

Rudy CHOUVEL
Docteur en droit public
Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne
Directeur d'hôpital

Le contrôle citoyen sur les finances locales dans l'Union européenne

Mots-clés : finances locales - contrôle - Cour des comptes - institutions supérieures de contrôle - institutions régionales de contrôle - Europe

Dans une douzaine d'États de l'Union européenne ou dans certaines régions de ces États, les citoyens peuvent demander aux organes de contrôle externe de finances des collectivités locales de diligenter un audit sur certaines opérations ou procédures dont ils doutent de la régularité ou de la pertinence. Ces demandes peuvent être individuelles ou collectives, spontanées ou sollicitées par les organes de contrôle eux-mêmes qui restent toujours seuls juges des suites réservées à celles-ci.

Les 87 600 collectivités infranationales de niveaux local, intermédiaire et régional, au sens de l'OCDE notamment¹, représentent dans l'Europe des Vingt-sept un montant de dépenses d'environ deux mille six cents milliards d'euros, soit le tiers des dépenses publiques² : on mesure à cette aune l'importance que peuvent présenter les dispositifs de contrôle sur l'utilisation de ces crédits, qui sont au nombre de quatre dans l'Union européenne, qu'il s'agisse d'une institution supérieure de contrôle (cour des comptes, bureau d'audit...), d'une institution ré-

gionale de contrôle (IRC : chambre ou cour régionale des comptes), d'un organisme administratif (service administratif, établissement public...) ou que cette mission soit confiée, en tout ou partie, au secteur privé³. Les finances locales peuvent être contrôlées par un seul organe ou, selon la nature des crédits, de la collectivité ou de l'audit, par plusieurs d'entre eux. Quelle que soit la configuration, les organes disposent tous d'une grande liberté dans l'élaboration de leurs programmes de contrôle, du choix des collectivités contrôlées ou du type de contrôle (financier, de

¹ OECD (2018), *Subnational governments in OECD countries : key data 2018*, OECD Édition, Paris, 2018, pp. 3-5.

² *id.*, p. 8.

³ R. Chouvel, Les organes de contrôle externe des comptes et de la gestion des collectivités territoriales dans l'Union européenne, in *Les contrôles de l'action publique locale et régionale : une autonomie menacée ?* (Dir. M.E. Geis, S. Guérard, X. Volmerange), Institut Universitaire Varenne, LGDJ, coll. Kuttura, 2018, pp. 365-384.

Dossier

> Finances publiques
citoyennes

performance), réserve faite du contrôle comptable souvent réalisé par des commissaires aux comptes du secteur privé et qui, lorsqu'il est obligatoire et annuel, exclut toute faculté de choix.

Dans la plupart des États membres, des demandes institutionnelles d'audit (instance gouvernementales ou parlementaires, assemblées délibérantes, groupes politiques...) peuvent être formulées mais elles sont globalement peu nombreuses et fréquemment soumises à l'accord de l'organe de contrôle afin de ne pas perturber, par un phénomène de submersion, le bon déroulement de ses travaux.

Dans une douzaine d'États membres sont toutefois prévues des procédures explicites et organisées de saisine des organes de contrôle par les administrés sur le fondement de textes quelquefois purement locaux ou régionaux, voire en l'absence de textes spécifiques. Les organes de contrôle des autres États ou d'autres régions sont sans doute eux aussi saisis de certains dossiers ou alertés sur certaines opérations, mais ni leurs sites internet ni leurs documents de travail n'y font allusion ou n'évoquent le nombre ou la nature de ces signalements. Danièle Lamarque signale que la plupart des ISC reçoivent des cour-

riers, anonymes ou non, de citoyens ou d'agents publics dénonçant des irrégularités ou des injustices : communiquées aux équipes de contrôle, ces informations sont toutefois rarement exploitables⁴. Il en va de même pour les IRC et, par exemple, la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon avait reçu de 1989 à 1994 cent vingt-huit demandes de cette nature⁵.

Les saisines « citoyennes » empruntent des dénominations diverses (plainte, initiative, information, demande, alerte, divulgation, dénonciation) et peuvent être répertoriées sous trois formes : l'une résulte d'une demande expresse du contrôleur qui invite les administrés à lui soumettre des thèmes de contrôle ; l'autre concerne une personne qui détient des informations relatives à une opération litigieuse qu'elle souhaite porter à la connaissance de l'organe de contrôle afin de déclencher et d'orienter ses investigations ; la dernière enfin, par laquelle des administrés qui ne disposent pas nécessairement d'informations privilégiées souhaitent collectivement attirer l'attention du contrôleur sur une procédure ou un dossier dont le traitement leur paraît contestable et qu'ils souhaitent voir soumis à un audit externe.

1 La demande de contrôle sollicitée

Le contrôle financier et de gestion des collectivités aux Pays-Bas fait intervenir complémentarément les quatre types d'organes de contrôle : la Chambre générale des comptes, qui vérifie le bon emploi des subventions européennes ; les chambres des comptes ou les comités d'audit, formules que choisissent librement les collectivités, pour le contrôle de gestion de la collectivité (province ou commune) ; le secteur privé, qui certifie annuellement les comptes des dites collectivités. Si la saisine en matière de régularité comptable est sans objet en raison du caractère obligatoire et systématique de l'audit comptable, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la possibilité pour le public de saisir les autres organes de contrôle : ni la loi du 13 juillet 2002 sur la gestion des finances de l'État qui régit l'organisation et le fonctionnement de l'ISC, ni la loi du 14 février 1992 sur les communes ou celle du 10 septembre 1992 sur les provinces ne consacrent cette faculté, ces deux derniers textes autorisant simplement l'inscription au programme d'une chambre des comptes d'un contrôle demandé par le conseil, municipal ou provincial. Toutefois, en l'absence de texte, certaines des quarante chambres des comptes et

certaines des trois cent soixante comités d'audit, environ, sollicitent le public de leur propre initiative, même si ces expériences sont sporadiques.

Par exemple, la Chambre des comptes de Nimègue, dont le règlement ne prévoit à aucun moment la consultation des administrés⁶, précise dans sa Note de méthode qu'avant de publier son plan de travail, la Chambre demande notamment aux administrés de lui soumettre des idées de contrôle (rekenkamer@nijmegen.nl) : lors d'une réunion publique de la Chambre, les intéressés expliquent leurs suggestions et après discussion, celles-ci sont acceptées ou écartées⁷. Les critères de choix retenus par la Chambre sont de quatre ordres : l'intérêt du thème, la valeur ajoutée de l'audit proposé, le risque présenté par l'opération concernée, la variété des sujets proposés⁸. Dans son rapport annuel d'activités, la Chambre souligne que des thèmes de contrôle lui sont régulièrement soumis en matière de viabilité budgétaire d'événements festifs ou culturels notamment⁹ : après consultation du conseil municipal¹⁰, la Chambre a procédé à une étude préliminaire des événements principaux se déroulant sur le territoire de Nimègue et a formulé

⁴ D. Lamarque, Contrôle et évaluation de la gestion publique. Enjeux contemporains et comparaisons internationales, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 275.

⁵ P. Palau, Les demandes d'intervention spontanées faites par les citoyens aux chambres régionales des comptes, RFFP, n°47, 1994, p. 125. Ces demandes ne sont toutefois plus recensées dans les statistiques de la Cour des comptes depuis 1992.

⁶ *Verordening op de Rekenkamer*, 18-12-2013 ; seul le conseil municipal peut présenter une demande motivée de contrôle, la Chambre l'informant dans un délai raisonnable de l'issue réservée à celle-ci (article 7).

⁷ *Gemeentlijke Rekenkamer Nijmegen, Notitie werkwijze*, versie 2016, p. 5.

⁸ *id*, p. 6.

⁹ *Gemeentlijke Rekenkamer Nijmegen, Jaarverslag Rekenkamer 2016*, 31.maart 2017, p. 1.

¹⁰ La consultation du conseil municipal n'a pas pour objet de soumettre la proposition d'audit à un contrôle d'opportunité mais le budget de la chambre est d'environ 83.000 euros ; si d'aventure le contrôle proposé, et accepté, conduit à un dépassement de crédits, la chambre – intégralement financée par la commune – doit préalablement informer le conseil de cette éventualité.

des propositions tout en soulignant la difficulté à évaluer la soutenabilité budgétaire de manifestations de cette nature¹¹. En 2018, la Chambre a été saisie d'une demande de contrôle émanant d'un administré (demandeur d'habitude, semble-t-il) portant sur la qualité des informations publiques, qui considérait, exemples à l'appui, que les publications officielles (municipales ou provinciales) contenaient des erreurs ou étaient incompréhensibles, ce qui portait atteinte à la sécurité juridique pour les personnes concernées. La Chambre a estimé qu'il n'y avait pas lieu à audit, mais a saisi du problème les responsables administratifs compétents et a procédé à des relances devant leur inaction¹². En 2019, des demandes de contrôles ont été formulées par des administrés à propos de l'octroi de permis de construire en méconnaissance du plan d'urbanisme¹³. Dans son plan de travail 2019-2020, la Chambre souligne que la sollicitation des résidents de Nimègue a conduit à la formulation de mille huit cents demandes de contrôles, pour beaucoup identiques et portant sur quatre thèmes principaux : santé, sécurité, nuisances et logement¹⁴. De la même façon, la Chambre des comptes d'Utrecht indique dans son site internet (rekenkamer@utrecht.nl) que pour sélectionner les sujets de contrôle, qu'elle détermine librement, elle s'inspire des suggestions du conseil municipal et des administrés, alors même que son règlement dans sa dernière version de 2018 prévoit bien la première possibilité mais pas la seconde¹⁵.

S'agissant des comités d'audit, celui de de Brunssum par exemple, commune de 30.000 habitants, dispose d'un règlement qui prévoit qu'il « consulte sur des sujets de contrôle et détermine les sujets qu'il examinera »¹⁶, cette consultation étant ouverte au public et au conseil municipal qui peut également présenter une demande motivée de contrôle. Cette incitation se traduit par l'ouverture d'une rubrique spéciale dans le site web du comité d'audit, « suggestions de contrôle (membres du conseil et citoyens) », les demandes étant adressées par tous moyens au secrétaire du comité (griffie@brunssum.nl). Le comité d'audit d'Alphen aan den Rijn (commune de 110 000 habitants), prévoit également

dans son règlement que des thèmes de contrôle peuvent lui être soumis par le conseil municipal ou par les résidents de la commune, qui seront informés de la retenue, ou non, des sujets proposés¹⁷. Dans les explications qui suivent ce texte, il est précisé que le comité demande aux habitants de lui soumettre des sujets de contrôle via ses pages internet (griffie@alphenaandenrijn.nl). Les critères de choix sont fondés sur la valeur ajoutée présentée par la demande, son intérêt social et financier, ou le niveau de risque, notamment¹⁸.

En Autriche, la Cour des comptes fédérale, compétente pour assurer le contrôle des finances des communes de plus de dix mille habitants, indique dans la rubrique « contrôler et recommander » de son site internet (rechnungshof.gov.at : *prüfen und empfehlen*) qu'elle invite les citoyens, depuis 2017, à lui soumettre leurs demandes de contrôles dans le cadre de son programme de travail : 9 suggestions de contrôle sont parvenues à la Cour en 2019¹⁹ sans que soit précisé si celles-ci concernaient ou non des communes et quelles suites leur ont été réservées.

Ces appels d'offres ou appels à projet néerlandais pourraient en première analyse, paraître comparables aux rubriques occasionnellement ouvertes dans les sites web des organes de contrôle d'autres États au sens où il s'agirait dans les deux cas d'une sollicitation du « public » mais les deux procédures présentent toutefois des différences de nature et de degré : aucun texte ne régit la demande individuelle de contrôle aux Pays-Bas ou en Autriche alors que le lancement d'alerte est souvent organisé par des dispositions législatives ; d'autre part, le lanceur d'alerte est plus souvent un professionnel averti (agent de l'administration concernée, association spécialisée...) que ne peut l'être l'administré-contribuable, fut-il un amateur éclairé, même si la frontière entre les deux catégories se caractérise sans doute par une certaine porosité. Enfin, le cadre du lancement d'alerte relève plus du réceptacle juridique destiné à organiser la protection de celui qui divulgue que de l'invitation expresse à proposer des thèmes de contrôle, comme aux Pays-Bas.

2 La demande de contrôle spontanée

Dans une douzaine d'États ou de régions, les organes de contrôle peuvent être destinataires de demandes individuelles d'audit qui peuvent être effectuées par une personne (physique ou morale).

En l'absence de tout texte, la Cour des comptes de Slovénie souligne sur son site internet (www.rs-rs.si) qu'elle compose son programme de contrôle au regard de ses obligations légales, mais également en évaluant les initiatives reçues

¹¹ Jaarverslag Rekenkamer 2016, préc., p 2.

¹² Jaarverslag 2018, maart 2019, pp 8-9.

¹³ Jaarverslag 2019, februari 2020, p 6.

¹⁴ Onderzoeksplan 2019-2020 rekenkamer, 2019, p 1 (la liste des thèmes proposés figure à l'annexe 1).

¹⁵ Verordening Rekenkamer Utrecht, 8 maart 2018 (art. 10).

¹⁶ Verordening Rekenkamercommissie Brunssum, 1 oktober 2013 (article 9[1]).

¹⁷ Verordening Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn, 2014 (article 9).

¹⁸ Rekenkamercommissie, Jaarverslag 2017, Jaarplan 2018, januari 2018, pp. 7-8.

¹⁹ Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes Österreich 2019, Wien, Dezember 2019, p 35.

Dossier

> Finances publiques
citoyennes

du public ou des médias, et considère ces initiatives, y compris anonymes, comme des « sources d'information souvent pertinentes ». Le site comprend une rubrique « initiatives de contrôle » précisant que les propositions doivent être justifiées. La Cour réalise à cet égard des enquêtes préalables pour s'assurer du sérieux de la demande et vérifier les éléments factuels ou les pièces qui lui sont transmises. Elle indique dans son rapport d'activité 2018 avoir reçu au total près de quatre cents initiatives²⁰, dont un peu moins de la moitié concerne plus particulièrement des collectivités locales²¹, dont elle assure également le contrôle financier et de gestion.

On trouve une situation analogue en Slovaquie où l'Office suprême de contrôle est seul compétent pour auditer les collectivités locales et où aucun texte ne consacre expressément la pratique instaurée par l'Office de réserver sur son site web (www.nku.gov.sk) une rubrique de plainte (au sens de réclamation, demande) en ligne : celui-ci rappelle qu'il fixe librement son programme de contrôle et que seul le Conseil national peut lui en imposer d'autres mais que des suggestions ou observations ayant le caractère de demande de contrôle peuvent lui être adressées ; il précise que la fourniture de certains documents (factures...) peut être utilisée comme source complémentaire d'information et que toutes les plaintes seront examinées. Le vice-président de cette ISC indiquait qu'en 2007, l'Office avait enregistré près de 450 plaintes de personnes physiques ou morales, dont la moitié ne relevait pas de la compétence de l'Office : plus de 65 % des plaintes concernaient les col-

lectivités²². En dix ans, les chiffres ont peu varié mais désormais, la loi du 13 janvier 2010 sur les plaintes prévoit (§9) que les autorités publiques, donc l'Office suprême de contrôle, sont tenues de recevoir les plaintes et lorsque celles-ci ne relèvent pas de leur compétence, doivent les transmettre sous dix jours à l'instance compétente. Dans son rapport d'activité, l'Office précise avoir reçu 648 plaintes individuelles ou de personnes morales : 137 ne relevaient pas de sa compétence, 1 sur 5 était anonyme et la moitié concernait les collectivités locales²³. La commune de Tura, a par exemple, fait l'objet d'un « contrôle extraordinaire » sur le fondement d'une plainte circonstanciée – et d'informations provenant des médias – comme l'indique l'introduction du rapport d'audit réalisé par le bureau régional de Nitra de l'ISC²⁴.

En Finlande, le contrôle externe des collectivités est réparti entre trois instances de contrôle : la loi du 17 mars 1995 relative au droit du Bureau de vérification de l'État de contrôler les transferts de fonds européens (§1) et la loi du 14 juillet 2000 relative au Bureau de vérification de l'État (parag 2[3]) confient à cette ISC le soin de contrôler l'usage par les collectivités des fonds européens et d'État qui leur sont attribués. Par ailleurs, la loi du 10 avril 2015 sur l'administration locale confie à des comités d'audit, dont les collectivités doivent se doter, une mission de contrôle de gestion (section 121[2]) alors que le contrôle et la certification comptable relèvent de la compétence d'auditeurs spécialisés du secteur privé choisis par les conseils locaux sur appel d'offres (section 122[1]). Seule l'ISC peut être saisie de demandes de contrôles par des administrés, alors même que cette procédure n'est prévue par aucun texte. Dans son rapport d'activité, le Bureau de vérification de l'État rappelle qu'une personne privée peut adresser une plainte écrite au bureau lorsqu'elle soupçonne une malversation dans l'usage des fonds publics : quelques dizaines de demandes sont formulées chaque année²⁵. Si les deux tiers de ces plaintes mettent en cause la pertinence ou l'opportunité d'une opération et ne conduisent donc pas le bureau à prendre des mesures ou à donner suite, les autres demandes sont traitées dans le cadre de la procédure de réclamation instaurée par le bureau dans laquelle le plaignant est invité à s'expliquer sur sa demande ; l'ISC note que l'importance économique des affaires signalées est négligeable, les plus significatives concernant la non-conformité de procédures de passation de marchés publics²⁶.

²⁰ Racunsko Sodišce, *Porocilo o delu 2018*, Ljubljana, 12 marca.2019, p 44 : 383 initiatives dont 157 émanent d'individus ou de groupes et 69 sont anonymes.

²¹ Racunsko Sodišce, *Letno porocilo 2016*, 27 marca 2017 p 48. Les derniers rapports de la Cour ne détaillent pas les demandes concernant les collectivités locales.

²² E. Kocis, Le contrôle indépendant de l'administration publique. La position indépendante de l'ISC de la République de Slovaquie dans le système de contrôle et quelques résultats des activités de contrôle de l'ISC, *Eurosai*, n° 15, p. 85 : sur 441 plaintes, 229 concernaient les collectivités mais 149 seulement relevaient de la compétence de l'ISC.

²³ Najvyšší kontrolný úrad, *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti najvyššieho kontrolného úradu slovenskej republiky za rok 2018*, Bratislava, marec 2019, p 14. Les réclamations mal dirigées ont été adressées à d'autres organes de l'État : Agence d'application de la loi, Bureau des marchés publics... En 2017, l'Office avait enregistré 380 plaintes, dont près d'une centaine anonymes ; la moitié des réclamations concernait les collectivités locales : le contenu de 19 plaintes a fait l'objet d'une vérification préliminaire dont les conclusions ont été adressées aux intéressées (par exemple, les communes de Liptoski Hradok ou de Smizany) et 9 réclamations ont été intégrées dans le programme de contrôle du NKU : Najvyšší kontrolný úrad, *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti najvyššieho kontrolného úradu slovenskej republiky za rok 2018*, Bratislava, marec 2019, p 14.

²⁴ Najvyšší kontrolný úrad, *Zaverenka sprava. Kontrola hospodarienia s majetkom v. obci Tura*, Nitra, august 2017, p 5 : absence d'états financiers durant les trois dernières années, absence d'inventaire des actifs, enrichissements injustifiés, gestion irrégulière et abusive des biens par le maire... sont quelques-uns des errements constatés dans l'audit.

²⁵ Valtiontalousden Tarkastusvirasto, *Tilinpäätös 2018*, Helsinki, 2019, p. 14 : le Bureau n'indique toutefois pas la proportion de ces saisines qui concerne spécifiquement les collectivités locales.

²⁶ Valtiontalousden Tarkastusvirasto, *Valtiontalousden Tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017*, Helsinki, 19. syyskuuta 2017, p 82.

En Lituanie, la loi du 30 mai 1995 relative au Bureau national de contrôle charge cette ISC de vérifier l'usage fait par les communes des fonds européens et propriétés et fonds d'État qui leur sont attribués (article 9) et celle du 7 juillet 1994 sur l'autonomie locale confie à un contrôleur municipal le soin d'assurer le contrôle externe de la gestion et des finances des communes (article 27[1]). Le même texte dispose (article 27[9]) que le contrôleur municipal doit examiner les demandes des habitants concernant l'usage des fonds ou des propriétés de la commune. Celui de Vilnius, par exemple, a formalisé en mars 2017 les « règles pour le traitement des plaintes et des demandes déposées par les particuliers auprès du contrôleur municipal », publiées sur son site web (kontrolė@ursa.lt) : les plaintes peuvent être déposées par un individu, un groupe d'individus, une personne morale ou d'autres entités, par voie écrite, électronique ou orale²⁷ ; il est fait interdiction aux agents du service de contrôle municipal d'éconduire les demandeurs ou de refuser d'examiner leurs plaintes sous un motif fallacieux (absence de personnel...) ; si la demande n'est pas recevable, il doit être indiqué au demandeur, par écrit, sous cinq jours ouvrables, les raisons de cette irrecevabilité²⁸ ; si la demande n'est pas recevable, il doit être indiqué au demandeur, par écrit, sous cinq jours ouvrables, les raisons de cette irrecevabilité²⁹. Les plaintes doivent être traitées sous vingt jours ouvrables, le contrôleur municipal pouvant prolonger ce délai de dix jours ouvrables³⁰ ; lorsque la plainte nécessite un contrôle plus approfondi, elle sera incluse dans le plan de contrôle annuel du contrôleur – les délais précédemment indiqués ne lui seront donc pas applicables – : le demandeur en sera informé et les résultats lui seront ultérieurement communiqués par écrit³¹. Dans son rapport annuel d'activité, le contrôleur de Vilnius soulignait qu'en 2018 les plaintes concernaient principalement deux thèmes : les redevances de collecte des ordures ménagères et l'utilisation du patrimoine et des biens de la commune³². En 2018, il a été saisi de seize demandes³³. Le dispositif instauré par le contrôleur municipal de la capitale représente un cas particulier et l'examen des documents produits par les contrôleurs des autres communes atteste que ceux-ci accordent sans doute une place aux contrôles demandés par les administrés mais on en trouve rarement trace dans leurs rapports d'activité : par exemple, celui du contrôleur municipal de Kaunas, deuxième ville du pays, n'évoque à aucun moment cette procédure ou même le nombre de demandes qui pourraient lui avoir été adressées³⁴.

En Autriche, il n'est guère qu'une cour des comptes régionale, celle de Vienne, qui prévoit, en l'absence de texte, une possibilité de demande individuelle : dans son rapport d'activité,

elle signale qu'en 2018, elle a reçu 88 demandes (dont 11 anonymes) de citoyens, dont la plupart relevaient de la compétence d'autres services : 6 ont toutefois donné lieu à des contrôles sur les oeuvres d'art sur les immeubles d'habitation (peintures murales), sur la protection des arbres dans les espaces verts publics, ou sur le remboursement des soins dans les établissements de santé des agents de la ville de Vienne, par exemple³⁵.

En Belgique, seule la Flandre est concernée par les demandes directes formulées par les administrés : le décret du 15 juillet 2005 modifié sur les communes (article 267) et le décret du 9 décembre 2005 modifié sur les provinces (article 256) prévoient que chaque membre du personnel de la collectivité locale concernée a le droit d'informer directement Flandre Audit, chargée du contrôle des finances locales, des irrégularités qu'il constate dans l'exercice de ses fonctions et qu'en dehors des cas de mauvaise foi, d'avantage personnel ou de fausse déclaration causant des dommages à un service ou à des personnes, le fait de saisir l'Agence ne peut donner lieu à sanction disciplinaire ou à licenciement. Flandre Audit a ouvert dans son site web (www.auditvlaanderen.be) une rubrique « lanceur d'alerte » (klokkenluider) ouverte aux agents des collectivités mais plus largement aux particuliers. Dans son Guide de contrôle de l'organisation des collectivités locales, elle précise qu'un audit est effectué en cas de graves suspicions d'irrégularités : une enquête préliminaire est réalisée pour vérifier la fiabilité des informations et la nécessité et l'urgence d'un audit sont soigneusement étudiées³⁶. Son rapport d'activité indique qu'elle a reçu 60 rapports sur d'éventuelles irrégularités : 46 ont été classés pour diverses raisons (insuffisance de justification, enquêtes en cours de la part d'une autre autorité, incompétence de l'agence...) mais 9 ont suscité une enquête préliminaire et l'un d'entre eux a été inclus dans le programme d'audit de l'agence³⁷.

La structure institutionnelle de l'Espagne rend plus difficile l'implication de toutes les régions, et par voie de conséquence des organes de contrôle externe, dans ce mouvement dont elle n'est pourtant pas absente : les premières initiatives communautaires se placent toutefois sous le signe d'une législation générale sur le lancement d'alerte qui ne concerne pas spécifiquement les (douze) chambres régionales des comptes (OCEX), comme par exemple la loi du 11 novembre 2016 visant à donner suite aux informations reçues par l'administration autonome, adoptée en Castille-Léon, ou la loi aragonaise

²⁷ *Asmenu pra symu nagrinejimo ir ju aptarnavimo vilniaus rajono savivaldybes kontroles ir audito tarnyboje taisykyles*, 2017 m. kovo 13d., (point 5).

²⁸ *ibid.*, (point 7).

²⁹ *ibid.*, (point 10).

³⁰ *ibid.*, (point 29).

³¹ *ibid.*, (point 31).

³² *Vilniaus rajono savivaldybes kontroles ir audito tarnyba, Vilniaus rajono savivaldybes kontrolieriaus 2016 metu veiklos ataskaita*, Vilnius, 2017 m. birželio 30 d., p. 9. Le contrôleur ne donne toutefois aucun chiffre concernant ces demandes (nombre, individuelles ou non...).

³³ *Vilniaus rajono savivaldybes kontroles ir audito tarnyba, Vilniaus rajono savivaldybes kontrolieriaus 2018 metu veiklos ataskaita*, Vilnius, 2019 m. vasario 20 d., p. 11 : les thèmes dominants sont les réfections de la voirie municipale et l'utilisation des fonds et biens des établissements scolaires.

³⁴ *Kauno miesto savivaldybes kontroles ir audito tarnyba, Audito ataskaita del kauno miesto savivaldybes 2016 metu biudzeto vykdymo ataskaitu rinkinio ir lesu naudojimo teisetumo audito rezultatu*, 2018 m. birželio 22 d., 39 p.

³⁵ *Stadtrechnungshof Wien, Tätigkeitsbericht 2018, 2019*, p. 23.

³⁶ *Audit Vlaanderen, Audit Vlaanderen & de leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen*, Brussel, 2014, p. 6.

³⁷ *Audit Vlaanderen, Jaarverslag 2018*, Brussel, 2019, p. 6.

Dossier

> Finances publiques
citoyennes

du 1^{er} juin 2017 sur l'intégrité et l'éthique. Une proposition de loi nationale a été déposée en septembre 2016 par le groupe parlementaire Ciudadanos visant à créer une Autorité indépendante en matière de corruption et de protection des lanceurs d'alerte qui s'appuierait notamment (article 9) sur le Tribunal des comptes et les OCEX qui seraient ses relais en recevant et traitant les réclamations concernant les entités (collectivités locales...) dont ils assurent habituellement le contrôle³⁸ ; adopté fin novembre 2017 par l'une des deux chambres, ce texte est resté en l'état depuis lors. Enrique Benitez Palma, conseiller à la Chambre des comptes d'Andalousie, souligne la difficulté de mettre en place des « canaux de réclamations » dans les organes de contrôle espagnols et estime que le modèle de la Cour des comptes européenne, qui s'est dotée en 2014 de règles de procédure pour recevoir des informations pertinentes sur de graves irrégularités³⁹, peut être une source d'inspiration plus profitable que le NAO britannique par exemple⁴⁰. Actuellement, seule la Catalogne a modifié, en 2017, la loi du 7 juin 2010 sur la chambre régionale des comptes en prévoyant (article 35) que la Chambre peut être saisie par une personne physique ou morale d'une irrégularité présumée dont la Chambre doit vérifier la pertinence, la demande d'un rapport dénommé « audit ponctuel » devant faire l'objet d'une approbation en plénière pour pouvoir être incluse dans le plan de travail annuel (article 43[1]) ; en outre, l'irrégularité présumée doit être signalée par écrit et accompagnée de pièces probantes (article 43[2]). La Chambre doit informer la personne, physique ou morale, de sa décision d'engager ou pas un « audit ponctuel ». La Chambre n'a pour l'instant fait l'objet d'aucune saisine⁴¹, le caractère récent de cette adjonction et l'absence de rubrique explicitement consacrée à cette procédure dans le site web de la Chambre (www.sindicatura-cat) expliquant sans doute cette absence d'intérêt du public.

En République tchèque, où le contrôle des finances locales est réparti, selon la nature des fonds publics et le niveau de collectivités, entre l'Office supérieur de contrôle, le ministère des Finances, les Autorités régionales (KrU) et le secteur privé, seule l'ISC, compétente (loi du 20 mai 1993 modifiée sur l'Office supérieur de contrôle, section 3[a]) en matière de contrôle de la gestion des propriétés de l'État transférées aux communes et des fonds d'État ou européens attribués aux collectivités, fait état dans son rapport d'activité de demandes de contrôles formulées par des citoyens ou des juristes (avocats...). En l'absence de texte les consacrant, ces demandes

écrites sont adressées à l'ISC qui apprécie les suites pouvant y être apportées : elles sont considérées comme sources d'information supplémentaires dans le cadre des audits programmés par l'Office ou lors de la préparation de son plan de travail. En 2018, 357 demandes sont parvenues à l'Office, mais seules 132 ont été retenues comme « utilisables », c'est-à-dire exploitables et susceptibles de connaître une suite : 56 d'entre elles concernaient des demandes relatives au contrôle de la gestion de subventions nationales ou européennes à des entités étatiques, à des collectivités locales ou à d'autres bénéficiaires⁴².

Le Tribunal des comptes portugais, en dehors également de tout texte consacrant cette possibilité, précise que les plaintes et dénonciations reçues sont analysées et chaque fois qu'elles sont jugées pertinentes, elles donnent lieu aux mesures jugées nécessaires et notamment à la réalisation d'un contrôle. Sur les 323 demandes reçues en 2018, 194 concernaient les administrations régionales (Madère, Les Açores) et locales : 166 avaient été traitées en fin d'année, mais aucune indication n'est donnée sur l'issue de ce traitement, et 15 avaient conduit à une transmission au ministère public du Tribunal⁴³.

Enfin, pour trois États, des procédures de saisines par les administrés existent, mais les ISC concernées ne fournissent aucune indication sur l'ampleur du phénomène ou sur le profit qu'elles peuvent en retirer : en Hongrie, la loi du 24 juin 2011 sur la Cour des comptes prévoit (article 23[2]) que celle-ci peut contrôler à partir d'informations reçues mais ni son site web (www.asz.hu), ni ses rapports d'activités n'évoquent les modalités selon lesquelles ces informations doivent être présentées ou les suites qui leur sont réservées. À Chypre, le Bureau de contrôle des comptes dispose d'une rubrique de plainte en ligne sur son site internet (www.audit.gov.cy) qui précise qu'il reçoit les plaintes oralement ou par écrit sur divers sujets comme les appels d'offres, l'exécution d'une opération ou des irrégularités ; les plaintes sont examinées par le Bureau et les conclusions des contrôles sont transmises aux autorités compétentes accompagnées de suggestions concernant les mesures à prendre, mais aucune autre information n'est apportée par le Bureau sur cette procédure. En Grèce, en l'absence de texte, la Cour des comptes indique dans son rapport annuel qu'elle avait été saisie de trente-huit demandes d'avocats ou de citoyens en 2014⁴⁴, de trente-six en 2016⁴⁵, de quinze en 2017⁴⁶ mais ne donne aucune précision sur les modalités de ces demandes, leur objet et les suites que la Cour leur a réservées.

³⁸ E. Benitez Palma, El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia), *Revista española de control externo*, vol. 20, n° 59, 2018, p. 32.

³⁹ European Court of Auditors, *Rules of procedure for providing information in the event of serious irregularities (« whistleblowing »)*, 31.10.2014, 4 p. ; et le formulaire de contact sur le site web de la Cour, rubrique « contrôle public des finances de l'UE » (www.eca.europa.eu).

⁴⁰ E. Benitez Palma, El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia), *Revista española de control externo*, préc., p. 34.

⁴¹ *id.*, p. 36.

⁴² Nejvyšší kontrolní úřad, *Výroční zpráva 2018, březen 2019*, p. 99.

⁴³ Tribunal de Contas, *Relatoria de atividades de 2018. Informação estatística e indicadores, maio 2019*, p. 52.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport annuel. Année financière 2014*, Athènes, 2017, p. 17.

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport annuel. Année financière 2016*, Athènes, 2018, p. 12 et p. 57.

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport annuel. Année financière 2017*, Athènes, 2019, p. 11.

3 La demande de contrôle groupée

Les constitutions des neuf régions d'Autriche ou les lois portant création des cours des comptes régionales prévoient toutes également que ces IRC procèdent librement à l'élaboration de leurs programmes de contrôle sous réserve de demandes, limitées en nombre, formulées par le parlement régional ou certaines de ses instances (commissions, groupes, minorités...) et par le gouvernement régional ; dans deux d'entre elles, des procédures collectives de demandes de contrôle peuvent être formulées par les électeurs. En Styrie, la Constitution du 6 juillet 2010 prévoit qu'une telle initiative peut être présentée par au moins 2 % de l'électorat (article 51[3]) et que le rapport de contrôle consécutif à cette demande devra être transmis au demandeur (article 52[3]) ; la loi régionale du 7 décembre 1989 sur le contrôle à l'initiative des citoyens, modifiée notamment en 2012 et en dernier lieu en 2017, dispose que le gouvernement régional décide dans le délai d'un mois si la demande est conforme aux exigences requises (§5) avant de transmettre au président de la Cour des comptes de Styrie. Dans le Vorarlberg, la Constitution du 25 février 1999 prévoit (article 67a[4]) qu'il peut être exigé de la Cour des comptes régionale la réalisation d'un audit spécial sur les comptes du land ou sur la gestion d'une commune de moins de dix mille habitants (article 69[5]), lorsque la demande est formulée par cinq mille électeurs au moins ; la loi du 26 février 1999 relative à la Cour des comptes du Vorarlberg précise que la nature et l'étendue du contrôle spécial sur les comptes régionaux sont déterminées par le directeur de la Cour (article 8[2]), en vue sans doute d'assurer une coordination ou une complémentarité avec le contrôle annuel exercé par la Cour sur la région. Les deux cours concernées ne font état d'aucune demande formulée dans les conditions constitutionnelles évoquées, ce qui atteste sans doute de la difficulté d'activation de ces procédures collectives : réunir plus de dix mille signatures en Styrie ou cinq mille au Vorarlberg pour que soit réalisé un contrôle sur la région ou sur une commune de moins de dix mille habitants, notamment, relève de l'exploit militant sans le renfort des médias

qui mettraient en lumière une gestion particulièrement calamiteuse.

Sollicitées ou spontanées, individuelles ou collectives, les demandes visent à attirer l'attention de l'organe de contrôle sur des opérations méritant une mise au clair indépendante et publique, et à déclencher un contrôle qui n'aurait, peut-être, pas eu lieu avant plusieurs années lorsque la collectivité concernée n'est pas inscrite au programme de contrôle. Le lanceur d'alerte est un indigné alors que le pétitionnaire est un inquiet, mais tous deux se rejoignent dans la volonté de protéger leur droit de citoyen et de contribuable à, sinon un bon usage des deniers publics locaux, du moins à leur usage régulier. Si les possibilités de demandes individuelles ou collectives existent dans la moitié environ des États, et pour certains d'entre eux dans quelques régions seulement, la plupart des États membres en revanche disposent de textes relatifs au lancement d'alerte mais qui ne concernent pas spécifiquement la gestion locale et les organes de contrôle externe compétents.

En France, qui compte à elle seule environ 40 % du nombre total de collectivités de l'Union européenne, seuls le préfet et l'autorité territoriale peuvent saisir les chambres régionales et territoriales des comptes : afin d'élargir ces modalités de saisine, le Syndicat des juridictions financières préconise (audacieusement...) de permettre à la commission consultative des services publics locaux (article L.1413-1 CGCT) et à la commission de contrôle financier (article R.2222-3 CGCT) de demander des contrôles mais écarte la saisine directe pour « éviter une mise en cause permanente et purement polémique »⁴⁷. Pourtant, s'il est difficile d'apprécier la portée des mécanismes de « contrôles citoyens », et l'intérêt global qu'ils présentent dans la mesure où leur quantification est lacunaire, il apparaît toutefois que ces modalités d'alerte ou de signalement connaissent un véritable engouement et contribuent à renforcer la légitimité et la notoriété des organes de contrôle qui restent toujours libres, en dernière analyse, de donner suite ou non à ces sollicitations. ■

⁴⁷ Syndicat des juridictions financières unifié, Cinq propositions pour le citoyen et la performance de l'action publique, Livre beige des chambres régionales et territoriales des comptes, avril 2018, p 25.