquences sur sa gestion.

Elle a également pour effet de **multiplier le risque d'un changement de l'interlocuteur représentant la CRTC en cours de procédure, compte tenu du turnover qui caractérise certaines d'entre elles**.

b) ... qui nécessite un investissement considérable de la part d'un nombre restreint de collectivités examinées de manière fréquente...

Le ciblage de la programmation sur les comptes dits significatifs implique qu'une collectivité entrant dans cette catégorie fasse l'objet d'un examen de la gestion tous les cinq ans au moins.

A ce critère de programmation s'ajoutent les **enquêtes inter-juridictionnelles conduites par la Cour des comptes et les CRTC qui le souhaitent**, pour lesquelles l'examen de la gestion de certaines grandes collectivités semble souvent incontournable.

Il en résulte que certaines grandes collectivités font l'objet de procédures d'examen de la gestion répétées, avec pour conséquence une « plus-value » limitée pour chacune d'entre elles et une lourde mobilisation des personnels et des élus.

c) ...sans réellement protéger les collectivités contre les risques de dérive

(1) Les limites de la procédure contradictoire

La procédure contradictoire de l'examen de la gestion comporte plusieurs limites.

Les possibilités de défense des ordonnateurs sont tout d'abord inégales selon que ces derniers sont encore en fonction ou non au moment de l'examen de la gestion. Alors qu'ils peuvent s'appuyer sur leur administration et ont accès à un ensemble considérable de documents dans ce cadre dans le premier cas, ces possibilités sont considérablement réduites pour les ordonnateurs ayant quitté leurs fonctions.

Ensuite, **la séparation de la procédure en deux allers-retours, conçue pour permettre à la CRTC d'ajuster ses remarques en fonction des réponses des ordonnateurs, n'a de portée en matière de garantie des droits de la défense que dans la mesure où le premier rapport d'observations reste secret. Or, la pratique a montré qu'il était illusoire de compter sur la confidentialité du rapport d'observations provisoires**, compte tenu du nombre de personnes conduites à en prendre connaissance (au sein des collectivités comme des CRTC, sans compter les ordonnateurs s'étant succédé au cours de la période examinée, etc.). Un premier rapport d'observations, que la chambre comptait rectifier à la suite de la réponse de l'ordonnateur, peut ainsi très bien se retrouver dans la presse, et être récupéré comme tel alors que les deux parties seraient d'accord sur la nécessité de le modifier.

Enfin, **en cas de divergence persistante** entre une collectivité et une CRTC, **le nombre d'échanges prévus entre les deux entités ne semble d'aucune aide pour la collectivité.** Cette divergence peut concerner tant l'appréciation d'une mesure de gestion, que la définition même de l'examen

de la gestion, eu égard au risque de basculement vers un contrôle d'opportunité.

Il existe certes une possibilité de réponse, publiée concomitamment au rapport d'observations définitives. Mais que pèsent ces réponses auprès de l'opinion, face aux appréciations d'institutions aussi reconnues que les CRTC, et ce à juste titre, mises à part quelques dérives dont il s'agit justement de protéger les collectivités ?

Quant aux possibilités de recours des collectivités, elles ne peuvent concerner les rapports d'observations en eux-mêmes (CE, 8 février 1999, *Commune de La Ciotat*). S'agissant du refus opposé par une CRTC à une demande de rectification d'un rapport, le Conseil d'Etat a estimé que « *la décision par laquelle la chambre régionale des comptes, soit refuse d'apporter la rectification demandée, soit ne donne que partiellement satisfaction à la demande, est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Saisi d'un tel recours, le juge administratif peut contrôler la régularité de la procédure suivie et vérifier que la décision contestée ne repose pas sur des faits inexacts et n'est pas entachée d'une méconnaissance, par la chambre régionale, de l'étendue de son pouvoir de rectification. Il ne lui appartient pas, en revanche, eu égard à l'objet particulier de la procédure de rectification des observations définitives des chambres régionales des comptes, de se prononcer sur le bien-fondé de la position prise par la chambre en ce qui concerne l'appréciation qu'elle a portée, dans le cadre des attributions qui lui sont données par la loi, sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme en cause*¹. »

Le député Pierre Morel-A-L'Huissier a proposé d'autoriser l'ordonnateur de la collectivité² à porter devant la Cour des comptes « *la contestation globale du contenu d'un rapport d'observations définitives*³ » dans sa proposition de loi de 2008 tendant à réformer la procédure de l'examen de la gestion.

(2) Des conséquences dommageables

Cette vulnérabilité des collectivités face à l'examen de la gestion est d'autant plus préoccupante que les chambres disposent dans ce cadre de moyens considérables d'investigation, et que leurs observations peuvent avoir un impact important sur la vie locale.

Il existe en effet un fort **risque de récupération et d'utilisation à des fins politiques des résultats de l'examen de la gestion**. Ce dernier a certes vocation à se solder par un rapport communicable au public, puisqu'il participe du renforcement de la transparence de la vie locale nécessaire au

¹ Avis contentieux n° 267415 rendu par le Conseil d'Etat le 15 juillet 2004.

² Ou toute personne nominativement ou explicitement mise en cause.

³ Proposition de loi n° 637 tendant à réformer la procédure de l'examen de la gestion des collectivités territoriales, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2008, article 4.

fonctionnement de la démocratie. Il est toutefois regrettable que des remarques formulées dans ce cadre mais erronées ou dépassant l'objet de l'examen de la gestion puissent avoir des effets dévastateurs pour l'ordonnateur de la collectivité. Comme le résumait déjà le sénateur Jacques Oudin en 1998, l'examen de la gestion doit être restitué dans son rôle d'« *outil d'aide à la bonne gestion* » plutôt que d'« *instrument de régulation politico-médiatique*¹ ».

A l'heure où des réflexions sont menées afin de revaloriser le mandat local et de susciter des vocations, il semble primordial d'attacher une importance particulière à ces difficultés, même si leur occurrence est heureusement de moins en moins fréquente.

CONCLUSION

La sonnette d'alarme doit être tirée au sujet du contrôle de légalité : devenu une véritable passoire, il est en train de disparaître *de facto*, en dépit de son fondement constitutionnel. Ces insuffisances commencent à gagner l'exercice du contrôle budgétaire. Dans les deux cas, c'est l'expertise même de l'Etat qui fait défaut, faute de disposer des moyens correspondant à l'enjeu que constituent ces contrôles.

L'examen de la gestion doit, quant à lui, être remodelé pour que son intérêt pour les collectivités territoriales soit renforcé, et qu'il constitue effectivement un « *instrument d'aide à la gestion* », et non une entrave de plus à cette dernière. A l'heure actuelle, sa plus-value n'apparaît en effet pas toujours de manière évidente aux yeux des élus, par rapport à l'expertise dont ils peuvent disposer au sein de leur administration ou dans le secteur privé, alors qu'il mobilise des moyens considérables en leur sein.

¹ Pour reprendre le constat réalisé par Jacques Oudin dans son rapport réalisé en 1997/1998, « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale* ».

III. PRENDRE ACTE DE LA DÉCENTRALISATION : LES PISTES DE VOTRE DÉLÉGATION POUR DES CONTRÔLES RENOVÉS

Une rénovation des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales et leurs groupements prenant en compte l'évolution du contexte de la gestion locale est impérative. Les contrôles doivent sans tarder être adaptés à des collectivités dont les responsabilités sont désormais considérables, et dont la gestion est de plus en plus performante. Par ailleurs, un nouveau souffle doit être donné à la mission de conseil de l'Etat.

A. PRIVILÉGIER L'INFORMATION ET LE CONSEIL EN AMONT

Les plus petites communes n'ont aujourd'hui pas les moyens correspondant à leurs responsabilités. Ce constat est au fondement de l'engagement de votre rapporteur en faveur du développement de l'intercommunalité.

Plusieurs actions peuvent également être envisagées afin de soutenir l'action des élus, telles que le développement de dispositifs de formation, la recherche d'un remède à la rotation des personnels qui caractérise leurs communes, le renforcement de l'information et du conseil à leur égard... Votre rapporteur se limitera à ces deux derniers aspects, pour rester dans le cadre de son étude, tout en considérant que les autres points appellent, eux aussi, des mesures urgentes.

1. Améliorer l'information des collectivités au sujet des normes qui s'imposent à elles

Dans nombre de cas, les interventions préfectorales réalisées dans le cadre du contrôle de légalité visent à signaler **des irrégularités qui auraient pu être évitées si la collectivité avait eu les moyens effectifs de s'approprier les normes correspondantes**, dans un contexte bien connu de logorrhée normative dénoncé par votre délégation sur le rapport de M. Claude Belot intitulé « *La maladie de la norme*¹ ».

Il existe certes des dispositifs d'information des élus et de leurs services, qui passent essentiellement par la voie écrite, comme les circulaires interprétatives relayées par les préfets. Mais leur contenu n'apparaît pas toujours avec clarté pour les plus petites communes dépourvues de service juridique, voire même pour les plus grandes d'entre elles. Pour ne citer qu'un exemple, la circulaire du ministère de l'Intérieur du 3 août 2011 comportant des « *informations relatives aux délibérations fiscales à prendre par les*

¹ « *La maladie de la norme* », rapport d'information n° 317 de M. Claude Belot (Sénat, 2010-2011).

collectivités territoriales en 2011 pour une application différée », de 74 pages, a laissé nombre d'élus et de leurs services perplexes, alors même qu'elle précisait que certaines délibérations devaient être prises avant le 1^{er} octobre, soit deux mois plus tard, impliquant un important travail à fournir en pleine période estivale.

En matière d'urbanisme, les préfets ont une obligation, par le « *porter à connaissance* », de « *transmettre aux communes ou à leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme*¹ ». Mais là encore, les documents écrits fournis aux collectivités ne suffisent pas à répondre à l'ensemble de leurs interrogations.

Il semble donc nécessaire d'aller plus loin, et de mettre en place, en sous-préfecture ou en préfecture, une réunion annuelle d'information à destination des collectivités au sujet des normes qui s'appliquent à elles.

Elle serait notamment l'occasion pour les services préfectoraux de communiquer aux élus un bilan des campagnes de contrôle, afin de mettre en exergue les irrégularités récurrentes des collectivités, et les moyens de les éviter, comme l'y invite la circulaire du 10 septembre 2010 sur le contrôle des actes envoyés en matière de commande publique². En effet, il ne semble pas que cette pratique soit répandue à l'heure actuelle, ni qu'elle donne lieu à des échanges effectifs entre préfectures et exécutifs locaux.

Elle permettrait aussi aux préfectures ou aux sous-préfectures de **faire un point sur les obligations des collectivités en matière de transmission des actes au titre du contrôle de légalité**. Un certain nombre de communes continuent en effet de transmettre des actes dont la transmission n'est plus obligatoire, ce qui oblige les services préfectoraux à procéder à un tri avant même que l'exercice du contrôle ne débute. Ce problème tient encore une fois aux difficultés rencontrées par les plus petites collectivités face aux évolutions incessantes du droit qui leur est applicable, sous couvert d'une « simplification » qui n'est pour elles que « complexification ». Il est renforcé par l'existence d'un moyen de transmission dématérialisé, qui facilite – c'est d'ailleurs sa raison d'être – l'envoi de ces actes. Là encore, la circulaire du ministère de l'Intérieur rappelant la distinction entre les actes soumis à l'obligation de transmission et les autres actes, adressée aux préfets le 13 décembre 2010 et relayée par eux auprès des élus, n'a pas suffi à mettre fin à ces pratiques. Une difficulté similaire concerne le contrôle budgétaire, puisque les collectivités ne transmettent pas toujours, à l'inverse, l'ensemble des documents nécessaires au contrôle.

Enfin, elle pourrait être l'occasion de **préciser les nouvelles normes adoptées, ou de réaliser un point thématique sur les normes applicables dans un domaine donné**. Les thèmes pourraient être choisis en partie en

¹ Article L. 121-1 du code de l'urbanisme, que rappelle la circulaire sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme du 1^{er} septembre 2009.

² Circulaire sur le contrôle des actes envoyés en matière de commande publique du 10 septembre 2010, p. 12. Référence donnée supra.

fonction d'orientations définies au niveau national¹, ce qui garantirait une certaine homogénéité entre les territoires, et en partie en fonction des besoins locaux, et compte tenu des bilans des campagnes de contrôle. D'après les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, des journées d'information à destination des élus ont déjà été organisées par les préfetures, sur la réforme des marchés publics ou le programme ACTES par exemple. Les témoignages recueillis à l'occasion des auditions conduisent néanmoins votre rapporteur à penser que ces mesures ne sont pas suffisantes.

Le souhait d'un renforcement du rôle d'information des préfetures est exprimé de manière unanime par les collectivités. Il apparaît dans une proposition de loi « *tendant à améliorer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales* », déposée au Sénat en 1999 par Xavier Darcos, prévoyant que « *le représentant de l'Etat dans le département doit organiser une information à caractère juridique au profit des maires et des conseillers municipaux sur les nouveaux textes et la jurisprudence concernant les collectivités locales* ».

La tenue d'une réunion d'information pourrait également être une avancée de plus dans l'amélioration du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, qu'ont encouragée nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume².

Proposition n° 1 : Mettre en place, en sous-préfecture ou en préfecture, une réunion annuelle d'information à destination des élus ou de leurs services avec présentation d'un bilan des campagnes de contrôle

2. Garantir le maintien d'un conseil public

La question du maintien de la mission de conseil des préfetures est liée à celle de leurs moyens et du renforcement de leur expertise, qui sera abordée plus loin. Dans le contexte actuel de recul de ces derniers, **le rôle d'autres entités publiques pourrait être renforcé, dans une logique de complémentarité mais non de substitution.** Il revient en effet aux préfetures d'assumer une fonction de conseil de qualité à l'égard des collectivités, qui va de pair avec leur mission de contrôle.

La proposition d'un développement des missions de conseil des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes a été

¹ Par exemple, en fonction des questions récurrentes relayées par les préfetures au PIACL.

² « *Rénover le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée* », rapport d'information n° 272 de Mme Jacqueline Gourault et M. Didier Guillaume (Sénat, 2010-2011).

formulée dans de nombreux rapports, y compris par votre délégation¹. Votre rapporteur a pu constater, au cours de ses auditions, une certaine inquiétude chez les magistrats des juridictions administratives à l'idée de se retrouver en quelque sorte juge et partie, dans la mesure où ils pourraient être appelés à se prononcer dans le cadre juridictionnel sur des initiatives sur lesquelles ils auraient apporté leur conseil. En tout état de cause, la mise en œuvre de cette mission de conseil suppose une réflexion d'ensemble au sujet des moyens des juridictions administratives, qui dépasse le strict cadre du présent rapport.

Les perspectives offertes par la mutualisation des moyens, « *nouvel atout pour les collectivités territoriales* » analysé dans le cadre de la délégation², peuvent être mises à profit pour compenser le recul de l'Etat en matière de conseil. **Les initiatives telles que la prise en charge d'une fonction de conseil juridique par les EPCI ou par des associations de communes à l'égard de leurs membres doivent être encouragées.** Nos collègues Edmond Hervé et Joël Labbé ont particulièrement insisté sur ce point en délégation.

Enfin, le rôle de conseil du comptable public pourrait être réaffirmé.

Alors que les instructions de la DGFIP ne laissent aucun doute sur le rôle de conseil des comptables à l'égard des ordonnateurs – et que les collectivités leur attribuent souvent une indemnité de conseil, comme l'a rappelé Jean-Claude Peyronnet – les disparités observées sur le terrain en montrent les limites.

Les procédés existants de contractualisation entre les comptables publics et les ordonnateurs, tels que les engagements partenariaux ou les conventions de service comptable et financier, pourraient être le lieu d'une clarification sur le rôle de conseil du comptable public. Mais ils ne sont pas répandus sur l'ensemble du territoire, étant facultatifs, et leur contenu peut dépendre de la qualité des relations nouées entre le comptable et l'ordonnateur de la collectivité.

Dans l'attente d'une généralisation de ces procédés et d'une formalisation accrue de la mission de conseil du comptable public par ce biais, une notice d'information pourrait être envoyée à l'ensemble des collectivités rappelant le rôle de conseil dévolu au comptable public ainsi que ses modalités.

Proposition n° 2 : Envoyer à l'ensemble des collectivités une notice d'information rappelant la mission de conseil dévolue au comptable public ainsi que ses modalités

¹ Sur le rapport récent de notre collègue Edmond Hervé : « Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan » (Sénat, 2010-2011).

² « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », Rapport d'information n° 495 de MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Bruno Sido et Jacques Mézard (Sénat, 2009-2010).

B. RESTAURER LA CAPACITÉ DES SERVICES PRÉFECTORAUX À EFFECTUER DES CONTRÔLES DE LÉGALITÉ ET BUDGÉTAIRE EN BONNE INTELLIGENCE

1. Restaurer la capacité d'expertise de l'Etat

Les services de l'Etat ne sont plus adaptés, tant quantitativement que par leur composition, à un contrôle de collectivités qui disposent désormais souvent de services juridiques et financiers étoffés et de très grande qualité : alors que les actes d'une collectivité de taille importante sont élaborés par une batterie de personnels de catégorie A ou A+, il peuvent se retrouver contrôlés, même sur des sujets sensibles, par des agents de catégorie C.

Ce décalage entre les qualifications des personnels aboutit à une disparition *de facto* du contrôle de légalité, à laquelle il doit absolument être mis fin. Sans remettre en cause la qualité et la détermination dont font preuve les agents de catégorie C affectés aux contrôles, le fondement constitutionnel de ces derniers justifie qu'ils soient effectués par des personnels de catégorie B au moins et que des personnels de catégorie A soient en nombre suffisant dans chaque préfecture afin d'examiner au moins les dossiers les plus sensibles.

Par ailleurs, l'expertise des services préfectoraux chargés des contrôles pourrait être renforcée par des contacts réguliers avec les juridictions administratives (tribunaux administratifs et CRTC), dans le respect de leur indépendance. Une participation accrue de ces derniers à la formation des agents des services préfectoraux serait par exemple l'occasion pour eux de **présenter la jurisprudence de leur institution, souvent méconnue des services préfectoraux ou dont les effets ne sont pas suffisamment pris en compte**. Pourraient notamment être évoquées dans ce cadre les affaires dans lesquelles le contrôle de légalité s'est avéré insuffisant, ce qui est le cas lorsque des actes qui y sont soumis ont été annulés à l'initiative de procédures juridictionnelles menées par des particuliers.

Un recours plus fréquent à des personnels détachés issus de la fonction publique territoriale ou des juridictions administratives au sein des services préfectoraux chargés du contrôle constituerait également un moyen supplémentaire de renforcer l'expertise de ces derniers. D'après les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, 107 personnels de catégorie A sont à l'heure actuelle détachés dans les préfectures (sur l'ensemble de leurs missions), dont 19 sont issus d'administrations territoriales.

Proposition n° 3 : Affecter un nombre minimum d'ETPT de catégorie A tant au contrôle de légalité qu'au contrôle budgétaire dans chaque préfecture de département, supérieur à 1 et modulé en fonction de la taille du département

2. Améliorer la performance des contrôles

L'élaboration d'une liste d'actes jugés prioritaires et sa réduction progressive ne doivent pas constituer un moyen factice d'améliorer la performance du contrôle de légalité, l'objectif de contrôle de 100 % étant plus facilement atteint sur un nombre réduit d'actes.

S'est néanmoins posée la question de savoir si une nouvelle réduction de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission serait souhaitable. Une évaluation des effets des récentes diminutions de cette liste semble nécessaire pour y répondre. Sans cette dernière, il n'a pas semblé opportun à votre délégation de se prononcer à ce sujet.

a) Aller au bout de la logique de mutualisation

Afin de renforcer la mutualisation des expertises, il a été proposé par l'un des intervenants rencontrés de créer des pôles régionaux d'expertise, sur le même modèle que le PIACL à une échelle plus réduite. Ces derniers ne se limiteraient pas à l'examen du fond du droit mais pourraient apporter une aide aux préfetures en matière d'appréciation du contexte dans lequel interviennent leurs interrogations¹. Votre rapporteur n'exclut pas que cette proposition puisse constituer une étape supplémentaire dans la réorganisation des contrôles. Il considère toutefois qu'il serait préférable d'améliorer d'abord l'existant, par la mise en œuvre des pistes suggérées ici, et qu'une telle proposition ne devrait être envisagée que si ces dernières ne suffisaient pas à améliorer la qualité des contrôles.

De manière générale, la communication entre l'ensemble des services de l'Etat chargés du contrôle doit être renforcée. Comme l'explique la DNO des préfetures, « *les nouvelles modalités de contrôle [liées à sa réorganisation] supposent un changement de méthodes de travail, qui implique professionnalisation, développement du travail en réseau et mutualisations entre services*² ». Or, des difficultés liées au travail en réseau ont été constatées sur le terrain.

Le RAP de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » pour 2010 explique la baisse de performance constatée en matière de contrôle des actes budgétaires par « *un retard dans la transmission des actes au niveau des sous-préfetures*³. » Il peut également exister un risque de divergence entre le conseil dispensé en sous-préfecture et le contrôle réalisé en préfeture, en l'absence de concertation suffisante entre les deux structures.

Des difficultés de communication entre les différents acteurs des contrôles au niveau départemental, notamment entre les préfetures et les

¹ Ceci pourrait particulièrement être utile dans le cadre de l'appréciation de la légalité de la passation des marchés publics, par exemple.

² DNO des préfetures 2010-2015, p. 46.

³ RAP pour 2010, mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », p. 34.

autres services déconcentrés¹, ont également été repérées. Or, ces dernières peuvent nuire à l'efficacité des contrôles, lorsqu'elles ont pour conséquence, par exemple, d'empêcher une réaction de l'Etat dans les délais. Il peut également arriver, on l'a vu, que certains services instruisent des dossiers sans en connaître l'aboutissement (juridictionnel notamment), ce qui les empêche d'en tirer les enseignements.

Une réunion plus régulière de ces services permettrait d'identifier et de répondre aux difficultés rencontrées en matière de transmission ou de communication, ainsi que de faire connaître les évolutions du droit ou de la jurisprudence. Une fois par an, cette réunion pourrait servir à dresser un bilan global des campagnes de contrôle afin que l'ensemble des services impliqués repèrent les forces et les faiblesses de leur action commune et envisagent les moyens d'améliorer son efficacité.

Enfin, les difficultés repérées en matière de maîtrise des procédures contentieuses par les services chargés du contrôle de légalité incitent également à un rapprochement de ces derniers avec les services chargés de gérer les contentieux de l'Etat en défense. Il existe en effet parfois un fort cloisonnement entre les deux structures, qui ne va pas de soi.

Il s'agit en effet de restaurer la crédibilité de l'Etat en matière d'action contentieuse. Ce rapprochement permettrait également aux services de contrôle d'assurer un suivi plus fin des déférés dont la conduite aurait été confiée au pôle contentieux, le cas échéant.

(1) Renforcer la coopération entre DDFiP et préfectures

Initié en 2005, le partenariat entre trésoreries générales et préfectures relatif à l'exercice du contrôle budgétaire n'a pas été généralisé sur l'ensemble du territoire, bien qu'il soit globalement perçu de manière positive. Les acteurs concernés affirment mener une réflexion sur les moyens de tirer un bénéfice maximal de ce partenariat à l'heure de sa généralisation. Il convient désormais de mener à son terme cette démarche.

Proposition n° 4 : Généraliser à l'ensemble du territoire le partenariat entre DDFiP et préfectures relatif à l'exercice du contrôle budgétaire

(2) Créer une structure comparable au PIACL en matière budgétaire

Les avancées permises par le PIACL en matière de mutualisation et de renforcement des capacités d'expertise de l'Etat posent la question de la création d'une structure identique en matière de contrôle budgétaire. Le rapport de la DGCL sur les contrôles de légalité et budgétaire relève que certaines préfectures en ont exprimé le souhait. Elle pourrait prendre la forme

¹ DDTM, par exemple.

d'une division créée au sein du PIACL, dont le champ de compétence serait élargi (et les moyens renforcés), ou d'une structure *ad hoc*.

Proposition n° 5 : Elargir le champ de compétence du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) au contrôle budgétaire (ou créer une structure comparable au PIACL en matière budgétaire)

b) Développer les potentialités de la télétransmission en adaptant davantage ses modalités aux besoins des usagers

Le développement de la télétransmission des actes constituerait un atout s'il facilitait effectivement l'ensemble des opérations menées dans le cadre du contrôle de légalité, tant pour les collectivités que pour les préfetures. Le faible taux de recours à cette voie de transmission, même pour les collectivités qui sont raccordées au logiciel, montre que les efforts doivent être poursuivis en ce sens.

Un recours plus systématique à l'application pourrait être favorisé par la mise en œuvre de pistes d'amélioration repérées par la DGCL et actuellement en cours d'examen par cette dernière.

(1) Améliorer l'ergonomie de l'application

La transmission par voie électronique de certains documents, en matière d'urbanisme notamment, pourrait être encouragée par **une amélioration de l'ergonomie de l'application**. Une nouvelle version de cette dernière¹, élaborée à l'issue d'une consultation des agents des préfetures, a été livrée en juin 2011 afin de répondre à ces enjeux.

Il apparaît nécessaire que les collectivités territoriales de toutes les strates, qui en sont les premières utilisatrices, soient également consultées à ce sujet.

(2) Améliorer la fluidité des envois

Une **amélioration de la fluidité des réseaux serait également bienvenue**. Elle favoriserait l'envoi par ACTES des documents lourds qui en sont aujourd'hui exclus, en matière d'urbanisme ou de commande publique. L'application est en effet actuellement bridée à 20 Mo. A l'heure où la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics est encouragée, il est en effet regrettable que les actes qui en sont issus ne puissent pas être transmis par la même voie aux préfetures.

¹ Dénommée VI.8.

Dans cet objectif, une étude de volumétrie a été remise tout récemment à la DGCL. Elle conclut à la possibilité de débrider l'application, mesure dont l'application est envisagée à l'heure actuelle¹.

(3) Rendre la signature électronique accessible à l'ensemble des collectivités

La signature électronique permet de **soustraire les collectivités à l'obligation de conserver, pour chaque acte envoyé électroniquement, un acte « papier » authentiquement signé**. Elle permet ainsi d'accroître les économies d'impression, de stockage et d'énergies de toutes sortes attendues de la dématérialisation.

A l'heure actuelle, des dispositifs de signature électronique peuvent s'acheter auprès des tiers de télétransmission. Des démarches ont été entreprises afin que le dispositif de signature électronique prévu dans le cadre de la dématérialisation des actes d'état-civil puisse aussi être utilisé sur ACTES.

Ce projet de mutualisation aurait l'avantage de fournir à l'ensemble des collectivités un dispositif de signature électronique unique² répondant à des normes de sécurité de niveau élevé. C'est la raison pour laquelle des associations d'élus telles que l'AMF se sont saisies du sujet.

Ces démarches n'ont malheureusement pas abouti pour l'heure, malgré les attentes qu'elles suscitent. Dans ce cadre, la poursuite des efforts réalisés en ce sens ne peut qu'être encouragée.

(4) Renforcer l'interopérabilité des différents modes d'échange dématérialisés entre les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat

Des efforts pourraient enfin être réalisés afin de renforcer l'interopérabilité des différents modes d'échange dématérialisés existant entre les collectivités territoriales et les administrations de l'Etat. Les économies induites par un recours à la dématérialisation pourraient en effet être considérablement renforcées s'il était possible, pour les collectivités, de rediriger les documents qu'elles ont déjà enregistrés dans une application vers l'ensemble des administrations concernées, qu'il s'agisse des préfetures, des DDFiP ou des juridictions administratives, par exemple.

Proposition n° 6 : Organiser une consultation des représentants des collectivités territoriales au sujet des possibilités d'amélioration de l'application ACTES

¹ D'après les informations fournies à votre rapporteur par la DGCL.

² Qui serait utilisable pour l'ensemble des échanges numériques entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat.

C. RESTITUER L'EXAMEN DE LA GESTION DANS SON RÔLE D'OUTIL AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS

1. Faire de l'examen de la gestion une source effective de repères pour les collectivités

a) Favoriser la mise en perspective des modes de gestion des différentes collectivités

Comme le souligne la Cour des comptes, « *la connaissance des coûts prend tout son sens lorsqu'elle permet à la collectivité non seulement de mesurer ses propres évolutions, mais de se situer par rapport à des collectivités de même niveau pour les mêmes services¹* ». Un renforcement de l'homogénéité des programmes et des méthodes de contrôle répondrait à cette logique, dans la mesure où il faciliterait la mise en perspective des modes de gestion des différentes collectivités. Il aurait pour conséquence de favoriser la diffusion de bonnes pratiques de gestion et la limitation du recours à des pratiques à risque.

Les examens de la gestion tels qu'ils sont pratiqués à l'heure actuelle, sur des thèmes qui peuvent être choisis de manière indépendante par chaque chambre, et suivant des méthodes qui peuvent diverger, donnent finalement peu de repères aux collectivités : leurs élus n'ont pas véritablement de possibilité de comparer leur gestion à celle de collectivités aux caractéristiques similaires. Ils peuvent, en outre, éprouver une certaine perplexité devant les critères d'appréciation des chambres.

Pour renforcer la portée des enseignements tirés de chaque examen de la gestion, il est nécessaire que ces derniers soient conduits selon les mêmes principes. Comme les expériences menées dans un laboratoire de recherche, les observations doivent être réalisées suivant des méthodes identiques.

C'est d'ailleurs cet état d'esprit qui régit la conduite des enquêtes interjuridictionnelles menées par la Cour des comptes et les CRTC, de même que la création récente d'une nouvelle formation commune consacrée aux finances locales (*cf. supra*). **Ces dispositifs sont autant d'encouragements à une généralisation des procédés d'homogénéisation des méthodes et des programmes entre les CRTC et la Cour des comptes.**

C'est dans ce contexte que la question de la pertinence du principe d'indépendance de chaque chambre doit être posée : le principe d'indépendance des magistrats n'empêche pas que ceux-ci coordonnent leurs programmes et adoptent les mêmes méthodes de contrôle, eu égard à

¹ « *Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales* », Rapport public de la Cour des comptes 2009, p. 300.

l'impératif d'égalité devant le contrôle, d'une part, et à la nature administrative de ce dernier, d'autre part.

La réforme du réseau des CRTC, initiée par Philippe Séguin, répondrait à cette nécessité. Une homogénéisation effective des programmes et des méthodes entre les différentes chambres, ainsi qu'avec la Cour des comptes aurait en outre des répercussions positives sur la capacité de la Cour des comptes à répondre aux demandes du Parlement dans les délais impartis, lorsque ces dernières concernent l'ensemble du territoire.

(1) Unifier la programmation

La programmation des examens de la gestion devrait être élaborée, pour l'ensemble du territoire, suivant des priorités déterminées au niveau national par la Cour des comptes, en association avec des membres des CRTC. Ces dernières prendraient en compte les préoccupations des collectivités ainsi que les risques perçus dans certains domaines par les CRTC. **Afin de rendre cette homogénéisation effective, la Cour des comptes devrait avoir la possibilité de s'opposer à la réalisation du programme d'une CRTC en cas d'insuffisante prise en compte de ces priorités.**

Le ciblage actuel sur les comptes dits « significatifs » a pour effet de **concentrer la pratique des examens de la gestion sur un nombre limité de collectivités**, sollicitées de manière fréquente, avec les conséquences que cela implique en matière de mobilisation de personnels et de banalisation de l'exercice. **Nombre de communes, situées juste en-dessous du seuil, en sont de ce fait écartées, alors qu'elles gèrent des sommes relativement importantes.** Leur gestion n'est bien souvent contrôlée qu'en cas de signalement d'un risque particulier.

Si les moyens actuels des CRTC rendent inenvisageable leur contrôle systématique au titre de l'examen de la gestion, ces collectivités de taille intermédiaire ne devraient pas pour autant en être totalement exclues.

En outre, la notion de comptes significatifs recouvre des réalités différentes suivant les régions, selon qu'elles sont dotées de collectivités de grande taille ou non : un budget considéré comme significatif dans une région peut très bien s'avérer insignifiant dans une autre. C'est la raison pour laquelle la notion même de comptes « significatifs » doit être redéfinie.

Proposition n° 7 : Redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) afin qu'elles soient plus homogènes, et s'assurer que les collectivités dont les comptes sont situés en-dessous du seuil actuel des « comptes significatifs » n'en soient pas exclues de manière systématique

Proposition n° 8 : Donner à la Cour des comptes la possibilité de s'opposer à la réalisation du programme d'une CRTC en cas d'insuffisante prise en compte des priorités élaborées au niveau national

(2) Unifier les méthodes

En ce qui concerne les méthodes de contrôle, une étape supplémentaire pourrait être franchie avec l'inscription, dans la loi, de la référence à des « *normes professionnelles* » auxquelles les membres des CRTC seront tenus de se conformer, si leur contenu vise effectivement à promouvoir des critères homogènes d'appréciation de la gestion des collectivités.

Dans le cas contraire, il conviendra de réaliser un effort supplémentaire en ce sens, en élargissant la composition de la commission outils et méthodes des CRTC à des magistrats de la Cour des comptes et en lui donnant des moyens et des pouvoirs supplémentaires.

Une attention particulière devra être portée à la nécessité d'adapter de façon continue les méthodes de contrôle des CRTC aux évolutions du contexte de la gestion locale.

Le processus d'homogénéisation des méthodes des CRTC devrait également s'accompagner d'un renforcement de leur transparence à ce sujet. Il doit être mis fin à la perplexité qu'éprouvent les ordonnateurs devant le développement de l'« *évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés* » par la collectivité, dont le contenu est plus difficile à appréhender que la vérification de la « *régularité des actes de gestion* ».

La publication de critères d'évaluation des chambres élaborés au niveau national permettrait aux élus de mieux saisir la manière dont est examinée leur gestion, et d'anticiper les remarques qui pourraient leur être faites dans ce cadre. En renforçant la transparence des CRTC, la publicité de leurs critères d'analyse accroîtrait, en outre, la portée de leurs observations.

La prise en compte du contexte de la gestion doit évidemment rester au centre de l'exercice, qui le rend d'ailleurs si complexe. C'est la raison pour laquelle il ne s'agit pas de réduire l'examen de la gestion à une liste de ratios ou de critères qui devraient automatiquement être remplis. Leur opposabilité n'est donc pas envisagée à l'heure actuelle.

Proposition n°9 : Veiller à ce que l'homogénéité des méthodes soit effectivement renforcée entre les CRTC et avec la Cour des comptes, que ce soit au moyen des « *normes professionnelles* » auxquelles sont tenus de se conformer les membres des CRTC, ou par un renforcement des

pouvoirs et des moyens de la commission outils et méthodes des CRTC, sa composition étant élargie à des magistrats de la Cour des comptes¹

Proposition n°10 : Rendre publics les critères d'analyse des CRTC

Se pose la question de savoir si ces deux missions ne pourraient pas être assumées par la nouvelle formation commune Cour des comptes-CRTC consacrée aux finances locales. Votre rapporteur n'a pas souhaité exprimer d'avis sur ce point, compte tenu du caractère extrêmement récent de la mise en place de cette formation commune.

(3) Faire de l'examen de la gestion un vecteur de diffusion de bonnes pratiques

L'intérêt des examens de la gestion serait considérablement renforcé si les rapports d'observations des CRTC ne se limitaient pas à une mise en exergue des irrégularités ou des incohérences de gestion des collectivités, et indiquaient également leurs pratiques vertueuses, dans le respect de leur libre administration². Associée à une homogénéité renforcée des examens de la gestion, cette mesure ferait de ces derniers un vecteur effectif de diffusion de bonnes pratiques, et une source d'inspiration pour les collectivités.

Elle aurait, en outre, pour effet de renforcer la qualité du dialogue entre les chambres et les élus, et l'état d'esprit dans lequel s'effectuent ces contrôles. Nombre d'élus ont, en effet, été confrontés à des situations dans lesquelles le caractère vertueux de leur gestion était salué à l'oral, mais n'était pas traduit dans le rapport d'observations, centré sur des aspects mineurs mais négatifs de la gestion, quand l'examen n'était pas simplement clôturé sans donner lieu à un rapport.

Des évolutions semblent d'ores et déjà à l'œuvre en ce sens : les rapports des CRTC comportent parfois des observations qui traduisent une certaine satisfaction au sujet de la gestion des entités qu'elles contrôlent. Votre rapporteur considère que ces évolutions doivent être confirmées et amplifiées, de manière à ce que l'examen de la gestion devienne effectivement un vecteur de diffusion de bonnes pratiques.

Proposition n° 11 : Elargir le contenu des rapports d'observations des CRTC aux aspects positifs de la gestion des collectivités et souligner dans ce cadre leurs pratiques vertueuses, sans que l'opportunité de leurs décisions puisse faire l'objet d'appréciations à ce titre

¹ Outre ses membres de droit issus de la Cour des comptes (le secrétaire général ou son représentant et le président de la mission d'inspection des CRTC).

² Bien évidemment, les remarques formulées dans ce cadre ne sauraient faire l'objet d'un contrôle d'opportunité.

b) Renforcer les effets des contrôles

(1) Répondre aux préoccupations des élus

Nombre d'élus souhaiteraient avoir des réponses aux interrogations qu'ils se posent au sujet de la gestion de leur budget de la part des magistrats qui réalisent l'examen de cette dernière. Or, il n'existe à l'heure actuelle aucune obligation pour les magistrats d'y répondre. Il convient dès lors d'envisager une telle obligation, de manière encadrée. Cet échange participerait du renforcement du conseil fourni aux collectivités territoriales.

De la même façon, les élus ressentent parfois le besoin d'une vérification de la qualité de leur gestion dans des domaines précis : le problème du « principal-agent » peut par exemple les conduire à souhaiter un examen approfondi de la gestion de leurs institutions périphériques, telles que les SEM, les SPL...

Ils peuvent aujourd'hui en demander l'examen à l'occasion de l'ouverture du contrôle, mais ce procédé reste informel. Par ailleurs, s'ils peuvent solliciter l'ouverture d'un examen de la gestion en vertu de l'article L. 211-8 du CJF, cette procédure est très peu utilisée.

Il convient dès lors d'envisager que l'ordonnateur d'une collectivité puisse obtenir l'examen d'un sujet particulier dans le cadre d'un examen de la gestion de manière plus systématique, à sa demande. La prise en compte des préoccupations des collectivités par les CRTC en serait certainement accrue. Cette possibilité serait strictement encadrée, afin qu'elle ne puisse être utilisée comme manœuvre dilatoire.

Proposition n° 12 : Obliger la CRTC à répondre aux questions relatives à la gestion des finances locales posées par les ordonnateurs, dans le cadre d'un examen de la gestion

Proposition n° 13 : Donner la possibilité à l'ordonnateur de la collectivité d'obtenir l'examen d'un sujet particulier, dans le cadre d'un examen de la gestion

(2) Donner une dimension plus concrète aux observations

A l'heure actuelle, la mission des CRTC est limitée à un repérage des incohérences ou des gisements d'économie observés dans la gestion d'une collectivité, invitant l'ordonnateur à prendre des mesures correctrices, sans nécessairement en préciser le contenu. Or, la solution adaptée aux problèmes identifiés n'apparaît pas toujours de manière évidente.

Le rôle de soutien à l'action des collectivités des chambres pourrait être renforcé si elles accompagnaient leurs observations de recommandations concrètes à visée prospective.

Il ne s'agirait bien évidemment pas de se substituer aux élus dans la réalisation de choix de gestion de nature politique, mais de préciser par quels moyens des améliorations pourraient être réalisées, en laissant à la collectivité la responsabilité de privilégier l'un ou l'autre de ces moyens.

Ces recommandations d'ordre général seraient élaborées suivant une logique de dialogue avec la collectivité, et hiérarchisées selon leur degré d'importance. Une indication sur la période de temps dans laquelle elles pourraient être mises en œuvre pourrait aussi être fournie.

Proposition n° 14 : Intégrer dans les rapports d'observations des CRTC des recommandations à visée prospective d'ordre général, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales

(3) Assurer un suivi des examens de la gestion

Pour assurer le suivi d'un examen de la gestion, les chambres n'ont aujourd'hui d'autre moyen que d'ouvrir une nouvelle procédure d'examen de la gestion, qui débute par un suivi des observations formulées antérieurement. Elles ne le font en général qu'après une certaine période de temps, ce qui nuit à leurs capacités de suivi de leurs observations.

Il convient dès lors de prévoir que l'ordonnateur, dont la gestion a été contrôlée par une CRTC, rende compte des suites qu'il a données à ses observations dans un délai d'un an à partir de leur publication, auprès de la CRTC mais également auprès des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée.

Proposition n° 15 : Prévoir que l'ordonnateur d'une collectivité ayant fait l'objet d'un examen de la gestion rende compte des suites données aux observations de la CRTC dans un délai d'un an après leur communication, auprès de la CRTC comme des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée

(4) Susciter plus de débat public autour des contrôles

L'un des objectifs de l'examen de la gestion, depuis l'instauration des mesures de publicité le concernant en 1990, est de susciter un débat au sein de

la collectivité. Or, bien qu'il soit prévu par la loi¹, ce dernier se limite souvent à une mention rapide du rapport de la CRTC. Ainsi, mises à part les observations à caractère sensationnel reprises dans les médias, les rapports des chambres ne rencontrent aujourd'hui qu'un faible écho, et ne remplissent pas véritablement leur rôle en matière d'information des citoyens, pourtant essentiel à la démocratie locale.

Afin de remédier à ce problème, il pourrait, par exemple, être envisagé que le président de la chambre, ou un magistrat désigné par lui, ait la possibilité de venir présenter le rapport d'observations devant l'assemblée délibérante : sa présence donnerait davantage de portée au débat, et l'échange qu'il pourrait avoir avec les membres de l'assemblée permettrait sans doute une meilleure appréhension du sens des remarques de la chambre.

Proposition n° 16 : Donner la possibilité à l'ordonnateur d'une collectivité d'inviter le président de la chambre, ou son représentant, à présenter le rapport d'observations dont elle a fait l'objet devant l'assemblée délibérante

c) Préserver l'expertise et la capacité de réaction des chambres

(1) Faciliter le repérage des risques

A l'heure actuelle, les CRTC n'ont pas systématiquement accès au réseau d'alerte des préfetures et des DDFiP, qui répertorie les collectivités dont les finances représentent un risque. Sa transmission dépend de la qualité des relations nouées entre le préfet et le président de la chambre, alors qu'il constitue un outil de plus dans le repérage par les chambres des comptes à risques.

Une obligation de transmission du réseau d'alerte aux CRTC mettrait fin aux divergences constatées en la matière sur le territoire. Afin que ce dernier ne soit pas utilisé de manière partisane, cette obligation pourrait être assortie de conditions de confidentialité strictes.

Notre collègue André Reichardt a relevé que cette transmission pouvait avoir pour conséquence une aggravation de la situation de ces collectivités « à risque », si elle provoque des contrôles qui les empêchent de se consacrer à la résolution de leurs difficultés.

Cette remarque confirme la nécessité de restituer l'examen de la gestion dans son rôle d'outil au service des collectivités : bien loin d'empêcher

¹ L'article L. 243-5 du CJF disposant que : « le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat. »

une collectivité de résoudre ses difficultés, l'examen de la gestion doit au contraire être un moyen de l'accompagner dans cette action. Il peut en outre servir à mettre au jour des difficultés dont la collectivité n'aurait pas perçu l'ampleur.

Proposition n° 17 : Rendre systématique la transmission du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des CRTC

(2) Préserver l'expertise des chambres

Condition *sine qua non* d'un contrôle bien accepté des élus et dont les observations sont prises en compte, l'expertise des chambres doit être maintenue.

C'est la raison pour laquelle l'hypothèse de la dévolution d'une nouvelle mission de certification des comptes aux CRTC semble difficile à envisager pour l'instant, en l'état actuel de leurs moyens. Rappelons à ce titre que les CRTC contribuent déjà à l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des comptes des collectivités qu'elles contrôlent¹.

Une solution devrait en outre être apportée aux problèmes rencontrés par les CRTC qui rencontrent des difficultés à disposer d'une expertise sur l'ensemble des champs que couvre l'examen de la gestion, par exemple en raison du fort « *turnover* » qui les caractérise.

S'agissant de ce dernier, votre rapporteur appelle l'Etat à conduire une réflexion sur les moyens de garantir une certaine stabilité au sein des chambres.

Il propose que soit mis en place, en complément, un dispositif de mutualisation d'expertises. Pourraient, par exemple, être temporairement mis à disposition de ces chambres des magistrats issus de la Cour des comptes ou des CRTC.

Proposition n°18 : Donner la possibilité aux CRTC de faire appel à des magistrats issus de la Cour des comptes ou d'autres CRTC

¹ Depuis la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, il est en outre précisé dans le CJF que « La Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification. ».

2. Alléger l'examen de la gestion

a) Alléger la procédure

Un large consensus se dégage sur la nécessité de réformer la procédure de l'examen de la gestion, qui mobilise des moyens considérables de la part de la collectivité comme de la chambre, sans que le double aller-retour entre les deux ne constitue la garantie d'une procédure contradictoire réussie.

Une limitation de la procédure de droit commun à un seul aller-retour (soit l'examen par la chambre proprement dit, un entretien préalable avec la collectivité, un rapport de la chambre et une possibilité de réponse de la collectivité) aurait plusieurs avantages. Elle raccourcirait la durée de la procédure, avec plusieurs effets positifs : la mobilisation des personnels chargés de suivre les contrôles serait moindre ; le risque d'un changement de rapporteur de la chambre en cours de procédure serait réduit ; le décalage dans le temps entre la période d'examen et la période examinée serait diminué. Elle supprimerait également le risque de publication dans la presse d'un premier rapport d'observations contenant des appréciations erronées. Le caractère contradictoire de la procédure serait conservé, puisque le dialogue avec la collectivité aurait lieu en amont du premier rapport.

Le deuxième aller-retour pourrait en outre être maintenu de façon facultative, à la demande de l'ordonnateur de la collectivité concernée.

Proposition n° 19 : Réformer la procédure de l'examen de la gestion en rendant facultatif le deuxième aller-retour entre la chambre et la collectivité

b) Mieux protéger les élus contre les risques de dérives

(1) Renforcer les moyens de défense des ordonnateurs

Le décalage entre les possibilités de défense des ordonnateurs, selon que ces derniers sont encore en fonction ou non au moment de l'examen de la gestion, doit être pris en compte, comme l'y invite le député Pierre Morel-A-Huissier dans une proposition de loi tendant à réformer la procédure de l'examen de la gestion des collectivités territoriales de 2008¹.

Il conviendrait notamment que l'ordonnateur qui n'est plus en fonction ait accès à l'ensemble des documents de la collectivité relatifs à la période sur laquelle sa gestion est examinée.

¹ Proposition de loi n°637 tendant à réformer la procédure de l'examen de la gestion des collectivités territoriales enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2008, article 2.

Proposition n° 20 : Permettre à l'ordonnateur qui n'est plus en fonction, mais dont la gestion est examinée, d'accéder à tous les documents de la collectivité concernée relatifs à la période considérée

(2) Diminuer le risque d'utilisation politique de l'examen de la gestion

La protection des élus contre les risques d'utilisation politique de l'examen de la gestion pourrait, quant à elle, être renforcée de deux façons. Premièrement, en allongeant le délai, de trois à six mois, durant lequel la publication ou la communication d'un rapport d'observations est interdite pour cause d'élections¹. Deuxièmement, en étendant cette mesure aux cas où l'ordonnateur se présente à des élections différentes de celle de la collectivité concernée (élections législatives, par exemple), à condition d'encadrer cette mesure.

Si dans les faits, les magistrats des CRTC affirment déjà mettre en œuvre cette règle, il convient de la consacrer juridiquement.

Proposition n° 21 : Etendre de trois à six mois le délai d'interdiction de publication ou de communication de tout document relevant de l'examen de la gestion en cas d'élections, et étendre cette mesure à l'ensemble des élections auxquelles les ordonnateurs ou les personnes mises en cause sont candidats

¹ En vertu de l'article L. 243-5 du CJF. Cette mesure d'extension du délai est également présente dans la proposition de loi de Pierre Morel-A-L'Huissier, à l'article 3.

ANNEXES

Annexe 1 :

Les propositions de votre délégation

Proposition n° 1 : Mettre en place, en sous-préfecture ou en préfecture, une réunion annuelle d'information à destination des élus ou de leurs services avec présentation d'un bilan des campagnes de contrôle

Proposition n° 2 : Envoyer à l'ensemble des collectivités une notice d'information rappelant la mission de conseil dévolue au comptable public ainsi que ses modalités

Proposition n° 3 : Affecter un nombre minimum d'ETPT de catégorie A tant au contrôle de légalité qu'au contrôle budgétaire dans chaque préfecture de département, supérieur à 1 et modulé en fonction de la taille du département

Proposition n° 4 : Généraliser à l'ensemble du territoire le partenariat entre DDFiP et préfectures relatif à l'exercice du contrôle budgétaire

Proposition n° 5 : Elargir le champ de compétence du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) au contrôle budgétaire (ou créer une structure comparable au PIACL en matière budgétaire)

Proposition n° 6 : Organiser une consultation des représentants des collectivités territoriales au sujet des possibilités d'amélioration de l'application ACTES

Proposition n° 7 : Redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) afin qu'elles soient plus homogènes, et s'assurer que les collectivités dont les comptes sont situés en-dessous du seuil actuel des « comptes significatifs » n'en soient pas exclues de manière systématique

Proposition n° 8 : Donner à la Cour des comptes la possibilité de s'opposer à la réalisation du programme d'une CRTC en cas d'insuffisante prise en compte des priorités élaborées au niveau national

Proposition n° 9 : Veiller à ce que l'homogénéité des méthodes soit effectivement renforcée entre les CRTC et avec la Cour des comptes, que ce soit au moyen des « normes professionnelles » auxquelles sont tenus de se conformer les membres des CRTC, ou par un renforcement des pouvoirs et des moyens de la commission outils et méthodes des CRTC, sa composition étant élargie à des magistrats de la Cour des comptes

Proposition n° 10 : Rendre publics les critères d'analyse des CRTC

Proposition n° 11 : Elargir le contenu des rapports d'observations des CRTC aux aspects positifs de la gestion des collectivités et souligner dans ce cadre leurs pratiques vertueuses, sans que l'opportunité de leurs décisions puisse faire l'objet d'appréciations à ce titre

Proposition n° 12 : Obliger la CRTC à répondre aux questions relatives à la gestion des finances locales posées par les ordonnateurs, dans le cadre d'un examen de la gestion

Proposition n° 13 : Donner la possibilité à l'ordonnateur de la collectivité d'obtenir l'examen d'un sujet particulier, dans le cadre d'un examen de la gestion

Proposition n° 14 : Intégrer dans les rapports d'observations des CRTC des recommandations à visée prospective d'ordre général, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales

Proposition n° 15 : Prévoir que l'ordonnateur d'une collectivité ayant fait l'objet d'un examen de la gestion rende compte des suites données aux observations de la CRTC dans un délai d'un an après leur communication, auprès de la CRTC comme des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée

Proposition n° 16 : Donner la possibilité à l'ordonnateur d'une collectivité d'inviter le président de la chambre, ou son représentant, à présenter le rapport d'observations dont elle a fait l'objet devant l'assemblée délibérante

Proposition n° 17 : Rendre systématique la transmission du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des CRTC

Proposition n° 18 : Donner la possibilité aux CRTC de faire appel à des magistrats issus de la Cour des comptes ou d'autres CRTC

Proposition n° 19 : Réformer la procédure de l'examen de la gestion en rendant facultatif le deuxième aller-retour entre la chambre et la collectivité

Proposition n° 20 : Permettre à l'ordonnateur qui n'est plus en fonction, mais dont la gestion est examinée, d'accéder à tous les documents de la collectivité concernée relatifs à la période considérée

Proposition n° 21 : Etendre de trois à six mois le délai d'interdiction de publication ou de communication de tout document relevant de l'examen de la gestion en cas d'élections, et étendre cette mesure à l'ensemble des élections auxquelles les ordonnateurs ou les personnes mises en cause sont candidats

Annexe 2 :

Examen du rapport d'information par la délégation, le 24 janvier 2012

La délégation entend la présentation du rapport « Prendre acte de la décentralisation : pour des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales renouvelés ».

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je tiens d'abord à remercier notre précédent président, Claude Belot, de m'avoir confié ce rapport, que j'avais suggéré à la délégation.

Les interrogations relatives aux contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales ne sont pas nouvelles. Nombre de rapports ont abordé les questions de leur efficacité et de leur homogénéité, qu'il s'agisse des contrôles de légalité et budgétaire des services préfectoraux ou de l'examen de la gestion des chambres régionales et territoriales des comptes.

Ces contrôles n'en méritent pas moins d'être à nouveau étudiés, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, parce que l'existence de contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales efficaces continue d'être une exigence fondamentale, constitutionnelle, qui ne saurait être remise en cause. La libre administration des collectivités territoriales ne peut se concevoir que dans le respect des lois et règlements de la République « une et indivisible ». Il en ressort l'impérieuse nécessité pour l'Etat de disposer de moyens de contrôles performants sur l'ensemble du territoire, quelle que soit la taille de la collectivité. Cette performance ne se mesure pas à l'aune du nombre de contrôles, mais de la capacité effective de pouvoir intervenir pour éviter la mise en application de délibérations ou d'actes contraires à la loi.

De plus, ces contrôles sont des facteurs de sécurisation juridique des actes des collectivités. C'est la raison pour laquelle ils sont bien souvent perçus par les élus comme un soutien à leur action, comme j'ai pu le constater à l'occasion des auditions et déplacements que j'ai pu effectuer dans le cadre de ce travail.

Ensuite, parce que le contexte dans lequel interviennent ces contrôles a changé. Dans un environnement juridique et budgétaire sans cesse plus contraint, les collectivités ont sensiblement renforcé leurs compétences, comme l'a observé notre collègue Edmond Hervé à l'occasion de son bilan de

la décentralisation. Leurs services juridiques et financiers ont été étoffés, et il n'est pas rare qu'elles fassent appel à des expertises extérieures. La régularité de leurs actes ainsi que leurs performances en matière de gestion en ont été considérablement accrues, ce qui est reconnu et salué de manière unanime par l'ensemble des acteurs. Ces évolutions rendent nécessaire une adaptation des modalités d'exercice des contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Or, le constat qui ressort du travail que vous avez bien voulu me confier est désolant : le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire et ne constitue plus, pour bon nombre d'élus, qu'une « fiction ». Les différentes réformes dont il a fait l'objet ne sauraient masquer la réduction drastique des moyens qui lui sont consacrés, opérée dans le cadre de la RGPP. Des interrogations similaires commencent à voir le jour au sujet du contrôle budgétaire.

Quant à l'examen de la gestion des chambres régionales et territoriales des comptes, il semble mal calibré par rapport à son objectif, qui est de constituer un instrument d'aide à la gestion des collectivités : l'exercice est devenu très lourd, pour les élus comme pour les chambres, pour un intérêt inégal. Faute d'homogénéité suffisante entre la programmation et les méthodes des chambres, les enseignements que peuvent en tirer les collectivités sont très en deçà de ce qu'ils pourraient être.

Il est dès lors impératif de rénover les modalités d'exercice de ces contrôles, afin de renforcer leur efficacité et de conforter leur rôle de soutien à l'action des collectivités territoriales.

Plusieurs pistes peuvent être proposées. Je reviendrai ensuite plus en détail sur chacune des propositions, si vous en êtes d'accord.

Tout d'abord, il me semble essentiel de privilégier l'information et le conseil en amont. Ce sujet mériterait presque un rapport en soi, tant la demande des élus est forte en la matière, et le recul de l'Etat perceptible.

Dans un contexte normatif de plus en plus complexe et mouvant, l'information des collectivités territoriales sur les règles qui leur sont applicables est le premier des moyens favorisant une application homogène du droit sur le territoire, bien avant l'étape du contrôle des actes. Or, nombre d'élus déplorent l'insuffisance de l'information qui leur est fournie. Quant à la mission de conseil de l'Etat, elle aussi complémentaire de la fonction de contrôle, son recul est dénoncé par l'ensemble des collectivités.

Deuxièmement, il est nécessaire de restaurer la capacité des services préfectoraux à effectuer des contrôles de légalité et budgétaire en bonne intelligence.

Mon intention n'est pas de formuler devant la délégation des propositions dont la réalisation engendrerait un coût disproportionné. En revanche, j'estime que les conséquences néfastes de la RGPP doivent pouvoir être remises en cause : les effectifs des contrôles de légalité et budgétaire ont été réduits de plus de 20 % en trois ans ! Ils sont majoritairement constitués d'agents de catégorie B ou C, alors que les actes des collectivités territoriales sont le plus souvent élaborés par des agents de catégorie A. Il s'agit là d'une disparition *de facto* du contrôle de légalité que nous ne pouvons entériner.

Outre un renforcement indispensable des effectifs, la performance des contrôles doit être améliorée, par un découplage des différentes structures qui en sont chargées. J'ai en effet pu constater, lors de mes déplacements sur le terrain, que le dialogue entre les différents services de l'Etat n'était pas suffisant. Le développement de la dématérialisation pourrait également être davantage favorisé.

Enfin, l'examen de la gestion doit retrouver son rôle d'outil au service des collectivités.

La programmation et les méthodes des chambres régionales et territoriales des comptes doivent être unifiées et adaptées aux besoins des collectivités. Les collectivités ne disposent à l'heure actuelle d'aucune possibilité de mise en perspective de leur gestion par rapport aux autres collectivités, sauf dans le cas des enquêtes interjuridictionnelles menées par la Cour des comptes et les chambres régionales. La programmation et les méthodes sont alors unifiées entre les différentes instances participant à l'enquête. Je salue à cette occasion la création annoncée en octobre dernier d'une nouvelle formation Cour des comptes – chambres régionales des comptes consacrée aux finances locales, qui répond aux mêmes préoccupations.

L'expertise des chambres doit pouvoir être davantage mise au profit des collectivités qu'elles contrôlent, dans le respect de leur indépendance, afin que les examens de la gestion soient l'occasion pour les élus de trouver des réponses à leurs interrogations. Pour cela, il me semble nécessaire qu'un ordonnateur puisse obtenir l'examen d'un sujet qui le préoccupe à l'occasion d'un examen de la gestion (de façon bien évidemment encadrée). La prise en compte des observations des chambres en sortirait renforcée.

A l'heure actuelle, les examens de la gestion suscitent peu de débats au sein des instances délibérantes des collectivités. Quant au suivi des observations, il intervient trop tard, à l'occasion d'un nouvel examen de la gestion. Des évolutions peuvent être proposées dans ces domaines. Les capacités de réaction et l'expertise des chambres doivent également être préservées.

Enfin, en parallèle d'un renforcement des garanties des collectivités dont la gestion est examinée, la procédure doit être allégée : dans la configuration actuelle, certains contrôles peuvent durer trois, voire quatre années ! Or, un consensus semble s'ériger sur la possibilité de raccourcir la procédure à un seul aller-retour entre la chambre et la collectivité.

Voici les principales pistes de réflexion que j'ai dégagées.

J'en viens à mes 21 propositions.

Proposition n° 1 : Organiser, en sous-préfecture ou en préfecture, une réunion annuelle d'information à destination des élus ou de leurs services avec bilan des campagnes de contrôle.

Proposition n° 2 : Envoyer à l'ensemble des collectivités une notice d'information rappelant la mission de conseil dévolue au comptable public ainsi que ses modalités.

Proposition n° 3 : Affecter un nombre minimum d'équivalent temps plein (ETPT) de catégorie A tant au contrôle de légalité qu'au contrôle budgétaire dans chaque préfecture de département, supérieur à un et modulé en fonction de la taille du département.

Proposition n° 4 : Généraliser le partenariat entre direction départementale des finances publiques (DDFiP) et préfectures relatif à l'exercice du contrôle budgétaire

Proposition n° 5 : Elargir le champ de compétence du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) au contrôle budgétaire, ou créer une structure comparable en matière budgétaire.

Proposition n° 6 : Consulter les représentants des collectivités territoriales sur les possibilités d'amélioration de l'application ACTES.

Proposition n° 7 : Homogénéiser les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes, et éviter que les collectivités qui se situent en-dessous du seuil des « comptes significatifs » n'échappent à tout contrôle.

Proposition n° 8 : Permettre à la Cour des comptes de s'opposer à la réalisation du programme d'une chambre régionale qui ne prendrait pas suffisamment en compte les priorités élaborées au niveau national.

Proposition n° 9 : Renforcer l'homogénéité des méthodes entre les chambres régionales et avec la Cour des comptes, *via* les « normes professionnelles » ou en renforçant les pouvoirs et moyens de la commission

des outils et méthodes des chambres régionales, élargie à des magistrats de la Cour des comptes.

Proposition n° 10 : Rendre publics les critères d'analyse des chambres régionales.

Proposition n° 11 : Elargir les rapports d'observations des chambres régionales aux aspects positifs de la gestion des collectivités et souligner leurs pratiques vertueuses, sans que l'opportunité de leurs décisions puisse faire l'objet d'appréciations à ce titre.

Proposition n° 12 : Obliger la chambre régionale à répondre aux questions relatives à la gestion des finances locales posées par les ordonnateurs, dans le cadre d'un examen de la gestion.

Proposition n° 13 : Permettre à l'ordonnateur de la collectivité d'obtenir l'examen d'un sujet particulier, dans le cadre d'un examen de la gestion.

Proposition n° 14 : Intégrer dans les rapports d'observations des chambres des recommandations à visée prospective d'ordre général, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Proposition n° 15 : Prévoir que l'ordonnateur d'une collectivité ayant fait l'objet d'un examen de la gestion rende compte des suites données aux observations dans un délai d'un an, auprès de la chambre régionale et de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Proposition n° 16 : Permettre à l'ordonnateur d'une collectivité d'inviter le président de la chambre, ou son représentant, à présenter le rapport d'observations devant l'assemblée délibérante.

Proposition n° 17 : Rendre systématique la transmission du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des chambres régionales.

Proposition n° 18 : Permettre aux chambres régionales de faire appel à des magistrats issus de la Cour des comptes ou d'autres chambres régionales.

Proposition n° 19 : Réformer la procédure de l'examen de la gestion en rendant facultatif le deuxième aller-retour entre la chambre et la collectivité.

Proposition n° 20 : Ouvrir à l'ordonnateur qui n'est plus en fonction, mais dont la gestion est examinée, l'accès aux documents de la collectivité relatifs à la période considérée.

Proposition n° 21 : Porter de trois à six mois le délai d'interdiction de publication ou de communication de tout document relevant de l'examen de la gestion en cas d'élections, et étendre cette mesure à l'ensemble des élections auxquelles les ordonnateurs ou les personnes mises en cause sont candidats.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Ces propositions, très intéressantes, répondent à mes interrogations.

Oui, il faut un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire efficaces et effectifs ; c'est le corollaire de la décentralisation. Mais la majorité des collectivités échappent de fait au contrôle de la chambre régionale des comptes, car elles sont en deçà du seuil de 5 000 habitants. Les trésoreries, qui ont un rôle de contrôle mais aussi, théoriquement, de conseil, ne font pratiquement rien. Les communes doivent-elles vraiment continuer à verser aux percepteurs une indemnité pour une activité de conseil qu'ils n'exercent pas ?

La chambre régionale des comptes du Limousin, malgré sa petite taille, fait très bien son travail : remarques de fond, conseil, dialogue avec les collectivités. L'évolution a été très positive.

Auprès de qui obtenir le conseil en amont ? Les chambres régionales des comptes s'y refusent, et leur fonctionnement collégial ne s'y prête pas. Le receveur-percepteur ? Pour l'instant, ce n'est pas le cas. Reste la question des moyens...

M. Pierre Jarlier. – Je suis d'accord avec le constat dressé par le rapporteur et avec ses propositions. La législation est de plus en plus compliquée, la réglementation difficile à respecter : les collectivités territoriales ont besoin d'ingénierie pour éviter des difficultés en aval. Les compétences doivent être de haut niveau – de catégorie A – mais aussi proches du terrain. Or les chambres régionales des comptes s'éloignent du terrain : c'est le cas, notamment, en Auvergne.

Les collectivités territoriales qui ne pourront pas bénéficier d'une expertise en amont seront confrontées à de graves difficultés ; il est donc indispensable de mutualiser cette expertise.

M. Georges Labazée. – Beaucoup de collectivités ont pris l'habitude d'envoyer un agent à la préfecture pour obtenir, le jour même de l'adoption, le tampon du contrôle de légalité sur une délibération ou un acte. C'est notamment le cas en matière de marchés publics. C'est une pratique dangereuse. Le visa du contrôle de légalité ne vaut pas validation de la légalité, contrairement à ce que les décideurs croient parfois. Et une validation trop rapide n'est pas sans conséquences !

La dématérialisation des documents fait-elle gagner du temps ? Influe-t-elle sur les méthodes, les analyses, le traitement au fond ? Ce point est-il abordé dans le rapport ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'évolution des chambres régionales des comptes vers le contrôle de la gestion, et non plus le seul contrôle des actes budgétaires, est une bonne chose.

M. Georges Labazée, de nombreux élus, en effet, pensent encore que le cachet de la préfecture vaut certification de l'acte : c'est faux. Le fait d'avoir transmis un acte au contrôle de légalité ne protège aucunement contre un recours.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Un acte est toujours susceptible d'être contrôlé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Statistiquement, seule une petite minorité des actes sont simplement lus ! La dématérialisation accélère les choses, mais ne change rien au problème de fond : le contrôle de légalité devient une passoire numérique, mais reste une passoire.

M. Antoine Lefèvre. – Les propositions du rapporteur sont pertinentes. Qu'il faille un minimum de fonctionnaires de catégorie A, c'est une évidence. De même, je dis oui à une meilleure homogénéité des méthodes des chambres régionales des comptes. Attention toutefois à ce que celles-ci conservent un certain recul par rapport aux directives nationales et puissent prendre en considération des spécificités locales : au motif qu'il a été décidé, au niveau national, de travailler sur le parc immobilier, les services de ma commune et de ma communauté de communes sont actuellement submergés de demandes d'informations dont on ne voit pas l'utilité au niveau local.

D'une manière générale, il est essentiel que les services de contrôle prennent en compte la réalité de la gestion communale ou intercommunale. Les élus ont parfois l'impression de devoir se justifier sur leurs choix ! C'est une situation que je ne trouve pas normale : il n'est pas normal, par exemple et comme cela s'est produit, qu'un rapport s'interroge sur l'opportunité de la création d'une piscine-patinoire dans ma commune, compte tenu de sa population. C'est aux citoyens qu'il appartient de juger nos choix.

M. Rachel Mazuir. – En effet !

Mme Anne-Marie Escoffier. – Je remercie M. Jacques Mézard pour son rapport frappé au coin du bon sens.

Il nous faut tout de même dire que, parfois, ce sont les élus eux-mêmes qui cherchent à restreindre le contrôle de légalité : en 1982-1984, ce

sont les collectivités qui ont souhaité la fin du contrôle de légalité sur les nominations et promotions...

L'Etat n'a conservé que le contrôle des sociétés d'économie mixte (SEM) et des marchés publics. Depuis la création d'entités interrégionales, les préfetures ne savent plus faire ! La prérogative du conseil et de l'expertise revient aux sous-préfetures – quand elles en ont la compétence. Combien d'observations du préfet ou du sous-préfet font l'objet de recours ou de contentieux ? Si peu que le système est inopérant.

Aujourd'hui, les élus demandent avant tout à bénéficier d'un conseil et d'une expertise. Puisque les collectivités territoriales ne disposent généralement pas de toutes les compétences nécessaires, ne pourrait-on imaginer des formes d'agences techniques de conseil, sur le modèle des centres de gestion des personnels territoriaux ?

M. Yannick Botrel. – Le contrôle de légalité est nécessaire, mais compte tenu de l'ampleur du travail, des millions d'actes à contrôler, il ne peut pas s'exercer systématiquement, ni de manière suffisamment approfondie. Il ne sécurise donc pas les responsables des collectivités territoriales. Le syndicat départemental d'alimentation en eau potable que je préside s'est vu demander par les services fiscaux de mettre en place deux budgets séparés. Nous avons suivi leur recommandation. Lors du contrôle de légalité, la préfeture n'a émis qu'une observation sur la forme. Nous avons ensuite été contrôlés par la chambre régionale des comptes... qui nous a reproché d'avoir deux budgets séparés ! Une telle discordance ne peut que plonger les élus dans la perplexité.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – À mon tour de féliciter le rapporteur. Dans ma commune de 3 000 habitants, le trésorier-payeur général joue pleinement son rôle, suit les dossiers, donne des conseils, assiste à tous les conseils municipaux et intercommunaux. Le contrôle est bien effectué.

Je partage en revanche l'agacement de M. Antoine Lefèvre : dans mon cas, le contrôleur de la chambre régionale des comptes s'était permis, dans ses observations, de considérer qu'il n'y avait pas lieu, à ses yeux, de refaire la salle des fêtes.

M. André Reichardt. – Je rends hommage au travail du rapporteur. Ses propositions mériteraient toutefois d'être davantage centrées sur le service aux collectivités territoriales. Celles y afférentes gagneraient à être mises en avant, au lieu d'être mêlées à des propositions concernant l'organisation des chambres régionales des comptes.

La transmission systématique du réseau d'alerte des préfetures aux présidents des chambres régionales des comptes ? Peut-être, mais uniquement

s'il s'agit d'accompagner la collectivité, pas de la harceler ! Pour avoir accompagné un maire en préfecture, j'ai pu voir combien la procédure était à charge : mieux vaut que le responsable de la collectivité ait les nerfs solides !

Pourriez-vous préciser votre proposition n° 3 d'affecter un minimum d'ETPT de catégorie A au contrôle ? L'heure n'est pas aux dépenses supplémentaires, me semble-t-il... Comment faire pour que les collectivités dont les comptes ne sont pas « significatifs » ne soient pas exclues du contrôle, comme le demande votre proposition n° 7 ? Enfin, je m'étonne d'apprendre qu'il faudrait homogénéiser les méthodes des chambres régionales au moyen de normes professionnelles. Je pensais, dans ma candeur, que les chambres régionales des comptes appliquaient des normes avalisées par la Cour des comptes !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les chambres régionales ne peuvent remettre en cause les objectifs poursuivis par les collectivités, mais peuvent donner un avis sur les moyens utilisés pour atteindre cet objectif. Ce n'est pas la même chose !

En ce qui concerne le réseau d'alerte, il n'est pas normal que dans certains départements, il y ait transmission systématique, et que dans d'autres il n'y en ait aucune. Il ne s'agit pas de punir les collectivités, ni bien sûr de les harceler, mais d'harmoniser les pratiques entre les départements.

Considérer qu'il faut au moins un fonctionnaire de catégorie A par département pour gérer ces problèmes ne me paraît pas excessif ; ce n'est pourtant pas ce que nous avons constaté.

S'agissant de l'exclusion des petites communes, il me semble souhaitable que les chambres régionales des comptes interviennent davantage sur des comptes non significatifs.

Enfin, l'homogénéisation des méthodes est nécessaire : c'est en tout cas ce que souhaite la Cour des comptes, ce qui prouve qu'elle n'est pas effective.

M. Rachel Mazuir. – Je partage le point de vue de Mme Anne-Marie Escoffier ; on peut se demander si les préfectures sont compétentes pour l'expertise financière. La situation varie beaucoup d'un département à l'autre ; partout, les collectivités devraient avoir accès à l'ingénierie financière, car l'Etat est de moins en moins présent. Et le conseil de gens compétents n'apporte pas une garantie totale : malgré cela, j'ai 205 millions d'emprunts toxiques...

M. Joël Labbé. – Nous sommes dans une période de mutation : pourquoi serait-il impossible de toucher aux indemnités des percepteurs ? De

nombreux conseils municipaux évoquent cette idée... Au minimum, il faut y réfléchir.

Comme l'a noté Mme Anne-Marie Escoffier, les collectivités locales ont besoin de conseil et d'expertise en amont. Je suis dans une intercommunalité de 100 000 habitants, qui dispose de services financiers et juridiques. Malgré l'existence de services dédiés, on nous conseille de recourir à des cabinets d'avocats spécialisés pour tout border...

A l'évidence, l'avenir est dans l'intercommunalité. A défaut, la solution peut se situer au niveau départemental, peut-être sous la forme d'une agence.

M. Edmond Hervé. – Les propositions de M. Jacques Mézard me semblent très raisonnables.

Puisque le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ont un rôle de conseil du gouvernement, pourquoi ne pas conférer aux tribunaux administratifs ou aux chambres régionales des comptes une capacité d'expertise au profit des exécutifs territoriaux ? Et pourquoi ne pas développer le dialogue entre chambres régionales des comptes et Cour des comptes ?

Nous devons aussi savoir balayer devant notre porte : il n'est pas normal d'expédier des dossiers portant sur des dizaines de millions en cinq minutes et de se disputer longuement sur une subvention de 1 000 euros à une association !

En ce qui concerne le contrôle de légalité, il serait intéressant de connaître l'issue du contentieux administratif. Il me semble que, quand le préfet saisit le tribunal administratif, il gagne dans la plupart des cas.

L'urbanisme me préoccupe beaucoup. Dans les grandes agglomérations, les élus sont souvent victimes d'un chantage éhonté : ils lancent un projet, une association saisit le tribunal administratif et, au bout de deux ans, suggère un arrangement... qui coûte très cher à la collectivité !

Je ne crois pas à un renforcement des services extérieurs de l'Etat. Et j'irai même jusqu'à dire que, finalement, la situation actuelle constitue une chance pour la décentralisation : à nous de nous en saisir ! Inspirons-nous de ce qu'a fait notre collègue Yves Détraigne dans la Marne, où l'association des maires, qu'il préside, a mis en place une structure chargée de conseiller les élus.

Je rappelle enfin que la loi de 1982 avait posé le principe d'une agence de développement ; en fait, aucune agence d'urbanisme n'existe au niveau communal.

M. Jean-Luc Fichet. – Le contrôle de légalité, pour moi, n'est pas une contrainte, mais un élément de confort. C'est une très bonne chose que les contrôles soient effectués par un tiers extérieur ! Quant au passage en préfecture, il permet de limiter les problèmes : si le contrôle était interne, il y aurait beaucoup plus de contestations...

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Le passage en préfecture ne supprime pas les recours.

M. Jean-Luc Fichet. – Certes, mais il les limite.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Dans beaucoup de cas, il y a dialogue entre le préfet et les élus.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Il me reste à vous remercier et à vous demander d'approuver le rapport de M. Jacques Mézard.

Le rapport de M. Jacques Mézard est approuvé.

Annexe 3 :

**Note de législation comparée sur le contrôle de légalité
des actes des collectivités territoriales**

*(Note réalisée par la division de législation comparée de la direction de
l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, en septembre 2011)*

---:---

SOMMAIRE

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	98
ALLEMAGNE	102
ESPAGNE	107
ITALIE	110
PAYS-BAS	113
PORTUGAL	116
ROYAUME-UNI (ANGLETERRE ET ÉCOSSE)	117
ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS	123

NOTE DE SYNTHÈSE

La présente étude est consacrée aux formes de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales dans six États : Allemagne, Royaume-Uni (Angleterre et Écosse), Espagne, Italie, Pays-Bas et Portugal, à l'exception du contrôle des actes ayant trait à la gestion des finances locales.

Les modalités de ce contrôle s'avèrent distinctes selon qu'elles concernent les collectivités territoriales dotées d'une compétence législative (Länder, communautés autonomes espagnoles, régions italiennes, Écosse au sein du Royaume-Uni) ou les collectivités locales qui regroupent des entités analogues aux départements et aux communes de l'Hexagone.

Le contrôle de l'État sur les actes des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative se limite désormais à l'intervention d'autorités juridictionnelles, hormis dans le cas des compétences qu'il leur délègue et dans quelques situations graves où seraient menacés les intérêts supérieurs de la collectivité nationale. Ces contrôles se doublent parfois de l'intervention d'autorités indépendantes chargées d'une action précontentieuse.

En ce qui concerne les collectivités locales, l'absence de contrôle a priori des actes a pour contrepartie, compte tenu de la variété des traditions juridiques et des organisations administratives des six États considérés, une non moins grande diversité des modalités et du contenu des contrôles qui sont mis en œuvre.

A. LE CONTRÔLE SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOTÉES D'UNE COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

Les développements qui suivent ne concernent pas Pays-Bas et Portugal qui n'ont pas de collectivités de ce niveau.

1. Un contrôle de l'État central essentiellement limité à l'intervention d'autorités juridictionnelles

Dans les quatre types d'entités étudiées (*Länder*, communautés autonomes espagnoles, régions italiennes et Écosse) toutes dotées d'un pouvoir législatif, le contrôle des lois adoptées par ces collectivités relève du contentieux constitutionnel.

Les actes administratifs de ces collectivités sont, quant à eux, soumis à un contrôle juridictionnel organisé de façon spécifique dans chaque État.

En Allemagne, pour l'exécution des lois fédérales le *Bund* peut, en amont, adresser aux *Länder* des « prescriptions administratives générales » avec l'assentiment du *Bundesrat*, composé de représentants des *Länder*. Il a la faculté, toujours avec l'assentiment du *Bundesrat*, d'envoyer un délégué pour exercer son contrôle auprès des autorités administratives des États fédérés.

2. Le régime spécifique des compétences déléguées par l'État aux collectivités territoriales dotées d'une compétence législative

Lorsque l'État délègue l'exercice de certaines compétences aux collectivités territoriales dotées d'une compétence législative, il exerce un contrôle spécifique sur la mise en œuvre de celles-ci.

En Espagne, le Gouvernement de Madrid exerce ce contrôle après avis du Conseil d'État.

En Allemagne, le *Bund* peut aussi adresser à ce titre des « prescriptions administratives générales », sortes de directives d'application, pour l'exercice de compétences déléguées dont il contrôle ensuite aussi bien la légalité que l'opportunité de l'exécution.

3. Un contrôle renforcé des illégalités portant atteinte aux intérêts supérieurs de la collectivité nationale

Le Gouvernement italien peut se substituer aux régions en cas de non respect des traités internationaux, des normes communautaires, d'un grave péril pour la sécurité publique et pour sauvegarder les niveaux essentiels des prestations qui concernent les droits civils et politiques.

En Grande-Bretagne, le ministre pour l'Écosse qui appartient au Gouvernement britannique, exerce son contrôle *a priori* :

– en demandant au président du Parlement écossais de ne pas solliciter la sanction royale en vue de la promulgation d'un acte contraire aux obligations internationales, aux intérêts de la défense ou de la sécurité nationale du pays ou d'un acte qui empiète sur une matière réservée au Parlement britannique ;

– et en ordonnant à l'exécutif écossais d'agir ou de s'abstenir si son intervention ou son abstention est contraire à des obligations internationales.

Il peut également ordonner l'abrogation d'une réglementation contraire à une loi adoptée par le Parlement britannique en motivant sa décision.

4. La possible intervention d'une autorité administrative non contentieuse

En Espagne comme en Italie existent des équivalents des médiateurs dans les communautés autonomes et les régions, tout comme interviennent des *Ombudsmen* provinciaux aux Pays-Bas, chargés de contrôler la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

B. LE CONTRÔLE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans l'ensemble des pays examinés, outre l'absence de contrôle *a priori*, on constate que l'administration effectue, avec une fréquence variable, des vérifications diverses dans leurs modalités tandis que le contrôle juridictionnel est généralisé.

1. L'absence de contrôle *a priori*

Dans les six exemples retenus le principe est qu'il n'existe pas de contrôle *a priori* des actes des collectivités locales.

Tout au plus constate-t-on que :

– en Allemagne le service chargé du contrôle est aussi investi d'une mission de conseil, de soutien et de protection des collectivités locales ;

– aux Pays-Bas, le Gouvernement a la possibilité de donner *ex ante* aux collectivités des instructions générales relatives à la mise en œuvre des lois, tandis que le contrôle *a priori* se limite aux seuls actes qui nécessitent l'approbation royale et que la présidence des exécutifs provinciaux et communaux est confiée à un fonctionnaire nommé par l'État ;

– en Italie le défenseur civique provincial peut intervenir dans les questions concernant la bonne marche de l'administration et émettre, à titre exceptionnel, un simple avis sur la légalité d'un acte.

2. Un contrôle administratif *a posteriori* de fréquence variable

La fréquence du contrôle administratif est variable. Il est systématique en Espagne, le seul des six exemples où les actes des collectivités sont obligatoirement transmis au représentant de l'État. Il n'est systématique ni en Allemagne, ni aux Pays-Bas, ni au Portugal, le seul à disposer d'un organe de contrôle spécifique, l'Inspection générale de l'administration du territoire.

Aucun contrôle n'existe plus en Italie, hormis dans le cas rare où un acte met en cause la sécurité publique, l'unité juridique ou économique ou la sauvegarde des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civils et sociaux.

La structure actuelle des collectivités locales anglaises leur laissant une marge de manœuvre limitée, l'État n'exerce sur elle qu'un contrôle *a posteriori* qui s'apparente à un examen de la gestion et de la qualité du service.

3. Caractéristiques des pouvoirs de contrôle en matière de vérification de la légalité

Les principales modalités du contrôle consistent en :

– la faculté de demander l'annulation de l'acte à son auteur ou d'ordonner son sursis à exécution (Espagne, Pays-Bas, Allemagne), et celle de lui demander des informations et de formuler des instructions et des remontrances (Allemagne) ;

– la possibilité de procéder à l'exécution d'office et de nommer un administrateur en cas de carence de la collectivité (Allemagne), ainsi que le droit d'exercer un pouvoir de substitution en cas de carence grave de la collectivité (Espagne et Italie).

– et la possibilité d'annuler des actes illégaux ou contraires à l'intérêt général, à l'issue d'une procédure mise en œuvre de façon exceptionnelle à l'initiative de la province ou de l'État aux Pays-Bas, dans les matières qui font l'objet d'une cogestion entre provinces et communes.

4. Un contrôle juridictionnel généralisé

Dans les six cas considérés, les actes des collectivités locales sont soumis à un contrôle juridictionnel selon des modalités propres à chaque pays.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ALLEMAGNE

L'Allemagne compte, sur la majeure partie de son territoire, trois niveaux de collectivités territoriales : les *Länder*, États fédérés¹, les arrondissements et les communes.

A. LE CONTRÔLE DES ACTES DES LÄNDER

Les *Länder* sont des États fédérés qui, en application de l'article 30 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 exercent des pouvoirs étatiques et accomplissent des missions de l'État « à moins que la loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ».

En application de l'article 70 du même texte, les *Länder* ont également « le droit de légiférer dans les cas où la (...) Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer ».

Dans leur domaine de compétences, les *Länder* ont la qualité d'États souverains, ce qui interdit tout contrôle du Gouvernement fédéral sur leurs actes. Les litiges qui pourraient naître d'interprétations divergentes de la Loi fondamentale sont tranchés par la Cour constitutionnelle fédérale.

Les *Länder* ont également une compétence de principe pour exécuter les lois fédérales. Seuls les actes pris dans ce cadre sont contrôlés par le Gouvernement fédéral. Deux cas sont à distinguer en vertu des articles 84 et 85 de la Loi fondamentale.

• Le contrôle administratif

Cas général : Les Länder exécutent les lois fédérales en vertu de leur compétence propre

Le Gouvernement fédéral peut influencer en amont sur les actes des *Länder* en :

– édictant « des prescriptions administratives générales avec l'approbation du *Bundesrat* ;

– obtenant d'une loi fédérale, avec l'approbation du *Bundesrat*, la possibilité de « donner des instructions spéciales pour des cas particuliers ».

¹ Les trois villes-Etats de Berlin, Brême et Hambourg ne sont pas prises en compte dans cette étude.

Pour exercer son contrôle de légalité, le Gouvernement fédéral « peut envoyer des délégués auprès des autorités administratives suprêmes des *Länder* et également, avec l’approbation de celles-ci ou en cas de refus avec l’approbation du *Bundesrat*, auprès des autorités administratives subordonnées ».

« S’il n’est pas remédié aux carences relevées par le Gouvernement fédéral [...], le *Bundesrat* se prononce à la demande du Gouvernement fédéral ou du *Land* ». La décision du *Bundesrat* peut faire l’objet d’un recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Cas particulier : Les Länder exécutent les lois fédérales par délégation de la Fédération

Le Gouvernement fédéral encadre en amont les actes des *Länder* en :

– édictant des prescriptions administratives générales, avec l’approbation du *Bundesrat* ;

– adressant ses instructions aux administrations des *Länder*, par l’intermédiaire de leurs autorités administratives suprêmes, celles-ci devant assurer l’exécution de ces instructions.

Puis « le contrôle fédéral porte sur la légalité et l’opportunité de l’exécution. Le Gouvernement fédéral peut exiger à cet effet des rapports ainsi que la communication des dossiers et envoyer des délégués auprès de toutes les administrations ».

• Le contrôle juridictionnel

Les autres actes des *Länder*, qu’ils soient pris en exécution d’une loi fédérale ou non, peuvent également faire l’objet d’un contentieux devant le juge administratif dans les conditions de droit commun.

B. LE CONTRÔLE DES ACTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans chaque *Land*, il existe en général deux niveaux de collectivités :

– la commune (*Gemeinde*), unité de base ;

– et l’arrondissement (*Landkreis*) qui regroupe plusieurs communes.

Dans quelques *Länder*, existe également un troisième niveau, le district (*Regierungsbezirk*) qui coiffe plusieurs d’arrondissements.

Les grandes métropoles dotées d’un statut particulier peuvent être assimilées à un arrondissement.

L’article 28, alinéa 2, de la Loi fondamentale garantit la libre administration des communes, à savoir « le droit de régler, sous leur propre

responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par les lois ». Ce principe est généralement repris par les constitutions des *Länder*.

Le droit des collectivités locales relève de la compétence des *Länder*. Son contenu varie d'un *Land* à l'autre.

1. Les autorités chargées du contrôle

Les lois des *Länder* confient le contrôle des actes des collectivités locales aux autorités administratives de tutelle du *Land*.

L'administration générale déconcentrée de chaque *Land* est structurée en deux ou trois échelons hiérarchiques :

– l'échelon inférieur correspondant à la circonscription administrative de l'arrondissement (*Kreis*) ;

– l'échelon intermédiaire, qui n'existe pas dans tous les *Länder*, correspondant au district (*Regierungsbezirk*), un district englobant plusieurs arrondissements ;

– et l'échelon supérieur ministériel pour l'ensemble du *Land*.

On observe en général que :

– l'administration du *Land* du niveau de l'arrondissement contrôle en premier lieu les actes des petites communes de son ressort ;

– l'administration du *Land* du niveau du district contrôle les actes des arrondissements et des grandes métropoles ainsi que, en second lieu, les actes des petites communes ;

– enfin, en troisième lieu, le ministère de l'Intérieur du *Land* est l'organe suprême de contrôle de légalité des actes des différentes collectivités. Dans les *Länder* les moins peuplés où il n'existe pas d'échelon intermédiaire, il contrôle également les actes des arrondissements et des grandes villes.

2. La nature du contrôle

• Le contrôle de légalité

Les actes des collectivités locales au titre de leurs compétences propres sont soumis à un contrôle de légalité *a posteriori*, dont l'objet est de vérifier leur compatibilité avec les lois fédérales et les lois du *Land*.

Le contrôle n'est pas systématique. Il est peu mis en œuvre en pratique. En effet, les autorités de tutelle qui s'en chargent ont également pour fonction de conseiller, soutenir et protéger les communes dans l'exercice de leurs missions (*Schutzfunktion*).

Dans les différents *Länder*, qu'il s'agisse de contrôler la légalité des actes des communes ou des arrondissements et des grandes villes, l'organe de contrôle dispose du droit de :

– s'informer (*Informationsrecht*) : l'organe de contrôle peut demander des renseignements sur tous les dossiers traités par la collectivité, procéder à son examen et exercer un contrôle sur pièces et sur place ;

– formuler des remontrances (*Beanstandungsrecht*) : l'organe de contrôle peut contester toutes les décisions de la collectivité qu'il estime contraires au droit ;

– demander à la collectivité l'annulation de l'acte illégal ou sa modification ;

– donner des instructions (*Anordnungsrecht*) ;

– exécuter d'office : si la collectivité ne met pas en œuvre dans le délai prescrit les mesures ordonnées par l'organe de contrôle, celui-ci peut les exécuter à sa place et à ses frais :

– enfin nommer un administrateur (*Bestellung eines Beauftragten*) qui remplira les obligations de la collectivité aux frais de celle-ci lorsque cette entité ne donne pas satisfaction et que les moyens mis en œuvre par l'organe de contrôle ne permettent pas de redresser la situation.

Le tableau ci-après récapitule la situation dans les différents *Länder*.

Les collectivités les plus importantes sont parfois appelées à assumer des compétences du *Land* par délégation. L'étendue de cette délégation varie selon les *Länder*. Les collectivités rendent compte de l'exercice de ces compétences aux organes de contrôle, à savoir soit les services administratifs du *Land* au niveau du district, soit le ministre du *Land* compétent, qui peuvent leur donner des instructions à ce sujet. Leurs actes sont soumis à un double contrôle de légalité et d'opportunité.

• Le contrôle juridictionnel

Le juge administratif contrôle, à titre principal, la légalité des actes administratifs individuels et des refus de l'administration d'en édicter lorsqu'il est saisi par un requérant qui s'estime lésé dans ses droits subjectifs. La légalité des autres actes de l'administration n'est contrôlée par le juge que de manière incidente à l'occasion d'un litige opposant un requérant auquel ils s'appliquent et l'administration.

Récapitulatif des moyens permettant à l'autorité de contrôle d'exercer le contrôle de légalité sur les actes des communes dans les différents <i>Länder</i> (à l'exception de Berlin, Brême et Hambourg)						
<i>Land</i>	Droit à l'information	Droit de remontrance	Droit de demander l'annulation	Droit de donner des instructions	Droit d'exécution d'office	Droit de nommer un administrateur
Bade-Wurtemberg	x	x	x	x	x	x
Basse-Saxe	x	x		x	x	x
Bavière	x	x	x		x	x
Brandebourg	x	x	x	x	x	x
Hesse	x		Droit d'annulation	x	x	x
Mecklembourg-Poméranie	x	x	x	x	x	x
Rhénanie du Nord-Westphalie	x	x	x	x	x	x
Rhénanie-Palatinat	x	x	x	x	x	x
Sarre	x ⁽¹⁾	x	x	x	x	x
Saxe	x	x	x	x	x	x
Saxe-Anhalt	x	x	x	x	x	x
Schleswig-Holstein	x	x	x	x	x	x
Thuringe	x	x	x	x	x ⁽²⁾	x

⁽¹⁾ Le code communal de la Sarre prévoit que la commune a également le devoir d'informer l'autorité de contrôle dans des affaires communales particulièrement importantes ou compliquées.

⁽²⁾ Il s'agit pour l'autorité de contrôle d'une obligation et non d'un droit.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ESPAGNE

1. Le cadre constitutionnel

L'article 137 de la constitution espagnole dispose que « l'État, s'organise territorialement en communes, provinces et en communautés autonomes » lesquelles « jouissent de l'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs ».

Exécutoires par eux-mêmes, les actes de ces collectivités ne sont contrôlés qu'*a posteriori*.

Le régime de ce contrôle est fixé par l'article 153 de la constitution pour les communautés autonomes, tandis que celui applicable aux provinces et communes (« entités locales » selon la terminologie espagnole) résulte de la loi n° 7 du 2 avril 1985 qui régit les bases du régime local (*Ley reguladora de las bases del régimen local*, LRBRL).

2. Le contrôle des actes des communautés autonomes

• Contrôle juridictionnel et contrôle gouvernemental

Les communautés autonomes sont dotées d'un pouvoir législatif propre.

En vertu de l'article 153 de la constitution, ces communautés sont soumises aux contrôles :

– du Tribunal constitutionnel en matière de constitutionnalité de leurs décisions ayant force de loi ;

– du Gouvernement espagnol après avis du conseil d'État pour les compétences qu'il a déléguées à une autonomie en vertu d'une loi organique conformément aux articles 148-2-a et 150-2 de la constitution ;

– de la juridiction administrative statuant au contentieux pour les questions intéressant l'administration de l'autonomie et ses normes règlementaires.

- **Intervention du défenseur du peuple**

La majorité des autonomies espagnoles ont de surcroît institué un « défenseur du peuple » chargé de la défense des libertés, à l'instar de celui désigné par le Parlement d'Andalousie qui exerce son activité sur les administrations publiques de cette autonomie.

3. Le contrôle des actes des provinces et des communes, les « entités locales »

Provinces et communes sont soumises à un régime identique tant en ce qui concerne le contrôle de légalité exercé par les représentants de l'État et par les communautés autonomes que le contrôle juridictionnel effectué par la juridiction administrative.

- **Le contrôle administratif**

En vertu de l'article 56 de la *LRBRL* et des articles 208 et 196 du décret royal n° 2568 du 28 novembre 1986, une copie des actes des entités locales, qui sont immédiatement exécutoires, doit être remise au représentant de l'État et à l'administration de la communauté autonome dans les six jours suivant leur adoption.

Ceux-ci peuvent demander à l'entité locale des informations pour vérifier l'application de la législation, qu'elle soit étatique ou émane d'une communauté autonome. Ils ont également le droit d'obtenir des éléments concrets sur l'activité municipale, par la communication de dossiers ou la remise de rapports.

Lorsqu'ils estiment qu'un acte est entaché d'illégalité, l'État et la communauté peuvent en application des articles 65 de la *LRBRL* et 215 du décret n° 2568 précités :

- dans les quinze jours suivant la réception de cet acte enjoindre, par un acte motivé précisant la norme réputée violée, à l'entité locale qui en est l'auteur de procéder à son annulation dans le délai d'un mois et à défaut saisir la juridiction administrative dans les deux mois suivant l'expiration de ce délai ;

- saisir directement la juridiction administrative sans demander l'annulation de l'acte par son auteur, dans les deux mois suivant la transmission de l'acte ou à défaut dans les délais du recours contentieux.

- **Le contrôle juridictionnel**

Outre les personnes qui ont intérêt pour agir dans le cadre du contentieux administratif général, peuvent saisir la juridiction administrative au sujet d'un acte d'une entité locale en vertu de l'article 63 de la même loi :

– l'État et les communautés autonomes dans la limite de leurs compétences respectives ;

– et les membres des instances délibérantes des entités locales qui auraient voté contre cet acte.

- **Quelques cas particuliers**

Le contrôle de l'abstention d'une collectivité en matière économique

État et communauté autonome sont fondés, en vertu de l'article 60 de la *LRBRL*, à rappeler à une entité locale dont l'abstention leur porte préjudice, les obligations économiques ou fiscales qui résultent d'une loi. Si, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, l'entité n'a pas rempli ses obligations, l'État ou la communauté peuvent se substituer à elle.

Suspension d'un acte attentant gravement à l'intérêt général de l'Espagne

En vertu de l'article 67 de la même loi, le délégué du Gouvernement peut suspendre l'exécution d'un acte qui porte gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, après avoir mis en demeure le président de la collectivité auteur de cet acte de l'annuler dans les cinq jours. Il peut également prendre les mesures propres à protéger l'intérêt en question.

Recours d'un habitant en cas de carence d'une collectivité

L'article 68 de la *LRBRL* permet enfin à l'habitant d'une entité locale qui jouit de ses droits civils et politiques de mettre celle-ci en demeure d'exercer les actions nécessaires pour la défense de ses biens et de ses droits dans un délai de trente jours. Si l'entité en question ne donne pas suite à sa demande, les habitants peuvent exercer cette action au nom de l'entité locale.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ITALIE

Les collectivités locales italiennes (*enti locali*) se composent des provinces et des communes. Les régions constituent quant à elles une catégorie distincte soumise à un régime propre qui leur reconnaît des compétences législatives.

L'article 114 de la constitution modifié par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 place toutes ces collectivités au même niveau que l'État en disposant que « La République est constituée des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État » et que « communes, provinces, villes métropolitaines et régions sont des entités autonomes dotées de statuts, pouvoirs et fonctions propres conformément aux principes fixés par la constitution ».

Les dispositions relatives aux contrôles qui figuraient aux anciens articles 125, 127 et 130 de la constitution ont été abrogées. Bien qu'ils n'aient pas été formellement supprimés, les articles du titre VI du texte unique sur les collectivités locales résultant du décret législatif n° 267 du 18 août 2000, portant texte unique sur l'organisation des collectivités locales (*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL*) relatifs à ces contrôles ne sont par conséquent plus appliqués. L'article 2-1-e de la loi n° 131 du 5 juin 2003 portant dispositions pour l'adaptation de l'ordonnancement de la République à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 a donné compétence au Gouvernement pour « attribuer à l'autonomie statutaire des entités locales (*id est* communes et provinces) le pouvoir de déterminer des systèmes de contrôle interne pour garantir le fonctionnement de ces collectivités, selon des critères d'efficience, d'efficacité et d'économie de l'action administrative ainsi que de neutralité, subsidiarité et adaptation ».

Bien que le législateur ait prolongé le délai au terme duquel expirait l'habilitation du Gouvernement pour préciser le cadre du contrôle interne des entités locales, aucune disposition générale n'est entrée en vigueur. Dans une allocution prononcée le 23 juin 2009, le président de la Chambre des députés estimait à ce sujet que « les mécanismes actuels de contrôle, qu'ils soient internes (contrôle de gestion ou contrôle stratégique) ou consécutifs et aléatoires, ne sont pas adaptés pour assurer la pleine justesse de l'action administrative ».

1. Le contrôle des actes des régions

- **Contrôle administratif**

La constitution ne fait plus référence au contrôle par un organe de l'État des actes administratifs des régions.

Le Gouvernement peut toutefois se substituer aux organes des régions, en vertu de l'article 120 de la constitution, en cas de non respect des normes et traités internationaux, des règles communautaires, d'un grave péril pour la sécurité publique ou encore pour préserver l'unité juridique ou économique, en particulier la sauvegarde des niveaux essentiels des prestations qui concernent les droits civils et sociaux. La loi détermine les conditions dans lesquelles ces pouvoirs de substitution s'exercent dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de collaboration loyale.

- **Contrôle juridictionnel**

Le Gouvernement peut intenter une action devant la Cour constitutionnelle dans les soixante jours de la publication d'une loi régionale lorsqu'il estime, en vertu de l'article 127 de la constitution, qu'une région a excédé sa compétence.

Les actes des régions sont en outre soumis au contrôle de la juridiction administrative dans les conditions du droit commun.

- **Intervention du défenseur civique régional**

Les défenseurs civiques des régions contrôlent en outre la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

2. Le contrôle des actes des provinces et des communes

Le régime applicable aux communes résulte, pour l'essentiel, du *TUEL*.

- **Le pouvoir de substitution du Gouvernement italien et de la région**

Le Gouvernement dispose d'un pouvoir de substitution sur les actes des provinces et des communes identique à celui qu'il exerce sur les actes des régions en cas de non respect des normes et traités internationaux, des règles communautaires, d'un grave péril pour la sécurité publique ou encore pour préserver l'unité juridique ou économique, en particulier la sauvegarde des niveaux essentiels des prestations qui concernent les droits civils et sociaux.

La Cour constitutionnelle a en outre reconnu aux régions, dans les matières qui relèvent de leur compétence, un pouvoir de substitution en cas d'abstention des provinces ou des communes, sous réserve que ce pouvoir soit exercé par un organe de la région ou mis en œuvre sur la base d'une décision d'un tel organe.

En vertu de l'article 136 du *TUEL*, si la province ou la commune néglige de prendre un acte obligatoire en vertu de la loi, le défenseur civique régional (*sic*) nomme un commissaire chargé d'y procéder à sa place. Si l'abstention de l'une ou l'autre entité locale met en cause des obligations relevant de l'appartenance à l'Union européenne ou occasionne un péril grave aux intérêts nationaux, le Conseil des ministres italien nomme un commissaire investi du même pouvoir de substitution.

- **Le contrôle juridictionnel**

Les actes des entités locales sont en outre soumis au contrôle de la juridiction administrative dans les conditions du droit commun.

- **L'intervention du défenseur civique**

Les statuts adoptés par de nombreuses provinces ont institué un défenseur civique chargé de garantir de façon impartiale la bonne marche de l'administration provinciale en signalant les abus, les dysfonctionnements, les carences et les retards vis-à-vis des citoyens en vertu de l'article 11 du *TUEL*. Le défenseur est chargé d'exercer le contrôle prévu par l'article 127 du même texte à la demande d'un quart des conseillers provinciaux.

L'article 2-186 de la loi n° 191 du 23 décembre 2009 enjoint aux communes de supprimer les fonctions de défenseur communal qui peuvent être désormais exercées par le défenseur civique provincial qui devient alors le « défenseur civique territorial » dans les conditions fixées par une convention. Il est compétent pour « garantir l'impartialité et le bon fonctionnement de l'administration, en signalant, le cas échéant *motu proprio*, les abus, dysfonctionnements, carences et retards de l'administration à l'égard des citoyens ».

L'article 127 du *TUEL* prévoit enfin qu'à la demande d'un quart des conseillers provinciaux, dans les dix jours de la publication d'un acte concernant les appels d'offres, le nombre des emplois ou l'embauche de personnel, le défenseur civique émet un avis sur la légalité de cet acte auquel la collectivité peut cependant passer outre en maintenant sa décision.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAYS-BAS

Les Pays-Bas sont divisés en 12 provinces et 318 communes.

Les articles 124 et 132 de la constitution déterminent le régime du contrôle des actes des communes et des provinces qui administrent leurs affaires de façon autonome.

Elles peuvent cependant se voir imposer par ou en vertu de la loi, de prendre des dispositions réglementaires ou des décisions administratives, notamment la loi ne précise la procédure applicable en cas de carence que si une collectivité commet de graves négligences dans l'exercice de ses compétences.

Le régime du contrôle est déterminé par la loi.

Le contrôle préalable des décisions des collectivités locales ne peut être prévu que par ou en vertu de la loi.

Enfin les décisions de ces collectivités ne peuvent être annulées que par un décret royal si elles sont contraires au droit ou à l'intérêt général.

Le système institutionnel accorde, du reste, une grande importance à la cogestion des affaires locales par les provinces et les communes. De surcroît, le commissaire de la reine et le bourgmestre, respectivement organes représentatifs de la province et de la commune, sont nommés par l'État.

1. Les contrôles sur les actes des provinces

• Le contrôle administratif

Hormis dans un nombre de cas limités prévus par la loi, les actes des provinces sont exécutoires par eux-mêmes. Il n'existe pas de contrôle *a priori*.

Les articles 253 à 274 a de la loi sur les provinces traitent successivement des cas – exceptionnels – où l'État approuve les décisions de ces collectivités, prononce leur sursis à exécution ou procède à leur annulation.

L'approbation des actes des provinces par décret royal est limitée aux cas prévus par la loi. Le refus d'approbation d'un acte est décidé après avis du conseil d'État.

L'annulation – rarement mise en œuvre – des décisions n'intervient que par décret royal. Elle résulte d'une demande du commissaire de la reine,

représentant de l'État dans la province, adressée au ministre concerné. Il est sursis à exécution de la décision incriminée tant que le ministre concerné n'a pas indiqué qu'il n'existe pas de raison pour surseoir à l'exécution ou pour procéder à l'annulation de celle-ci. L'annulation, qui est motivée, n'intervient que sur proposition du ministre intéressé, après concertation avec le ministre de l'Intérieur. Elle fait l'objet d'un décret royal publié au journal officiel. Ce décret est susceptible de recours devant le conseil d'État statuant au contentieux.

- **Le contrôle juridictionnel**

Les actes des provinces sont soumis au contrôle des chambres administratives des tribunaux et, en dernier ressort, au Conseil d'État.

- **L'intervention de l'*Ombudsman* provincial**

L'*Ombudsman* de la province contrôle la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

2. Les contrôles sur les actes des communes

Comme ceux des provinces, les actes des communes sont, en règle générale, exécutoires par eux-mêmes. Il n'existe pas de contrôle a priori.

- **Le contrôle administratif**

Les articles 259 à 281 a de la loi sur les communes traitent successivement des cas – très minoritaires en pratique – où l'État approuve ces actes, en ordonne le sursis à exécution ou l'annulation.

Le contrôle étatique résulte d'une demande du maire, nommé par l'État dans la commune, communiquée à la députation permanente, l'exécutif de la province, laquelle la transmet au ministre accompagnée de son propre avis.

Il est sursis à exécution de la décision incriminée tant que le ministre concerné n'a pas indiqué qu'il n'existe pas de raison pour surseoir à l'exécution ou pour l'annulation de celle-ci.

L'annulation, qui est motivée, n'intervient qu'après concertation entre le ministre de l'Intérieur et le ministre intéressé. Elle est prononcée par décret royal publié au journal officiel.

- **Le contrôle juridictionnel**

Les actes des communes sont soumis au contrôle des chambres administratives des tribunaux d'arrondissement et, en dernier ressort, au Conseil d'État.

- **L'intervention de l'*Ombudsman* communal**

L'*Ombudsman* communal contrôle la bonne marche de l'administration dans un cadre non contentieux.

Un projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement néerlandais vise à simplifier les modalités du contrôle inter-administratif dans le cas où les compétences des collectivités locales sont exercées en commun par la province et la commune. Il tend à limiter le champ des contrôles spécifiques, énumérés par la loi, au bénéfice des contrôles génériques ou, en d'autres termes, de restreindre le nombre des contrôles particuliers exercés soit par l'État soit par les provinces sur les communes. Dans ce cadre, le projet vise à :

- alléger les contrôles verticaux afin de les rendre « plus sobres et plus efficaces » et à réaliser des contrôles horizontaux de la qualité ;

- limiter le nombre des contrôles spécifiques précédemment effectués ;

- permettre à l'État d'exercer pleinement son droit de donner des instructions aux collectivités locales lorsque celles-ci sont chargées de la mise en œuvre d'une politique dont il détermine les principes ;

- concentrer le pouvoir de contrôle administratif des communes sur les provinces en vertu du « principe de proximité », hormis dans les matières où l'expertise fait défaut dans les services de la province pour y être mis en œuvre ;

- conférer à la province le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution de décisions des communes afin de prévenir des conséquences irréversibles et celui de saisir l'État de l'illégalité incriminée ;

- assurer à l'État, lorsqu'il est saisi par une province, l'exercice effectif du pouvoir d'annulation ou de substitution lorsqu'une collectivité locale a pris un acte manifestement illégal ou contraire à l'intérêt général, étant observé que ce pouvoir sera le seul qui restera à l'État et qu'il n'est pas question d'utiliser l'annulation pour corriger des vices de forme ou des omissions réparables ;

- et enfin de donner à l'État le droit d'adresser aux collectivités une injonction préalable les invitant à modifier l'acte incriminé pour faire cesser l'illégalité ou respecter l'intérêt général avant de procéder par lui-même à l'annulation de cet acte.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PORTUGAL

Le Portugal est divisé en 308 « municipalités » (*municipios*) qui comprennent elles-mêmes 4 257 « paroisses » (*freguesias*) que l'on désignera sous le terme de « communes » dans les développements qui suivent .

L'article 242 de la constitution dispose que la tutelle administrative sur les collectivités locales consiste dans « la vérification du respect de la loi » par les organes de celles-ci, et s'exerce dans les conditions prévues par la loi.

L'article 1^{er}-2 de la loi n° 27 du 1^{er} août 1996 sur la tutelle administrative assimile les aires métropolitaines, les assemblées de district et les associations de communes aux communes en matière de contrôle des actes.

Le contrôle administratif

Exercée par le Gouvernement, la tutelle administrative consiste, en vertu de l'article 3 de la loi n° 169 précitée, en un contrôle *a posteriori* de conformité de la légalité des actes, qu'il soit exercé *de plano*, ou sur la base d'une dénonciation ou encore du fait d'une suspicion d'illégalité. Ce contrôle est diligenté sur la base d'un plan annuel établi par le ministre. Il est réalisé par l'Inspection générale de l'administration du territoire qui est chargée de vérifier le respect des lois et règlements dans le cadre de missions ponctuelles qui se déroulent pendant un délai limité et dont le résultat est communiqué au président de l'exécutif et au président de l'organe délibérant de la collectivité, à l'équivalent de la Cour des comptes, au représentant de l'État dans le district, à l'Inspection générale des Finances et au secrétariat général de la Présidence du conseil.

Le contrôle juridictionnel

La juridiction administrative est compétente, en vertu de l'article 4 de la loi n° 13 du 19 février 2002 approuvant le statut des tribunaux administratifs et fiscaux pour contrôler la légalité des normes et des actes de l'ensemble des personnes morales de droit public, tandis que l'article 20 du code de procédure des tribunaux administratifs leur confie explicitement le jugement des actes des régions autonomes et des collectivités locales de leur ressort.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ROYAUME-UNI (Angleterre et Écosse)

Les conditions juridiques respectives de l'Angleterre, de l'Écosse et du Pays de Galles se présentent de manière différenciée¹.

Elles résultent de la dévolution « asymétrique » entamée en 1998 qui a eu pour objet de transférer une partie des pouvoirs du Parlement britannique au Parlement écossais et à l'Assemblée nationale galloise.

Les lois relatives à la dévolution pour l'Écosse (*Scotland Act 1998*) et pour le Pays de Galles (*Government of Wales Act 1998* et *2006*) ont doté l'Écosse et le Pays de Galles d'un parlement et d'un organe exécutif. Ce dernier est une émanation du parlement devant lequel il est responsable pour la gestion des problèmes spécifiques de la population vivant sur son territoire.

Les institutions dévolues exercent leurs pouvoirs dans les domaines de compétence prévus par les lois précitées. Elles ont des contours différents en Écosse et au Pays de Galles. Le Parlement écossais exerce une compétence législative générale sauf dans les matières expressément réservées au Parlement britannique (politique étrangère britannique, système fiscal, économique et monétaire, énergie, emploi...). L'Assemblée nationale galloise a une compétence d'exception dans vingt domaines limitativement énumérés (éducation et formation, environnement, logement, autoroutes et transports, services d'incendie et de secours, gouvernement local...). L'Écosse et le Pays de Galles ont chacun un gouvernement propre.

L'Angleterre, quant à elle, ne bénéficie pas de la dévolution et n'a pas d'institutions spécifiques. Ses représentants sont très largement majoritaires au Parlement britannique. Les ministres du Gouvernement britannique qui ont des homologues écossais et gallois, par exemple dans le secteur de l'Éducation, n'exercent leurs compétences que sur le territoire anglais, contrairement à ceux qui en sont dépourvus, comme le ministre de la Défense dont la compétence s'étend à l'ensemble du Royaume-Uni.

Angleterre, Écosse et Pays de Galles ne bénéficient pas des garanties résultant d'une constitution écrite. Le Parlement britannique peut souverainement modifier ou abroger les lois de dévolution. Il peut également légiférer dans les domaines dévolus à l'Écosse et au Pays de Galles sous certaines réserves, par exemple dans le cas où le Parlement écossais l'autorise à légiférer pour l'Écosse dans les matières dévolues (*Sewel convention*). L'Assemblée nationale galloise n'a, quant à elle, le droit de légiférer dans les

¹ Le cas particulier de l'Irlande du Nord n'est pas examiné dans la présente note.

matières dévolues sans obtenir l'accord préalable du Parlement britannique que depuis le référendum du 3 mars 2011.

Un projet de loi (*Scotland bill*) actuellement en discussion a pour objet de transférer davantage de pouvoirs au Parlement écossais, notamment en matière financière.

1. Le contrôle des actes des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative : l'exemple de l'Écosse

Jusqu'en mai 2011, l'Assemblée nationale galloise devait obtenir l'autorisation préalable du Parlement britannique pour légiférer dans les matières dévolues, c'est pourquoi l'on a choisi de privilégier l'étude du cas écossais.

Les actes de l'Écosse sont des lois et des actes réglementaires que le Parlement et le Gouvernement écossais peuvent adopter dans les domaines dévolus.

• L'intervention du ministre pour l'Écosse du Gouvernement britannique

L'article 31 de la loi de dévolution pour l'Écosse de 1998 prévoit que :

– « un membre de l'exécutif écossais chargé de soutenir la discussion d'un projet de loi doit, lors de son dépôt devant le Parlement écossais ou préalablement à celui-ci, déclarer que, selon lui, ses dispositions relèvent de la compétence législative du Parlement écossais ;

– le président de cette chambre est tenu, « lors du dépôt du projet devant le Parlement ou préalablement à celui-ci, d'apprécier si ce dernier relève de la compétence législative du Parlement écossais et faire état de sa décision ».

L'article 35 confère au ministre pour l'Écosse – qui appartient au Gouvernement britannique – le pouvoir de donner l'ordre au président du Parlement d'Édimbourg de ne pas requérir l'assentiment royal en vue de la promulgation du texte adopté, dans les quatre semaines suivant son adoption si celui-ci contient des dispositions incompatibles avec des obligations internationales, les intérêts de la défense ou de la sécurité nationales ou « si elles modifient la loi applicable aux matières réservées au Parlement britannique et dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elles auront un effet négatif sur l'application de la loi en question ».

Cette injonction motivée fait référence aux dispositions qui empiètent sur les compétences du Parlement britannique.

L'article 58 (1 à 3) est le pendant du précédent pour l'exécutif. Il permet au ministre pour l'Écosse d'ordonner à l'exécutif écossais d'agir ou de

s'abstenir si des motifs raisonnables conduisent à estimer que l'action ou l'abstention du Gouvernement d'Édimbourg est contraire à des obligations internationales.

Le ministre pour l'Écosse peut, en application de l'article 58 (4), ordonner l'abrogation d'une réglementation qui contient des dispositions « qui modifient la loi applicable aux matières réservées au Parlement britannique et dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elles auront un effet négatif sur l'application de la loi en question ». L'ordre d'abrogation doit être motivé.

- **Le contrôle juridictionnel**

En vertu de l'article 33, l'avocat général pour l'Écosse et le lord avocat, qui sont respectivement les conseillers juridiques en chef du Gouvernement britannique et du Gouvernement écossais, peuvent saisir la Cour suprême pour qu'elle statue, dans un délai de quatre semaines après son adoption, sur la conformité du texte adopté par rapport à la compétence législative dévolue, en tout ou partie, au Parlement écossais. La cour peut également être saisie par les tribunaux les plus élevés dans la hiérarchie judiciaire écossaise à l'occasion de litiges individuels.

Cette saisine interdit, pour le moment, au président du Parlement écossais de demander l'assentiment royal pour obtenir la promulgation. Cependant un projet de loi actuellement en discussion tend à permettre de recevoir l'assentiment royal sur une partie des dispositions d'un texte qui ne fait pas l'objet de la contestation.

La Cour suprême instituée par la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle (*Constitutional Reform Act 2005*) qui s'est réunie pour la première fois en octobre 2009 se prononce notamment dans des affaires de dévolution.

A ce jour, elle n'a été saisie que deux fois pour savoir si des dispositions législatives adoptées par le Parlement écossais relevaient de sa compétence en vertu de la loi de dévolution pour l'Écosse. Dans les deux affaires, la question était soulevée par des plaignants à l'occasion de litiges (infractions routières, amiante) devant les tribunaux et transmise par ceux-ci à la Cour suprême.

2. Le contrôle des actes des collectivités locales : l'exemple de l'Angleterre

En Angleterre, l'organisation complexe des collectivités territoriales résulte de la loi sur le gouvernement local de 1972 modifiée. Ce texte avait créé deux niveaux de collectivités : l'un supérieur (comtés) et l'autre inférieur (districts). Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, désormais, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, existe une seule strate de collectivités,

tandis que, sur l'autre moitié, l'organisation résultant de la loi de 1972 subsiste. Londres bénéficie d'un régime particulier.

Les collectivités locales anglaises ne jouissent pas des garanties constitutionnelles résultant d'une constitution écrite quant à leur existence et leurs compétences.

Elles n'ont, pour le moment, pas de compétence générale mais seulement des compétences particulières octroyées par des lois dans des limites qu'elles déterminent.

Le *Local Government Act 2000* leur a accordé un pouvoir discrétionnaire pour entreprendre toute action en vue de promouvoir ou d'améliorer « le bien-être social, économique ou environnemental » de leurs administrés, mais elles n'ont quasiment pas utilisé cette possibilité par crainte de recours juridictionnels compte tenu des incertitudes juridiques entourant ces dispositions.

L'Angleterre est l'une des démocraties les plus centralisées des pays développés comme le constate le rapport de la Commission des communautés et du gouvernement local de la Chambre des Communes, « L'équilibre du pouvoir : gouvernement central et local », publié en mai 2009. Les collectivités locales y disposent d'une très faible autonomie. Elles sont souvent présentées comme des « créatures de l'État central » qui les traite au pire comme des agents d'exécution de ses politiques publiques et au mieux comme des partenaires avec lesquels il négocie les objectifs à réaliser localement (*Local area agreements*).

Subventionnées à plus de 75 % par l'État, ces collectivités ont également une très faible autonomie financière. Plus des deux tiers de ces subventions sont obligatoirement affectés à la fourniture de services publics spécifiques (*ring-fenced grants*). De surcroît, l'État a le pouvoir de limiter une augmentation trop importante des impôts locaux (*Council tax capping*) et indique chaque année les critères en vertu desquels une telle hausse est considérée comme excessive.

Depuis les élections de mai 2010, l'administration locale relève du ministère des Communautés et du gouvernement local.

Le nouveau Gouvernement a fait de la décentralisation un thème majeur. Il a nommé un ministre de la Décentralisation et a déjà supprimé un grand nombre de contraintes bureaucratiques pesant sur les collectivités locales, à commencer par l'obligation de transmettre des informations sur 4 700 objectifs déterminés par l'État central. Il a aussi réduit le nombre de budgets ciblés qui passe de 90 à 10, les maintenant essentiellement dans le secteur de l'éducation et de la santé.

Le projet de loi actuellement en discussion (*Localism Bill*) qui devrait entrer en vigueur en avril 2012 vise à donner une compétence générale (*general power of competence*) aux collectivités locales, à l'exclusion de celle

de lever des impôts, sous réserve que la *Common law*, une loi ou un règlement spécifique ne l'interdise pas.

- **L'absence de contrôle administratif de légalité**

Il n'existe pas d'organe spécifique chargé du contrôle de la légalité.

Même si, en amont, les actes relevant de la compétence légale des collectivités locales restent très encadrés par les objectifs fixés par le pouvoir central ainsi que par des contraintes budgétaires, le contrôle des actes des collectivités s'exerce principalement *a posteriori*.

Leur action est étroitement contrôlée par l'État au moyen d'un système de gestion des performances très élaboré, comprenant environ 200 indicateurs de performance (*Best Value*). Chaque ministère se charge de vérifier que les objectifs qu'il a fixés (santé, logement, emploi, éducation, sécurité publique, transports, environnement...) sont atteints en examinant les nombreuses données que les collectivités ont l'obligation de transmettre à échéances régulières et dans les formes requises. Le plus souvent, chaque ministère dispose également de rapports d'inspection externe établis par des organismes publics indépendants, comme la Commission de la qualité des prestations sociales (*Care Quality Commission*), qui contrôle la qualité des services sociaux fournis par les collectivités locales ou l'Office pour les normes scolaires, les services à l'enfance et la formation (*Office for Standards in Education, Children's services and skills, Ofsted*), qui inspectent notamment les établissements scolaires, les collectivités locales étant non seulement responsables de l'organisation administrative et territoriale de ces établissements mais aussi de la qualité de l'enseignement dispensé. Le Gouvernement envisage de réduire ces inspections externes.

Le 13 août 2010, le secrétaire d'État chargé des collectivités locales a annoncé que la Commission d'audit (*Audit Commission*), qui apporte son expertise à l'État pour l'évaluation de l'efficacité des services publics locaux dans leur recherche du meilleur rapport qualité/prix, serait supprimée en décembre 2012.

Ce contrôle administratif s'apparente donc plus à un contrôle de gestion et de qualité qu'à un contrôle de légalité.

Le *localism bill*, même s'il allège les contraintes bureaucratiques pesant sur les collectivités locales, ne semble pas remettre fondamentalement en cause la nature du contrôle des actes de ces collectivités.

- **Le contrôle juridictionnel**

A la demande d'un requérant qui jouit d'un intérêt suffisant, les tribunaux peuvent examiner toutes les décisions des entités publiques en suivant la procédure de l'examen judiciaire (*Judicial review*) qui permet de vérifier que les collectivités locales ont agi dans le respect de la légalité et

avec impartialité. Cette procédure peut être mise en œuvre sur le fondement de l'excès de pouvoir (irrationalité, partialité ou défaut d'action dans un délai raisonnable).

Lorsque les collectivités locales disposeront d'une compétence générale, leurs actes seront plus difficilement attaqués devant les tribunaux sur le fondement de l'excès de pouvoir.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ
DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS

ALLEMAGNE

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949
loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949

• **Textes législatifs et réglementaires**

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
code des communes du Bade-Wurtemberg

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
code des communes de Bavière

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
organisation communale du Brandebourg

Hessische Gemeindeordnung
code des communes en Hesse

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
organisation communale du Mecklembourg-Poméranie

Niedersächsische Gemeindeordnung
code des communes de Basse-Saxe

Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung
loi relative au contrôle communal externe de Basse-Saxe

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
code des communes de Rhénanie du Nord-Westphalie

Gemeindeordnung Rheinland Pfalz
code des communes de Rhénanie-Palatinat

Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland
loi relative à l'auto-administration communale de la Sarre

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
code des communes de la Saxe

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
code des communes de la Saxe-Anhalt

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
code des communes du Schleswig-Holstein

Thüringer Gemeinde-und Landkreisordnung
code des communes et des arrondissements de Thuringe

ESPAGNE

Constitución española
constitution espagnole

- **Textes législatifs et règlementaires**

Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local (LRBRL)
loi n° 7 du 2 avril 1982, régissant les bases du régime local

Real Decreto 2568-1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales

décret royal n° 2568 du 28 novembre 1986 approuvant le règlement d'organisation et de fonctionnement et le régime juridique des entités locales

Estatuto de autonomía para Andalucía, art. 28
statut d'autonomie pour l'Andalousie

ITALIE

- **Textes législatifs et règlementaires**

Decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)

décret législatif n° 267 du 18 août 2000, texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales

Legge 5 giugno 2003, n° 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3

loi n° 131 du 5 juin 2003, portant dispositions pour l'adaptation de l'ordonnancement de la République à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n° 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n° 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009, portant mise en œuvre de la loi n° 15 du 4 mars 2009 en matière d'optimisation de la productivité du travail public, d'efficacité et de transparence des administrations publiques

Legge 23 dicembre 2009 n° 191, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)

loi n° 191 du 23 décembre 2009, dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finances 2010)

- **Autres documents**

Corte costituzionale, sentenza n° 167 / 2005

Cour constitutionnelle, décision n° 167 / 2005

Camera dei deputati, Interventi e discorsi del Presidente della Camera, 23/06/2009

Chambre des députés, Interventions et discours du président de la Chambre des députés, 23 juin 2009

PAYS BAS

- **Textes législatifs et réglementaires**

Wet van de 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten

loi du 14 février 1992 [modifiée] portant nouvelles dispositions ayant trait aux communes

Wet van 10 september 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies

loi du 10 septembre 1992 [modifiée] portant nouvelles dispositions ayant trait aux provinces

- **Autres documents**

Vereniging van de Nederlandse gemeenten, Nederlandse Vereniging van rekenkamers & rekenkamercommissies, Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, 2011

Association des communes néerlandaises, Association néerlandaise des chambres des comptes et des commissions des comptes, Manuel des chambres des comptes locales et de la fonction de chambre des comptes [...]

Berenschott / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, eindrapport, mei 2011

Berenschott / [Étude commandée par le] ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, évaluation des chambres des comptes provinciales et communales, rapport final, mai 2011.

PORTUGAL

Constituição da República Portuguesa
constitution de la République portugaise

- **Textes législatifs et réglementaires**

Lei n° 169/99 de 18 de setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

loi n° 169 du 18 septembre 1999, établissant le cadre de compétences, et le régime juridique du fonctionnement des organes des municipalités et des freguesias

Lei n° 13/2002 de 19 de fevereiro, aprova o estatuto dos tribunais administrativos e fiscais

loi n° 13 du 19 février 2002, approuvant le statut des tribunaux administratifs et fiscaux

Código de processo nos tribunais administrativos
code de procédure des tribunaux administratif

Despacho n° 16 174/2000 (2a serie) sur l'Inspeção-Geral da Administração do Território

arrêté n° 16 174/2000 relatif à l'Inspection générale de l'administration du territoire

ROYAUME-UNI (Angleterre et Écosse)

- **Textes législatifs et réglementaires**

Scotland Act 1998

loi de 1998 relative à la dévolution pour l'Écosse

Government of Wales Act 1998

loi de 1998 relative à la dévolution pour le Pays de Galles

Government of Wales, october 2006

loi de 2006 relative à la dévolution pour le Pays de Galles

Constitutional reform Act 2005

loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle

Local government Act 1972

loi de 1972 sur le gouvernement local

Local government Act 2000

loi de 2000 sur le gouvernement local

- **Autres documents**

Localism bill

Projet de loi sur « l'organisation locale »

Annexe 4 :

**Note de législation comparée sur les contrôles
sur les finances des collectivités territoriales**

*(Note réalisée par la division de législation comparée de la direction de
l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, en septembre 2011)*

---:---

SOMMAIRE

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	129
ALLEMAGNE	133
ESPAGNE	138
ITALIE	141
PAYS-BAS	146
PORTUGAL	149
ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)	151
ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS	154

NOTE DE SYNTHÈSE

La présente étude est consacrée aux contrôles exercés sur les finances des collectivités territoriales dans six États : Allemagne, Royaume-Uni (Angleterre), Espagne, Italie, Pays-Bas et Portugal.

Les modalités de ce contrôle sont distinctes selon qu'elles concernent les collectivités territoriales dotées d'une compétence législative (*Länder*, communautés autonomes espagnoles, régions italiennes, Angleterre au sein du Royaume-Uni) ou les collectivités locales qui regroupent des entités analogues aux départements et aux communes de l'Hexagone.

Il s'avère, en ce qui concerne les collectivités territoriales dotées d'une compétence législative, que le contrôle externe de l'État central ou fédéral est limité, voire même inexistant, et que les contrôles sont essentiellement exercés par des entités indépendantes non étatiques.

S'agissant des collectivités locales proprement dites :

- le contrôle externe est essentiellement confié à des organes juridictionnels ;
- un contrôle administratif ne subsiste que dans des cas particuliers ;
- le contrôle interne est souvent confié à une entité spécifique dotée d'une indépendance dont l'étendue est variable.

A. LE CONTRÔLE SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOTÉES D'UNE COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

Le contrôle de l'État étant, dans les six pays considérés, très réduit, le contrôle des comptes des entités territoriales dotées d'une compétence législative y relève d'entités indépendantes.

1. Un contrôle externe de l'État limité ou inexistant

Les organes de l'État central ou de l'État fédéral n'exercent pas de contrôle sur les finances des collectivités territoriales dotées d'une compétence législative. Ce contrôle est limité, en Italie, à un contrôle « collaboratif » de l'équivalent de la Cour des comptes qui examine l'action des administrations locales par rapport aux lois de programme régionales, dont le résultat est communiqué à l'assemblée délibérante de la région. Il se double, dans le même pays, d'un rapport annuel sur l'évolution macroéconomique des finances régionales considérées dans leur ensemble.

En Espagne, le contrôle de l'équivalent de la Cour des comptes n'intervient que lorsque la communauté autonome ne s'est pas dotée d'organes spécifiques de contrôle. Quant à celui de l'exécutif, il ne peut y survenir que

pour rappeler à l'ordre une communauté autonome en cas de déséquilibre budgétaire.

2. Un contrôle exercé par des entités indépendantes non étatiques

En Allemagne, ce contrôle est mis en œuvre par la chambre des comptes créée par chaque *Land*, laquelle s'assure du respect des règles comptables et de la qualité de la gestion dans un rapport annuel remis au parlement de l'État fédéré.

En Espagne, chaque autonomie peut créer une chambre des comptes chargée de contrôler ses comptes, laquelle peut recevoir délégation des compétences juridictionnelles de l'équivalent de la Cour des comptes.

Le *National Audit Office*, autorité indépendante chargée par le Parlement d'examiner les comptes publics britanniques, distincte de celle qui contrôle les collectivités locales, évalue ceux de l'Angleterre.

Les régions peuvent également, en Italie, à l'instar du Val d'Aoste, créer une entité régionale non juridictionnelle de contrôle et de gestion qui collabore avec l'exécutif régional.

B. LE CONTRÔLE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales, équivalent des communes et des départements de France, sont soumises à un contrôle juridictionnel dans cinq des six cas étudiés, lequel se double d'un contrôle administratif externe limité à des cas précis, et à des contrôles internes que la législation impose aux collectivités d'établir par elles-mêmes.

1. Un contrôle externe essentiellement confié à des organes juridictionnels

Le contrôle relève, en Allemagne, pour toute les communes dotées d'une population importante, de la cour des comptes créée par le *Land*. Cette cour vérifie le respect des règles de droit et de comptabilité, effectue parfois un contrôle de gestion, mais ne peut infliger de sanctions ni formuler d'injonctions. Dans certains *Länder*, ces cours des comptes régionales peuvent déléguer tout ou partie de leurs compétences aux services administratifs de contrôle existant au niveau des arrondissements, voire à des tiers qualifiés, comme des experts-comptables. En Espagne, l'équivalent de la Cour des comptes exerce son contrôle sur les communes lorsqu'elle ne l'a pas délégué à la chambre des comptes de la communauté autonome. De même, en Italie, les sections régionales de la Cour des comptes effectuent un contrôle des finances dont le résultat est communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité.

Au Portugal le contrôle de l'équivalent de la Cour des comptes s'exerce à tous les stades de la décision : par un visa qui donne force

exécutoire aux décisions et aux contrats qui occasionnent une dépense ou une charge pour la collectivité, par un examen de la légalité et des audits des procédures pendant l'exécution de la décision et, *a posteriori*, par la vérification de la régularité financière, par une évaluation des systèmes de contrôle interne et par une appréciation de l'action menée (légalité, efficacité et efficacie).

Les Pays-Bas font figure d'exception puisque l'équivalent de la Cour des comptes n'y exerce pas sa juridiction sur les collectivités locales.

2. Un contrôle administratif externe qui s'exerce dans des cas particuliers sur les communes

Ce contrôle externe s'exerce en Allemagne sur les plus petites communes par l'intermédiaire d'un établissement public spécifique du *Land* ou au moyen du service comptable de l'arrondissement, ou encore par le biais du ministère de l'Intérieur du *Land*.

Aux Pays-Bas, où les collectivités locales sont tenues de faire certifier leurs comptes par un expert-comptable, le contrôle externe des finances communales est confié aux provinces et celui des provinces à l'Etat. Indissociable du système de cogestion qui caractérise de nombreux secteurs de l'administration locale, il intervient à tout moment et concerne aussi bien la gestion que l'organisation financière. De surcroît, l'autorisation de la députation permanente, exécutif de la province, et celle de l'État sont nécessaires pour que la commune ou la province puissent adopter un budget en déséquilibre.

3. Un contrôle interne confié à une entité spécifique dotée d'une indépendance dont l'étendue est variable

Le contrôle interne est confié :

– à une commission communale *ad hoc* issue du conseil municipal en Allemagne et dans la majeure partie des communes des Pays-Bas où la loi fait obligation aux collectivités de se doter soit de cette instance soit d'une « chambre des comptes » communale ou intercommunale, organe non juridictionnel dont le statut est cependant empreint d'une plus grande indépendance, notamment à cause des incompatibilités qui s'appliquent à ses membres ;

– à un service spécifique dans les grandes communes d'Espagne, lequel contrôle aussi bien la régularité financière que l'efficacité de la dépense, et dans celles d'Allemagne (où les petites communes peuvent, elles, avoir recours aux services administratifs de contrôle existant au niveau de l'arrondissement à ceux d'une autre commune ou d'une intercommunalité, ou à un expert-comptable) ;

– à plusieurs entités en Italie où interviennent successivement les visas des services financiers de la collectivité elle-même, puis un collège des réviseurs des comptes désigné par la commune et doté d'une certaine indépendance statutaire et, le cas échéant *a posteriori*, un organisme indépendant d'évaluation, chargé de contrôler la régularité comptable et d'évaluer les finances locales ;

– et, en Angleterre, jusqu'à présent à une commission d'audit indépendante chargée de vérifier l'usage « économe, effectif et efficient » des deniers publics et de promouvoir le meilleur rapport qualité-prix dans les dépenses de la collectivité.

Le contrôle est directement exercé par l'organe délibérant de la collectivité au Portugal et en Espagne où les grandes collectivités sont cependant tenues de s'appuyer sur un service de contrôle spécifique.

Dans tous ces États, le contrôle applicable à l'équivalent des départements lorsqu'ils existent est, dans son principe comme dans ses modalités, analogue à celui exercé sur les communes.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ALLEMAGNE

L'Allemagne compte, en règle générale, trois niveaux de collectivités territoriales : les *Länder*, États fédérés, les arrondissements et les communes.

A. LE CONTRÔLE DES LÄNDER

Selon l'article 109 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 « la Fédération et les *Länder* sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire ».

L'État central ne contrôle donc pas les comptes des *Länder* qui organisent le contrôle financier de leurs propres comptes, confié à la Cour des comptes dont l'organisation et les compétences sont prévues par la constitution du *Land*. Les grands traits de la procédure de vérification sont fixés par une ordonnance du *Land* complétée par le règlement intérieur de la cour et des documents internes. Chaque cour régionale est totalement indépendante du gouvernement et du parlement du *Land* et de la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*). Elle contrôle non seulement les comptes (recettes, dépenses, comptes budgétaires et patrimoniaux) par rapport au droit et aux règles de comptabilité, mais aussi la qualité de la gestion selon des critères de rentabilité et d'économie. Elle rédige un rapport annuel sur la base duquel le parlement du *Land* donne quitus au gouvernement.

B. LE CONTRÔLE DES ARRONDISSEMENTS ET DES COMMUNES

Le contrôle des finances des communes et des arrondissements qui regroupent plusieurs communes à l'exception des grandes métropoles relève de la compétence législative des *Länder*. Il varie donc d'un *Land* à l'autre, tant s'agissant de son objet que de l'organe qui l'effectue. Les codes communaux et des arrondissements des *Länder* distinguent en général un contrôle interne ou local (*ortliche Prüfung*) mis en œuvre par les organes de contrôle de la collectivité et un contrôle externe ou supralocal (*überortliche Prüfung*) exercé par un organe indépendant de celle-ci.

1. Le contrôle interne

On étudiera ici le contrôle financier des comptes des communes qui sont les unités de base des collectivités allemandes. Celui des arrondissements

qui est analogue est exercé par le service administratif de vérification des comptes de ces entités.

- **Objet du contrôle**

Ce contrôle porte sur tous les éléments chiffrés qui permettent au conseil municipal d'apprécier la gestion de l'exécutif local et de lui en donner quitus, principalement : le bilan annuel, le suivi de l'exécution du budget et la comptabilité des entreprises communales dépourvues de personnalité juridique propre.

Ce contrôle annuel qui permet essentiellement de vérifier le respect des règles de droit et de comptabilité, a tendance à s'étendre, au fil du temps, à la qualité de la gestion (rentabilité, économie).

- **Organe chargé du contrôle**

Il existe deux modèles d'organisation du contrôle interne : soit le conseil municipal désigne une commission ad hoc, soit la commune institue un service administratif de contrôle.

Dans les communes à forte population de certains *Länder* comme la Bavière, le Mecklembourg-Poméranie, la Rhénanie-Palatinat coexistent une commission communale et un service administratif communal de contrôle. Dans ce cas, ce dernier se charge de la vérification.

Désignation d'une commission communale de vérification des comptes

Une commission issue du conseil municipal doit être obligatoirement créée en Bavière, Rhénanie-Palatinat, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie du Nord-Westphalie et Sarre,

En Bavière, par exemple, cette commission comprend entre trois et sept membres du conseil dans les communes de plus de 5 000 habitants. En dessous de ce seuil, les comptes sont directement contrôlés par le conseil municipal.

Création d'un service administratif de vérification des comptes

Ont l'obligation d'établir un service administratif de vérification des comptes : les grandes métropoles et les villes moyennes (Bavière, Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Brandebourg, Rhénanie-Palatinat et Thuringe), les communes de plus de 50 000 habitants (Hesse), de plus de 25 000 habitants (Saxe-Anhalt) et celles de plus de 20 000 habitants (Mecklembourg-Poméranie, Sarre, Saxe et Schleswig-Holstein).

Les communes de moindre importance ou situées sous les seuils de population précités ont la faculté de créer un service administratif de vérification (Bade-Wurtemberg et Hesse), en tant que de besoin et si son coût reste raisonnable (Basse-Saxe, Bavière, Brandebourg, Saxe-Anhalt, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Schleswig-Holstein et Thuringe).

Les communes qui ne mettent pas en place ce service peuvent faire appel :

– à leurs frais, au service de vérification des comptes de l'arrondissement (Basse-Saxe, Brandebourg, Hesse, Saxe-Anhalt et Thuringe) ;

– à un agent administratif qu'elles désignent ou au service administratif de vérification des comptes d'une autre commune (Bade-Wurtemberg, Sarre et Saxe-Anhalt)

– ou encore à un tiers, expert-comptable ou société d'expertise comptable (Saxe).

• **Etendue de l'indépendance des organes de contrôle**

Le principe d'indépendance des organes de contrôle est affirmé par la législation de tous les *Länder* concernés.

Le directeur du service de contrôle est nommé par le conseil municipal (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe et Schleswig-Holstein) ou avec son accord (Hesse, Rhénanie-Palatinat et Thuringe). Dans un grand nombre de *Länder* (Bade-Wurtemberg, Bavière, Mecklembourg-Poméranie, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe), c'est un fonctionnaire de carrière. Il ne peut, pas plus que ses collaborateurs :

– occuper de fonctions communales susceptibles de porter atteinte à son indépendance (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe) ;

– ordonner ou exécuter des dépenses pour le compte de la commune (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Brandebourg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe et Thuringe).

Certains *Länder* y ajoutent des incompatibilités du fait de parenté à divers degrés avec les membres de l'exécutif local.

Ce service est placé sous l'autorité du conseil municipal pour la vérification des comptes ou, quoique plus rarement, sous celle du maire.

La Bavière présente la particularité de dissocier les vérifications de caisse du contrôle interne : celles-ci sont placées sous la responsabilité du

maire à la différence des autres comptes qui sont supervisés par le conseil municipal.

2. Le contrôle externe

a) *Objet du contrôle*

Destiné à « contrôler le contrôle interne » le contrôle externe ne permet pas d'adresser d'injonctions ou d'infliger des sanctions à la collectivité contrôlée.

Il consiste à vérifier le respect des règles de droit et de comptabilité. A la demande des collectivités contrôlées, les organes de contrôle peuvent agir comme consultants sur des questions de gestion et d'organisation. Dans certains *Länder*, il englobe la qualité de la gestion (rentabilité, économie).

Toutes les collectivités territoriales sont soumises aux vérifications à tour de rôle au cours d'une période variable selon les *Länder*. Ainsi en Hesse, elles sont examinées au moins une fois tous les cinq ans.

b) *Organe chargé du contrôle*

Dans sept *Länder*, le contrôle externe est confié, à titre principal, à la cour des comptes du *Land* (Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt et Schleswig-Holstein) ou au président de cette cour (Basse-Saxe, Hesse et Thuringe). Dans certains d'entre eux, la cour des comptes régionale ne contrôle que :

- les collectivités locales placées sous sa tutelle directe (Mecklembourg-Poméranie) ;
- les grandes villes et communes de plus de 25 000 habitants (Saxe-Anhalt) ;
- et les arrondissements, les villes de plus de 20 000 habitants et les syndicats de communes placés sous la tutelle directe du ministère de l'Intérieur (Schleswig-Holstein).

En Rhénanie-Palatinat, la cour des comptes peut déléguer tout ou partie de ses tâches aux services de vérification des comptes des autorités administratives des arrondissements. En Hesse et en Thuringe, le président de la cour peut confier celles-ci à des experts-comptables, des sociétés d'expertise qu'il nomme publiquement ainsi qu'à d'autres tiers compétents comme les sociétés de conseil en entreprise.

Dans les autres *Länder*, l'organe de contrôle est :

- l'autorité de tutelle et, dans les communes de plus de 4 000 habitants, un établissement public spécifique qui agit sur délégation de celui-ci mais sous sa propre responsabilité (Bade-Wurtemberg) ;

– l’association communale bavaroise de contrôle des comptes pour les communes qui en sont membres (Bavière) ;

– les services de vérification des comptes des autorités administratives des arrondissements pour les communes qui relèvent d’un arrondissement (Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie, Saxe-Anhalt et Schleswig-Holstein) et pour les communes qui n’appartiennent pas à l’association communale bavaroise précitée (Bavière) ;

– le service de vérification des comptes auprès du ministère de l’Intérieur du *Land* pour les grandes villes et syndicats de communes (Brandebourg) ;

– un établissement public du *Land* chargé de vérifier les comptes des communes, le *Gemeindeprüfungsanstalt* (Rhénanie du Nord-Westphalie) ;

– ou une autorité administrative du *Land*, le *Landesverwaltungsamt*, qui peut recourir aux services de tiers (Sarre).

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ESPAGNE

L'Espagne compte trois niveaux de collectivités territoriales : les communautés autonomes, les provinces et les communes.

1. Le contrôle des communautés autonomes

- **Contrôle interne**

Les communautés autonomes instituent des mécanismes internes selon des modalités qu'elles déterminent. Plusieurs d'entre elles ont créé une « *intervención general* », chargée du contrôle de leur comptabilité publique et de leur gestion.

- **Contrôle externe**

Le Tribunal des comptes

Le *Tribunal de cuentas*, équivalent de la Cour des comptes, est chargé du contrôle économique et budgétaire du secteur public dont font partie les communautés autonomes et les collectivités locales, en vertu des articles 153 d de la constitution espagnole, 4 de la loi organique n° 2/1982 du 12 mai 1982 qui détermine son statut et 115 de la loi n° 7 du 2 avril 1982, régissant les bases du régime local.

L'article 29 de la loi n° 7 du 5 avril 1988 sur le fonctionnement de ce tribunal prévoit que « les organes de contrôle externes des communautés autonomes coordonneront leur activité avec celle du Tribunal des comptes en établissant des critères et des techniques communes de contrôle qui garantissent la plus grande efficacité des résultats et évitent la duplication des procédures de contrôle. » En outre, les organes de contrôle externes des communautés autonomes remettent au Tribunal les résultats de leurs investigations. De son côté, celui-ci communique aux assemblées législatives des autonomies les rapports qu'il établit.

Les chambres des comptes créées par les autonomies

La majorité des autonomies ont créé des organes de contrôle externes, dotés d'une indépendance statutaire, pour contrôler les comptes et la gestion de leurs services et des collectivités locales situées sur leur territoire, à l'instar de la chambre des comptes d'Andalousie (*Cámara de cuentas*), « organe de contrôle externe de l'activité économique et budgétaire de la *Junta* d'Andalousie, des collectivités locales et du reste du secteur public d'Andalousie », en vertu de l'article 130 du statut de cette autonomie. Le statut de cette institution est déterminé par la loi 1/1988 du Parlement d'Andalousie.

Le Tribunal des comptes peut déléguer sa compétence juridictionnelle aux organes de contrôle externes créés par les autonomies. Il exerce directement cette compétence dans les autonomies qui sont dépourvues d'un organe de contrôle externe indépendant.

Le contrôle en cas de déséquilibre budgétaire

Si une communauté autonome risque de ne pas atteindre l'équilibre budgétaire prévu par les articles 3 et 7 du décret royal législatif n° 2 du 28 décembre 2007, le Gouvernement espagnol peut lui adresser un avertissement qu'il communique aussi au Conseil de politique fiscale et financière des communautés autonomes, composé du ministre de l'Économie et des finances espagnol et du membre de l'exécutif de chaque communauté autonome en charge des finances de celle-ci. Toute communauté autonome qui n'a pas respecté le principe d'équilibre budgétaire doit mettre en œuvre, en vertu de l'article 10 du même texte, un plan économique-financier de rééquilibrage qu'elle communique au même conseil.

2. Le contrôle des provinces et des communes

• Contrôle interne

Les articles 22 et 33 de la loi n° 7 du 2 avril 1985 prévoient que l'assemblée délibérante de la commune et celle de la province sont respectivement chargées du contrôle des organes de direction de chacune de ces collectivités.

L'article 136 de la même loi dispose que les communes dotées d'une population importante instituent, sous le nom d'*Intervención general municipal*, un organe chargé du contrôle financier et de l'efficacité qui exerce ses compétences de façon autonome par rapport aux organes de direction qu'il contrôle.

- **Contrôle externe**

Le contrôle du Tribunal des comptes ou de la chambre des comptes de l'autonomie

Le Tribunal des comptes peut déléguer sa compétence juridictionnelle aux chambres des comptes des autonomies. Il exerce directement cette compétence sur les collectivités locales dans les autonomies dépourvues d'un organe de contrôle externe indépendant.

Le contrôle en cas de déséquilibre budgétaire

Le contrôle de l'équilibre budgétaire des provinces, des communes et des entités qui en dépendent s'exerce dans des conditions analogues à celui des communautés autonomes, sous réserve que lorsqu'il leur adresse un avertissement s'il existe un risque que l'équilibre financier ne soit pas atteint, le Gouvernement en communique copie à la Commission nationale de l'administration locale, composée de représentants des collectivités locales et de représentants de l'État, aux termes de l'article 7 de la loi organique n° 5 du 13 décembre 2001. Puis, en vertu de l'article 22 du décret royal législatif n° 2 du 28 décembre 2007, si un déficit survient, la collectivité locale doit remettre le plan économique-financier de rééquilibrage au ministère de l'Économie et des Finances pour approbation et suivi. Dans le cas où la communauté autonome assume la compétence en matière de tutelle financière sur les collectivités locales, le plan lui est destiné. Il est aussi transmis, dans les deux cas, à la Commission nationale de l'administration locale.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ITALIE

L'Italie compte trois niveaux de collectivités territoriales : les régions, les provinces et les communes.

1. Le contrôle des régions

• Contrôle interne

Chaque région organise le contrôle interne de ses comptes selon des modalités qu'elle choisit. Ainsi le Piémont a-t-il, par une loi n° 7 du 11 avril 2001, sur son ordonnancement comptable, déterminé les modalités de contrôles qui tendent à :

- garantir la légitimité, la régularité et l'exactitude de l'action administrative ;
- vérifier l'efficacité, l'efficience et l'économie de l'action administrative pour l'optimiser ;
- évaluer les prestations du personnel dirigeant ;
- et évaluer l'adéquation des choix faits pour la mise en œuvre des plans et programmes régionaux.

• Contrôle externe

Un contrôle par rapport aux lois de programme

La Cour des comptes italienne exerce son contrôle vis-à-vis des administrations régionales compte tenu des lois et des lois de programme adoptées par ces collectivités. Elle communique au moins une fois par an aux assemblées délibérantes des régions les résultats des travaux qu'elle a effectués, en vertu de l'article 3-6 de la loi n° 20 du 14 janvier 1994 portant dispositions en matière de juridiction et des contrôles de cette cour.

La Cour constitutionnelle a jugé que ce contrôle, lorsqu'il s'exerce à l'encontre des régions « ne peut être considéré comme l'attribution d'un pouvoir de l'État qui s'oppose à l'autonomie des régions, mais comme la détermination d'une mission essentiellement collaborative [...] précisément destinée à garantir que chaque secteur de l'administration publique réponde

effectivement au modèle idéal tracé par l'article 97 de la constitution, c'est-à-dire un système public qui œuvre réellement sur la base des principes de légalité, d'impartialité et d'efficacité ». Cette même cour observe que le « rapport de forte collaboration » entre la Cour des comptes et les régions provient de ce que le contrôle des résultats de la gestion est « avant tout destiné à stimuler dans la collectivité [...] des processus d'autocorrection tant sur le plan des décisions législatives, de l'organisation administrative et des activités de gestion qu'au plan des contrôles internes ».

Un contrôle macroéconomique

La Cour des comptes est chargée par l'article 7 de la loi n° 131 du 5 juin 2003 pour la coordination des finances publiques de vérifier le respect de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des communes, provinces, villes métropolitaines et régions, en relation avec le pacte de stabilité interne et avec les obligations qui résultent de l'appartenance à l'Union européenne. Elle publie chaque année, à ce titre, un premier rapport sur les grands traits de la gestion financière des régions et un second sur la gestion financière des collectivités locales (provinces et communes).

Enfin l'article 7 de la loi n° 131 du 5 juin 2003 permet aux régions à statut particulier d'adopter des dispositions spécifiques en matière de contrôle de leurs finances. Le Val d'Aoste a ainsi créé une autorité de surveillance en matière de contrôle de la gestion financière, décision jugée conforme à la constitution par la Cour constitutionnelle qui a souligné que cette entité « exerçait une activité de contrôle interne à la région dans un but de collaboration avec le conseil régional » et n'avait pas pour effet de mettre en cause le contrôle particulier exercé par la Cour des comptes.

2. Les contrôles sur les actes des provinces et des communes

• Les contrôles internes

Service economico-financier

L'article 153 du décret législatif n° 267 du 18 août 2000 portant texte unique sur les collectivités locales (*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL*) confie au responsable du service economico-financier de chaque collectivité le soin de vérifier l'exactitude des prévisions de recettes et leur compatibilité avec les prévisions de dépenses établies par les services. Dans les conditions précisées par le règlement de comptabilité, il :

– émet un avis relatif à la régularité comptable des propositions de délibération et atteste de la disponibilité des crédits ;

– et signale au représentant de la collectivité et à son organe délibérant, au directeur des services et à l'organe de révision des comptes les faits de nature à mettre en cause l'équilibre du budget.

Collège des réviseurs des comptes

L'article 234 du *TUEL* fixe le régime de l'organe de révision économique et financière des comptes. Elu pour trois ans par l'organe délibérant de la province ou de la commune, ce collège des réviseurs des comptes se compose de trois membres dont :

– un choisi parmi les commissaires aux comptes (*revisori contabili*) inscrits sur la liste professionnelle, qui fait fonction de président ;

– un inscrit au registre des conseillers commerciaux (*commercialisti*) ;

– et un inscrit au registre des comptables (*ragioneri*).

Un seul réviseur des comptes est élu dans les communes de moins de 15 000 habitants.

Les fonctions de réviseur sont notamment incompatibles avec celles de membre d'un organe de la collectivité, d'employé de celle-ci ou d'une structure intercommunale de la zone territoriale correspondante. Les réviseurs ne peuvent pas exercer de fonctions au bénéfice de la collectivité ou d'organismes qu'elle contrôle. Ils ne sont révocables qu'en cas d'inaccomplissement de leurs fonctions.

Le collège des réviseurs des comptes :

– collabore avec l'assemblée délibérante dans les conditions prévues par le statut de celle-ci ;

– émet des avis motivés sur la conformité, la cohérence et la vraisemblance des projets de budget prévisionnel et de leurs modifications notamment compte tenu des prévisions de l'année précédente et des éléments relatifs au déficit structurel, ainsi que de l'avis émis par le responsable du service financier de la commune. A cette occasion, il suggère les mesures appropriées que l'assemblée délibérante ne peut refuser de mettre en œuvre que par une décision motivée ;

– surveille la régularité comptable, financière et économique de la gestion en matière de recettes, dépenses, contrats, administration des biens, procédures fiscales et tenue de la comptabilité, le cas échéant sur la base de sondages ;

– établit un rapport sur le projet de compte rendu de gestion ;

– fait part à l'organe délibérant des graves irrégularités qu'il observe et dénonce aux autorités judiciaires les cas dans lesquels une responsabilité peut être mise en cause.

L'organe de révision des comptes a accès aux actes et documents de la collectivité et peut participer à ses délibérations sur l'approbation du budget prévisionnel et sur celle du compte rendu de gestion.

Il reçoit du responsable des services financiers les attestations d'absence de couverture financière relative à des décisions de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Organisme indépendant d'évaluation

En application du décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009, les provinces et les communes peuvent se doter d'un organisme indépendant d'évaluation de la performance qui se substitue aux services de contrôle interne. Il suit le fonctionnement du système d'évaluation des actions de la collectivité, communique les critiques qui lui sont adressées par les usagers, valide le rapport sur la performance et s'assure de sa publication, vérifie l'exactitude des processus de mesure et d'évaluation, propose l'évaluation annuelle des dirigeants et s'assure que l'administration respecte les règles applicables en matière de transparence¹.

• Les contrôles externes

Le contrôle de la gestion

En vertu de l'article 148 du *TUEL*, la même cour exerce le contrôle de la gestion des provinces et des communes.

L'article 7 de la loi n° 131 du 5 juin 2003 précitée confie aux sections régionales de la Cour des Comptes « dans le respect de [sa] nature collaborative [le] contrôle de la gestion, de la poursuite des objectifs imposés par les lois de l'Etat ou des régions, qu'elles soient impératives ou de programme, ainsi que la saine gestion financière des collectivités locales et le fonctionnement des contrôles internes ». Ces sections communiquent les conclusions de leurs vérifications exclusivement aux organes délibérants des collectivités concernées.

Le contrôle macroéconomique

Afin de permettre la collecte de l'ensemble des données nécessaires au contrôle macroéconomique des finances locales, l'alinéa 166 du premier article de la loi n° 266 du 23 décembre 2005 portant loi de finances pour 2006

¹ On trouvera des précisions sur les caractéristiques du nouveau système d'évaluation de la performance dans les administrations italiennes dans l'annexe figurant au tome II du rapport La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires, fait par M. Dominique de LEGGE au nom de la Mission commune d'information n° 666 (2010-2011), déposé le 22 juin 2011.

prévoit que les organes chargés de la révision des comptes des collectivités locales transmettent à la section régionale de la Cour des comptes dont ils relèvent un rapport sur le budget et sur le compte rendu de l'exercice établi en fonction des critères déterminés par la Cour des comptes. Les sections adoptent une décision spécifique sur ces comptes et « veillent à l'adoption par la collectivité locale des mesures nécessaires de correction et au respect des règles et des limitations en cas de non respect du pacte de stabilité interne ».

La commission compétente du Sénat italien examine, depuis le 11 avril 2011, un projet de loi adopté par la Chambre des députés relatif à la charte des autonomies. Celui-ci propose une modification substantielle des dispositions du TUEL relatives aux contrôles financiers des collectivités locales.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAYS-BAS

Les Pays-Bas comptent deux niveaux de collectivités territoriales : les provinces et les communes. Les dispositions générales applicables au contrôle de leurs finances résultent des lois du 14 février 1992 modifiée portant nouvelles dispositions relatives aux communes et du 10 septembre 1992 modifiée portant nouvelles dispositions relatives aux provinces.

1. Le contrôle des provinces

Les dispositions applicables aux provinces sont calquées sur celles relatives aux communes (voir *infra*).

La seule différence notable est que le ministre de l'Intérieur tient le rôle de la députation permanente (*gedeputeerde staaten*), exécutif de la province, pour la délivrance d'une autorisation nécessaire pour qu'une province s'affranchisse du principe d'équilibre budgétaire dans le cadre pluriannuel applicable à son budget. Les décisions du ministre en la matière, qui se fondent sur le droit ou sur l'intérêt général financier, sont publiées dans l'équivalent du *Journal Officiel*.

2. Le contrôle des communes

Ces deux textes prévoient, outre un contrôle budgétaire *a priori* destiné à préserver l'équilibre des finances de la collectivité, diverses modalités de contrôle *a posteriori*.

- **Contrôle interne**

Le conseil municipal fixe par voie réglementaire les principes applicables à l'organisation et à la gestion financière afin d'assurer le respect des exigences de sincérité, responsabilité et contrôle.

Le contrôle du conseil municipal

L'exécutif de la commune, à savoir le collège des échevins (élus) et du maire (désigné par la reine), effectue des contrôles périodiques de l'efficacité de la gestion, dans le cadre de règles fixées par l'assemblée municipale à laquelle il rend compte par écrit.

Il décide de la création d'une chambre ou d'une commission des comptes ou, à défaut, désigne des personnes qui exercent des fonctions analogues et leur adresse copie du rapport qu'il prépare à l'attention de l'assemblée municipale.

Chambre des comptes ou commission des comptes

La loi oblige les communes à prévoir qu'une entité communale exerce la fonction de contrôle des comptes. Il revient à l'assemblée délibérante de décider si elle crée une « chambre des comptes », dont les membres bénéficient d'une plus grande indépendance et dont certaines règles de fonctionnement sont déterminées par la loi, ou une « commission des comptes » dont les membres ne bénéficient pas des mêmes garanties. Le choix de l'une ou l'autre solution est fonction du degré d'implication de l'assemblée dans ces contrôles. En pratique, l'activité de ces instances accroît le contrôle de l'assemblée délibérante sur l'administration de la collectivité qui collabore fréquemment avec elle.

83 % des communes avaient, en 2010, choisi une commission des comptes. Plus de la moitié d'entre elles se composaient exclusivement de membres extérieurs à la collectivité.

Chambres et commissions n'ont pas de compétences juridictionnelles. Elles sont totalement indépendantes de la Cour des comptes du royaume qui contrôle les comptes de l'État. Elles s'inspirent le plus souvent cependant de la procédure suivie par celle-ci.

Les membres de la chambre des comptes, dont le nombre est fixé par l'assemblée municipale, sont nommés par celle-ci pour une durée de six ans, de même que leur président. Ils prêtent serment d'accomplir leurs fonctions avec probité. Ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions qui sont incompatibles avec les principales fonctions publiques (depuis celle de membre de la première chambre du Royaume jusqu'à celle de membre du conseil municipal de la commune en question). Ils ne peuvent en être démis que dans un nombre limité de cas (condamnation pour délit, liquidation, notamment). Une chambre des comptes intercommunale peut être créée à l'initiative de plusieurs communes et/ou provinces.

La chambre vérifie l'utilité, l'efficacité et la légitimité de la gestion de l'administration municipale, sans pouvoir contrôler le compte annuel. Elle peut effectuer une enquête à la demande du collège des échevins et du maire de la collectivité. A cette fin, elle a le droit d'examiner tout document utile détenu par l'administration communale. Elle est assistée de fonctionnaires communaux nommés en concertation avec le même collège. Avant de rendre ses conclusions publiques, elle les fait connaître aux services objet du contrôle afin de recueillir leurs explications.

La chambre est compétente à l'égard des entités publiques et des organes de coopération auxquels la commune appartient, des sociétés dans

lesquelles cette collectivité détient plus de 50 % du capital et des autres entités de droit privé auxquelles la collectivité a accordé une subvention, un prêt ou une garantie dont le montant représente plus de 25 % de l'actif.

La chambre établit des rapports qui ne peuvent comporter de données confidentielles. Elle les communique à l'organe délibérant et à l'exécutif de la collectivité – auxquels elle peut adresser des propositions –, et le cas échéant, aux autres institutions concernées.

- **Contrôle externe**

Contrôles diligentés par la députation permanente de la province

La députation permanente (*gedeputeerde staaten*), exécutif de la province, peut, à tout moment, mettre en œuvre une enquête concernant la gestion ou l'organisation financière de la commune.

Autorisation de voter un budget en déséquilibre

Le budget communal doit être adopté en équilibre. L'autorisation de la députation permanente (*gedeputeerde staaten*) est nécessaire pour qu'une commune s'affranchisse du cadre pluriannuel applicable à son budget. Les décisions de la députation permanente en la matière, qui ne peuvent se fonder que sur le droit ou sur l'intérêt général financier, sont communiquées au ministre de l'Intérieur et publiées dans l'équivalent du *Journal Officiel*.

Certification des comptes

Le conseil municipal désigne un ou plusieurs experts comptables chargé(s) de certifier la sincérité des comptes communaux.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PORTUGAL

Le Portugal compte deux niveaux de collectivités territoriales : les « municipalités » (*municípios*) qui comprennent les « paroisses » (*freguesias*) que l'on désignera sous le terme de « communes »¹.

• **Contrôle interne**

En vertu de l'article 47 de la loi n° 2 du 15 janvier 2007 sur les finances locales, les comptes des communes et de leurs groupements sont évalués par les organes délibérants de celles-ci, lors de la session ordinaire qui se tient en avril suivant l'exercice auquel ils se rattachent. Ils sont accompagnés, le cas échéant, des pièces attestant des contrôles des commissaires aux comptes sur la sincérité des comptes des entités du secteur commercial dans lesquelles ces collectivités détiennent des participations.

• **Contrôle externe du Tribunal des comptes**

Le Tribunal des comptes est compétent, en vertu des articles 5 et 44 à 54 de la loi n° 98 du 26 août 1997, qui régit son organisation et sa procédure, pour contrôler les comptes des communes et de leurs groupements soit préalablement, soit concomitamment, soit *a posteriori*.

Le contrôle préalable

Ce contrôle a pour objet de s'assurer que les actes et contrats qui entraînent une dépense ou une charge directe ou indirecte sont conformes à la législation en vigueur. Il permet de vérifier que ces documents respectent les limites posées en matière d'endettement et se traduit par l'apposition d'un visa du tribunal qui permet l'application de l'acte.

Le contrôle concomitant

Ce contrôle consiste en la vérification de la légalité et de la régularité de l'activité financière et des comptes des collectivités sous la forme d'audits dont les résultats sont remis aux organes délibérants des collectivités concernées.

¹ Le cas particulier des régions autonomes des Açores et de Madère n'est pas examiné dans la présente note.

Le contrôle consécutif

Réalisé a posteriori, ce contrôle consiste en une vérification des comptes eux-mêmes, doublée d'une évaluation des systèmes de contrôles interne, et d'une appréciation de la légalité, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion financière de la collectivité.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

On examinera le régime de l'Angleterre et des collectivités locales de même niveau que celui des communes qui la composent.

1. Le contrôle en Angleterre

Le *National Audit Office*, autorité indépendante du Gouvernement qui examine, pour le Parlement, les comptes publics britanniques à l'exception de ceux des collectivités locales, est également chargé de vérifier ceux de l'Angleterre¹.

2. Le contrôle financier des collectivités locales anglaises

L'organisation des collectivités territoriales résulte, en Angleterre, de la loi sur le gouvernement local de 1972 modifiée. Cette loi avait créé deux strates de collectivités : le niveau supérieur (comtés) et le niveau inférieur (districts). Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, désormais, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, existe un seul niveau de collectivités tandis que, sur l'autre moitié, l'organisation résultant de la loi de 1972 subsiste. Londres bénéficie d'un régime particulier.

Le 13 août 2010, le secrétaire d'État chargé des collectivités locales a annoncé le projet du Gouvernement tendant à modifier le système de contrôle des finances locales en supprimant notamment la Commission d'audit (*Audit Commission*), organisme public indépendant créé en 1983, chargé de vérifier que l'argent public est dépensé de manière « économe, effective et efficace » par les collectivités locales et de promouvoir auprès de celles-ci l'objectif du meilleur rapport qualité/prix (*Best value for money*).

L'*Audit Commission* nomme notamment les auditeurs chargés d'examiner les comptes des collectivités locales et de leurs services publics après avoir consulté les collectivités locales concernées. 70 % des audits sont effectués par des personnels de la commission et 30 % par ceux de grands cabinets d'audit privés avec lesquels la commission a passé des contrats. Elle rend également des conclusions sur le meilleur rapport qualité/prix après s'être

¹ Il n'examine pas ceux des gouvernements écossais, gallois et nord-irlandais, respectivement contrôlés par l'Audit Scotland, le Wales Audit Office et le Northern Ireland Audit Office.

livrée à un contrôle de la gestion des collectivités locales au sens large incluant la qualité de la gouvernance, la gestion des personnels, la revue des dispositifs destinés à garantir l'obtention du meilleur rapport qualité/prix. Elle publie et met à jour régulièrement un code des pratiques d'audit des collectivités locales approuvé par le Parlement. Le dernier date de 2010.

Le nouveau système qui devrait être mis en place en 2012/2013 repose sur un transfert de l'audit interne au secteur privé dont les modalités restent à définir. Selon le Gouvernement, la réforme devrait occasionner une économie de 50 millions de livres par an, soit environ 57,6 millions d'euros.

L'objectif affiché est également de rendre les collectivités locales davantage responsables de leurs comptes, tant devant leurs administrés que vis-à-vis de l'État central. Depuis le 31 janvier 2011, ces collectivités sont tenues de publier sur leur site Internet :

- les dépenses supérieures à 500 £, soit environ 565 € ;
- tous les contrats et appels d'offres supérieurs à 500 £ ;
- les informations relatives aux rémunérations supérieures à 58 200 £ (soit environ 67 000 €) ;
- et leurs organigrammes.

Elles sont également tenues de fournir des données sur les personnels :

- de catégorie supérieure percevant un salaire qui dépasse 150 000 £ en mentionnant le nom (sauf en cas de refus de l'intéressé reconnu légitime par l'administration) et l'intitulé du poste ;
- de catégorie supérieure percevant entre 50 000 £ et 150 000 £ (entre 57 600 € et 170 000 € environ) mentionnant seulement l'intitulé du poste ;
- et appartenant aux autres catégories et percevant plus de 50 000 £.

Les rémunérations sont indiquées sur une échelle graduée en tranches de 5 000 £.

En mars 2011, le Gouvernement a publié un document intitulé « L'avenir de l'audit public local » (*Future of local public audit*), base de la consultation qui s'est achevée le 30 juin 2011. Il y propose notamment de renforcer le pouvoir local et la décentralisation (*localism and decentralisation*) en permettant aux collectivités locales les plus importantes (recettes/dépenses supérieures à 6,5 millions de livres, soit environ 7,5 millions d'euros) de nommer, à partir d'une liste officielle, l'auditeur chargé de les contrôler. La décision serait prise par l'assemblée délibérante sur proposition d'un comité d'audit (*audit committee*), dont le président, le vice-président et la majorité des membres seraient indépendants de la collectivité locale contrôlée. Dotée d'une expérience financière récente et appropriée, la minorité des élus qui y siégerait ne pourrait pas être membre de l'exécutif de cette collectivité locale. Le public aurait la possibilité de faire valoir ses observations sur le choix de

l'auditeur. Les collectivités locales de plus petite taille seraient soumises à un dispositif allégé inspiré de celui applicable aux organisations caritatives : l'étendue du contrôle et le niveau de qualification de l'auditeur varieraient selon l'importance des recettes ou des dépenses. La rédaction des codes de pratiques d'audit serait confiée au *National Audit Office*, organisme public chargé de contrôler les dépenses publiques britanniques et des organismes publics pour le compte du Parlement.

Le Gouvernement a annoncé qu'il publierait, à l'automne, un résumé des réponses reçues pour cette consultation ainsi que ses conclusions. Un projet de loi sur l'audit des comptes publics devrait être déposé par la suite dans les meilleurs délais.

Ces premiers éléments ont suscité des inquiétudes et des critiques. Ainsi, dans son rapport publié le 27 juin 2011, la commission parlementaire pour les communautés et les collectivités locales souligne que puisque le Gouvernement a choisi de s'écarter du principe selon lequel une personne publique ne nomme pas le contrôleur de ses propres comptes, il lui revient la lourde responsabilité de prévoir des garde-fous efficaces et d'aider les collectivités locales à mettre en place des comités d'audit véritablement indépendants. L'*Audit Commission* a publié sa réponse à la consultation dans laquelle elle déplore également l'abandon de ce principe.

En juillet 2011, le ministère en charge des collectivités locales a annoncé qu'il souhaitait que le transfert de l'ensemble des contrôleurs de l'*Audit Commission* au secteur privé soit achevé pour l'audit des comptes 2012/2013. Un calendrier de ce transfert vient d'être publié.

LES CONTRÔLES SUR LES FINANCES
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS

ALLEMAGNE

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949
loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949

• **Textes législatifs et réglementaires**

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
code des communes du Bade-Wurtemberg

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
code des communes de Bavière

Gemeindeordnung des Landes Brandenburg
code des communes du Brandebourg

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
organisation communale du Brandebourg

Hessische Gemeindeordnung
code des communes de Hesse

Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
loi portant règlement de l'examen externe des personnes morales communales en Hesse

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
organisation communale du Mecklembourg-Poméranie

Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
loi relative au contrôle communal en Mecklembourg-Poméranie

Niedersächsische Gemeindeordnung
code des communes de Basse-Saxe

Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung
loi relative au contrôle communal externe de Basse-Saxe

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
code des communes de Rhénanie du Nord-Westphalie

Gemeindeordnung Rheinland Pfalz
code des communes de Rhénanie-Palatinat

Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland
loi relative à l'auto-administration communale de la Sarre

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
code des communes de la Saxe

Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
code des communes de la Saxe-Anhalt

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
code des communes du Schleswig-Holstein

*Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die
Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Schleswig-Holstein)*
loi relative à l'examen externe des personnes morales communales et du bilan
annuel des entreprises communales (Schleswig-Holstein)

Thüringer Gemeinde-und Landkreisordnung
code des communes et des arrondissements de Thuringe

*Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts-und
Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise*
loi de Thuringe relative à l'examen externe de la gestion budgétaire et
économique et au conseil auprès des communes et des arrondissements ;

ESPAGNE

Constitución española
constitution espagnole

- **Textes législatifs et règlementaires**

Estatuto de autonomía para Andalucía
statut d'autonomie pour l'Andalousie

*Ley orgánica 9/1980 de 22 de septiembre 1980, de Financiación de las
comunidades autónomas*
loi organique n° 9 du 22 septembre 1980 sur le financement des communautés
autonomes

Ley orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
loi organique n° 2 du 12 mai 1982 sur le Tribunal des comptes

Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local
loi n° 7 du 2 avril 1982, régissant les bases du régime local

Ley de la cámara de cuentas de Andalucía, 1/1988
loi n° 1/1988, relative à la chambre des comptes d'Andalousie

Ley 7/1988 de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de cuentas
loi n° 7 du 5 avril 1988 sur le fonctionnement du Tribunal des comptes

Ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria a la ley general de estabilidad presupuestaria
loi organique n° 5 du 13 décembre 2001 complétant la loi générale de stabilité budgétaire

Real decreto legislativo 2/2007 de 28 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria
décret royal législatif n° 2 du 28 décembre 2007 approuvant le texte révisé de la loi générale de stabilité budgétaire

- **Autres documents**

Site internet de la Junta de Andalucía : <http://www.juntadeandalucia.es>

EURORAI, *Las Instituciones regionales de control externo del sector público en Europa*, 2e édition, 2007

ITALIE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Legge 14 gennaio 1994 n° 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti
loi n° 20 du 14 janvier 1994 portant dispositions en matière de juridiction et de contrôle de la Cour des comptes

Decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
décret législatif n° 267 du 18 août 2000, texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales

Legge regionale n° 7, 11 aprile 2001, organisation contabile della Regione Piemonte

loi régionale, n° 7 du 11 avril 2001, organisation comptable de la région Piémont

Legge 5 giugno 2003, n° 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3

loi n° 131 du 5 juin 2003, portant dispositions pour l'adaptation de l'ordonnancement de la République à la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001

Legge 23 dicembre 2005 n° 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

loi n° 266 du 23 décembre 2005, dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État

Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n° 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n° 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009, portant mise en œuvre de la loi n° 15 du 4 mars 2009 en matière d'optimisation de la productivité du travail public, d'efficacité et de transparence des administrations publiques

- **Autres documents**

Corte costituzionale, sentenza n° 12 / 1995

Cour constitutionnelle, décision n° 12 / 1995

Corte costituzionale, sentenza n° 267 / 2006

Cour constitutionnelle, décision n° 267 / 2006

Site Internet de la Corte dei Conti : www.corteconti.it

PAYS BAS

- **Textes législatifs et règlementaires**

Wet van de 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten

loi du 14 février 1992 [modifiée] portant nouvelles dispositions ayant trait aux communes

Wet van 10 september 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies

loi du 10 septembre 1992 [modifiée] portant nouvelles dispositions ayant trait aux provinces

- **Autres documents**

Vereniging van de Nederlandse gemeenten, Nederlandse Vereniging van rekenkamers & rekenkamercommissies, Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie, 2011

Association des communes néerlandaises, Association néerlandaise des chambres des comptes et des commissions des comptes, manuel des chambres des comptes locales et fonction de chambre des comptes [...]

Berenschott / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers, eindrapport, mei 2011

Berenschott / [Etude commandée par le] ministère de l'Intérieur et des relations du Royaume, évaluation des chambres des comptes provinciales et communales, rapport final, mai 2011.

PORTUGAL

- **Textes législatifs et réglementaires**

Constituição da República portuguesa
constitution de la République portugaise

Lei n° 27/96 de 1 de agosto, Regime jurídico da tutela administrativa
loi n° 27 du 1er août 1996, régime juridique de la tutelle administrative

Lei n° 98/97 de 26 de agosto, de organização e processo do Tribunal de contas
loi n° 98 du 26 août 1997, sur l'organisation et la procédure du tribunal des comptes

Lei n° 2/2007 de 15 de Janeiro, aprova a lei das finanças locais revogando a lei n° 42/98 de 6 de agosto
loi n° 2 du 15 janvier 2007, approuvant la loi des finances locales et abrogeant la loi n° 42 du 6 août 2007

ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

- **Texte législatif**

Local government act 1972

loi de 1972 relative au gouvernement local

- **Autres documents**

Future of local public audit, consultation, march 2011

l'avenir de l'audit public local, consultation, mars 2011

Communities and local government Committee-Fourth report : Audit and inspection of local authorities, 27 june 2011

quatrième rapport de la commission parlementaire pour les communautés et les collectivités locales : audit et inspection des autorités locales, 27 juin 2011