



NEWSLETTER COLLOQUE OLA - NOVEMBRE 2015

PROCHAIN COLLOQUE

Slovaquie

**Colloque OLA-CCRE
30 juin, 1 et 2 juillet 2016 à Bratislava -
Université Comenius**

L'IMPACT DE LA RÉGIONALISATION, DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET DE LA MÉTROPOLISATION SUR LES AUTORITÉS LOCALES, RÉGIONALES ET CENTRALES EN EUROPE

www.ola-europe.com

COMPTE RENDU DÉVELOPPÉ DANS CETTE NEWSLETTER

Allemagne

Colloque OLA en partenariat avec le CCRE et FAU

**LES CONTRÔLES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE
ET RÉGIONALE : UNE AUTONOMIE MENACÉE ?**

*26 et 27 juin 2015
Erlangen et Nuremberg*

ATELIER 1 - ATELIER TERMINOLOGIQUE : TRADUCTION DU LEXIQUE JURIDIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE

Présidence :

- M. Charles Eddy, Université de Lille (France)
- M. Alexandre Fauquette, Université de Lille (France)

Cet atelier s'inscrit dans le projet d'un dictionnaire bilingue ou trilingue (français, anglais, voire allemand) des mots essentiels de l'autonomie locale. Il a engagé une réflexion terminologique sur ces définitions.

ATELIER 2 - LE CONTRÔLE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS

Présidence :

- Pr Angelika Emmerich-Fritsche, Université Friedrich-Alexander (Allemagne)
- Dr Didier Lhomme, Université de Valenciennes (France)

Intervenants :

- M. Thibault Delavenne, Université de Lille (France)
- Pr Biruta Sloka et Mme Inga Jekabsons, Université de Lettonie (Lettonie)

Retour d'expérience :

- M. Luc Martens, Maire de Roeselare, président de l'Association des villes et communes flamandes (Belgique)

Les contrôles sur les actes administratifs sont différents : antérieurs et postérieurs, préventifs, internes et externes. De même, les contrôleurs varient. Ils peuvent être la collectivité territoriale ou locale elle-même, les organes délibérants, l'administration superposée, des organismes indépendants (ex. Ombudsman), voire des sociétés privées ou bien les citoyens, particuliers à travers des droits démocratiques et judiciaires.

L'intensité des contrôles s'étale sur des délibérations et des vérifications, l'audit et le coaching (cf. la contribution de M. Martens, maire de Roeselare) jusqu'au contrôle tutélaire accru effectué par une autorité centrale (cf. Ange Hervé Ahiu Brou Miano : *Le contrôle des marchés publics de collectivités territoriales en Côte d'Ivoire*).

Dans sa communication, M. Delavenne traite le sujet du contrôle juridictionnel en utilisant une approche de droit comparé.

Excepté une certaine autonomie au niveau des régions, le système normatif local du Royaume-Uni est très centralisé et les actions des collectivités sont quasiment gérées par le Parlement britannique. Le contrôle juridictionnel, par des plaintes des citoyens, est possible. L'intérêt à agir et la vérification de légalité, exercés par le juge, ne sont accordés que si l'illégalité est vraiment importante.

En France le légalisme lié à l'expérience de la Révolution place le contentieux objectif indépendamment des droits subjectifs au centre du système français. Sur ce fond, s'explique l'action du contribuable permettant de plaider en lieu et place pour le compte de la collectivité à laquelle le citoyen appartient. Un moyen qui existe aussi en Espagne.

En Allemagne, contrairement à la France (mais comme en Espagne), pour l'intérêt à agir, le requérant doit prouver qu'il est lésé dans ses droits (Art. 19 IV, 1 Loi Fondamentale, § 42 II VWGO). Dans le débat, Eija Mäkinen informe que l'intérêt particulier à agir n'est pas exigé en Finlande.

Max-Emanuel Geis rappelle la spécialité de l'action popularis durant la Cour Constitutionnelle bavaroise (art. 98, 4 BV). En Bavière, le recours préalable à la collectivité locale est aboli. M. Geis a

expliqué, suite à une question de M. Volmerange, que ce recours était gratuit, mais sans succès pour le réclamant dans 90% des cas en matière de construction.

En Allemagne, c'est plutôt le Land qui exerce un contrôle de légalité considérable sur les communes (ex. art. 110, 112, 113 Bay. Gemeindeordnung). De plus, les seuils de pétition au niveau local (art. 18a Bay.GO) sont moins élevés qu'en France.

M. Geis a indiqué que, sous l'influence du droit de l'Union Européenne, il y a aussi en Allemagne un renforcement des contentieux objectifs.

Inga Jekabsons, quant à elle, présente une approche empirique fondée sur la méthode SPIRAL sur la planification stratégique du bien-être dont s'occupe la collectivité locale. La recherche se fonde sur l'avis subjectif des particuliers. Les résultats de la recherche sur le « bien-être » à Salaspils ont montré que les citoyens s'intéressent, après l'accès aux moyens de vie de base et de l'environnement, à prendre des responsabilités et à participer activement dans la société. Le but est donc de créer un modèle de « gouvernance » locale sur la base d'une participation des citoyens. Ce modèle et l'approche empirique ont provoqué des questions diverses :

- Qui a l'autorité pour définir le bien-être ?

- Comment relier à ce modèle les droits fondamentaux et la légitimation démocratique seulement sous forme d'indicateurs ? Quelle est la notion de la participation ?

Mme Jekabsons souligne que les réponses de l'étude (effectuées sur 25 groupes d'intérêt différents) sont nécessairement empiriques et subjectives, mais elle explique aussi la méfiance de l'ex-République Soviétique vis-à-vis d'une définition politique du bien-être.

L'autonomie locale ne peut pas dépasser le cadre général de la légalité, des droits fondamentaux et de la légitimation démocratique. D'autre part, le contrôle de l'action publique menace l'autonomie locale par un manque d'objectivité, de légalité, de proportionnalité et de base démocratique. Les différentes solutions des modes de contrôle de l'action publique locale des pays découlent en partie des différents degrés de décentralisation. Mais elles s'expliquent aussi, sur le fond, par la relation entre l'Etat et le citoyen, dont dépend la responsabilité finale pour la légalité des actions politiques. « Le dernier contrôleur » se définit en fonction de la tradition et de la notion de liberté et du droit subjectif. Finalement, ce contrôle est confié à « l'acteur » dans lequel la société a le plus confiance.

ATELIER 3 - EVOLUTION DU CONTRÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Présidence :

- Pr Adam Bosiacki, Université de Varsovie (Pologne)
- Dr Jaroslaw Kostrubiec, Université de Varsovie (Pologne)

Intervenants :

- Pr Patrizia Magarò, Université de Gênes et Mme Cristina Sollenni, fonctionnaire à la Cour des Comptes (Italie)
- Pr Ivan Koprivic, Dr Mateja Crnkovic, Dr Iva Lopizic, Université de Zagreb (Croatie)
- Pr Angel Manuel Moreno, Université Carlos III, Madrid (Espagne)
- Pr Lumila Malikova et M. Tomas Jacko, Université Comenius (Slovaquie)

Le thème de l'atelier était de présenter l'évolution des contrôles et supervisions des autorités locales dans les Etats-membres de l'Union Européenne.

La première présentation, du Professeur Patrizia Magarò et de Mme Cristina Sollenni, était intitulée *Evolution du Système des Contrôles sur les collectivités territoriales en Italie*. Un des constats est que les contrôles sur l'activité des collectivités territoriales ont été l'un des plus grands problèmes italiens. L'auteur conclut que le système de contrôle, actuellement en exploitation en Italie, est essentiellement une sorte d'hybride. Il a été configuré selon un modèle de plus en plus proche de l'expérience française du « contre-rôle » (où la vérification vise à considérer la régularité de

l'activité exercée et est généralement armée d'un pouvoir de sanction) ou de celle anglo-saxonne du « control » (où la vérification est conçue en fonction du pilotage des administrations publiques).

La question de l'efficacité des moyens de contrôle des autorités locales a été un problème énoncé dans la présentation suivante, du professeur Ivan Kopic, Dr Mateja Crnkovic et Dr Iva Lopizic, intitulée *Contrôle des collectivités locales en Croatie : beaucoup d'éléments, mais un contrôle inadéquat*. Une des remarques finales les plus importantes énoncée dans ce document est l'inefficacité des mécanismes de contrôle en Croatie. Il existe quatre formes et de nombreux types de contrôle. Il existe également de nombreux organismes et mécanismes de contrôle, réglementés par un grand nombre de lois et règlements. La faiblesse de ce système est le nombre élevé de fonctionnaires locaux requis, même si le système de contrôle est très complexe (principalement des maires et des gouverneurs), avec des accusations criminelles et des jugements. Les exemples les plus frappants et récents sont les maires et anciens maires des villes de Zagreb, Split, Zadar, Dubrovnik, etc. Voilà pourquoi l'auteur a conclu que de nouvelles formes plus efficaces de contrôle sur les autorités locales sont encore nécessaires en Croatie.

De nouvelles formes de contrôle sur les municipalités en Espagne ont fait l'objet de l'article de Pr. Moreno, *L'émergence de nouvelles formes de contrôles d'opportunité sur les communes espagnoles : un contournement du principe de l'autonomie locale ?* Les réformes locales touchent à plusieurs questions problématiques, dont on analyse ici l'impact sur l'autonomie locale des communes. La réforme n'a pas été le résultat d'un dialogue ou d'une négociation politique, ni entre le parti au pouvoir et l'opposition, ni, ce qui est pire, entre les institutions centrales et les représentants du monde local. La loi 27/2013 adopte une approche « chirurgicale », en empruntant aux communes des compétences et des services concrets et précieux pour la sphère de la gouvernance locale (comme les services sociaux). Pourtant, la justification de la réforme est exclusivement financiero-économique. Cette philosophie aboutit à une dégradation de l'importance et du rôle institutionnel des communes dans l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui porte atteinte à l'autonomie locale entendue comme la capacité effective des collectivités locales de prendre, d'une façon autonome, des mesures et des politiques satisfaisant les besoins et les aspirations des citoyens. Tout cela pose la question de savoir si ces mesures (considérées dans leur ensemble) sont compatibles in abstracto avec le contenu essentiel de l'autonomie locale, entendue comme la capacité de décision libre d'intervention de l'Etat ou des Régions. Dans cette perspective, il est évident que la réforme comporte un impact très important sur le noyau essentiel de l'autonomie locale.

Le dilemme de l'autonomie par rapport à son contrôle dans le cadre du gouvernement local en Slovaquie était le thème du dernier document du Pr. Lumila Malikova et de M. Tomas Jacko. Une problématique de recherche fondamentale a été formulée de la manière suivante : « Quelles mesures directrices de contrôle ont été mises en place dans les municipalités slovaques depuis 1990 ? Et comment ont-elles été effectuées avant et après la récente crise financière ? » Les auteurs de l'étude ont démontré le degré d'autonomie des collectivités locales autonomes en Slovaquie par rapport à l'ingérence, le contrôle et la supervision, du gouvernement central. Les auteurs ont discuté de l'autonomie et du contrôle des gouverne-



ments locaux en Slovaquie et illustré cette dichotomie à travers le prisme de deux contrôleurs (chef vérificateur municipal) pour l'interne et les mécanismes de contrôle / audit externe (l'Office suprême de contrôle). Le journal a également utilisé des données primaires obtenues par le Procureur général, la Cour des comptes, le Ministère des Finances, le Défenseur public des droits (Ombudsman) qui a soutenu, en outre, l'affaire et a également fourni des données pour comparer la pré-crise et les périodes d'après-crise.

Toutes les communications présentées lors de cet atelier ont permis de comparer les différents systèmes de contrôle et de supervision des activités des collectivités locales dans les états étudiés, ainsi que d'enquêter sur la genèse de mesures et des moyens de la surveillance sur l'autonomie locale et de comprendre le processus d'évolutions internes et ses tendances à se développer. Le message clé des communications présentées était d'attirer l'attention sur la nécessité de soutenir la conception permettant de résoudre les problèmes propres aux municipalités locales en vertu du principe de subsidiarité.

ATELIER 4 - TABLE RONDE DU CCRE « LES CONTRÔLES : UNE AUTONOMIE MENACÉE OU UN ENCOURAGEMENT POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE ? »

Présidence :

• **Mme Gunn Marit Helgesen, Vice-présidente du CCRE, Présidente de l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux, Conseillère municipale de Telemark et de Porsgrunn (Norvège)**

Intervenants :

• **Dr Ulrich Maly, Maire de Nuremberg, Président de l'association des villes allemandes (Allemagne)**

• **Mme Mariana Gaju, Maire de Cumpăna, Vice-Présidente du CCRE, Première Vice-Présidente de l'Association des communes de Roumanie (Roumanie)**

• **M. Ronny Frederickx, Président de l'Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe (Belgique)**

Retour académique :

• **Dr Maris Pukis, Professeur agrégé de l'université de Lettonie, Conseiller principal de l'Union des gouvernements locaux et régionaux de Lettonie (Lettonie)**

Les 5 messages « à emporter »

1. Le rôle des associations nationales de gouvernements locaux et régionaux est crucial. Des exemples concrets ont été présentés sur la façon dont elles peuvent faciliter le travail quotidien de leurs membres, afin de mieux se conformer aux exigences européennes ou nationales.

2. Même dans les pays où la décentralisation est installée de longue date, le contrôle étatique demeure une menace réelle. Vérifier régulièrement le respect du principe de proportionnalité, afin d'éviter la paralysie bureaucratique est nécessaire.

3. L'importance de rendre les autorités locales capables d'exécuter leurs compétences et d'organiser leur système d'auto-évaluation, avec des exemples pratiques sur la façon d'organiser le contrôle interne et la supervision externe du système.

4. L'Etat doit non seulement exercer un contrôle, mais aussi fournir soutien, assistance, et aider à développer des solutions, condition *sine qua none* pour que l'interaction de tous les niveaux de l'Etat soit véritablement productive.

5. Notre association norvégienne KS a développé un outil pour permettre aux municipalités désireuses d'analyser leur système d'audit interne, de comparer, d'apprendre des autres, et de définir des mesures d'amélioration.



Les autorités locales et régionales sont confrontées à différents défis pour leur autonomie : les réformes structurelles et fonctionnelles de leurs structures de gouvernance nationales, les règles du marché intérieur de l'Union européenne, l'introduction des méthodes modernes de gestion publique, le pacte de stabilité et de croissance dans les pays de la zone euro, etc. Tous ces éléments comprennent des instruments de contrôle et de supervision des autorités locales et régionales et peuvent constituer une menace pour leur droit à l'autonomie.

Ces mesures sont souvent accompagnées d'instruments de supervision, qui ont été introduits au nom d'une meilleure adminis-

tration pour une variété de raisons. Par exemple, pour assurer la transparence, ou l'état de droit et son application de manière homogène, mais aussi pour assurer l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité des dépenses des fonds publics.

Dans cette table ronde, les orateurs ont échangé points de vue et expériences concernant le contrôle et la supervision comme menace de leur autonomie locale et / ou les aspects positifs comme l'amélioration de la performance de leur ville, municipalité ou région.

Dans la première intervention de la table ronde, Mme Gunn Marit Helgesen, vice-présidente du CCRE et présidente de l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux (KS), a présenté les outils et méthodes développés par KS afin de permettre aux municipalités et aux comtés de mieux respecter les exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette initiative fait suite à un rapport récent du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur la démocratie locale et régionale en Norvège qui mentionne un contrôle de l'État potentiellement abusif. En effet, le Congrès constate que le gouverneur et d'autres organismes de contrôle exercent une supervision qui dépasse l'esprit de la loi ; or, le contrôle exercé par le pouvoir central devrait être limité uniquement à un contrôle juridique, évitant une recentralisation des pouvoirs transférés.

KS et ses membres ont alors développé des outils et des méthodes en vue d'accroître l'obligation de rendre compte et les moyens de contrôle des conseillers municipaux et régionaux élus ainsi que celle de la direction administrative. Le contrôle populaire invite les citoyens et les conseillers à répondre à des questions sur la façon dont la démocratie locale est mise en œuvre dans leur municipalité. Les 12 principes de bonne gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe ont été intégrés et différents aspects de la bonne gouvernance démocratique sont couverts : un gouvernement fiable, responsable, à l'écoute et efficient. Le contrôle des conseillers consiste en un programme de formation des conseillers nouvellement élus, associé à un manuel intitulé « confiance », sur le rôle des conseillers et comment l'exercer. Le contrôle de la direction administrative est mis en œuvre par le biais des « réseaux d'amélioration de l'efficacité », un outil d'auto-régulation volontaire qui offre aux municipalités une arène pour analyser leurs activités, comparer, apprendre des autres et établir des mesures d'amélioration grâce au travail en réseau. Mme Helgesen a souligné que cette méthode d'analyse comparative et d'apprentissage mutuel est un moyen efficace de travail, surtout par rapport à l'auto-évaluation et à l'amélioration en continu.

Ensuite, le Dr Ulrich Maly, maire de Nuremberg (Allemagne), a présenté le cas spécifique de l'Allemagne sur le contrôle et la supervision des autorités locales. Il a déclaré que, en général, les

procédures de contrôle constitutionnel de l'action locale fonctionnent bien et qu'elles ne donnent pas systématiquement lieu à des plaintes. Cependant, trop de contrôle de l'Etat peut devenir une menace pour l'autonomie locale, une menace réelle.

Il a exprimé sa préoccupation à propos de la tendance du gouvernement fédéral et des États fédéraux à réglementer la mise en œuvre administrative des lois, bien que cette mise en œuvre soit en fait déjà soumise à la réglementation des États fédéraux et plus spécifiquement à celle des autorités locales. En conséquence, il y a une perte de flexibilité et un excédent de bureaucratie. Heureusement, selon Dr Maly, le contrôle juridique, le soutien et les conseils pour améliorer l'action locale ne se contredisent plus, mais sont en fait complémentaires. Ceci est dû à l'action d'institutions comme l'Association de vérification locale bavaroise. C'est une sorte de « Cour des comptes pour les autorités locales », dont les tâches vont bien au-delà des audits généraux et des audits de comptes annuels, car elle fournit également aux autorités locales des conseils et des avis d'experts.

Selon Dr Maly, le contrôle par l'État des autorités locales est inévitable et nécessaire, mais le principe de proportionnalité doit être observé et l'essentiel de l'autonomie locale respecté. Il a conclu que l'État doit non seulement exercer un contrôle, mais aussi fournir un soutien, une assistance, et de l'aide pour développer des solutions. Seulement alors l'interaction à tous les niveaux de l'État peut véritablement devenir productive.

Mme Mariana Gaju, maire de Cumpăna (Roumanie) et première vice-présidente de l'Association des Communes de Roumanie (CCRP), a présenté la coopération en matière d'audit interne en Roumanie. La vérification interne est une obligation légale pour toute institution publique, quels que soient le nombre d'employés ou les ressources financières.

Or, les contraintes financières dans le secteur public ont eu une influence négative sur le travail d'audit interne gelant les possibilités d'avancement et plafonnant les salaires au niveau du gouvernement local. La plupart des autorités locales n'étaient donc pas en mesure de réaliser cette obligation en raison du manque de ressources financières ou humaines disponibles.

L'Association des Communes de Roumanie a contribué de façon décisive à solutionner ce problème en modifiant la législation roumaine afin de permettre aux institutions publiques locales de coopérer dans les domaines de l'inspection ou de l'audit, tout en respectant les principes d'efficacité, d'efficacité et d'économie. Ce précédent a ouvert la voie pour l'utilisation efficace des ressources financières et humaines dans l'administration publique locale, tout en réduisant la corruption et la fraude.

Dans son intervention, M. Ronny Frederickx, président de l'Union des dirigeants territoriaux de l'Eu-

rope (UDITE), a souligné l'importance, pour les autorités locales, d'avoir les moyens de s'organiser, de concevoir et de développer un système de contrôle interne du processus décisionnel. De cette façon, la supervision externe peut être limitée à une vérification de ce système de contrôle interne. Nous pouvons distinguer différents types de contrôle : le contrôle juridique et la supervision axée sur les résultats. Selon M. Frederickx, un contrôle interne doit se concentrer sur le résultat (les objectifs sont-ils atteints ou non, avec quels moyens et dans quels délais) et l'évaluation doit être auto-réalisée car l'autorité locale doit être responsable envers ses contribuables, et non devant



l'autorité régionale ou centrale. M. Frederickx a conclu qu'il est important de rendre les collectivités locales capables d'exécuter les compétences qui leur sont attribuées et d'organiser leur système d'autocontrôle.

Dr Maris Pukis, professeur à l'Université de Lettonie et conseiller principal de l'Union des gouvernements locaux et régionaux de Lettonie, a présenté le point de vue académique de la table ronde en commençant par se concentrer sur les questions suivantes: « Supervision de qui », « Supervision de quoi » et « Contrôle et supervision pour quelle raison ». Sa conclusion était que les principaux efforts visant à améliorer le contrôle et la supervision des autorités locales et régionales devraient être effectués en application du principe de proportionnalité dans la pratique de la gestion publique.

La réduction du contrôle et de la supervision des autorités centrales peut être obtenue en augmentant la confiance envers les autorités locales et régionales, et la condition préalable à une telle confiance est d'introduire des innovations locales ou régionales, afin d'améliorer la communication avec les citoyens. De plus, le contrôle financier doit être principalement une compétence interne de l'autorité locale (vérification interne, externalisation de l'audit) et le champ de la supervision du gouvernement central devrait être limité. Il a confirmé le commentaire de Mme Hegelsen que l'apprentissage par échange d'expériences du gouvernement local et régional peut être un outil puissant pour la décentralisation du contrôle et de la supervision.

ATELIER 5 – LE CONTRÔLE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Présidence :

- Dr Stéphane Guérard, Université de Lille (France)
- Dr Marie-Anne Vanneaux, Université d'Artois (France)

Intervenants :

- Pr Virginia Vedinas, Université de Bucarest, Responsable du département juridique et membre de la Cour des comptes (Roumanie)
- M. Vincent Potier, Directeur général, et M. Benoît Cathala, Responsable de la mission Europe du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (France)
- M. Rudy Chouvel, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne (France)

Retour d'expérience :

- Mme Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de la Wallonie (Belgique)

L'autonomie des collectivités territoriales, si elle est affirmée dans les Constitutions ou dans les textes de rang législatif des Etats membres de l'Union européenne, se heurte dans les faits aux contrôles qu'exercent ceux-ci sur les finances locales. Relevant d'un souci communément partagé de bonne conduite financière des collectivités territoriales, chaque Etat organise ainsi son système de surveillance financière, juridictionnel ou non, dont la teneur a été mise en lumière par les intervenants de cet atelier.

La première communication offre l'occasion de se pencher sur l'organisation et les enjeux actuels du contrôle financier exercé sur les collectivités locales en Roumanie. Ainsi, après avoir rappelé que le statut de ces collectivités, Mme Pr. Vedinas, responsable du département juridique et membre de la Cour des comptes, propose une description du système juridictionnel de contrôle des finances locales qui repose en large part sur la Cour des comptes aidée de chambres départementales des comptes. La Haute juridiction financière, créée à la fin du 19ème siècle, voit son existence consacrée par la Constitution de 2003 (article 140) et est dotée d'une indépendance absolue vis-à-vis du gouvernement et du parlement. Secondée par 41 chambres départementales des comptes, elle est en charge du contrôle de la perception et de l'utilisation des ressources publiques et est consultée régulièrement ou plus épisodiquement sur des questions financières spé-

cifiques par les chambres parlementaires. Cette dernière fonction, qui s'étend aussi au contrôle de gestion, se doublait jusqu'en 2003 d'une fonction juridictionnelle, transférée depuis lors aux juridictions judiciaires. La Cour des comptes roumaine est, par ailleurs, épaulée dans son contrôle de bonne gestion des deniers publics par une Autorité d'audit indépendante dont le rôle est de surveiller spécialement l'emploi par les collectivités locales, notamment des fonds d'aides octroyés par l'Europe. Cette Autorité est aussi relayée sur le plan local par des offices ou agences régionaux. La gestion financière des collectivités locales roumaines fait donc l'objet d'une



surveillance accrue, sachant qu'au surplus le champ de compétences des chambres départementales des comptes recouvre aussi le contrôle de l'utilisation régulière des deniers publics par les exécutifs locaux ; cette surveillance est effectuée, par exemple, en matière de politiques locales en faveur de la protection de l'environnement, de travaux publics ou dans le cadre de marchés publics ou de service public délégués à des opérateurs privés. Ce sont donc non seulement les collectivités locales, mais plus largement l'ensemble du secteur public qui est contrôlé financièrement par les chambres départementales des comptes. Ces juridictions, qui ont de surcroît un pouvoir de saisine des juridictions pénales en cas de découvertes d'infractions liées au maniement de ressources publiques, ont aussi la possibilité de bloquer les fonds, dont l'emploi s'avère soit illégal soit inefficace. Ce dernier point mérite d'être souligné parce qu'il révèle à lui seul l'étendue de ces pouvoirs juridictionnels qui, à certains égards, peut confiner à un contrôle d'opportunité. Mme Vedinas met donc à jour l'utilité et l'efficacité de la Cour des comptes et des chambres départementales des comptes roumaines et démontre que si l'autonomie des collectivités locales en Roumanie est constitutionnellement prévue, elle ne peut aller jusqu'à permettre à leur administration de les gérer, à tout le moins financièrement, en toute liberté.

M. Potier, Directeur général du Centre national de la fonction territoriale (CNFPT), s'est attaché, quant à lui, à présenter le système d'évaluation financière des politiques locales mis en œuvre par les juridictions financières françaises. Il repose principalement sur des contrôles opérés, en premier lieu, par les chambres régionales et territoriales des comptes, et en second lieu, par la Cour des comptes. Concernant les premières juridictions, celles-ci se cantonnent actuellement à la vérification de la régularité juridique des actes de gestion et se limitent à apprécier l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. La crainte, relayée par M. Potier, que ce contrôle juridictionnel de bonne gestion s'apparente en fait à un contrôle d'opportunité semble demeurer, et ce, malgré un resserrement de la notion de contrôle de gestion opérée depuis 2001. Si, par ailleurs, les observations des juridictions financières régionales issues de ce travail d'évaluation sont dénuées de portée juridique, elles ne sont toutefois pas sans conséquences. La publicité qui s'y attache (publication des observations relayées par la presse, reprises par la Cour des comptes dans son rapport annuel) permet, tout d'abord, de porter à la connaissance des contribuables la manière dont sont gérées les finances locales. Les observations des chambres régionales des comptes alertent, de plus, les collectivités locales sur certains dysfonctionnements et les incitent alors à les rectifier. Les recommandations, éventuellement émises, leur permettent donc d'anticiper les difficultés tant juridiques que financières futures. De son côté, la Cour des comptes depuis 2013 émet un rapport annuel sur les finances publiques locales. De portée plus large et complétant l'activité d'évaluation effectuée par les chambres régionales des comptes, cette étude prend acte du poids

actuel des finances locales dans les finances publiques françaises qui, depuis 2008, doivent nécessairement participer au redressement de ces dernières. La Cour des comptes s'attache aussi dans ce rapport à livrer une étude, tant quantitative et qualitative, du système financier local (dont le système fiscal), quitte d'ailleurs, comme le souligne M. Potier, à procéder à l'évaluation de certaines politiques menées par les collectivités locales. Les juridictions financières oeuvrent toutes, en définitive, pour une meilleure gestion des collectivités territoriales, leur rôle n'étant d'ailleurs finalement pas tant punitif que pédagogique.

M. Chouvel, Université Paris 1, livre de son côté un panorama complet du contrôle externe des comptes et de la gestion des collectivités territoriales mis en place dans les Etats de l'Union européenne. Grâce à l'étude de chaque système reposant de manière conjuguée ou non, sur un examen de la gestion, une certification des comptes locaux et un contrôle juridictionnel plus poussé, M. Chouvel va en réalité plus loin dans l'analyse et opère une classification de ces contrôles selon la nature des organes responsables et leurs modalités d'exercice. Les institutions chargées des contrôles financiers externes des collectivités territoriales peuvent ainsi être classées en quatre catégories : les institutions supérieures de contrôle, les institutions régionales de contrôle, les organismes administratifs plus ou moins déconcentrés ou décentralisés et les entités du secteur privé. Tout en détaillant et illustrant chacune de ces grandes familles, M. Chouvel conclut que les choix, opérés par les Etats membres de recourir à une institution plutôt qu'à une autre, ne peuvent trouver leur origine dans la forme constitutionnelle des Etats ou dans leurs caractéristiques géographiques ou économiques. Quant aux modalités de contrôles en tant que telles, celles-ci reposent sur une échelle, allant du simple contrôle comptable administratif ou juridictionnel (contrôle de la régularité des comptes, de leur fiabilité et sincérité) à celui plus qualitatif de gestion. Chaque pays agence d'ailleurs librement ces deux types d'activités, en les cumulant si nécessaire et en accentuant l'un ou l'autre selon l'objectif de bonne utilisation des deniers publics fixé. Par ailleurs, quand des juridictions des comptes, nationales ou locales, interviennent dans ces contrôles, toutes respectent, quoiqu'il en soit, une procédure juridictionnelle offrant des garanties procédurales minimales (respect du contradictoire, impartialités des membres de la juridiction). Leurs décisions, recommandations ou sanctions éventuelles partagent, enfin, avec celles émises par les autres types d'organes de contrôle, la particularité de ne porter aucun effet juridique. Pour autant, la communication aux collectivités locales, aux assemblées parlementaires et/ou aux ministères intéressés des résultats de ces contrôles, assure, dans tous les Etats étudiés, une publicité qui permet au moins de dévoiler les dysfonctionnements observés. Les systèmes de contrôles choisis ont donc tous, au delà des particularités intrinsèques à chaque pays, une fonction du moins préventive, si ce n'est curative.

Après une présentation de l'environnement constitutionnel, législatif et financier des communes belges wallonnes, Mme Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de la Wallonie (UVCW), souligne combien l'objectif d'équilibre budgétaire de ces collectivités locales est devenu prégnant. S'insérant dans celui, plus global, de redressement des finances publiques belges, Mme Bataille montre, cependant, toutes les limites et difficultés que rencontrent concrètement les communes dans le suivi des prescriptions financières imposées par le Pacte de stabilité et la Norme comptable européenne



(Eurostat). Concernant le contrôle des finances communales wallonnes en tant que tel, celui-ci semble, d'abord, être le fait non d'une juridiction mais de la Région wallonne qui, en enserrant les budgets communaux dans des règles budgétaires et gestionnaires strictes, réinstaura une sorte de tutelle sur ces collectivités. Ainsi, depuis les années 1990 et en contrepartie d'aides versées par la Région aux communes, celles-ci doivent respecter un plan de gestion strict et se soumettre à un contrôle d'inspecteurs du centre régional d'aides aux communes. A l'intérieur de chaque commune, s'exerce, de plus, un contrôle à la fois sur le budget et sur toutes les décisions impliquant un décaissement de deniers publics et selon des modalités que Mme Bataille détaille. En Flandres et au surplus de l'application d'un cadre budgétaire local strict, liant plus encore qu'en Wallonie « budgets communaux et objectifs politiques », une instance d'audit propre à cette Région est en charge du contrôle financier externe. Mme Bataille conclut que le système instauré en Belgique ne permet normalement plus aux communes de s'endetter lourdement. Elle souligne que les défis financiers, auxquels sont confrontées actuellement les communes, trouvent en réalité leur origine moins dans la gestion financière de ces collectivités que dans le désengagement et le transfert par l'Etat de certaines politiques sur elles, et ce, sans compensation financière.

Toutes les communications de cet atelier démontrent, en définitive, qu'au delà des systèmes de contrôles financiers externes existant en Europe, chaque pays porte une attention particulière à la manière dont sont perçues et employées les recettes des collectivités locales. Qu'ils passent ainsi par l'entremise de juridictions de droit commun ou spécialisées, d'entités du secteur privé ou parfois par des services administratifs centralisés, les contrôles opérés s'exercent le plus souvent sur la régularité juridique des opérations financières des collectivités et sur le bon emploi des deniers publics. Cette surveillance des finances locales, si elle limite, dans une certaine mesure, la libre administration des collectivités, n'en demeure pas moins nécessaire, surtout depuis 2008. Elle vise, qui plus est, à associer un contrôle managérial à un contrôle juridique.

ATELIER 6 - TYPOLA

Présidence :

- Dr Stéphane Guérard, Université de Lille (France)
- Dr Jean-Baptiste Pointel, Université de Rouen (France)

Intervenants :

- Dr Eva Julia Lohse, Université Friedrich Alexander (Allemagne)
- Dr Ange Hervé Ahui Brou Miano, Université Alassane Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire)
- Avec la participation des membres européens du réseau OLA

Première partie :

Dr Ange Hervé Ahui Brou Miano, de l'Université Alassane Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire) n'avait pas pu arriver la veille pour faire sa présentation, « *Le contrôle des marchés publics des collectivités territoriales en Côte d'Ivoire* ».

Depuis 2005, l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) initie des réformes importantes, en vue de créer plus de transparence dans l'action publique. Aussi, tandis que la Côte d'Ivoire suit la voie d'une communalisation, voire d'une régionalisation, de son action publique, l'État instaure aussi un contrôle en déphasage avec le principe d'autonomie des collectivités territoriales, notamment en vérifiant les actes d'exécution des marchés publics. Ce contrôle s'effectue de manière préventive, mais aussi ultérieurement à l'adoption du marché. Les autorités de tutelle scrutent les différentes étapes du marché public. Elles délivrent un avis de non-objection, un avis conforme obligatoire du ministère. Par ailleurs, un contrôle ultérieur est effectué, sous deux formes : un contrôle de régularité et un contrôle de l'exécution. La régularité est réalisée par une action sur le terrain effectuée pour vérifier l'exactitude des informations ; de plus, il est possible à l'État de se substituer à l'autorité décentralisée pour vérifier la bonne exécution et il peut résilier le contrat. Le contrôle relatif à la régulation est assuré par l'autorité nationale de régulation des

marchés publics, laquelle peut être saisie par tous les citoyens. En résumé, le problème réside toujours dans la transparence de l'information, mais aussi dans le fait que l'administration centrale ne doit pas toujours avoir le dernier mot.

Par la présence de notre collègue, Ange Hervé Ahui Brou Miano, OLA accueille sa première équipe en Afrique, et plus spécialement de Côte d'Ivoire. D'autres équipes devraient voir le jour, en 2015, au Tchad, au Cameroun et au Mali. Cela est d'autant plus intéressant que, depuis le 27 juin 2014, une Charte africaine de la décentralisation a été adoptée.

Dr Eva Julia Lohse, « *Les autorités de contrôle internes comme acteurs de la mise en œuvre du droit européen – le contrôle décentralisé de l'action administrative communale en Allemagne et en France* »

L'Union européenne a pris une directive sur la qualité de l'air pur, fixant des seuils que les États-membres doivent appliquer. Que se passe-t-il si la ville de Munich adopte une réglementation sur l'air qui ne respecte pas cette directive ? Le gouvernement de tutelle peut-il prendre un acte réglementaire pour faire respecter cet engagement européen ? Le droit allemand protège constitutionnellement la gestion des affaires locales par les communes, mais aussi la primauté du droit européen.

En France, l'État est responsable en dernier lieu, il peut intervenir, mais un minimum afin de respecter le droit à la participation. La question se pose de savoir si le préfet est obligé de déférer un acte d'une collectivité territoriale non conforme au droit de l'Union européenne.

En Allemagne, une municipalité peut contourner l'application de la loi de transposition de la directive : s'il existe d'autres moyens d'agir que ceux décidés par l'autorité de tutelle, cette dernière doit accepter que la municipalité de Munich puisse agir différemment, tant qu'elle obtient des résultats. En contrôlant ces résultats, il y a la possibilité d'utiliser la primauté du droit de l'Union pour remplacer la tutelle. Le droit de l'Union ne connaît que la responsabilité des États. Les collectivités territoriales ne peuvent soutenir l'État devant la CJUE.

En Allemagne, depuis la réforme du fédéralisme, les personnes privées peuvent attaquer les décisions des collectivités territoriales ou de l'État, mais ce mécanisme n'est pas permis entre collectivités territoriales.

Deuxième partie :

Synthèse des systèmes dans les différents pays européens, brainstorming et échanges sur les projets de OLA.

