

LE CONTRÔLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES *LÄNDER* DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Bases

Le contrôle externe des finances des *Länder* en République fédérale d'Allemagne relève des cours des comptes des *Länder*. C'est là une marque de la structure fédérale de l'État allemand, qui, outre l'État central incarné par la Fédération (*Bund*), se compose de 16 *Länder* qui forment autant d'États fédérés. Ainsi, le caractère d'État est partagé par la Fédération et les *Länder*. La souveraineté étatique des *Länder* est certes limitée sur le fond du fait de la répartition des compétences entre Fédération et *Länder* prévue par la Constitution fédérale, la Loi fondamentale, mais celle-ci ne procède pas de la Fédération. Les *Länder* déterminent eux-mêmes leur constitution. Conformément au principe de séparation de leurs espaces constitutionnels respectifs, la Fédération et les *Länder* sont également autonomes et indépendants pour leur gestion budgétaire. Ainsi, la Fédération, comme chacun des *Länder*, a créé sa propre cour des comptes. La Cour fédérale des comptes traite prioritairement du contrôle de la gestion budgétaire et économique de la Fédération. Les cours des comptes des *Länder* en font de même dans les États fédérés. La Cour fédérale ne possède en revanche aucun droit de surveillance ou d'instruction vis-à-vis des cours des comptes des *Länder* ; celles-ci ne lui sont pas subordonnées.

Les cours des comptes des *Länder* sont institutionnellement garanties par les constitutions des États fédérés. La garantie constitutionnelle se réfère à leur existence en tant qu'institutions, à l'indépendance reconnue de ses membres et à leurs principales attributions. Les pouvoirs des cours des comptes découlent de la Constitution. Le fait qu'elles soient elles-mêmes des organes constitutionnels fait débat, car elles ne disposent pas de pouvoirs réglementaires au sein de l'État et ne participent pas directement au processus de délibération étatique. En leur qualité d'instances de contrôle autonomes et indépendantes, uniquement soumises à la loi, elles ne sont rattachées à aucun des trois pouvoirs de l'État fédéré, mais se situent entre le parlement et le gouvernement, dont elles soutiennent les missions dans une même mesure, sans être pour autant un « organe auxiliaire ». Ce caractère constitutionnel se distingue par la structure de décision collégiale des cours des comptes et par l'indépendance des juges dont bénéficient ses membres en tant que magistrats, deux spécificités dont découlent l'indépendance et la liberté d'instruction de l'ensemble de l'institution.

Néanmoins, avec les prescriptions générales du législateur fédéral en matière de gestion budgétaire, les statuts, les attributions et les procédures des cours des comptes se recourent largement. Les lois sur les cours des comptes et les règlements budgétaires des *Länder* fournissent un certain nombre de précisions à ce sujet.

Attributions des cours des comptes des *Länder*

En vertu des constitutions des États fédérés, les cours des comptes ont pour mission de contrôler les recettes, les dépenses, le patrimoine et les dettes, qui doivent être présentés

par le ministre des finances pour assurer le quitus de la gestion gouvernementale, de même que l'économicité et la régularité de la gestion budgétaire et économique du *Land*, y compris ses patrimoines à affectation spéciale et ses entreprises. Sur le fond, ce mandat constitutionnel coïncide exactement avec le champ d'attribution dévolu à l'administration du *Land*. Ainsi, tous les services publics d'un État fédéré qui réalisent des recettes, produisent des dépenses ou ont une action financière de quelque importance sont soumis au contrôle. Il est exclu que certains domaines échappent au contrôle (principe de couverture complète).

Par ailleurs, les cours des comptes contrôlent aussi :

- les services extérieurs à l'administration (par exemple, lorsque ceux-ci ont reçu des subventions du *Land*, ces contrôles portent sur la régularité et l'économicité de la gestion et l'utilisation des crédits) ;
- les participations du *Land* à des entreprises de droit privé (auxquelles le *Land* participe directement ou indirectement) ;
- la gestion budgétaire et économique des personnes morales de droit public soumises à la surveillance du *Land* ;
- la gestion budgétaire et économique des groupes politiques du Parlement du *Land*.

De même, le contrôle des cours des comptes s'étend à la gestion budgétaire et économique des banques régionales (*Landesbanken*), des établissements de radiodiffusion et chaînes de télévision dépendant du droit du *Land* ou des établissements collectifs de plusieurs *Länder* dépendant d'accords entre des États fédérés.

Certaines cours des comptes sont chargées, à des degrés divers, du contrôle de la gestion budgétaire et économique des collectivités locales communales ; il en est ainsi en Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt et Schleswig-Holstein. En Hesse, Basse-Saxe et en Thuringe, le contrôle externe des communes est confié au président de la cour des comptes. Dans les villes-États de Berlin, Brême et Hambourg, la compétence de la cour des comptes s'étend aussi aux affaires communales. En Bade-Wurtemberg, Bavière et Rhénanie-du-Nord - Westphalie, des entités juridiques indépendantes assument le contrôle des communes tandis que dans les autres *Länder* cette tâche est du ressort des plus hautes autorités du *Land* (ministères).

Parmi les attributions des cours des comptes figure aussi le conseil. À cet égard, il faut distinguer le « conseil non autonome » du « conseil indépendant ». Le propre du conseil non autonome est qu'il est réalisé en lien avec des procédures concrètes de contrôle. Il ne s'agit pas simplement de propositions et recommandations faites dans le cadre des observations du contrôle. L'un de ses buts essentiels est aussi d'échanger, de manière informelle, des idées et des points de vue entre partenaires sur des problèmes actuels, rencontrés par l'administration durant le contrôle. Au cours de cet échange, les cours des comptes peuvent apporter leur expertise et leurs expériences à partir des multiples contrôles qu'elles ont réalisés. C'est là toute autre chose que le conseil indépendant aux parlements, gouvernements et différents ministres, qui intervient en dehors du cadre des procédures concrètes de contrôle, mais qui doit trouver sa légitimité dans des expériences en matière de contrôle. Il s'agit là de questions, mesures et procédures

financières et organisationnelles, qui sont envisagées par le gouvernement ou des ministres du *Land* ou des institutions subordonnées et auxquelles la cour des comptes est priée d'apporter un avis d'expert ou des propositions d'optimisation. Les cours des comptes ne sont en général pas tenues de faire du conseil. Le type et l'étendue de leurs compétences de conseil sont laissés à leur libre appréciation. Elles donnent suite à des demandes dans la mesure où cela est compatible avec leur programme de travail annuel, et ce faisant, elles accordent une attention toute particulière au besoin d'information du parlement et du gouvernement.

Critères de contrôle

Les critères de contrôle des cours des comptes sont non seulement la régularité de l'application des lois et de l'action de l'administration en général – il s'agit donc d'un vaste contrôle de la conformité au droit – mais aussi les impératifs de bonne gestion et d'économie.

Régularité

Par régularité, il faut entendre non seulement l'exactitude comptable mais, de manière plus générale, la conformité légale. Le contrôle cherche à déterminer si l'administration a rempli ses missions de manière régulière et dans les délais en observant les règlements et principes tant matériels que formels. Le contrôle de l'exactitude matérielle prime sur le contrôle des aspects formels et concerne l'exactitude objective de l'action de l'administration, dans la mesure où celle-ci a ou peut avoir des répercussions financières.

Bonne gestion et économie

Le principe de bonne gestion financière implique l'engagement à atteindre le meilleur résultat possible avec les fonds employés (principe de maximisation, de productivité et d'efficacité) ou un certain résultat avec le moins de fonds possible (principe de minimisation). Le principe d'économie fait partie intégrante de la bonne gestion financière et correspond au principe de minimisation. Le principe de bonne gestion, rapporté à la gestion financière des pouvoirs publics, ne doit pas s'entendre dans le sens d'une optimisation du gain. Il est plutôt axé sur la relation la plus favorable entre le but poursuivi – le fait d'assumer une certaine mission publique dans l'intérêt du bien commun – et les fonds employés pour y parvenir.

Le contrôle de bonne gestion financière comprend un contrôle d'efficacité et un contrôle des résultats. L'appréciation de l'opportunité et l'efficacité des organisations administratives nécessite de plus en plus l'application de principes d'économie d'entreprise.

Décisions politiques

L'appréciation des décisions politiques n'est pas du ressort des cours des comptes. Néanmoins, elles contrôlent, sur une base rationnelle, les conditions, les fonds et les répercussions financières de ces décisions. Les cours des comptes ne substituent donc pas leurs propres buts et valeurs à ceux des décideurs démocratiquement légitimés, elles

leur fournissent plutôt des informations et des évaluations, qui doivent les aider à employer parcimonieusement les deniers publics. Les décisions restent réservées aux organes politiquement responsables.

Procédure de contrôle

La procédure de contrôle, qui n'est arrêtée que dans ses grandes lignes par la loi organique sur les principes budgétaires (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) et les règlements budgétaires de chaque *Land*, est laissée au soin des cours des comptes, qui la précisent elles-mêmes dans leurs règlements internes (règlement intérieur, code de pratiques de contrôle).

La procédure de contrôle repose sur le principe de l'indépendance des cours des comptes. Celles-ci décident de leur propre chef de la réalisation de contrôles, de leurs dates et des personnes qui y sont affectées (un auditeur seul ou des groupes d'auditeurs), des moyens alloués, du lieu (avec ou sans relevé sur le terrain) et du type de contrôle (intégral ou par sondage). Elles peuvent limiter certains contrôles ou laisser des comptes non vérifiés et interrompre des contrôles commencés par manque de résultats. En principe, ni le parlement ni le gouvernement du *Land* ne peuvent confier des missions de contrôle à la cour des comptes ou lui donner des instructions pour mener à bien les contrôles. Néanmoins, dans le cadre de leur responsabilité constitutionnelle, les cours des comptes peuvent donner suite aux requêtes de contrôle selon leurs possibilités. Dans certains *Länder* (p. ex. Hesse), les cours des comptes doivent se prononcer si le parlement du *Land* le désire.

Les contrôles des finances a posteriori ne concernent que des procédures achevées. Il n'est toutefois pas nécessaire que les répercussions financières soient déjà apparues, il suffit qu'une mesure, dont l'entité responsable a achevé le processus de décision de la réalisation ou d'un volet clairement identifié, puisse avoir des répercussions financières (on parle alors de « contrôles des mesures arrêtées »). Les contrôles effectués à ce stade permettent de prévenir assez tôt toute action improductive de l'administration. Cela vaut essentiellement pour la réalisation de programmes et de projets relatifs à des travaux de bâtiments et de génie civil.

Les cours des comptes ont le droit de consulter tous les documents qu'elles estiment nécessaires pour remplir leurs missions. Ces documents doivent être présentés à leur demande ou leur être envoyés. Les renseignements demandés doivent être communiqués à elles-mêmes ou à leurs délégués. Le devoir d'information s'étend également aux données électroniques ainsi qu'à leur consultation automatisée. En principe, ni le domaine protégé de délibération et de décision interne de l'exécutif, ni les postes protégés par des droits fondamentaux, ni certaines dispositions relatives à la confidentialité et au maintien du secret ne peuvent a priori s'opposer à ce droit de consultation et de communication des documents.

Les contrôles se déroulent selon le programme de vérification de la cour des comptes, lequel est généralement défini un an à l'avance. Le contrôle est précédé d'une notification d'ouverture de contrôle adressée à l'instance concernée. Si nécessaire, les objectifs du contrôle sont explicités au cours d'une réunion préparatoire. Après l'instruction proprement dite se déroule normalement une réunion finale durant laquelle l'entité contrôlée a l'occasion de prendre position. Les communications de contrôle sont

ensuite envoyées à l'administration pour avis, afin que le contenu établi soit traité de manière exhaustive et que son appréciation puisse être soutenue par la cour des comptes. L'entité contrôlée doit au moins se prononcer sur la pertinence des faits relevés et, éventuellement, indiquer si elle fait siennes les appréciations et conclusions de la cour des comptes. Ce n'est qu'après cette réponse que la cour des comptes rend ses observations finales.

La procédure de contrôle est fondamentalement une procédure interne commune à la cour des comptes et à l'entité contrôlée. La cour des comptes décide seule de l'opportunité de communiquer les résultats de ses contrôles à d'autres instances. Ce faisant, elle doit tenir compte du caractère provisoire de ces informations, de l'intérêt justifié de l'instance contrôlée à prendre position et de l'évaluation de ces réponses, des intérêts de tiers à protéger et, enfin et surtout, du fait que son processus de prise de décision puisse être affecté par un débat public ou parlementaire prématuré. Dans le secteur communal, les autorités de surveillance – du reste, les autorités de niveau supérieur – reçoivent régulièrement des exemplaires des communications de contrôle. Enfin, la cour des comptes communique les résultats présentant une importance fondamentale ou considérable au ministre des finances du Land.

Pour mettre en œuvre ses demandes, la cour des comptes ne peut prendre aucune prescription ni aucune sanction. Il incombe aux entités contrôlées et, le cas échéant, à l'autorité de surveillance, de tirer les conséquences des résultats de contrôle, en vertu du droit en vigueur. Si des erreurs dans l'action de l'administration ont entraîné des préjudices, elles doivent examiner les possibilités juridiques de réparation et faire valoir des droits. Lorsque des collectivités communales ont été contrôlées, les autorités de surveillance doivent suivre attentivement l'éclaircissement des points relevés dans les observations.

Rapport annuel, procédure de quitus

La cour des comptes synthétise dans un rapport annuel (parfois appelé « Remarques de la cour des comptes ») les résultats de ses contrôles, dans la mesure où ceux-ci sont importants pour le quitus de la gestion gouvernementale. Cela recouvre toutes les opérations qui touchent à la responsabilité du gouvernement du *Land*, que ce soit simplement sa compétence de surveillance ou son droit d'initiative légale, ou qui peuvent avoir des répercussions financières pour le *Land*.

Le rapport annuel est adressé au gouvernement et au parlement du *Land* avant de paraître sous la forme d'une publication parlementaire. Pour le rendre accessible au grand public, celui-ci est ensuite présenté par la cour des comptes lors d'une conférence de presse.

Le rapport annuel n'est ni un rapport de reddition des comptes ni un rapport d'activités ; en vertu de la Constitution de l'État fédéré, il forme la base de la procédure parlementaire relative au quitus du gouvernement du *Land*. La décision du parlement du *Land* relative au quitus est préparée au sein de commissions parlementaires. La décision ne se limite pas à la question de quitus ; dans la pratique parlementaire des États fédérés, il s'est développé une forme de résolution, qui permet de conditionner la décision de quitus à des injonctions concrètes à destination du gouvernement du *Land*, pouvant aller

dans certains cas jusqu'à la désapprobation. Le parlement est ainsi en mesure d'influencer les décisions du gouvernement d'une manière flexible et efficace.

Composition, organisation, personnel et dotation financière

Les cours des comptes se composent d'organes de décision à caractère collégial, de collaborateurs chargés des contrôles et de la préparation des décisions ainsi que de personnel administratif et auxiliaire.

L'organe de décision est appelé « collège » (Bavière, Berlin, Brandebourg, Hambourg, Brême, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Saxe) ou « sénat » (Bade-Wurtemberg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Thuringe). Il comprend un président, un vice-président ainsi que d'autres fonctionnaires qui ont été désignés spécifiquement comme membres de l'organe de décision. Il compte entre quatre membres (Brême) et seize membres (Bavière).

Les modalités de désignation du président varient d'un *Land* à l'autre. Le droit de proposition du président et, parfois aussi, du vice-président, est détenu dans la majorité des *Länder* par le gouvernement ou le chef du gouvernement. Dans certains États fédérés, ce droit relève du président ou du comité des doyens du parlement du *Land*. Le droit de nomination du président est tout aussi diversifié. Les présidents, et parfois les vice-présidents, sont élus par le parlement, et pour cela une majorité des deux-tiers est requise dans certains *Länder*.

La nomination des autres membres s'effectue en Brandebourg, à Brême, Hambourg, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Sarre par un vote du parlement ; en Saxe-Anhalt, avec l'approbation du parlement et ailleurs, le plus souvent, par le chef du gouvernement. Le président et l'organe de décision collégial de la cour des comptes participent à leur désignation de diverses manières. En Rhénanie-Palatinat, par exemple, le président de la cour des comptes propose les candidats après audition du collègue (dans la pratique, la proposition effectuée après appel à candidatures national est retenue par le chef du gouvernement régional). Dans certains *Länder*, la sélection est précédée d'un vote au niveau politique. Le mandat des autres membres s'achève à l'âge de la retraite (actuellement à 65 ans révolus).

Le mandat du président en Bavière, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Saxe-Anhalt, Saxe, Schleswig-Holstein et Thuringe dure douze ans, tout comme celui du vice-président en Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein et Thuringe. Le président et le vice-président ne peuvent pas prétendre à un nouveau mandat. Par ailleurs, le mandat de président et de vice-président s'achève à l'âge de la retraite (actuellement à 65 ans révolus, sauf dans certains *Länder*, comme la Saxe, lequel applique l'âge de 67 ans révolus).

Les cours des comptes sont structurées en divisions / secteurs de contrôle, qui sont dirigés par des membres du collège et dont les compétences sont organisées en fonction des sujets à traiter. En outre, elles comptent une unité d'organisation centrale (division présidentielle ou bureau présidentiel), chargée de la gestion de la cour des comptes. Dans les *Länder* de Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Rhénanie-du-Nord-Westphalie,

Saxe et Thuringe, les cours des comptes chapeautent des autorités qui assument des missions de contrôle des finances publiques sous leur surveillance et droit d'instruction. Parfois, les cours des comptes mettent en place des bureaux externes.

Les cours des comptes doivent disposer du personnel nécessaire à l'exercice de leurs attributions. Les collaborateurs du service de contrôle ainsi que le personnel administratif et auxiliaire sont nommés généralement par le président de la cour des comptes mais, parfois, s'agissant de hauts-fonctionnaires, aussi par le chef du gouvernement du *Land*, sur proposition du président de la Cour.

Les crédits et le tableau des effectifs d'une cour des comptes forment une partie distincte du budget régional. Si le gouvernement du *Land* s'écarte de la prévision budgétaire de la cour des comptes lors de l'élaboration du budget, des estimations divergentes peuvent être présentées au parlement par le président de la cour des comptes. L'exécution de son budget et la gestion du tableau des effectifs intégré est du seul ressort de la cour des comptes sous la responsabilité de son président, mais le parlement du *Land* y exerce un certain contrôle tout en respectant l'indépendance de la cour. Le parlement régional décide aussi du quitus du président de la cour des comptes par décision spéciale.

Principe de collégialité

Les décisions ne concernant pas le personnel et la gestion propre de la cour des comptes incombent au collègue. Normalement, les décisions qui ne revêtent pas une importance fondamentale sont confiées à un collègue restreint, composé de deux ou trois membres, avec par exemple le président et le responsable du secteur de contrôle. Le collègue au complet statue sur le rapport annuel, la planification des contrôles, les autres questions de grande importance et les cas de conflit.

Coopération des cours des comptes

Compte tenu des imbrications de compétences entre État fédéral et les États fédérés, mais aussi en matière de responsabilité sur les divers dossiers et financements publics, il existe de nombreux points de contact entre la Cour fédérale des comptes et les cours des comptes des *Länder*. S'il arrive que la Cour fédérale des comptes ou la cour des comptes d'un *Land*, ou même les cours des comptes de plusieurs *Länder*, soient compétentes pour un contrôle, ce dernier doit en principe être réalisé conjointement. De par la Constitution, une cour des comptes est autorisée à déléguer, par convention, des tâches de contrôle à une autre cour des comptes ou à en assumer pour le compte de cette dernière. L'objectif de ces conventions est d'éviter des doubles contrôles – même si ceux-ci ne concernent que des pans d'un secteur – et d'empêcher que des domaines échappent à tout audit.

Pour assurer la coordination, une Conférence des Présidents des cours des comptes fédérale et régionales (*Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*) se réunit deux fois par an, avec pour missions :

- d'assurer la circulation de l'information, l'échange d'expériences et de méthodes de contrôle,
- d'unifier dans la mesure du possible les opinions concernant le contrôle des finances,
- d'harmoniser les processus de contrôle d'intérêt général concernant plusieurs cours des comptes,
- de préparer des conventions de contrôle,
- de débattre de questions d'intérêt général pour les cours des comptes et de promouvoir des actions communes de formation continue,
- d'assurer la représentation extérieure des cours des comptes.

Il n'en reste pas moins que les cours des comptes remplissent leur mission de façon autonome et indépendante. Les délibérations au sein de la Conférence des Présidents, de même que l'échange de vues et d'expériences, sont soutenus par des comités de travail – actuellement au nombre de dix – établis en fonction des sujets (p. ex. personnel, radiodiffusion et télévision, droit budgétaire, et questions de principe). En outre, les travaux préparatoires de ces comités permettent fréquemment de présenter les intérêts communs des cours des comptes aux gouvernements et au public de manière fondée et ciblée et de donner des impulsions à des évolutions et décisions nécessaires.

Outre le membre allemand de la Cour des comptes européenne, le directeur du Contrôle fédéral des finances de la Suisse et le président de la Cour des comptes autrichienne participent régulièrement à la Conférence.