

Septembre 2011

NOTE

sur

Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales

Allemagne – Espagne – Italie – Pays-Bas – Portugal –
Royaume-Uni (Écosse et Angleterre)

*Cette note a été publiée dans le rapport d'information de **M. Jacques MÉZARD, sénateur**, « Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales », fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 300 (2011-2012) – 25 janvier 2012*

*Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 221



SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| NOTE DE SYNTHÈSE | 5 |
| ALLEMAGNE | 9 |
| ESPAGNE | 15 |
| ITALIE | 19 |
| PAYS-BAS | 23 |
| PORTUGAL | 27 |
| ROYAUME-UNI (Angleterre et Écosse) | 29 |
| ANNEXE : DOCUMENTS ANALYSÉS | 35 |

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ
DES ACTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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, Écosse¹ 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 Parmi l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, on a choisi d'étudier l'exemple de l'Écosse.

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 :

¹ Les trois villes-États de Berlin, Brême et Hambourg ne sont pas prises en compte dans cette étude.

– 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 ».

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 réglementaires.

- **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 » (*municípios*) qui comprennent elles-mêmes 4 257 « paroisses » (*freguesias*) que l'on désignera sous le terme de « communes » dans les développements qui suivent¹.

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

¹ Le cas particulier des régions autonomes des Açores et de Madère n'est pas examiné dans la présente note.

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...). Écosse et 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

¹ Le cas particulier de l'Irlande du Nord n'est pas examiné dans la présente note.

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 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 Mecklemburg-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 règlementaires**

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 »