

Le Québec dans le monde (3)

Le contrôle des actes des municipalités par le gouvernement

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP publieront diverses analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL, d'ici le printemps prochain. Aujourd'hui, les auteurs se penchent sur les actes des municipalités.

Avec le projet de loi 62, le gouvernement du Québec entend redéfinir les compétences des municipalités québécoises, voire les élargir, notamment en les reformulant en termes plus généraux. Dans cette perspective, des exemples pris dans les pays étrangers nous renseignent utilement d'une part sur la nature du contrôle exercé par l'État sur les pouvoirs publics locaux et d'autre part sur la manière d'exercer ce contrôle.

Les contrôles de la légalité et de l'opportunité des décisions et des actions des municipalités constituent en effet des pratiques qui, depuis une vingtaine d'années, font l'objet de réflexions et de modernisations successives dans presque tous les États de droit, et particulièrement dans les États non fédéraux (donc qualifiés d'unitaires) comme le Québec.

Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité *a posteriori* des actes (c'est-à-dire après l'adoption d'une mesure) constitue la règle dans tous les pays. Il porte sur les libertés que pourraient prendre les pouvoirs publics locaux avec leurs champs de compétence et sanctionne la régularité des procédures suivies. Les contrats ainsi que diverses pièces administratives sont ainsi, entre autres, soumis à ce contrôle. En

revanche, le contrôle de légalité *a priori* est très circonscrit et son usage se restreint.

Ce contrôle de légalité *a priori* (préalable à la prise de décision) présente donc un caractère exceptionnel dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Généralement, on le limite aux actes pris dans certains domaines stigmatisés par la population. C'est le cas par exemple en Allemagne pour les plans d'occupation des sols, pour certains emprunts ou aliénations immobilières ; en Espagne pour les aliénations immobilières les plus importantes, pour certains emprunts et pour la tarification des services locaux ; aux Pays-Bas pour les budgets locaux s'ils sont en déséquilibre, pour la création d'ententes inter municipale, pour les plans d'occupation des sols et pour les principaux contrats octroyés. En outre, en Allemagne depuis les années 1980 et aussi en France depuis 2002, le nombre de cas où pourrait s'appliquer un contrôle *a priori* a été considérablement réduit.

En Italie, un contrôle *a priori* par l'État peut s'exercer uniquement sur les mesures prises par les régions même si leurs autorités sont des personnes élues directement au suffrage universel. Le contrôle *a priori* qui s'exerçait systématiquement sur les actes des municipalités a été supprimé en 1990. De même, en 1992, l'entrée en vigueur des lois néerlandaises sur les communes (municipalités) et sur les provinces (régions) s'est accompagnée d'une quasi-disparition des contrôles *a priori*.

Le contrôle d'opportunité

Le contrôle d'opportunité des actes des municipalités (c'est-à-dire leur pertinence et celle des moyens retenus pour la mise en oeuvre des déci-

sions) est encore plus limité, sinon inexistant, dans la majorité des pays européens, sauf peut-être au Royaume-Uni.

Ainsi, en Espagne, le Tribunal constitutionnel a exclu en 1981 tout contrôle d'opportunité. En Allemagne, le contrôle d'opportunité est circonscrit aux cas où les instances municipales n'exercent pas leurs propres compétences, mais agissent par délégation pour le compte de l'État fédéral ou des Länder (les États fédérés). L'Italie, pour sa part, ne prévoit de contrôle d'opportunité que sur les lois régionales. Le commissaire du gouvernement doit s'assurer qu'elles ne heurtent ni les intérêts de l'État ni ceux des autres régions.

Aux Pays-Bas, le champ du contrôle étatique sur la pertinence des fins et des moyens retenus peut sembler moins restreint. La Constitution, de même que les lois sur les provinces et les entités municipales, prévoient en effet que les décisions des provinces et des communes peuvent être annulées par décret royal non seulement lorsqu'elles sont illégales, mais aussi lorsqu'elles sont contraires à "l'intérêt général". Toutefois, en pratique, ce contrôle d'opportunité n'est pas effectué de façon systématique.

En Grande-Bretagne, le contrôle des actes des collectivités territoriales s'exerce principalement *a posteriori* et constitue bien davantage un contrôle d'opportunité qu'un contrôle de légalité. Cette tendance s'est fortement accentuée depuis les années 1980, notamment avec la création en 1982 de l'Audit Commission for Local Authorities. Les moyens dont celle-ci dispose (contrôles sur pièces et sur place, demande de contrôle judiciaire sur toute décision ou absence de décision d'une municipalité) sont en effet utilisés non pas pour vérifier en premier la légalité des actes, mais pour s'assurer que les pouvoirs locaux fournissent les meilleures prestations au moindre coût.

L'autorité de tutelle

L'Espagne est le seul pays qui a confié le contrôle de légalité des actions des pouvoirs publics locaux aux tribunaux. Pour permettre l'exercice de ce contrôle, la loi de 1985 sur les compétences loca-

les prescrit aux municipalités de remettre aux ministères concernés de l'État une copie ou un extrait de leurs décisions. L'administration peut alors demander à la municipalité l'amendement ou l'annulation volontaire d'un acte qu'elle estime illégal. Elle peut aussi saisir directement le tribunal administratif, seul juge en dernier ressort.

Dans les autres pays étudiés, ce sont des ministères (fonction publique de l'État) qui sont chargés du contrôle des actes des entités locales. Ainsi, en Allemagne, le ministère de l'Intérieur du Land exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales. En Italie, les actes des instances régionales élues sont contrôlés par les ministères concernés et ceux des municipalités par une instance régionale, le Comité régional de contrôle. Il faut noter que les mesures législatives prises par des instances régionales sont contrôlées par un Commissaire du gouvernement, représentant du gouvernement dans la région.

Comparable au modèle transalpin, le modèle français lui est antérieur. Les préfets de la République, incarnant l'État dans les régions et les départements, assurent l'interface avec les représentants élus au suffrage universel des collectivités territoriales (municipalité, départements ou régions). Ils peuvent avoir recours aux tribunaux administratifs en cas de litige sur la légalité des actes. Pour juger de l'opportunité de la gestion des fonds publics par les élus locaux, ils font appel aux Cours régionales des comptes. Aux Pays-Bas, les actes des régions sont contrôlés par le ministère de l'Intérieur et ceux des municipalités par l'exécutif élu à la tête de ces régions.

En Angleterre, il n'existe pas une administration unique responsable du contrôle de légalité général des actes des municipalités. Il faut souligner ici le rôle prépondérant tenu depuis 2001 par l'Office of the deputy Prime minister, placé sous l'autorité directe du premier ministre, et qui, au sein du gouvernement, est chargé de superviser l'administration locale et de coordonner l'action de la dizaine de ministères qui interviennent au palier local. Il agit en outre par l'intermédiaire de l'Audit Commission for Local Authorities, créée en 1982 par la loi sur les finances locales. Les membres de

cette commission, nommés par le gouvernement, s'acquittent de nombreuses fonctions que les autres pays réservent aux instances ministérielles de contrôle.

Au Québec, État unitaire (non fédéral) dont le régime municipal fut fortement influencé à l'origine par le modèle britannique, on peut parler d'un système hybride et relativement peu contraignant en matière de contrôle *a priori* des actes des municipalités. D'une part, le ministre responsable des Affaires municipales peut demander à la commission municipale d'examiner divers actes des municipalités, notamment ceux ayant une incidence financière, dont il a été obligatoirement informé en vertu du Code municipal ou de la Loi des cités et villes. Et ce, avant de faire connaître son autorisation sur l'adoption d'une résolution ou d'un règlement. Dans les domaines où une municipalité agit en fonction d'une loi sous la responsabilité d'un ministère sectoriel (environnement, culture, transport, etc.), elle doit, sous le contrôle du ministère, se conformer à la réglementation associée.

D'autre part, en matière de contrôle *a posteriori* des actes, toutes les municipalités de plus de 100 000 habitants (9 sur 1091) ont l'obligation de nommer un vérificateur général qui doit, dans les limites des ressources octroyées par la municipalité, procéder à un contrôle d'optimisation et d'opportunité des moyens retenus pour mettre en oeuvre les décisions municipales et faire rapport publiquement au Conseil municipal. De plus, prescription inédite et peu connue des Québécois, 50 contribuables peuvent demander et obtenir une vérification spéciale des comptes de la municipalité et exercer un droit de regard sur le choix de ce vérificateur *ad hoc* (article 109 de la Loi sur les cités et villes). Les citoyens des autres municipalités québécoises peuvent compter annuellement sur une simple vérification de conformité des comptes avec le Code municipal.

Ainsi, en matière de contrôle sur les actes des collectivités territoriales, l'Europe continentale a choisi de mettre l'accent sur le contrôle de légalité *a posteriori*. Le champ du contrôle de légalité avant l'adoption des mesures s'est beaucoup réduit depuis une vingtaine d'années et le contrôle d'op-

portunité revêt désormais un caractère exceptionnel. Par ailleurs, l'activité de contrôle s'accompagne en général de nombreux échanges d'information obligatoires entre les autorités locales et leurs tutelles.

La Grande-Bretagne emprunte une autre voie. Le suivi et le contrôle des actes des pouvoirs locaux y demeurent importants et l'on y privilégie un contrôle d'opportunité en amont et en aval des décisions pour mesurer l'efficacité, l'efficience et l'économie des mesures. Au Québec, l'Assemblée nationale réfléchit à un nouveau dessin des compétences municipales et est saisie d'un projet de loi qui abolit la commission municipale et répartit ses responsabilités entre plusieurs intervenants. La modernisation du régime et des pratiques de contrôle adviendra logiquement par la suite, une fois mesurés les impacts, et éventuellement les effets non recherchés, de l'adoption de lois organiques qui fixent en termes plus généraux les champs de compétences des municipalités.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP