

Intervention

introductive

25 janvier 2003

- intervention Eric Mouhot -

Chaleur d'une cordiale poignée de main ou froid calcul tactique comme le *Magazine TIME* (du 16 décembre 2002) comparait la récente rencontre entre les présidents français et allemand. Sur quel registre devons-nous situer nos échanges ? Je pense qu'il faut s'appuyer sur la première mais approfondir la démarche tout en ne tombant pas dans le « *cold calculation* » employé par le journaliste James GRAFF (du Time) à propos de ce rapprochement franco-allemand.

Les enjeux sont importants, raison de plus pour bâtir cette coopération sur un roc et non sur du sable. Pour cela il convient de réfléchir à ce qui a déjà été dit, la démarche n'en sera que plus pérenne. Certes, nous avons lors de nos échanges précédents, rappelé les divergences des modèles, par exemple excès de centralisme et fédéralisme, par exemple le principe de laïcité contre celui du confessionnalisme, paramètre important que met en exergue le professeur Rudolf von THADDEN dans son commentaire à propos de l'anniversaire du Traité de l'Élysée. Mais tout en tenant compte de ces particularismes, nous pouvons et devons au seuil d'un élargissement majeur de la communauté, agir en commun. Il serait tentant pour présenter ce petit résumé des institutions allemandes et françaises de mettre en avant la multiplicité et la complexité des collectivités hexagonales face à la rationalité des entités allemandes.

Certes, le nombre de communes (Gemeinde) a été réduit outre-Rhin de ~~3 000~~ à 1 100 avec le but d'atteindre le seuil des 8 000 habitants. En fait la réalité est moins schématique. Tout d'abord parce que la structure même de l'Allemagne ainsi que la délégation de compétence

prévue par la loi fondamentale font de l'autonomie locale l'affaire des états. Ensuite, comme les Länder règlent chacun de manière différente les questions relatives à l'autonomie locale, je ne présenterai ici que les dispositions principales propres à la démocratie locale et régionale.

Complexité française certes, mais même en Allemagne l'homogénéité parfaite n'est pas encore au rendez-vous.

Les principales subdivisions des collectivités locales de tous les états allemands sont des municipalités (niveau local) et des districts ruraux (niveau régional). Mais petite cerise sur le gâteau dans certains lands, il existe un troisième échelon celui des associations dites de municipalité (höhere Kommunalverbände). De même qu'en Bavière il existe des comtés (Bezirke), dans la Rhénanie-Palatinat des associations de comtés (Bezirksverbände) en Bade-Wurtemberg et en Hesse des associations de l'Etat pour les affaires sociales (Landeswohlfahrtverbände) et je vous ferai grâce d'une énumération plus longue.

Si ce n'est sur le critère de la complexité, sur quel critère pourrait-on opposer les deux systèmes ? Peuvent servir de paramètres répartiteurs l'autonomie financière des collectivités ainsi que les garanties constitutionnelles dont elles bénéficient ou non pour le moment. La loi fondamentale allemande garantit l'autonomie financière des collectivités locales, nous n'avons pas encore dans l'hexagone cette garantie mais la réforme constitutionnelle est en bonne voie en témoigne la future

Critiquer la décision

réunion du Congrès de Monsieur le Premier Ministre de ne pas privilégier la voie du referendum est facile, si telle avait été son option d'autres sirènes auraient retenti pour condamner une opération plébiscitaire.

Quant à l'affirmation du principe de libre administration il suppose que les collectivités aient la garantie de disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues. Tel est bien l'objectif du projet de loi constitutionnel, et en particulier de son article 6 qui consacre la faculté pour les collectivités locales de recevoir les produits des impositions de toutes natures et d'en fixer elles-mêmes, dans les limites définies par le législateur, l'assiette et le taux.

Je ne m'étendrai pas ici sur la nécessaire révision des valeurs locatives, serpent de mer par excellence du microcosme politique hexagonal. Ce qui importe c'est qu'une garantie constitutionnelle sur l'autonomie des finances sera bientôt présente, selon les modalités différentes des deux côté du rhin. Ce Schwerpunkt tenait particulièrement à cœur de Monsieur le Premier Ministre ;

Dans les deux systèmes, chaque collectivité est très pointilleuse quant au respect de ses prérogatives Landesregierung, Kreis, Gemeinde und so weiter, côté allemand, Région, Département, Communauté d'agglomération, communes côté français. Par contre, différence notable, le Bürgermeister ou Oberbürgermeister selon l'importance de la collectivité locale en question, est élu pour une durée supérieure à

du conseil municipal. Le principe de fonctionnariat du maire se dissout quant à lui en traversant le Rhin.

Je conclurai cette modeste introduction. Le mot recadrage serait peut-être plus approprié en me référant à la mise en garde formulée par Monsieur vice-Chancelier-Ministre des Affaires étrangères Joschka FISCHER ; « *A présent, il ne s'agit pas de ce qui est souhaitable, mais de ce qui est faisable* ».

Ce qui est faisable, c'est un approfondissement des relations transfrontalières via les échanges interrégionaux (la Région étant ici employée dans un sens large et non seulement la seule conception française). Ce sont des échanges accrus au niveau des fonctionnaires avec pour but de promouvoir l'allemande comme le français ; ne faisons pas comme les Flamands et les Wallons qui utilisent l'anglais pour communiquer (j'ai bien dit communiquer et non pas se comprendre).



La France compte aujourd'hui un peu moins de 37 000 collectivités locales, dont 36 800 communes, 100 départements, 26 régions. Les territoires d'outre-mer, les collectivités à statut particulier (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte) ainsi que la collectivité territoriale de Corse correspondent à des formes particulières de collectivités territoriales.

Ces collectivités constituent des entités juridiques à part entière (tout comme l'Etat, elles sont dotées de la personnalité morale) qui exercent des compétences à vocation générale sur un territoire géographique restreint. Il n'existe actuellement que trois catégories de collectivités territoriales : les communes, les départements et, depuis 1982, les régions.

En premier lieu, le statut des collectivités territoriales est essentiellement de nature législative : cela signifie que seul le législateur (donc le Parlement) est compétent pour déterminer ce statut. Autrement dit, le pouvoir exécutif (le Président de la République et le gouvernement) ne peut pas intervenir dans ce domaine et modifier le statut des collectivités territoriales. Ce principe résulte directement de la Constitution, qui fait rentrer "les principes fondamentaux de la libre-administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" dans le domaine de la loi. Logiquement, la Constitution réserve aussi au législateur le pouvoir de création d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales

Par ailleurs, le statut des collectivités locales bénéficie d'une garantie constitutionnelle importante, le principe de libre administration. Ainsi, même si l'étendue de leurs compétences est fixée par d'autres autorités (Parlement), les collectivités territoriales peuvent exercer celles-ci de manière indépendante : c'est pourquoi toute collectivité est dotée d'un exécutif et d'une assemblée tous deux issus d'élections locales au suffrage universel, qui assureront en pratique cette autonomie de gestion. Alors que les conseillers municipaux, généraux et régionaux assurent la délibération sur les affaires de la collectivité (notamment budgétaires), le pouvoir exécutif est détenu lui aussi par des autorités élues au sein des assemblées locales : le maire pour la commune, le Président du Conseil général pour le département et le Président du Conseil régional pour la région.

Enfin, la liberté d'administration des collectivités territoriales connaît un certain nombre de limites : celles-ci tiennent essentiellement au contrôle exercé sur elles par l'Etat. Certains types de contrôle (approbation préalable de décisions, annulation de certains actes, pouvoir de se substituer à la collectivité territoriale dans certains cas) ont été atténués (voire parfois supprimés) avec l'entrée en vigueur des lois de décentralisation en 1982 et 1983. Mais d'autres formes de contrôle, plus indirectes, telles que l'octroi de subventions aux collectivités territoriales, ou le contrôle de la légalité de certains de leurs actes par le représentant de l'Etat (Préfet), subsistent encore actuellement. Enfin, le contrôle des comptes des collectivités territoriales est exercé depuis 1982 par les Chambres régionales des comptes, juridictions financières

agissant sous le contrôle de la Cour des Comptes.

Les attributions des **communes**, précisées par le Code général des collectivités territoriales, sont très diverses (certaines sont par ailleurs facultatives et d'autres obligatoires). Toute commune est notamment compétente pour les domaines suivants : distribution de l'eau, assainissement, bibliothèques, musées municipaux, marchés...etc. Les communes participent aussi à certains services de l'Etat, comme l'enseignement par exemple. Enfin, depuis 1982, elles peuvent aussi intervenir dans le domaine économique et social (aides, subventions aux entreprises...etc.).

Ce sont les **départements** qui ont le plus bénéficié des transferts de compétences opérés par la décentralisation en 1982-1983. Ils conservent tout d'abord leurs deux missions les plus anciennes, à savoir l'aide sociale (exercée au bénéfice des plus démunis) et la voirie (construction et aménagement routiers essentiellement). Ils exercent par ailleurs de nouvelles compétences depuis 1982, principalement en matière d'habitat, de transports, de santé et d'enseignement (collèges). Enfin, depuis cette même date, les départements se sont vus confier, comme les communes, des pouvoirs d'intervention économique.

Les **régions** forment la catégorie de collectivité territoriale la plus récente, puisque créée en 1982 et entrée dans les faits en 1986 seulement (à la suite des premières élections régionales). Depuis cette date, les régions ont connu une extension progressive de leur champ de compétences. A l'heure actuelle, elles sont devenues d'importants centres de décisions et d'actions en matière d'aménagement du territoire, d'enseignement (lycées), de formation professionnelle, de transports, de culture ou encore de recherche.





Les organes locaux de l'Etat

Parmi les autorités de l'Etat, il faut opérer une distinction entre les administrations centrales des ministères - qui, sous l'autorité directe des différents membres du gouvernement, définissent les politiques à conduire et donnent l'impulsion nécessaires à leur mise en œuvre - et les organes locaux de l'Etat.

Les missions et les prérogatives de ces derniers restent certainement moins connues que celles des administrations centrales : pourtant, leur rôle dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales et de l'action quotidienne de l'Etat n'en est pas moins essentiel.

L'action de l'Etat est relayée à l'échelon local par deux types de services : d'une part, les services préfectoraux organisés autour de la personne du Préfet, représentant de l'Etat ; d'autre part, les services déconcentrés de l'Etat (anciennement services "extérieurs").

Dès la création de l'autorité préfectorale, le préfet a eu vocation à représenter le gouvernement dans le département. Haut fonctionnaire nommé et muté à la discrétion de l'Etat, il est donc logiquement soumis à des obligations particulières de loyalisme à l'égard du gouvernement. Il bénéficie par ailleurs du concours des sous-préfets et des moyens mis à sa disposition par les services des préfetures.

Le préfet voit son rôle défini plus précisément dans la Constitution

Celui-ci est triple :

- il a la charge des intérêts nationaux ;
- il veille au respect des lois dans le département ;
- il exerce le contrôle administratif.

Concrètement, le préfet exerce à la fois des fonctions politiques (il informe le gouvernement sur l'état de l'opinion dans le département), administratives (il prend des mesures de réglementation, exerce un contrôle sur les actes administratifs des collectivités locales et, en tant que chef de la police dans le département, veille au maintien de l'ordre) et même économiques et sociales (il s'occupe du développement économique local, de l'emploi dans le département et traite des questions d'aménagement du territoire).

Par ailleurs, le préfet joue de plus en plus un rôle d'arbitrage et de conseil pour les collectivités locales, en même temps qu'il se trouve au cœur des partenariats entre l'Etat et les collectivités locales.

Enfin, le préfet exerce son autorité sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat présents dans son département.

Ce sont les services d'exécution des différents ministères. Chargés essentiellement d'appliquer sur le terrain la politique décidée par le gouvernement et l'administration centrale, ils prennent aussi les décisions

liées à la gestion administrative quotidienne et s'occupent du contact permanent avec les usagers et le public.
Ces services dépendent hiérarchiquement des administrations centrales, dont ils reçoivent de fréquentes circulaires. Ils travaillent donc sous la double autorité du préfet d'une part, de l'administration centrale d'autre part.

L'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat dans le département est naturellement couvert par ces structures, ce qui explique leur diversité : directions départementales de l'Equipement (DDE), de l'Agriculture (DDA), de l'Action sanitaire et sociale (DDASS), des Impôts (DDI) etc.

^[i] Cette ^{est} pièce maîtresse de l'administration française
quel est son pendant en Allemagne?
Transition



Transition
préfectures en France

Services généraux de l'administration centrale au niveau local et régional et leurs rapports avec les collectivités locales et régionales

En règle générale, les services généraux de l'administration centrale au niveau local sont des sous-préfectures (*Landratsämter*).

Dans certains Etats, il existe des administrations fédérales tant générales que spécifiques au niveau des collectivités locales. Dans l'Etat du Bade-Wurtemberg, alors que les administrations fédérales ont un domaine de compétence calqué sur celui des districts ruraux, elles ne connaissent pas toutes les affaires qui en relèvent. Dans les grandes villes rattachées à des districts (en règle générale, ayant au moins 20 000 habitants), et dans certaines associations administratives importantes (conglomérats de communes chargés de l'exécution de certaines tâches), les gouvernements locaux eux-mêmes s'acquittent des tâches fédérales à l'échelon inférieur de l'administration fédérale, à quelques exceptions près. Dans les villes non rattachées à un district, la commune s'acquitte de toutes les tâches d'administration fédérale relevant de sa responsabilité.

Il existe des organes administratifs spéciaux, qui ont à s'acquitter d'un nombre limité de tâches et sont chargés en premier lieu d'offrir des consultations sur des points spécifiques à l'organe administratif des services généraux. Il est fréquent que leur responsabilité s'étende à plusieurs districts.

En règle générale, la sous-préfecture (*Landratsamt*), qui est un organisme de l'Etat, est l'instance de contrôle des communes rattachées à des districts. Le contrôle des communes non rattachées à des districts et des districts ruraux s'exerce conformément à la structure de l'Etat en question. Si celui-ci est doté d'organes fédéraux de niveau intermédiaire, tels que les conseils de district (*Regierungspräsidien*), ces organes sont de ce fait des organes de contrôle municipaux pour les villes non rattachées à un district et les districts ruraux. Si l'Etat ne dispose pas d'organes fédéraux de niveau intermédiaire de ce type, l'organe de contrôle est le ministre de l'Intérieur compétent, qui est l'autorité de contrôle suprême dans tous les Etats.

Transition

Les services généraux que contrôlent-ils ?

transition -
Etat Unitaire
ou
Etat Fédéral
il existe toujours un contrôle sur les collectivités locales et régionales -

CONTROLES EXERCES SUR LES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

1. Contrôle administratif général des actes des collectivités locales et régionales

Les communes et les districts ruraux sont soumis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle est exercé par l'organe de contrôle de la légalité des actes. Les statuts municipaux des divers Etats précisent quel organe remplit cette fonction. En règle générale, le contrôle de la légalité des actes des communes appartenant à un district donné est exercé par l'administration du district; pour les districts ruraux et les villes non rattachées à un district, l'organe de contrôle appartient au niveau administratif intermédiaire de l'Etat (si ce niveau existe) et, par exemple, les conseils de district (*Regierungspräsidien*) assument ce rôle. Si ce niveau administratif n'existe pas, le ministère de l'Intérieur fait généralement fonction d'organe de contrôle de la légalité des actes. En outre, le ministère de l'Intérieur est dans tous les cas l'organe suprême de contrôle de la légalité des actes.

2. Types de contrôle

De manière générale, le contrôle exercé sur les communes concerne la légalité de leurs actes; en d'autres termes, le contrôle de l'Etat se limite, dans le domaine de responsabilité non régi par des directives, à vérifier la légalité du mode d'accomplissement des actes. Il n'existe de contrôle de l'opportunité, dits contrôle technique, que pour les tâches afférentes à des entreprises menées sur instruction du gouvernement fédéral.

En ce qui concerne tant le contrôle de la légalité des actes que le contrôle technique, l'organe de contrôle dispose des mêmes moyens de surveillance, qui sont:

- Le droit d'être informé:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut demander des informations concernant une affaire donnée;
- Le droit de faire objection:
Il peut s'opposer à la prise d'effet ou au maintien en vigueur de certaines mesures;
- Le droit d'émettre des directives:
La commune peut être invitée à prendre certaines mesures en vue de remplir ses obligations légales;
- Le droit de se substituer à la commune:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut se substituer à la commune dans l'exécution de certaines mesures;
- La désignation d'un mandataire:
L'organe de contrôle de la légalité des actes peut désigner un mandataire chargé de remplir en totalité ou en partie les obligations de la commune.

Le contrôle ne doit ni empiéter sur la prérogative de la commune de prendre des décisions, ni porter atteinte à sa volonté d'assumer ses responsabilités. Conformément au principe qui impose de limiter au minimum toute intervention, l'usage de moyens de contrôle plus étendu n'est envisagé que là où des moyens de portée plus limitée ont échoué.

3. Recours ouverts aux collectivités locales et régionales contre l'exercice indu de contrôles administratifs

Une commune ou un district rural dispose de remèdes de droit administratif pour se protéger contre l'exercice indu du contrôle de la légalité de ses actes. Dans le domaine de la surveillance technique (concernant les tâches soumises à des directives), une protection juridique ne peut être obtenue que si l'organe de contrôle a outrepassé les limites de son droit d'émettre des directives.

Les collectivités locales ont le droit de faire appel auprès des tribunaux de l'Etat ou des tribunaux constitutionnels fédéraux contre les interventions susceptibles de porter atteinte au principe de l'autonomie locale (article 28, paragraphe 2, de la loi fondamentale, ou bien en vertu de la constitution de l'Etat concerné).

4. Vérification des comptes des collectivités locales et régionales

La gestion budgétaire des collectivités locales est vérifiée dans le cadre du contrôle général de la légalité des actes.

La commune elle-même est chargée d'effectuer en premier lieu la vérification des comptes au niveau local. La vérification des comptes au niveau régional peut être effectuée par les organismes de contrôle, les cours des comptes des Etats, ou des institutions spéciales (par exemple, en Bavière, l'Association de vérification des comptes au niveau local).

RECOURS OUVERTS AUX PARTICULIERS CONTRE LES DECISIONS DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES

Dans leurs actions, les communes sont pleinement intégrées à la structure générale de l'Etat. Afin de se protéger contre les décisions des communes et des districts ruraux, le particulier utilise toutes les voies de recours dont il dispose également pour se protéger contre les décisions des organismes de l'Etat. En règle générale, les questions juridiques sont tranchées par les tribunaux administratifs.

les deux systèmes tant allemand que français ne brillent pas par leur simplicité - l'un du fait en partie des anciennes zones d'occupation ~~et~~ l'autre en raison de la superposition au fil du temps de différents collectivités locales