



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**La coopération intercommunale en République
tchèque**

Mémoire présenté par
M. Martin SLABENAK

Sous la direction de :
M. Robert HERTZOG
Professeur à l'IEP de Strasbourg

Février 2005

Introduction	3
1. Le besoin de créer un établissement public de coopération intercommunale	5
1.1. La nécessité de coopération.....	5
1.1.1. La décomposition du paysage communal	5
L'emiettement des zones rurales	6
L'intégration des espaces urbains	8
1.1.2. La fragilisation des communes.....	10
Les nouvelles logiques de développement économique	10
Le renforcement des compétences	12
1.1.3. L'impulsion européenne.....	14
La nécessité de promouvoir le développement des espaces ruraux	14
La nécessité de renforcer l'autonomie locale.....	17
1.2. L'imperfection des formes de coopération intercommunale existantes.....	20
1.2.1. Une approche initiale	20
Droit de sortir d'un cadre unique	20
Possibilité d'opter pour un modèle public.....	23
1.2.2. La réforme insuffisante de l'an 2000	25
Les lacunes de la nouvelle Loi sur les communes	26
L'unique dérogation pour le milieu urbain: La ville de Prague	28
2. Un premier pas : la communauté de communes	31
2.1. Une structure créée par les communes.....	31
2.1.1. L'expression de la volonté des communes.....	31
Le choix des communes	31
Une optique contractuelle.....	33
2.1.2. Les statuts acceptés par l'Etat	37
Une multitude des formes	37
Un partage des compétences	39
2.2. Une communauté au service des communes.....	43
2.2.1. L'action communautaire	43
Les moyens de l'action.....	43
Le contrôle de l'action.....	46
2.2.2. Des avantages financiers	47
De nouvelles recettes.....	47
Une procédure budgétaire communale.....	50

Conclusion.....	52
Bibliographie.....	54
Les personnes rencontrées.....	57

Introduction

Après des années d'hésitation et de réformes sans de vraies conceptions, la République tchèque s'apprête prochainement de réformer la loi en vigueur qui régie la coopération intercommunale. Elle devrait désormais comprendre plus de contraintes pour les communes et garantir par ce biais une meilleure gestion de la structure intercommunale par les citoyens. Dans cette perspective, les expériences françaises de la mise en place de l'intercommunalité ne peuvent que servir d'exemple.

Le système actuellement en place est le produit de l'approche du fait communal des années 90. Les communes, alors seules collectivités décentralisées, sont devenues symboles du changement de régime politique en République tchèque. A ce titre elles incarnent l'approchement de l'administration aux administrés et l'opposition au pouvoir de l'Etat, longtemps trop important. Les communes deviennent rapidement très influentes, leur nombre et leurs compétences augmentent alors que la taille moyenne diminue.

Toutefois, les raisons de la mise en place d'une législation régissant la coopération intercommunale ne sont pas les mêmes qu'en France. Le nombre de communes n'est pas jugé comme excessif et contraire aux nouvelles exigences économiques et politiques qui se présentent devant les communes d'aujourd'hui. L'inspiration est venue de l'extérieur, essentiellement du Conseil de l'Europe, ainsi que des communes elles-même qui éprouvaient un réel besoin de coopération sur des projets précis.

La fusion des communes n'étant pas à l'ordre du jour, la seule possibilité pour pallier des difficultés réelles, rencontrées par des communes au cours de l'exercice de leurs devoirs, devient la coopération. Partant du principe que les communes seront les plus compétentes pour déterminer les modalités de la coopération, l'Etat met en place un système intercommunal, laissant aux communes une liberté importante. Cette liberté s'étend de la détermination de l'objet de la coopération jusqu'au choix de la législation qui régira la nouvelle structure.

La réforme de l'intercommunalité tchèque qui se prépare actuellement au Ministère de l'Intérieur et qui sera peut-être inspiré par ce mémoire tend de refléter les besoins des citoyens et la nécessité d'un exercice équitable des compétences communales. Compte tenu des

ressemblances entre le paysage communal tchèque et le paysage communal français, le modèle français pourrait servir d'exemple pour cette réforme. Aussi, dans la perspective d'une vision européenne unique du développement local et de l'aménagement du territoire, une harmonisation de collectivités territoriale sera nécessaire.

En conséquence le présent mémoire a pour objectif de décrire le système de la coopération intercommunale en République tchèque avec un regard critique partant des expériences françaises et cherchant à s'en inspirer. Suivant l'évolution de l'approche du sujet de l'intercommunalité, on s'aperçoit qu'à l'heure actuelle, la création de la notion d'établissement public de coopération intercommunal est devenue nécessaire (Première partie), même si des pas considérables, mais toujours insuffisants ont été fait par la création de la communauté de communes (Deuxième partie).

1. Le besoin de créer un établissement public de coopération intercommunale

Dès que les communes ont retrouvé leur indépendance par rapport à l'autorité de l'Etat, au début des années 1990, elles ont éprouvé le besoin de coopérer pour mieux gérer les obligations qu'elles avaient envers les citoyens.

Les formes de la coopération ont progressivement mûri jusqu'à retrouver leur place dans les textes législatifs qui fixent leur forme légale. Ces textes sont cependant toujours insuffisants car ils n'obligent pas les communes à créer un établissement public au service des citoyens.

1.1. La nécessité de coopération

Pour des raisons objectives, la République tchèque se retrouve aujourd'hui, comme la France hier, devant la multiplicité excessive des communes. De plus, les communes font face à de nouvelles exigences qui fragilisent les plus petites d'entre elles.

Comme en France, il n'existe pas en République tchèque une possibilité de mettre en cause la légitimité du maire et de la commune, garants de la démocratie de proximité. La volonté politique dans le sens d'une redéfinition de la carte communale n'existe pas. En l'absence d'une rationalisation de la carte communale, visant la fusion des communes, le recours à la coopération permet de limiter les effets de l'émiettement. De plus l'impulsion européenne et des modèles de coopération étrangers devraient faciliter l'appropriation de cet instrument par la société tchèque.

1.1.1. La décomposition du paysage communal

La décomposition du paysage communal a des causes et conséquences différentes en milieu rural et en milieu urbain. Le milieu rural a connu une décomposition, tandis que le milieu urbain a été contraint de fusionner.

L'émiettement des zones rurales

Le développement économique et le découpage du territoire en un grand nombre de communes obéissent à des logiques différentes. Cette divergence fragilise les communes rurales. La République tchèque, comme la France, n'a pas su réaliser la réforme de la carte communale visant à donner aux communes les moyens de maîtriser le développement économique et l'aménagement de leur territoire.

L'émiettement du territoire communal tchèque trouve son origine dans l'histoire du pays. L'empire Habsbourg, comme l'empire Austro-hongrois, profondément basés sur la religion catholique et ayant des relations privilégiées avec l'Eglise, ont suscité dès le XVIII^{ème} siècle la création de communes sur la base des paroisses existantes. L'Etat tchécoslovaque a, en 1918 repris ce modèle et n'a entrepris de réformes que bien plus tard avec l'arrivée au pouvoir du parti communiste. Le nouveau régime avait pour ambition de changer la face du paysage tchécoslovaque. Il a réussi à réduire le nombre de municipalités entre 1950 et 1980 de plus de 50%.

La nouvelle vision du paysage communale a laissé des traces dévastatrices dans la société rurale. La création des coopératives agricoles qui ont remplacé les agriculteurs privés a abouti à la mise en cause des relations traditionnelles dans les communes rurales. Les communes ont perdu leur autonomie et les habitants ont perdu la possibilité d'exprimer leur volonté. Désormais toutes les affaires sont gérées au niveau central.

De ce niveau central sont arrivées les réformes qui ont été marquées dans le secteur rural par une inspiration peu soucieuse des intérêts communaux. Elles se sont inspirées du modèle allemand de « Kreise » et pour des raisons de meilleure gestion elles ont eu pour but de fusionner les communes. La fusion s'effectuait autours d'une commune, jugée la plus importante et dénommée désormais « commune centrale ». Dans les autres communes, un habitant a été désigné pour représenter sa commune et pour gérer les affaires de son village.

Tableau 1. : La division administrative de la République tchèque et le nombre d'habitants

Année	Nombre			
	Population	Régions	Districts	Communes
1921	10 087 570	15	.	11 417
1930	10 674 386	.	329	11 768
1947	8 762 361	.	331	11 695
1950	8 896 133	14	180	11 459
1961	9 571 531	8	75	8 726
1970	9 807 697	8	75	7 509
1980	10 291 927	8	75	4 778
1991	10 298 731	8	75	5 768
2001	10 230 060	14	76	6 258

Source : Cesky statisticky urad (<http://www.czso.cz>)

Le changement de régime politique en Tchécoslovaquie en 1989 a apporté en réaction à un pouvoir trop centralisé une vague de libéralisme et une volonté décentralisatrice. Les habitants des communes se sont vus restituer leur droit d'élire leurs représentants communaux et municipaux ainsi que leur droit de décider du sort de leurs villages et villes. De nombreuses communes rurales ont ainsi retrouvé l'indépendance à l'égard des communes centrales. Même si l'éclatement des super communes n'est pas arrivé jusqu'au stade de l'avant réforme, l'émiettement du territoire communal comparable à celui connu en France a été atteint.

La décomposition territoriale s'est poursuivie en République tchèque pendant les années 90 accompagnée d'un sentiment de liberté retrouvée. Le nombre de communes a en conséquence augmenté de 10% entre 1991 et 2004. En 1991 il y avait près de 5800 communes et en 2004, près de 6300.

La situation est comparable à celle connue en France, mais beaucoup moins à celle connue dans d'autres pays d'Europe occidentale pouvant servir d'exemple. Si en France on compte aujourd'hui près de 32 600 communes pour 59 millions d'habitants, soit en moyenne 1800 habitants par commune, on compte en République tchèque actuellement près de 6300 communes pour une population dépassant légèrement les 10 millions d'habitants, soit 1600 habitants par commune. Au contraire la taille moyenne des communes en Europe est bien plus supérieure à ces chiffres : 7190 pour les communes italiennes, 16890 pour les communes belges et 7050 pour les communes allemandes.

On peut également constater une ressemblance quant à la quantité élevée des petites communes. Environ 13,5% de la population française vit dans une commune dont le nombre d'habitants est inférieur à 700 contre 12,5 en République tchèque. 89% de communes françaises (32 000) et 90% de communes tchèques (5 634) ont moins de 2000 habitants, ce qui ne représentent que 25% de la population en France et 26% en République tchèque.

L'intégration des espaces urbains

Comme dans tous les pays d'Europe, on observe en République tchèque une urbanisation de la population dès le début du XXème Siècle. Deux phénomènes liés sont à noter : une forte augmentation de la population urbaine et une fusion des agglomérations.

Les villes principales, alors centres industriels ont su attirer un grand nombre de personnes venues chercher un emploi. Ainsi dans certaines villes tchèques, on observe que le nombre d'habitants a doublé entre 1910 et 1981. Cependant si on compte aujourd'hui 5 villes ayant plus de 100 000 habitants et 3 villes ayant plus de 300 000 habitants, c'est aussi parce que des réformes sensibles ont été entreprises pour consolider le milieu urbain.

Tableau 2. Evolution du nombre d'habitants des plus grandes villes (dans les frontières actuelles)

Année	Nombre d'habitants							
	Praha	Brno	Ostrava	Plzeň	Olomouc	Liberec	České Budějovice	Hradec Králové
1880	314 442	109 339	39 859	41 090	32 778	42 110	25 067	13 661
1890	397 268	133 607	65 850	54 534	36 531	48 397	31 149	14 127
1900	514 345	163 567	120 640	79 063	44 740	57 092	44 266	17 390
1910	616 631	201 505	156 316	97 074	51 071	65 021	52 896	21 827
1921	676 663	227 313	172 437	119 335	57 206	67 442	58 874	28 759
1930	848 823	271 521	186 545	130 589	66 440	76 181	60 225	37 519
1950	932 659	248 946	183 662	124 339	63 878	56 898	56 832	44 809
1957	978 634	306 371	199 206	134 273	73 899	66 796	64 104	55 250
1965	1 025 240	329 634	264 635	141 299	76 570	70 577	70 131	61 625
1981	1 182 294	371 376	322 110	170 957	102 418	97 616	90 477	95 529
2000	1 181 126	381 862	320 041	166 759	102 702	99 155	98 186	98 080
2002	1 161 938	370 505	314 102	163 791	101 624	97 677	95 986	95 755

Source : Cesky statisticky urad (<http://www.czso.cz>)

Dès la fin des années 20 une fusion des agglomérations a été entreprise par le pouvoir central et par les communes elles-mêmes. La fusion s'est généralisée au même moment que celle des communes rurales. Les communes satellites des villes centrales d'agglomération ont été rattachées à ces centres. Leur administration communale a été remplacée par une administration d'arrondissement, parfois d'un ressort territorial différent.

Tableau 3 : Les étapes de la fusion des villes (exemple de la ville d'Ostrava)

Année	Nombre d'habitants dans la commune initiale	Nombre de communes fusionnées	Nombre d'habitants de la ville après la fusion
1924	41 765	6	197 319
1941	47 000	18	228 254
1957	47 186	22	216 289
1960	46 338	24	237 768
1976	47 560	33	252 694

Source : web de la ville d'Ostrava (<http://www.mmo.cz>)

Après la révolution de 1989 les grandes villes ont su, à quelques exceptions près, garder leurs arrondissements grâce à un désintérêt de la population de se détacher. Les agglomérations comme on en connaît en France n'existent donc pas car elles sont absorbées par la ville elle-même.

Toutefois, même ici, on peut observer une volonté décentralisatrice avec la création, en 1990 de 13 « villes statutaires. Ces villes sont dotées de compétences particulières et ont désormais la possibilité, par les statuts votés en conseil municipal, de créer des arrondissements et de gérer leurs compétences.

1.1.2. La fragilisation des communes

L'Etat, souhaitant rapprocher l'exercice du service public au plus proche des administrés transfère de nombreuses compétences au niveau communal. Cette décentralisation, accompagné de nouveaux défis économiques dans un monde de plus en plus globalisé fragilise les communes.

Les nouvelles logiques de développement économique

Le développement économique et le découpage du territoire en un grand nombre de communes obéissent à des logiques différentes. Cette divergence fragilise essentiellement les communes rurales. A l'inverse de nombreux pays européens, la République tchèque, comme la France n'ont pas pu réaliser la réforme de la carte communale visant à donner aux communes les moyens de maîtriser le développement économique et l'aménagement de leur territoire.

Jusqu'au changement du régime en Tchécoslovaquie, le développement économique était pour une grande partie lié au territoire local. L'économie rurale s'appuyait pour une grande partie sur une main d'œuvre des marchés locaux. Le cadre de la vie économique correspondait aux découpages communal et cantonal.

L'arrivée de l'économie de marché et les progrès des moyens de communication ont permis la création de marchés nationaux et internationaux intégrés. La décision d'implantation de l'entrepreneur est de moins en moins fonction du marché micro-local, et d'avantage d'autres facteurs : proximité des réseaux de communication, niveau de formation de la main d'œuvre, stratégie de développement. Conformément à la mobilité des facteurs de production, les communes doivent mettre en oeuvre des moyens croissants pour maîtriser le développement économique. Le développement économique devient donc autonome par rapport au découpage administratif.

De plus on se rend compte progressivement que les communes ont des difficultés à assumer l'intégralité de leurs compétences, car au-delà des compétences traditionnelles, les communes se sont vues attribuer des compétences d'intervention économique pour mieux maîtriser les effets du développement économique. On constate une réelle discordance entre facultés légales et capacités techniques et financières des communes. Les petites communes ne disposent pas en principe des moyens suffisants pour assurer les services répondant aux besoins des administrés. Dans de nombreux cas, les communes ne sont pas aptes à choisir parmi leurs citoyens ceux qui assureraient les fonctions d'élus dans le conseil communal.

Les besoins en équipement et en aménagement de l'espace ont suscité à partir des années soixante une réflexion, dans la plupart des pays européens, sur la notion d'optimum dimensionnel communal, c'est à dire sur la taille et les moyens budgétaires susceptibles de permettre la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement. Les choix de taille opérés dans certains Länder allemands ont fait correspondre à des types de services des entités territoriales de taille différente : les équipements tels que les lycées et les piscines relèvent de pôles d'attraction d'au moins 30 000 habitants, tandis que les communes plus petites, de 8 000 habitants au moins ont vocation à offrir des services de base. L'absence d'une telle convergence entre les périmètres d'action des responsables locaux et les périmètres de développement en République tchèque, comme en France, conduit à la fragilisation des communes rurales.

Le renforcement des compétences

Le renforcement de l'autonomie à un échelon le plus près des administrés possible a été une des premières revendications après la recréation des communes en 1990. La commune est devenue un centre et une base incontournable et le législateur l'a doté de compétences larges. La coopération entre communes s'est montrée progressivement comme une nécessité.

Par ailleurs, deux associations sont nées pour défendre les intérêts des collectivités : l'Association des villes et communes (SMO) et l'Association des régions (SK). Le SMO a été créé comme une association des communes, qui sont libres de choisir si elles y adhèrent. En conséquence le SMO ne représente que 60% des communes et parmi ses membres manquent essentiellement les petites communes rurales. En revanche le SK, ayant la même forme juridique rassemble la totalité des régions. Le SK a été créé conformément à la nouvelle Loi sur les régions qui permet aux régions de s'associer et de créer des structures interrégionales pour défendre leurs intérêts communs.

Les communes disposent depuis 1990¹ de deux types de compétences : les compétences propres, donc décentralisées, et les compétences déléguées, donc déconcentrées. En terme de compétences déléguées les communes exercent une partie des prérogatives de l'Etat au nom de celui-ci. Le législateur a jugé en cette époque nécessaire de rapprocher l'exercice de l'administration de l'Etat de ses usagers. La déconcentration avait donc lieu, entre 1990 et 2000, sur cet échelon territorial et organisationnel: Etat (ministère etc.), région² (Direction de la police, de l'armée, certains tribunaux), district (bureau du district), commune (bureau communal). En revanche le processus de décentralisation introduit en 1990 les communes comme des collectivités territoriales uniques. La constitution de 1993 prévoit l'existence de collectivités territoriales de ressort régional, leur mise en oeuvre n'a cependant été effective qu'en l'an 2000.

La volonté de rompre avec le système mise en place par l'ancien régime est également à l'origine de la gigantesque réforme de l'administration publique qui a été entreprise en

¹ Depuis l'entrée en vigueur de la Loi N. 367/1990 du 4 septembre 1990 sur les communes

² Il s'agit des régions créées par la loi N. 36/1960 qui compte tenu de l'époque de son vote ne prévoyait pas la décentralisation. Les régions ainsi constituées continuent à exister mais uniquement comme ressorts territoriaux pour certaines administrations (ex: armée) ou juridictions.

République tchèque vers la fin des années 90. En juin 1999 le Parlement a voté la conception gouvernementale de la réforme administrative tentant de renforcer les collectivités locales existantes (les communes) et à en créer d'autres (les régions)³ en supprimant le bureau du district.⁴ Les compétences de ces bureaux ont été partagées entre le bureau de la région et les communes. Pour cela les communes ont été réparties en trois catégories⁵ :

- Commune de première catégorie qui exerce les mêmes compétences déléguées que celles existant avant l'entrée en vigueur de la loi sur son territoire
- Commune de deuxième catégorie qui exerce les compétences de la commune de première catégorie sur son territoire et certaines compétences des anciens bureaux de district sur le territoire d'autres communes de première catégorie
- Commune de troisième catégorie qui exerce les compétences de la commune de première catégorie sur son territoire et certaines compétences des anciens bureaux de district sur le territoire d'autres communes de première catégorie ainsi que d'autres compétences de l'ancien bureau du district sur plusieurs communes de deuxième catégorie.

Les régions⁶ ont été construites sur la même base que les communes (de première catégorie). Elles ont aussi des compétences déléguées et des compétences propres. En termes de déconcentration on parle donc du bureau de la région, avec à sa tête un directeur nommé par le ministre de l'Intérieur, et en termes de la décentralisation, on utilise la dénomination de la collectivité : la région, avec à sa tête le président de la région. Toutefois la répartition organisationnelle n'est pas plus claire que celle des communes, car le bureau de la région comme le bureau communal sont à la fois l'organe exécutif de la collectivité.

On peut, à juste titre, s'interroger sur l'utilité de ces réformes qui voulaient rapprocher l'administration des administrés et renforcer les collectivités locales mais qui ont finalement mené à une confusion entre les pouvoirs décentralisés et les compétences déconcentrées. De

³ Même si elles sont déjà mentionnées dans la Constitution et créées en 1997, les lois nécessaires pour leur fonctionnement n'ont été votées qu'en 2000.

⁴ Le bureau du distrikt est un organe dont la mission est comparable à celle d'une préfecture en France. Il exerce des compétences de l'Etat dans le district.

⁵ Loi N. 314/2002

⁶ Loi N. 129/2000 du 12 novembre 2000 sur les régions

nombreuses voix demandaient à ce qu'on donne des compétences déléguées des communes de deuxième ou de troisième catégorie aux communautés créées préalablement. En l'état actuel des choses, si dans le futur le législateur décide enfin de réduire le nombre de communes, il va devoir soit espérer que les communes coopéreront et créeront des communautés dans les mêmes frontières que celles des communes de deuxième ou troisième catégorie, soit la réduction du nombre des communes procédera de manière autoritaire, sans respect des frontières des communautés, suivant la répartition des compétences déléguées.

En résumé en 2000 certaines communes ont reçu de nouvelles charges. La tutelle directe de l'Etat a disparu, remplacée par celle des régions, moins préoccupées par les affaires communales. Les communes ont renforcé leur position face à l'Etat qui devient plus dépendant de leurs services. Enfin à l'approche de l'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne et la création de programmes de développement local tant au niveau européen qu'au niveau national représentait pour les communes un nouveau défi. Elles ont compris que pour être autonome et efficace, il faut coopérer.

1.1.3. L'impulsion européenne

L'approchement de la Communauté européenne, ainsi que l'entrée dans le Conseil de l'Europe ont représenté une forte impulsion des changements en République tchèque. Une nouvelle vision de l'aménagement du territoire a apporté une nouvelle approche du milieu rural. Les pays de l'Europe occidentale ont pu partager leurs expériences de renforcement de l'autonomie locale.

La nécessité de promouvoir le développement des espaces ruraux

Avec le changement du régime politique, entraînant de nouveaux enjeux politiques et économiques pour le développement local, et avec l'approchement de l'Union européenne, l'Etat tchèque a dû repenser sa vision de l'aménagement du territoire. Il s'est fixé, en conformité avec la politique européenne, comme objectif : 1. la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré 2. la promotion de schémas de transports et de communication intégrés favorisant un accès équivalent aux infrastructures et au savoir sur

l'ensemble du territoire de l'Union européenne, 3. le développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Le milieu rural, défavorisé par le régime communiste, cherche actuellement à se développer. L'Etat ainsi que l'Union européenne créent des structures destinées à la sauvegarde de son patrimoine. Le développement rural et urbain doit cependant être mené en étroite coordination.

Les zones rurales sont souvent confrontées à la marginalisation due notamment à la possible addition de contraintes telles que l'éloignement des grandes métropoles, les rigueurs climatiques, un faible taux de population et d'équipement en infrastructure ou un manque de diversification économique en raison du poids excessif de l'agriculture. Problèmes et richesses de l'environnement se confrontent et démontrent la nécessaire protection des ressources naturelles et des écosystèmes ainsi que les possibilités d'en exploiter différemment les potentiels économiques (tourisme vert et culturel, diversification agricole).

Vivre et produire à la campagne n'est pas contraire en soi à un développement économique compétitif ni à la croissance de l'emploi. De nature très diverse, les territoires ruraux ont achevé ou ont amorcé leur reconversion afin de résoudre leurs faiblesses structurelles et de se concentrer sur un développement endogène. Pour faire face à une faible population et à une utilisation essentiellement agricole des sols, les territoires ruraux doivent en effet diversifier leurs activités en fondant leurs stratégies sur leurs spécificités et besoins propres. La redécouverte de la multifonctionnalité d'une agriculture orientée vers la qualité (sécurité alimentaire, produits du terroir, tourisme vert, valorisation du patrimoine et des paysages, utilisation des énergies renouvelables), le développement d'activités liées aux nouvelles technologies de l'information et l'échange d'expériences sur des thématiques ciblées permettront aux territoires ruraux d'exploiter au mieux leur potentiel de développement.

Par ailleurs, la réflexion sur un nouveau partenariat ville/campagne mis en place au niveau européen aurait pour but de promouvoir une approche intégrée à l'échelle d'une région et de résoudre ensemble des difficultés insurmontables de manière séparée. Ce partenariat permettrait de définir des options originales de développement. Il serait en mesure d'assurer le maintien d'une offre de base en matière de services et de transports publics ainsi qu'une

amélioration efficace de la planification du sol. Il favoriserait l'échange d'expériences à travers des réseaux de coopération associant autorités locales et entreprises urbaines et rurales.

Face aux perspectives d'une intégration croissante des économies nationales au sein du marché intérieur européen et dans l'économie mondiale, le modèle préconisé de développement polycentrique permettrait d'éviter une concentration excessive de la population et de la puissance économique, politique, financière dans une seule zone dynamique. Le développement d'une structure urbaine relativement décentralisée valoriserait le potentiel de toutes les régions européennes et, par-là, sera à même de réduire les disparités régionales.

Si elles ne peuvent à elles seules atteindre les objectifs de la cohésion économique et sociale, les infrastructures de transports et de télécommunication sont néanmoins des outils importants. Elles permettent en effet les interconnexions entre les territoires, et particulièrement entre les zones centrales et périphériques et les centres urbains et l'arrière-pays environnant.

L'extension future des réseaux transeuropéens devrait se conformer au concept de développement polycentrique. Il faudrait assurer en priorité la desserte des zones économiques d'intégration mondiale une fois désignées, d'accorder une grande attention aux régions à handicap géographique ainsi qu'aux liaisons secondaires internes aux régions. En outre, toutes les régions devraient pouvoir bénéficier d'un accès équilibré aux nœuds intercontinentaux (ports et aéroports).

La diversité du patrimoine naturel et culturel est une grande richesse pour le milieu rural. Or, certains processus de modernisation économique et sociale menacent un tel patrimoine. La faune, la flore, l'eau, les sols, les paysages traditionnels font face aux déséquilibres nés d'une surexploitation de l'environnement par l'homme.

La politique d'aménagement du territoire devrait alors viser à freiner de telles pratiques et à promouvoir une utilisation raisonnable des ressources.

La nécessité de renforcer l'autonomie locale

Accompagnant le processus de décentralisation, le renforcement de l'autonomie locale résulte d'une part de la volonté des communes plus ou moins suivie par le législateur et d'autre part des textes internationaux adoptés par la République tchèque au cours de cette décennie.

Ne souhaitant pas agir contre la volonté des communes, devenues vite très influentes sur la scène politique, et se voyant imposer un certain nombre d'impératifs par la Communauté européenne à laquelle le pays a désiré s'intégrer, le législateur a opté pour une inspiration extérieure. Il lui a été nécessaire de choisir un modèle de l'administration locale qui répond aux exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui préservera les acquis communaux et qui a prouvé sa fiabilité.

La Charte européenne de l'autonomie locale⁷ est, en l'absence d'une règle communautaire, devenue l'unique instrument juridique européen au service de l'autonomie locale. Elle définit tout d'abord dans son article 3 ce qu'on doit désormais entendre par ce terme : il s'agit du « droit et de la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». La Charte estime ensuite que la coopération entre les collectivités constitue une base de leur autonomie, car les associations ainsi créées sont plus aptes à défendre les intérêts communs. Ainsi l'article 10⁸ pose les bases européennes de la coopération intercommunale en reconnaissant dans le paragraphe premier aux collectivités locales « le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. » Le deuxième paragraphe dit ensuite que le droit de ces collectivités « d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. »

Le congrès des collectivités locales et régionales, organe du Conseil de l'Europe destiné à aider les Etats membres dans le domaine de la construction et d'un fonctionnement efficace

⁷ signée en 1998 et est entrée en vigueur pour la République tchèque le 1^{er} septembre 1999

⁸ Intitulé : « Le droit d'association des collectivités locales »

des autorités locales, a suivi la situation en République tchèque. Suite aux observations il a adopté deux résolutions contenant des conseils aux autorités tchèques dans le domaine du développement de l'autonomie locale. Ainsi dans sa recommandation numéro 77 (2000)⁹ le Congrès invite les autorités tchèques à consulter avec les collectivités locales et leurs associations tout projet de loi portant une modification de leurs statuts. Cette recommandation a abouti très rapidement au changement du processus législatif qui intègre désormais l'Association des communes et des villes ainsi que l'Association des régions à la préparation des textes législatifs. Ces deux associations sont obligatoirement consultées au niveau de la préparation d'un projet de loi.

La résolution numéro 93 (2000)¹⁰ invite les autorités tchèques à offrir aux communes et aux régions la possibilité de créer des associations au vue de la promotion de promotion de leurs intérêts communs. Il s'agit là sans doute d'une volonté du Congrès d'inciter le changement législatif en matière de structures intercommunales, la volonté étant d'adapter le modèle de coopération intercommunale existante, basée jusqu'en 2000 sur le droit privé, aux exigences de la Charte.

L'Europe communautaire qui pèse plus lourdement sur les décisions du législateur tchèque n'a pas une vocation d'administration territoriale des Etats membres. Cependant la République tchèque a été critiquée à plusieurs reprises par la Commission¹¹ touchant la définition peu claire des compétences des collectivités territoriales, car elles constituent le centre de décision « le plus près possibles des citoyens. »¹² De plus un des principes fondateurs du droit communautaire, le principe de subsidiarité, ne borne pas seulement les compétences de la Communauté par rapport aux Etats. Il constitue aussi, selon certains auteurs¹³, un guide plus général dans la distribution des compétences entre les autorités publiques et influence de plus en plus les relations entre les Etats et leurs collectivités

⁹ Adoptée par le Congrès à Strasbourg le 25 mai 2000

¹⁰ Concernant la démocratie locale et régionale en République tchèque, adoptée par le Congrès le 25 mai 2000 à Strasbourg

¹¹ Rapports annuels de la Commission européenne sur l'avancement des travaux préparatifs des pays candidats à l'adhésion

¹² Art. A du Traité d'Union européenne

¹³ Oberdorf, Henri: Intercommunalité, décentralisation française et construction européenne, dans Intercommunalités, p.57

territoriales. Apparemment la décentralisation constitue un mode privilégié pour être au plus près des citoyens.

Plusieurs textes communautaires expriment de plus un soutien à l'idée d'association des communes comme élément essentiel du renforcement de l'autonomie et du développement local¹⁴. La Commission européenne établit un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités territoriales. L'objectif est d'associer les acteurs locaux le plus en amont possible du processus décisionnel afin de mieux prendre en compte leurs avis sur les politiques communautaires à fort impact territorial.

Tenant compte de ces impératifs européens et des besoins croissants, la République tchèque se trouve devant un choix conceptuel de réforme de la coopération intercommunale. Il est envisageable d'opter pour un type existant qui fonctionne ou pour un type nouveau dont le résultat reste inconnu. On se trouve actuellement à ce stade de réflexion qui privilégie cependant le modèle existant en France, en raison des ressemblances du paysage communal et pour des raisons de sauvegarde des communes actuelles ainsi que de leur autonomie.

¹⁴ Communication de la Commission, du 19 décembre 2003 - dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne

1.2. L'imperfection des formes de coopération intercommunale existantes

Partant des besoins réels de coopération l'Etat met à la disposition des communes les textes législatifs demandés. Cependant ces textes ne répondent pas aux exigences d'une structure intercommunale moderne, respectueuse des intérêts des citoyens et des impératifs d'une bonne gestion communale.

Deux séries de textes ont été votées par le législateur au cours de ces 15 dernières années. Ces textes reflètent l'évolution de l'approche de la notion de coopération des communes de l'époque. Même si des progrès ont pu être remarqués, la législation actuelle est loin d'être parfaite. Elle rend possible deux modèles, un de droit public et l'autre de droit privé, permettant aux communes de créer une association de personnes morales. Au cours du temps, le législateur semble privilégier la communauté de communes, donc une structure de droit public. Les formes de la coopération restent cependant diverses.

1.2.1. Une approche initiale

Sans expériences précédentes et suivant les tendances décentralisatrices et l'état de la législation communale le législateur a été amené en 1992¹⁵ à produire le premier texte portant sur la coopération entre communes. Celle-ci était jusqu'à présent régie uniquement par le droit privé. Selon cette nouvelle législation, il appartient désormais aux communes de choisir un modèle public ou pour un modèle privé.

Droit de sortir d'un cadre unique

Le modèle public, régi par la Loi sur les communes, n'est pas un modèle unique. Au contraire le modèle privé fut largement privilégié par les communes en raison de sa souplesse.

La Loi sur les communes prévoit dans son paragraphe 20a que « les communes peuvent créer des communautés bénévoles de communes. Leur nature juridique, création et disparition sont

¹⁵ Par la Loi N. 302/1992 qui modifie la Loi N. 367/1990 du 4 septembre 1990 sur les communes

régis par une loi spéciale. »¹⁶. Le même paragraphe 20a exclut dans son alinéa 4 l'application des textes juridiques relatifs à l'association des personnes physiques¹⁷, mais n'exclut pas l'utilisation des dispositifs relatifs à l'association des personnes morales pour des associations de communes¹⁸. Plusieurs types de coopération sont alors possibles :

- Une coopération entre communes dans le cadre prévu par la Loi sur les communes fondant une communauté bénévole des communes
- Une coopération entre communes dans le cadre du Code civil créant alors l'association des personnes morales
- Une coopération entre communes et d'autres personnes morales dans le cadre du Code civil créant l'association des personnes morales

La Loi sur les communes permet dans son paragraphe 20e également une coopération avec des communes ou des communautés d'autres pays, elle ne prévoit cependant pas de cadre pour cette coopération.

Le Code civil, plus précisément ses dispositions relatives à l'association des personnes morales (Paragraphe 20f et suivants), est donc utilisé aussi bien dans le cas de l'association des personnes morales que dans le cas de la communauté bénévole des communes. Les communes peuvent donc librement choisir quel type de coopération leur convient au mieux. Le résultat de la coopération peut être une association de personnes morales, possibilité qui a échappé volontairement ou involontairement au législateur.

La différence entre les deux personnes morales (association des personnes morales et communauté bénévole de communes) ainsi créées ne réside pas uniquement dans la dénomination. L'intérêt de la distinction demeure dans la nature juridique de la nouvelle personne morale. Si dans le cas de la communauté bénévole des communes on peut parler d'une personne de droit public, dans le cas de l'association de personnes morales, on parle de la personne de droit privé.

¹⁶ Il s'agit du paragraphe 20f et suivants du Code civil (Loi N.40/1964 Code civil)

¹⁷ Loi N. 83/1990 relative à l'association des citoyens

¹⁸ Code civil, paragraphes 20f et suivants

Les conséquences pratiques du choix sont nombreuses. Elles peuvent être regroupées autour de deux idées. Si les communes choisissent l'association de personnes morales, elles peuvent s'associer avec une personne de droit privé, par exemple une entreprise. Enfin si les communes choisissent l'association des personnes morales, elles échapperont à des obligations imposées par la Loi sur les communes en matière de gestion des finances. Ces deux séries de raisons ont mené de nombreuses communes à choisir l'option privée car celle-ci leur offraient plus de liberté.

L'association d'une « non-commune » à une personne morale créée par les communes est rendue possible par le paragraphe 20f du Code civil qui donne à toutes les personnes morales le droit de s'associer afin d'atteindre un but commun. Ce même code énumère dans son paragraphe 18 qui sont les personnes morales :

- Les associations des personnes physiques ou morales
- Les collectivités territoriales
- D'autres sujets de droit, qui sont ainsi déclarés par la loi (Il s'agit essentiellement du Code commercial qui régit les sociétés commerciales)

Ces personnes sont donc susceptibles de s'associer dans des associations de personnes morales. La nature juridique de l'association ainsi que les conditions de création et de liquidation sont régies par le Code civil dans les paragraphes 20g – 20j. La personnalité morale de l'association est créée par l'enregistrement du contrat de création et des statuts au bureau du district (après leur suppression par le bureau de la région). La loi oblige les associés à fixer dans les statuts de l'association son nom, son siège, son objet, ainsi que le début et la fin de la qualité de membre, leurs droits et obligations, les organes de l'association et leurs compétences, les modalités de création et de dissolution. Toutefois la détermination du contenu des ces obligations est laissée à la libre volonté des associés.

Contrairement aux principes de l'autonomie locale, ce type d'association de communes présente des difficultés en terme de contrôle des citoyens sur l'exercice des compétences transférées. Aucune norme juridique n'oblige l'association à se doter d'organes ayant une légitimité démocratique, à soumettre ses actes à un contrôle et à respecter les règles d'une bonne gestion financière communale. De plus la présence des entreprises privées dans les

associations, ayant pour objet la construction et la gestion des ouvrages publics, présente un danger pour bonne gestion des ressources financières.

Toutefois les communes ont la possibilité d'écarter ce modèle inapproprié de coopération intercommunale en choisissant de respecter la Loi sur les communes et de se soumettre à ses contraintes.

Possibilité d'opter pour un modèle public

Les communes qui choisissent de créer une communauté bénévole de communes selon les paragraphes 20a – 20e de la Loi sur les communes¹⁹ sont tenues de respecter certaines règles un peu plus strictes que celles du Code civil. Les références au Code civil présentes dans la Loi soulèvent le débat sur la nature juridique de la personne morale.

L'association bénévole des communes est soumise aux mêmes obligations que l'association des personnes morales quant à sa création, à son statut et à sa dissolution. La loi sur les communes²⁰ fait référence au Code civil qui devient dans ce cas la loi spéciale. Il est donc permis à la communauté de créer par ses statuts les organes, de déterminer leur mission, leur mode d'établissement etc. Le contrat de création qui comprend les statuts arrêtés par les communes est enregistré de la même manière que dans le cas de l'association des personnes morales.

Cependant il existe des différences entre ces deux types. La communauté est obligée de choisir parmi les compétences qui lui sont offertes par la loi²¹ et ne peut en prendre d'autres. Il s'agit des :

- Compétences dans les domaines de l'éducation, de l'assistance sociale, de la santé et de la culture à l'exception des compétences exercées par l'Etat

¹⁹ Loi N. 367/1990 du 4 septembre 1990 sur les communes, modifiée par la Loi N. 302/1992

²⁰ Par. 20a alinéa 1

²¹ Le par. 20a al. 2 fait référence au par. 14 (compétence propre des communes) al. 1 n), p) et r)

- Compétences en matière de gestion et d'entretien des infrastructures destinées à satisfaire les besoins des citoyens, dans le cas où les communes en seraient propriétaires.
- Compétences dans les domaines de la propreté de la commune, du ramassage et traitement des ordures ménagères et des déchets, de l'épuration et de la distribution d'eau.

De plus les habitants de la communauté ont par rapport à ceux qui vivent dans les communes faisant partie de l'association des personnes morales le droit de contrôle sur le fonctionnement de la communauté. Le paragraphe 20c leur donne un droit d'assister aux réunions de l'organe délibérant et de consulter les documents écrits produits par la communauté. Ils peuvent en outre soumettre à ses organes des propositions et suggestions écrites.

Le contrôle des actes de la communauté est exercé par le gouvernement²² qui peut suspendre leur applicabilité dans le cas où ils seraient contraires à la loi. Si la communauté maintient l'acte suspendu, le gouvernement le soumet à la Chambre des députés qui décide de sa légalité²³.

En termes de financement, la loi oblige la communauté à respecter un régime comptable propre. Elle doit établir et respecter un budget à l'année. A la fin de chaque année, dans un délai de trois mois, elle doit publier une analyse de sa comptabilité. La comptabilité comprend :

- L'état des biens à la disposition de la communauté
- Les revenus et dépenses de la communauté
- Le rapport du budget de la communauté et des budgets des communes fondatrices

Le budget de la commune doit être publié 30 jours avant son vote par l'organe délibérant, de manière à ce que les citoyens puissent le consulter et faire connaître leur remarques

²² Par. 20d

²³ Il s'agit de l'ancien mode de contrôle de la légalité des actes des communes. Aujourd'hui, les actes sont jugés conformes à la loi par la Cour constitutionnelle.

éventuelles. A la fin de chaque année, la communauté soumet l'ensemble de la comptabilité annuelle au contrôle effectué par le bureau du district.

Les lacunes de ce mode de coopération intercommunale résument le débat sur le statut de la communauté bénévole de communes. Il tourne autour de la question de savoir si la personne morale créée par les communes est une personne de droit privé ou de droit public. L'objet de la communauté et la raison de sa création est l'exercice du service public. Toutefois celui-ci peut être dans certains cas assuré par des personnes de droit privé. L'argument majeur pour qualifier les communautés de communes comme état de personnes de droit public réside dans le fait que ces communautés exercent les compétences publiques que les communes leur ont transférées par le contrat de création.²⁴ Cependant la référence au Code civil dans la Loi sur les communes constitue une ambiguïté, car la communauté, même si elle est probablement une personne de droit public, a un mode de création et de fonctionnement privé. En effet il est difficilement concevable que le statut, les organes et le fonctionnement d'une personne de droit public soient déterminés par un contrat qui relève du droit privé.

1.2.2. La réforme insuffisante de l'an 2000

Le processus de réforme de l'administration publique en République tchèque entamé entre autres dans le but de renforcer l'autonomie locale a abouti en l'an 2000 au vote d'une série de lois²⁵ modifiant sensiblement les droits et obligations des communes essentiellement par l'introduction de la notion de contrat public, jusqu'à présent inconnu en droit tchèque. Deux de ces nouveaux textes statuent sur la coopération intercommunale : La loi sur les communes et la Loi sur la ville principale de Prague. Même si ces réformes présentent un véritable pas en avant vers un établissement public de coopération intercommunale, elles restent insuffisantes car encore trop marquées par le modèle privé.

²⁴ Cf. Ivo TELEČEK : Právní typologie spolku podle českého práva, p.5

²⁵ Il s'agit de : La Loi N. 128/2000 du 12 novembre 2000 sur les communes

La Loi N. 129/2000 du 12 novembre 2000 sur les régions

La Loi N. 131/2000 du 12 novembre 2000 sur la ville principale de Prague

Les lacunes de la nouvelle Loi sur les communes

La nouvelle Loi sur les communes entrée en vigueur le 12 novembre 2000 reprend certains termes de l'ancienne loi et en ajoute d'autres. Les associations de personnes morales associant uniquement des communes ont un délai pour se conformer aux dispositifs du nouveau texte législatif²⁶ et de se transformer en communauté de communes. Toutefois en l'absence d'une sanction, de nombreuses associations persistent et gardent leur statut d'origine, y compris la plus importante : l'Association des villes et communes (SMO).

A la différence de l'ancienne loi, le législateur a introduit dans la nouvelle loi un chapitre général concernant la coopération entre les communes²⁷ dans lequel il évoque de manière démonstrative et non exhaustive les formes possibles de cette coopération. Même s'il exclut dans cette partie²⁸ l'application de la loi sur l'association des citoyens ainsi que du Code civil, il le fait sous réserve des articles suivants qui permettent non seulement l'utilisation du Code civil comme une loi spéciale, mais aussi la création d'associations de personnes morales. Plusieurs types de coopération intercommunale sont rendus possibles :

- La communauté bénévole de communes, appelée désormais communauté de communes, (par. 46 al. 2 b) qui reste le mode privilégié par le législateur.
- L'association des personnes morales, pour une coopération entre les communes et d'autres personnes morales (par.54) représentant un modèle de coopération privé, connu depuis l'ancienne loi communale, mais largement en opposition par rapport aux principes d'une bonne gestion communale.
- D'autres personnes morales créées par les communes selon le Code de commerce (par. 46 al. 2 c). Ceci est un autre exemple d'une vision trop libérale de la coopération intercommunale.
- La coopération entre communes pour l'achèvement d'un but concret (par. 46 al. 2 a) est une nouveauté apportée par cette loi. Elle permet aux communes de coopérer sans créer une personne morale.

²⁶ En vertu du paragraphe 151 al. 5 elles ont un délais jusqu'au 31 décembre 2001

²⁷ Par. 46 - 48

²⁸ Par. 47

En termes de communauté de communes, des nouveautés sont apportées par la loi. La détermination des compétences est, dans les limites de la compétence propre, laissée à la volonté des communes. Même si la loi énumère les compétences pouvant être transférées, elle ne le fait de manière ni exhaustive ni exclusive, les compétences peuvent rester partagées entre la commune et la communauté. La loi supprime la possibilité de se référer au Code civil au moment de la création de la communauté, car elle introduit la notion de contrat public, jusqu'à présent inconnu en droit tchèque. Cependant le statut et la disparition de la communauté sont toujours régis par ce code. Enfin le financement et son contrôle deviennent quasiment identiques à ceux d'une commune, les communes voulant échapper au contrôle peuvent s'associer avec d'autres personnes morales.

Jusqu'à présent la loi sur les communes reconnaît uniquement une coopération large, durable, créant une personnalité morale. Depuis l'an 2000, les communes peuvent coopérer également dans un but concret²⁹, dont l'atteinte met fin à la coopération. Il est à noter que ce type de coopération n'a pas été proscrit auparavant et qu'il aurait été réalisable même sans que la loi le mentionne expressément. En effet il s'agit d'un contrat dont les clauses sont partiellement régies par la loi et dont la finalité ne consiste pas en la création d'une personne morale.³⁰

Le contrat de coopération qui devient alors un contrat spécial, sans possibilité de se référer au Code civil, doit dans ce cas avoir une forme écrite et être préalablement acceptée par les conseils municipaux des communes intéressées. Il doit contenir :

- la désignation des cocontractants
- la définition de l'objet du contrat et de son étendu
- les droits et obligations des cocontractants
- les modalités d'utilisation de la construction, ci celle-ci fait l'objet du contrat
- Les modalités de résiliation du contrat de la part d'un ou plusieurs cocontractants.

Les biens acquis par les cocontractants moyennant leur coopération deviennent leur copropriété avec des parts égales, si le contrat ne stipule pas le contraire. Les obligations envers de tierces personnes sont des obligations communes à tous les cocontractants.

²⁹ Par. 46 al. 2 a)

³⁰ Par. 48 al. 1

Compte tenu de l'évolution législative et surtout de l'introduction de la région par la Loi sur les régions,³¹ la tutelle auparavant exercée par le gouvernement est désormais assurée par le bureau de la région, organe exerçant les compétences déléguées de l'Etat au niveau régional. Cet organe chargé de procéder au contrôle de la légalité sur les actes communaux dans le cadre de la compétence propre de la commune assure par le même biais le contrôle sur les contrats passés par les communes. Cette conception, tout en présentant des avantages en raison de la proximité de ce contrôle, est aussi critiquable sur le plan de la démocratie locale qui n'admet pas une quelconque supériorité d'une collectivité sur une autre. Or le bureau de la région, même s'il est destiné à agir uniquement dans le cadre de la compétence déléguée, reste un organe de la région, donc d'une collectivité.

Malgré ces nombreuses lacunes la Loi sur les communes de l'an 2000 avance la vision de la coopération intercommunale dans une bonne direction, vers un modèle de droit public, au service des citoyens. La loi s'applique à toutes les communes en République tchèque, sauf une : la ville de Prague.

L'unique dérogation pour le milieu urbain: La ville de Prague

Alors que le milieu urbain présente des spécificités, il ne dispose pas en matière d'intercommunalité d'une législation spéciale et il doit se conformer aux mêmes règles que les communes rurales. Toutefois une exception existe : la capitale de Prague. Cette ville a une position exceptionnelle en raison de sa taille et en raison de son statut de ville capitale.

Selon la législation tchèque, il existe les communes, les villes et la ville de Prague. Les communes qui ne sont pas les villes sont des communes dans le sens du village rural car elles ont moins de 3000 habitants. Cependant les villes sont aussi des communes mais au sens légal du terme. Les villes énumérées par la loi³² sont des villes à statut. Il s'agit des plus grandes villes qui ont des compétences particulières par rapport aux autres communes et villes. La

³¹ La Loi N. 129/2000 du 12 novembre 2000 sur les régions

³² Par. 4 de la Loi sur les communes : Kladno, Ceske Budejovice, Plzen, Karlovy Vary, Usti nad Labem, Liberec, Hradec Kralove, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlin, Olomouc, Ostrava, Opava, Havirov, Most, Teplice, Karvina, Mlada Boleslav

ville de Prague qui, seule à ne pas être concernée par la Loi sur les communes a un statut particulier car elle est à la fois une commune et à la fois une région.

Le principal privilège des villes à statut réside dans le statut que les villes votent et qui détermine leur action, leur décomposition et en partie leurs compétences. Par le statut les villes peuvent créer des arrondissements et leur donner les compétences qu'elles souhaitent, la loi qui énumère de manière non exhaustive les compétences qui peuvent être transférées laisse le choix aux villes. Les arrondissements ont des organes, dont un conseil élu au suffrage universel direct par les habitants de l'arrondissement. Même si cette manière de rapprocher la décision au plus près des citoyens et de déconcentrer la ville pouvait ressembler à une structure intercommunale construite à l'envers, elle présente une différence majeure : les arrondissements n'ont pas la personnalité morale.

Pour la ville de Prague, la situation est différente. La ville, comme ses arrondissements disposent d'une personnalité morale et en conséquences des compétences propres et des compétences déléguées. Leur ampleur est déterminée par la loi et par le statut de la ville. En termes de coopération, la ville profite de son statut ville-région, tandis que les arrondissements, non dépourvus de cette possibilité, ont une réglementation particulière.

La ville de Prague peut coopérer, dans le sens de la loi, avec d'autres communes ou d'autres régions. Elle peut créer des communautés de communes dont le statut serait régi à la fois par la Loi sur les communes et à la fois par la Loi sur la ville capitale de Prague. En revanche, comme il n'est pas prévu dans la Loi sur les régions la possibilité pour ces dernières de créer des communautés de régions, la coopération ne peut avoir lieu que sous forme contractuelle ou régie par le Code civil. On peut alors envisager ces types de coopération :

- La communauté de communes associant la ville de Prague à d'autres communes³³. Le régime juridique de cette communauté sera celui de la Loi sur les communes, car celle-ci contraint les communes plus que la Loi sur la ville principale de Prague, plus libérale.

³³ Par. 24

- L'association des personnes morales³⁴, dans laquelle peuvent s'associer librement les communes, les régions, la ville de Prague, ainsi que ses arrondissements.
- Le contrat de coopération entre la ville de Prague et d'autres communes pour l'achèvement d'un but concret³⁵
- Le contrat de coopération entre la ville de Prague et d'autres régions pour l'achèvement d'un but concret³⁶

Les arrondissements de Prague peuvent coopérer avec d'autres arrondissements de la capitale ou avec d'autres communes³⁷. La loi ne prévoit cependant pas la création d'une personne morale pour les arrondissements, mais ne l'exclue pas non plus. Il est donc possible, surtout si le statut l'autorise qu'un arrondissement crée une structure de coopération intercommunale avec une ou plusieurs communes. Toutes les formes sont alors imaginables, limitées dans le cas d'une coopération entre arrondissements par le statut et dans le cas d'une coopération entre les arrondissements et les communes par la Loi sur les communes.

En termes des compétences qui peuvent être transférées à la communauté des communes, la Loi sur la ville capitale de Prague reprend la Loi sur les communes dans le sens où elle les énumère sous réserve que la liste n'est pas exhaustive et qu'elle ne concerne que des compétences déléguées. Toutefois, la Loi sur la ville capitale de Prague ne mentionne pas de compétences de type rural comme par exemple la gestion des forêts ou des terrains agricoles.

En résumé, même si les milieux urbains présentent une spécificité certaine, le législateur n'a pas souhaité les doter d'un instrument de coopération particulier. La seule exception à mi-chemin entre une commune et une région, la ville de Prague n'a pas non plus les moyens de créer une agglomération stable avec les communes qui l'entourent. Le législateur a peut-être entendu combler ce manque par le libéralisme qui ressort de ses textes et qui donne aux collectivités la possibilité d'arranger leur coopération. Cependant ce manque témoigne aussi d'une absence de conception du développement de deux milieux différents, le milieu urbain et le milieu rural. Le législateur attend les réactions du terrain pour les suivre ou les proscrire.

³⁴ Par. 28

³⁵ Par. 22 al. 1 a)

³⁶ Par. 21 al. 1 a)

³⁷ Par. 20 al. 2

2. Un premier pas : la communauté de communes

Les communes qui souhaitent coopérer et choisissent pour cette coopération le cadre d'une communauté de communes seront obligées de soumettre à certaines contraintes légales. Toutefois la détermination du visage de la nouvelle personne morale reste entre leurs mains.

Dans cette perspective, les communes investissent la communauté de telles prérogatives qui seront les plus avantageux pour elles-mêmes. Une fois créée, la communauté servira donc essentiellement des intérêts des communes membres.

On étudiera d'abord la manière dont la communauté naît avant de s'interroger sur son intérêt pour les communes.

2.1. Une structure créée par les communes

L'existence d'une communauté de communes ainsi que les modalités de son futur fonctionnement sont déterminées par les communes créatrices. Celles-ci expriment leur volonté dans le contrat et dessinent les traits de la nouvelle personne morale dans son statut. Toutefois la création ne devient effective et la communauté ne peut commencer à fonctionner qu'après un accord de l'Etat.

2.1.1. L'expression de la volonté des communes

La création d'une communauté de communes dépend en premier lieu de la volonté des communes. Cette volonté trouve ensuite son expression dans le contrat de création qui est le document fondamental de la future communauté.

Le choix des communes

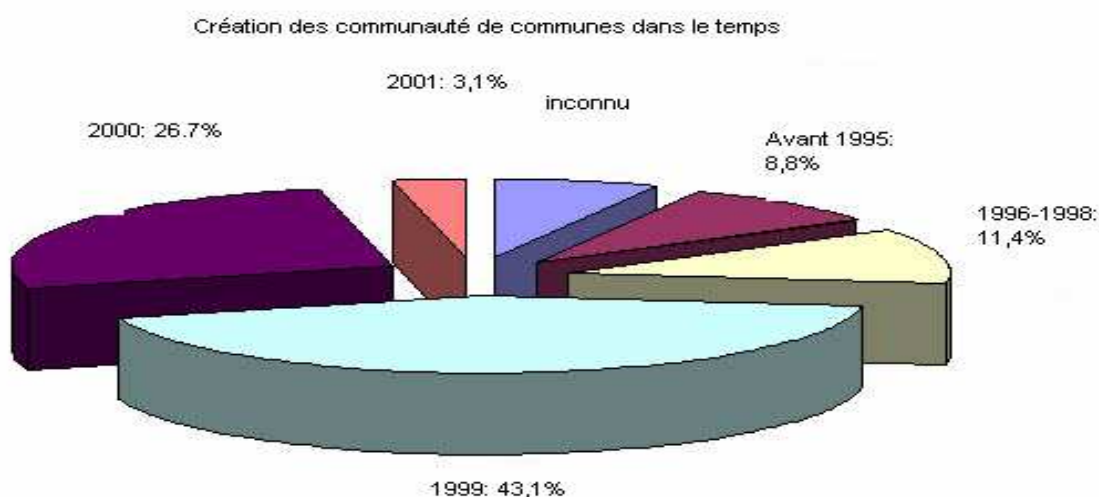
Avant toute négociation entre communes, celles-ci doivent ressentir le besoin de coopérer. Ce besoin se décline en fonction des possibilités qui se présentent, de leurs avantages et

inconvenients pour la commune et ses habitants. La liberté de choix, en termes juridiques la liberté contractuelle, se traduit, en général, par une liberté de conclure un contrat ou non, par une liberté de choisir le type de contrat qui convient au mieux, par la liberté de choisir son cocontractant et par la liberté de décider du contenu des droits et obligations.

Face à la question de contracter ou non, les communes s'appuient essentiellement sur deux critères : les avantages financiers, surtout l'arrivée potentielle des subventions, et l'augmentation de l'attractivité touristique avec la création des « micro régions ». L'argument des subventions a également joué un rôle important dans la décision des communes de créer une communauté et non pas une association des personnes morales selon le Code civil. Même si cette structure privée est moins exigeante en termes d'obligations légales, elle ne permet pas à ces associations de prétendre à des subventions.

Grâce à ces motivations, les communes qui se décident à créer une communauté sont de plus en plus nombreuses. On peut remarquer une accélération forte vers la fin des années 90 avec l'arrivée, pour les communautés, de la possibilité de profiter des fonds du développement rural.³⁸

Tableau 4. Création des communautés de communes dans le temps



Source: Ustav uzemniho rozvoje (<http://www.uur.cz>)

³⁸ Cf. Plus haut

En termes le choix du cocontractant ou des cocontractants, les communes préfèrent les communes avoisinantes, même si dans certains cas, elles s'associent avec des communes éloignées, mais ayants un intérêt commun. On peut donc remarquer l'existence d'une communauté dénommée « L'association des villes historiques de la République tchèque. » dont les membres sont des villes de toute la République tchèque ayant des monuments historiques qui se trouvent sur leur territoire.

La majorité des communautés se compose cependant des communes avoisinantes liées par les mêmes préoccupations, la même histoire et le même patrimoine historique, les mêmes infrastructures etc. Le choix des communes qui vont coopérer dépend souvent de l'objet de la future communauté. Comme on remarque depuis quelques années une tendance allant vers un objet plus général qui mène à une coopération durable, les communes composant la communauté forment généralement un ensemble naturel, lié par une multitude de facteurs.

La généralisation de l'instrument de la communauté de communes en milieu rural a conduit également vers une clarification du paysage intercommunal. Il existe cependant de multiples exemples de communes appartenant à plusieurs communautés à la fois. En revanche, il existe peu de communes n'appartenant à aucune communauté.

L'appartenance d'une commune à plusieurs communautés pose un problème au niveau de la détermination des compétences et de leur transfert. En effet les communes choisissent le contenu de leurs droits et obligations envers les autres communes, en se laissant souvent une marge de manœuvre assez large pour que l'action de la communauté ne découle, de préférence, que de leur volonté.

Une optique contractuelle

Même si l'existence de la communauté dépend d'une décision administrative, le premier pas est fait par les communes. Elles doivent signer un contrat qui, sur le fond, peut porter sur la création d'une nouvelle communauté, sur sa dissolution et sur ses modifications. De façon paradoxale, il n'y a pas les mêmes obligations de forme dans le cas de la création et de la transformation, où il s'agit d'un contrat particulier qui fait partie des contrats publics et dans

celui de la dissolution, où on utilise les dispositions du Code civil. Le choix des communes est partiellement limité par des obligations légales. Cependant la liberté des communes reste trop importante.

Le contrat de création est donc un contrat public, une nouveauté encore imparfaite du système administratif tchèque. Contrairement à la situation française le contrat public n'est pas utilisé systématiquement dans les cas où un des cocontractants est une personne de droit public, mais on le retrouve uniquement dans les situations expressément prévues par la loi. Il existe un cadre général des formalités à respecter et des textes régissant des cas particuliers de contrats. De manière subsidiaire, on emploie des dispositifs de droit privé, essentiellement ceux du Code civil.

Le contrat portant la création ou la modification de la communauté de communes doit respecter les obligations de forme suivantes :

- Les cocontractants peuvent être uniquement des communes (Par. 49 al. 2)
- Il doit être rédigé (Par. 66c al.1)
- Il est conclu le jour de l'entrée en vigueur de la décision de l'organe déconcentré de l'Etat acceptant la demande d'acceptation de la conclusion du contrat (Par. 66c al.2) ce qui peut mener à une confusion entre la conclusion du contrat et la création de la communauté.
- Il doit être publié par la commune le jour de sa conclusion (Par. 66e al. 3)
- Il oblige la commune à respecter ses clauses dès le jour de son acceptation par l'ensemble des communes signataires, si le contrat ne stipule pas le contraire. (Par 51 al. 2)
- La commune est liée par la proposition du contrat faite à une autre commune dès le jour de l'acceptation de cette proposition par le conseil municipal jusqu'à l'expiration du délai de l'acceptation, si la commune destinatrice ne le refuse pas avant ce délai. (Par. 51 al. 1)
- Les statuts de la communauté doivent être joints à ce contrat (Par. 50 al.2)

On peut constater que, à part la confusion entre la conclusion du contrat et la création de la communauté, la législation en matière du contrat de création et du contrat de transformation répond aux exigences de la démocratie locale. Le contrat est considéré comme un document

reflétant la volonté des communes de coopérer sans en fixer des modalités qui font partie des statuts.

La modification des conditions initiales peut avoir lieu sous plusieurs formes : l'intégration de la communauté par une autre commune, le retrait d'une commune de la communauté, le changement de l'objet. Toute transformation est en ce qui concerne la forme considérée par la loi comme la création d'une nouvelle communauté, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de respecter toutes les règles relatives à la création. En ces termes, on peut regretter l'absence d'une plus grande souplesse, notamment en matière de l'extension du périmètre à une autre commune ainsi qu'en matière d'élargissement des compétences.

Le retrait d'une commune n'est pas prévu dans la loi, même s'il peut avoir des conséquences importantes. L'inspiration française pourrait être envisagée, selon elle « le retrait ne peut intervenir si plus du tiers des conseils municipaux des communes membres s'y opposent. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire de la commune pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. La possibilité pour les autres communes de se prononcer sur le retrait d'une d'entre elles est importante dans la mesure où cette décision peut, essentiellement dans le cas du retrait d'une commune importante, influencer de manière considérable le fonctionnement de la communauté. »

Concernant la dissolution, la loi fait référence au Code civil et plus particulièrement aux dispositifs relatifs à la dissolution de l'association des personnes morale.³⁹ Le Code civil est cependant imprécis. Il oblige les associations et les communautés à procéder à une liquidation avant que la dissolution ne soit effective et précise qu'elle est effective à la date de la décision de l'administration portant l'accord de sa dissolution. Là aussi, il est regrettable qu'une plus grande rigueur ne soit imposée aux communes, notamment en termes des formalités de la décision de dissolution.

Il va de soi que ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé, il est donc possible pour les communes de mettre d'autres droits et obligations dans le contrat. Elles doivent cependant

³⁹ Par. 51 al.3 de la Loi sur les Communes et par. 20i du Code Civil

respecter certaines règles relatives aux statuts. Les statuts sont l'ensemble des dispositions approuvées par chaque conseil municipal lors de la délibération relative à la création de la communauté. Ils se distinguent de la décision de création approuvant les statuts. La décision du pouvoir déconcentré de l'Etat portant l'approbation du contrat et créant la communauté n'est donc en réalité qu'une approbation des statuts car dans le contrat, il est difficile de trouver une inconformité à la loi.

Le régime juridique de l'enregistrement de la communauté de communes par une autorité déconcentrée et celui applicable aux associations de personnes morales. Le registre des associations est géré par les bureaux de région, dans le cadre du pouvoir délégué, et l'enregistrement est effectué par ces derniers. Les communautés sont tenues de respecter les textes législatifs qui leur imposent des obligations d'ordre formel. C'est uniquement en l'absence de ces formalités que le bureau peut refuser l'enregistrement.

Pour la demande d'enregistrement, les communautés sont obligées de fournir :

- Le contrat de création, avec les formalités légales mentionnées plus haut
- Les statuts, avec les formalités légales mentionnées plus haut
- Les décisions des communes membres ou elles approuvent la signature du contrat de création
- Un certificat de l'aptitude des personnes signataires du contrat de création au nom des communes (en principe la décision du conseil municipal portant l'élection du maire)
- La désignation des personnes formant les organes de la communauté, qui vont représenter la communauté envers les tiers
- L'autorisation de la personne qui présente la demande d'enregistrement au bureau de la région.

La décision de changement dans le registre, motivée par la demande de la communauté, doit être accompagnée des mêmes documents que la demande d'enregistrement. Le bureau de la région va de nouveau examiner seulement les formalités et non pas le fond de la demande.

La loi ne prévoit pas des obligations formelles pour une procédure de dissolution. Elle devrait cependant être conforme à la procédure de création dans la mesure où il faudrait un contrat de dissolution et un vote par les communes membres approuvant cette dissolution.

La décision de refus d'enregistrement doit logiquement être motivée par l'absence d'une ou de plusieurs obligations formelles imposées par la loi. Cette situation reste cependant plutôt théorique car les communautés, tout comme les associations, ont le droit d'être enregistrées si elles remplissent les exigences formelles.

2.1.2. Les statuts acceptés par l'Etat

Le dispositif légal des statuts est nettement moins satisfaisant que celui du contrat. Les statuts ont un contenu, largement choisi par les communes qui n'ont pas un modèle à respecter. La conséquence de cette imprécision est une multitude de formes de communautés et un partage peu clair des compétences.

Une multitude des formes

Par les statuts, dont la rédaction est entre les mains des communes, celles-ci déterminent la forme de la coopération. Les obligations imposées par le législateur ne sont pas nombreuses et n'obligent pas les communes à respecter ni à privilégier un cadre donné. La communauté se dote d'une structure propre.

Les statuts comprennent selon la loi⁴⁰ les clauses qui incitent les communes à faire des choix, sans leur imposer quel devrait être le fonctionnement de la communauté. Elles en outre doivent déterminer :

- Le nom et le siège des membres de la communauté
- Le nom, le siège et l'objet de la communauté
- Les organes de la communauté, la façon de leur désignation, leurs compétences, et la manière de leur prise de décision
- Les biens que les membres transfèrent à la communauté
- Les ressources financières de la communauté

⁴⁰ Par. 50 al. 2

- Les droits et obligations des membres de la communauté
- La manière de partager le bénéfice et le part de chaque membre d'un déficit éventuel de la communauté
- Les conditions d'intégration et de retrait d'une commune
- La façon dont les communes-membres exercent le contrôle de la communauté

En pratique, on observe des tendances diverses quant au choix des communes. Le nom est assez important, car un des buts de toutes les communautés est d'attirer l'attention des touristes et des investisseurs vers leurs communautés. » Ils optent alors souvent pour des noms historiques ou bien ceux, rappelant la ville-centre naturelle de la communauté. En ce qui concerne les biens transférés à la communauté, on remarque des réticences et peu de volonté de transférer des biens communaux au profit de la communauté. Il en est de même pour le transfert de personnel. Dans certains cas, les communes engagent une personne appelée « secrétaire de la communauté de communes » qui a en charge toutes les affaires concernant la communauté, siège à la mairie de la commune siège et qui est rémunéré du budget communautaire.

Normalement, lorsqu'on transfère des compétences d'une commune à une communauté cela entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Deux formes sont envisageables : le transfert définitif du personnel et une convention de la mise à disposition. Leur utilisation reste cependant rare car non réglementée par la loi.

Les fonctionnaires territoriaux ou les agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transfère, sont automatiquement (quelle que soit leur volonté propre) transférés à la communauté. Ils relèvent des lois de la communauté dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de la communauté.

Il est également possible aux exécutifs communaux et intercommunaux de conclure une convention lorsqu'un service ou une partie de service d'une communauté est économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant à la fois de la communauté et de communes membres. La convention, conclue entre la communauté et les communes concernées, après accord de leurs organes délibérants

respectifs, peut prévoir les modalités de la mise à disposition du service au profit d'une ou plusieurs communes. Elle prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune. Le maire de la commune concernée adresse directement au chef du service mis à disposition les instructions nécessaires à l'exécution des tâches confiées au service. Il en contrôle l'exécution des tâches.

Le partage des biens acquis par la communauté est souvent fait entre les communes de manière disproportionnée par rapport aux investissements. Les biens immobiliers sont partagés en fonction de leur emplacement, la commune sur le territoire de laquelle le bien se trouve, devient son propriétaire. Les biens meubles restent en copropriété des anciens membres de la communauté après sa dissolution.

En termes des organes, les communes semblent préférer une structure semblable à celle connue dans les communes, même s'il existe des communautés qui ressemblent plus à une société anonyme. Les règles de fonctionnement du conseil municipal sont alors appliquées à l'organe délibérant (souvent appelé assemblée générale) qui administre la communauté. Les dispositions applicables aux maires et aux adjoints s'appliquent aux présidents et membres de l'organe délibérant. Le président (ou un organe collectif à la place) est l'organe exécutif de la communauté de communes.

Dans la pratique les communes ont tout intérêt à rédiger les statuts de manière la plus détaillée possible, notamment dans le descriptif de l'objet de l'intérêt communautaire afin d'éviter ultérieurement les sources de contentieux. Malheureusement, même si bien écrit, le transfert de compétences n'a en principe pas lieu.

Un partage des compétences

Dans l'esprit de la liberté des communes, celles-ci peuvent non seulement déterminer l'objet de la communauté de manière libre, dans le seul respect des compétences propres, mais en plus elles ne sont pas tenues de lui transférer l'ensemble d'une compétence. Les compétences restent donc la plupart du temps partagées.

Une structure intercommunale régie par des principes de fédéralisme devrait respecter deux principes : la spécialité et l'exclusivité. Le principe de spécialité veut dire que la communauté ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Enfin selon le principe d'exclusivité la création d'une communauté de communes emporte un dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés. Elles ne peuvent à nouveau intervenir qu'après s'être retirées de la communauté des communes.

Or le modèle tchèque préfère le partage tout en laissant à l'instigation des communes si elles décident de transférer l'ensemble d'une compétence à la communauté. Lors de la création, la loi⁴¹ invite les communes à choisir les compétences de la nouvelle communauté.

Les communes sont tenues envers leurs habitants par une obligation de résultat. La loi énumère les compétences que les communes doivent exercer. Très vite, elles se sont rendu compte que certains projets sont plus faciles à réaliser en coopération avec d'autres communes qui ont exactement les mêmes soucis. L'objet de la coopération intercommunale tente cependant de s'élargir depuis quelques années.

Concernant l'objet de la coopération, la coopération intercommunale tchèque est passé au début par le stade de la coopération technique avant d'atteindre le stade d'une coopération plus large et durable. Les communes cherchaient à faire des économies dans les domaines qui leur sont attribués dans le cadre de leur compétence propre. Il s'agit essentiellement de ces compétences⁴² :

- gestion de la commune et de ses biens
- aménagement du territoire de la commune
- police municipale
- ramassage et traitement des ordures ménagères et des déchets

⁴¹ Par 50 al. 1

⁴² Paragraphe 14 de la Loi N. 367/1990 du 4 septembre 1990 sur les communes

- épuration et distribution de l'eau

Excluant les affaires que la commune pourrait difficilement cogérer avec d'autres, il reste les domaines à la fois techniques et précises. Une coopération dans les domaines du ramassage et traitement des ordures ménagères et de l'épuration et distribution de l'eau a commencé tout naturellement dès le début des années 90 avec la loi sur les communes décentralisant ces compétences et permettant aux communes de créer des associations. L'efficacité de gestion et de construction de nouveaux ouvrages a donc incité les communes à coopérer de manière souvent ponctuelle, sans faire de vrais projets pour l'avenir.

Ainsi on peut remarquer au milieu d'années 1990 la création de nombreuses associations ayant pour le seul but la construction d'un centre d'épuration d'eau ou encore la création et gestion d'un dépôt de déchets ménager etc.

L'objet des communautés tend à s'élargir vers la fin des années 90 et surtout avec l'arrivée de la nouvelle loi sur les communes en 2000. Celle-ci propose à des communautés une liste des compétences que la communauté pourrait exercer. Toutefois comme la liste n'est plus exhaustive, son utilité est alors contestable. Il pourrait s'agir d'un guide, mais l'étendu des compétences qui peuvent, selon le législateur être transféré est tellement important qu'elle couvre pratiquement toute compétence de la commune. Il s'agit donc de compétences dans les domaines suivants :

- L'éducation, les affaires sociales, la santé, la culture, la protection contre les incendies, la sécurité publique, la protection de l'environnement, le tourisme, la protection des animaux
- La propreté de la commune, la protection des espaces publics, le traitement des déchets ménagers, la distribution de l'eau potable, le traitement et épuration d'eau
- La construction et l'entretien des infrastructures et des systèmes des transports en commun.
- La protection de la propreté de l'air, l'encouragement des ménages à chauffer avec des combustibles écologiques.
- Le fonctionnement des carrières, des sablières et des infrastructures destinées à puiser des matériaux d'origine non végétale

- L'entretien des biens communaux, essentiellement des appartements, des routes, des forêts, des équipements sportifs et culturels.

Idéalement, les conseils municipaux définissent précisément le contenu des compétences transférées. Les conseils municipaux disposent d'une grande liberté dans l'étendue des compétences dévolues à la communauté de communes. S'agissant de la nature des compétences transférées, elles devraient pouvoir s'inscrire et être rattachées aux groupes déterminés par le législateur. Le classement des compétences devrait être opéré correctement de façon à ce que la communauté de communes soit bien investie de compétences que les communes ont voulu lui transférer.

Parmi les communautés existantes, on peut observer une certaine réticence de transférer les compétences de communes à une autre personne morale. Les communautés ont ainsi un champ d'action très limité, elles ont en effet souvent seulement un rôle de forum de consultation.

En pratique la définition des compétences dans les statuts reste très imprécise. L'exemple des statuts fournis par le ministère de l'Intérieur propose d'introduire ces phrases : « L'action visant à obtenir du soutien afin de pouvoir réaliser certains objectifs, notamment l'obtention des moyens financiers pour réaliser des investissements qui servent à satisfaire des besoins publics de la communauté. » Même s'il est difficile d'être en désaccord avec cette phrase, elle n'indique rien de précis sur la manière dont les compétences seront exercées et partagées. T

Toutefois comme la Loi indique les compétences qui pourraient être exercées par la communauté, les statuts énumèrent souvent les compétences de manière plus concrète. Il s'agit de formulation de type : « Amélioration des infrastructures routières. » Ces déterminations laissent un doute quant au partage des compétences. Dans ce cas concret on ne sait pas si tout l'entretien de l'infrastructure routière communale est transféré ou si les communes veulent garder une partie de la compétence (par ex. l'entretien) et transférer seulement l'amélioration (ex. construction de voies nouvelles).

Une fois le système mise en marche par les communes, il servira essentiellement à ces dernières.

2.2. Une communauté au service des communes

Le fonctionnement de la communauté reste très largement régit par les communes. L'action communautaire n'est influencée par les citoyens que dans les cas expressément prévus par la loi. Les avantages financiers pour les communes demeurent importants.

2.2.1. L'action communautaire

Le but de l'action communautaire, comme celui de l'action communale, devrait résider dans l'exercice du service public qui est un service rendu par l'administration aux administrés. Selon les principes de la démocratie locale, les citoyens ont le droit de gérer leurs affaires par eux-mêmes. La communauté chargée par les communes d'exercer certaines prérogatives à leur place doit répondre aux mêmes exigences que la commune. Elle doit fonctionner de manière démocratique et son action doit pouvoir être surveillée.

Or le système tchèque n'émet que peu de contraintes au fonctionnement de la communauté. Une précise délimitation des organes et de leurs compétences au niveau de la loi serait souhaitable pour éviter que les communautés ne soient qu'au service des communes qui déterminent les règles du fonctionnement.

Pour pouvoir effectuer une action, la communauté a besoin de certains moyens qui lui sont accordés par les communes. L'effectivité de l'action de la communauté doit ensuite être contrôlée et surveillée.

Les moyens de l'action

Les moyens de l'action de la communauté, déterminés par celle-ci, présentent un ensemble de dispositifs régit uniquement par les statuts et comprenant une structure et des prérogatives d'action.

L'organisation de la structure intercommunale part du principe de la représentation des personnes constituantes (les communes) de la communauté et ne reflète pas les personnes

constituantes des communes (les citoyens). En principe, on retrouve un organe délibérant et un organe exécutif. Cette dyarchie pourrait cependant être ancrée dans la loi en s'inspirant du modèle français.

En France l'organe délibérant qui administre la communauté est une représentation indirecte des administrés avec un système de vote à la majorité qualifiée prenant en compte le nombre d'habitants de la commune. Le Conseil de la communauté règle par ses délibérations les affaires de la compétence de la communauté : il adopte le budget, se prononce sur tout projet de modification des statuts ou de la composition de la communauté, autorise la passation des marchés etc. La répartition des sièges entre les communes membres s'effectue en tenant compte de la population.

Le Conseil est en France composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Ces délégués sont élus parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Il est important que les agents employés par un établissement public de coopération intercommunale ne puissent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.

Le mandat des délégués français est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. Il expire lors de l'installation de l'organe délibérant de la communauté suivant le renouvellement général des conseils municipaux. En cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, le mandat des délégués du conseil municipal est prorogé jusqu'à la désignation des délégués par le nouveau conseil. En cas de vacance parmi les délégués d'un conseil municipal pour quelque cause que ce soit, ce conseil pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

A défaut pour une commune d'avoir désigné ses délégués, cette commune est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire.

La pratique tchèque reste éloignée de ce modèle faute d'un manque de précision dans des textes législatifs. Les statuts type de la communauté de communes délivrés par le Ministère de l'Intérieur recommandent la création de :

- un président qui est souvent le maire de la commune la plus importante de la communauté. Il représente la communauté envers les tiers.
- une assemblée de maires (délégués) des communes qui est un organe délibérant et où chaque commune ne dispose que d'une seule voix, quel que soit sa taille.
- un comité de contrôle dont l'existence est probablement inspirée par la société anonyme. Cet organe regroupe généralement les représentants des communes associées (le plus souvent des maires) qui n'exercent pas de rôle exécutif.

En France l'organe exécutif prépare et exécute les délibérations du conseil de la communauté. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de la communauté. Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur et au directeur adjoint dans les communautés de communes dont les compétences, l'importance du budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des communes de plus de 20 000 habitants. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Il est le chef des services que la communauté de communes crée et il représente la communauté de communes en justice

En termes des prérogatives, les organes devraient distinguer entre les compétences communales et les compétences communautaires. La ligne de partage est dessinée par l'intérêt communautaire. La notion d'intérêt communautaire permet de fixer clairement le partage au sein d'une même compétence entre les compétences communautaires et les compétences que les communes souhaitent conserver au sein de chaque groupe ou bloc de compétences concernées

L'intérêt communautaire représente donc une notion souple et protectrice des compétences communales, nécessitant un dialogue entre la communauté et ses communes membres. Il définit également le degré d'intégration de la communauté. En France L'intérêt

communautaire accompagne systématiquement chaque compétence d'une communauté de communes et fait des EPCI français ceux qui aliènent le moins les compétences et le pouvoir communal.

Le contrôle de l'action

Pour que l'action de la communauté réponde aux nécessités démocratiques, elle doit être surveillée par les citoyens et par les communes membres. L'Etat n'intervient dans le contrôle de l'action communautaire que par le biais de ses juridictions judiciaires.

Même si la communauté de communes n'est pas une collectivité territoriale, la Loi sur les communes⁴³, offre aux citoyens des droits comparables à ceux dont ils disposent vis à vis leurs communes. Cependant les possibilités des citoyens d'influencer le processus décisionnel de la communauté restent relativement restreints. Ils ont en effet ces droits :

- le droit de participer aux réunions de l'organe délibérant
- le droit de soumettre à la communauté des propositions écrites
- le droit de s'exprimer au sujet du budget de la communauté et du bilan comptable de la fin de l'année

En revanche, comme la communauté n'est pas une collectivité, elle ne dispose pas de la possibilité d'édicter ses propres actes, même dans le champ d'application des compétences qui lui sont transférées. Par conséquent et contrairement à la situation en France, les dispositions concernant le contrôle de légalité, le caractère exécutoire et le contrôle administratif des actes des communes ne s'appliquent pas aux communautés de communes.

La loi⁴⁴ oblige les communes à déterminer dans les statuts la manière dont elles vont contrôler le fonctionnement de la communauté. Elles le font le plus souvent et en accord avec les statuts type du Ministère de l'Intérieur par l'intermédiaire du comité de contrôle de la communauté. Ce comité rend des rapports sur le fonctionnement de la communauté et surtout sur sa santé fiscale.

⁴³ Par. 52

⁴⁴ Par. 50 al. 2i

Le contrôle juridictionnel de l'action communautaire opère sur la base d'une saisine de la part d'une personne qui se sent privée de ses droits. Toutefois, comme la communauté n'est pas une collectivité, le recours ne peut être que par la voie du droit privé. Dans ce contexte on peut imaginer plusieurs cas de figure :

- Le recours d'une personne privée, résident dans une commune membre, contre la communauté
- Le recours d'une commune membre contre la communauté
- Le recours d'une personne privée, résident d'une commune membre contre cette commune mais pour une décision prise par la communauté

Dans tous ces cas, la décision des organes de la communauté pourrait être mise en cause mais uniquement par la voie de l'atteinte à un intérêt privé, le plus souvent l'existence d'un préjudice qui donne droit à des dommages et intérêts.

2.2.2. Des avantages financiers

Une communauté de communes, en tant que personne morale, dispose d'un patrimoine et d'un budget. La plupart des dispositions relatives aux finances communales, qui figurent dans la loi N. 250/2000 relative aux budgets des collectivités territoriales, s'appliquent, à l'exception de quelques dispositions particulières, à cet établissement public.

La création de la communauté apporte en principe des avantages financiers pour les communes fondatrices. Par son intermédiaire, les communes reçoivent de nouveaux moyens financiers. La communauté est toutefois autonome sur le plan budgétaire, le budget de la communauté obéit aux mêmes règles que le budget communal.

De nouvelles recettes

La loi citée établit dans son paragraphe 39 les premiers traits du budget intercommunal. Elle laisse ensuite la place aux communes pour préciser les modalités d'application de cette norme.

Les ressources financières sont généralement assurées par les communes membres par le biais des subventions. Les communautés peuvent également recevoir des subventions de l'Etat et de l'Union européenne. Les règles budgétaires sont celles d'une commune.

Les recettes et dépenses de la communauté qui font l'objet du budget, proviennent de l'action communautaire déterminée par les statuts.⁴⁵

Les communautés ont pour recettes à ce titre :

- Le revenu des biens, meubles ou immeubles de la communauté.
- les sommes reçues par la communauté. des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu
- les subventions publiques
- les produits des dons et legs

Toutefois, en termes des recettes, il n'est pas permis, comme en France, aux communes de transférer aux communautés directement le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés (selon les compétences exercées : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, produit du versement de transport, etc.). A part les subventions, la communauté n'a pas donc de recettes propres.

La communauté de communes peut recevoir des subvention que les communes ne recevraient pas. Il s'agit tout d'abord des subventions européennes destinées au développement local et au développement des infrastructures.

Les subventions potentielles aussi bien de l'Etat qu'européennes ont changé la vision des communes sur l'efficacité de leur coopération. Les fonds européens PHARE et SAPHARD destiné entre autre aux collectivités territoriales ainsi que des fonds du gouvernement tchèque destinés à promouvoir le développement local et régional ont incité les communes à se mobiliser. Ainsi entre les années 1999 et 2002 on observe la création de nombreuses associations ou communautés de communes appelées dans le langage parlé des « micro régions » dont une des activités principales est le développement du tourisme.

⁴⁵ Par. 39 al. 2 de la Loi N. 250/2000 relative aux règles budgétaires des collectivités territoriales

Le programme SAPHARD a pour le but d'établir « un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable destiné aux pays candidats d'Europe centrale et orientale au cours de la période de pré-adhésion ». Il doit « résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales et aider à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune et des politiques connexes⁴⁶. » La République tchèque a rejoint ce programme en 2002 afin de permettre à ses collectivités de bénéficier des fonds européens. Même si les associations de communes ne sont pas les bénéficiaires potentiels uniques, elles peuvent plus facilement préparer un projet viable, susceptible d'obtenir une subvention du fond.

Le deuxième des fonds PHARE fonctionne de la même manière seulement le but est différent. Il était le principal instrument de la coopération financière et technique de la Communauté européenne avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO). Il a été créé en 1989 et fonctionne sur un système de prêts non remboursables pour la plupart. Même dans ce cas les associations de communes peuvent être bénéficiaires de ce programme. Les activités de PHARE se concentrent sur deux priorités : aider les administrations nationales et régionales à acquérir les capacités nécessaires pour mettre en œuvre l'acquis communautaire et aligner leur industrie et leur infrastructure de base sur les normes communautaires en mobilisant les investissements nécessaires. Cet effort est principalement consacré aux domaines tels que l'environnement, les transports, l'industrie, etc., où les normes communautaires sont de plus en plus strictes.

L'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) dispose d'un budget important (1,040 millions d'euros par an depuis l'an 2000) et il prend en charge essentiellement les investissements d'infrastructure dans les secteurs de l'environnement et des transports. Il vise à rapprocher les pays candidats des normes communautaires dans ces deux domaines

Enfin les subventions de l'Etat tchèque accordées dans le but d'un développement local par le Ministère du développement local présentent une forte impulsion pour les communes d'élaborer des projets en commun. Les subventions sont en principe accordées au titre de développement ce qui signifie essentiellement une augmentation de l'attractivité du « micro

⁴⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l60023.htm>

région » sur des différents plans. Depuis quelques années le ministère préfère subventionner les communautés car elles sont susceptibles de présenter des projets à portée plus large que les communes seules.

Une procédure budgétaire communale

Le budget est présenté, selon la loi N. 250/2000 dans les mêmes formes que celui des communes. Il doit être voté par l'organe délibérant, soumis au contrôle des communes membres, et à l'audit d'un cabinet spécialisé.

En termes de la loi, la communauté est obligée de publier la proposition du budget quinze jours avant son vote par l'assemblée délibérante. La publication doit être faite dans les communes membres de manière à ce que chaque citoyen puisse en prendre connaissance et qu'il puisse s'exprimer sur le contenu du budget devant l'assemblée.

Le budget de la communauté doit être voté avant la fin de l'année, au plus tard le 1^{er} janvier de l'année suivante. Si le budget n'est pas voté avant cette date, la communauté doit appliquer un budget provisoire dont les recettes et dépenses doivent être ensuite intégrés dans le budget définitif, voté ultérieurement.

Le budget doit être voté comme équilibré, toutefois au cas de nécessité, il peut être voté déficitaire. Dans ce cas la communauté doit expliquer de manière précise comment elle va rembourser la dette.

Après chaque année, la communauté établit un compte final qui résume les recettes et dépenses de l'année passée. Ce compte final doit être présenté avant le 30 juin de l'année suivante à l'organe délibérant qui statue sur son état.

La communauté de communes a tenu de respecter un régime comptable comparable à celui d'une commune. Cependant le régime de contrôle budgétaire est un peu particulier. Selon la

loi⁴⁷ la communauté fait appel à un audit pour le contrôle de son budget de l'année passée. Le coût de se contrôle doit être supporté par la communauté.

Compte tenu du fait que si une sanction ne correspond pas à une obligation légale, le non respect de cette obligation n'a aucun effet, le législateur a décidé, comme dans le cas des communes, d'infliger à ces communautés qui ne respecteraient pas cette obligation une amande. Le montant de l'amande pourrait varier selon la gravité de ce non respect et de l'importance des conséquences que cela entraînerait. Dans ce cas, il s'agit d'un délit qui peut être commis par la communauté et qui serait sanctionné par l'Etat.

⁴⁷ Par. 53 al.1

Conclusion

A l'heure actuelle et dans l'attente d'une nouvelle réforme, on peut constater que le système intercommunal tchèque est à mi-chemin vers une situation satisfaisante aussi bien pour les communes que pour les citoyens qui obligerait la communauté de communes à agir dans le sens de l'intérêt général. La route prise en 2000 par une série de réformes et surtout par le vote de la nouvelle loi communale va en ce sens dans la bonne direction. Toutefois l'influence de la vision libéraliste post-révolutionnaire reste trop présente dans l'esprit de cette norme juridique ainsi que dans son application.

Nous avons constaté que la vision du développement local a pu, durant les dernières années sensiblement évoluer dans le sens d'une prise de conscience des dangers qui menacent le milieu rural qui, sans une coopération fonctionnelle, ne résisterait que difficilement aux nouveaux défis. Les petites communes, considérées dans les années 90 comme avantageuses pour les habitants grâce aux services de proximité qu'elles offraient, sont aujourd'hui fragilisées par l'insuffisance des moyens financiers et humains d'un côté et l'importance des exigences de l'autre. Toutefois, une réduction de leur nombre par la fusion, opérée auparavant par le régime communiste, reste toujours inimaginable.

Les expériences étrangères, et surtout l'expérience française montrent qu'on peut envisager une alternative à la fusion qui consiste en une mise en place d'une structure intercommunale, basée sur les principes de fédéralisme : le principe de subsidiarité et le principe de spécialité. Les ressemblances entre les communes tchèques et les communes françaises, quant à la taille et quant à leur poids dans les organes décisionnels de l'Etat privilégient une inspiration. De plus le modèle français souffre moins de l'absence de règles claires pour la communauté qui exerce des prérogatives communales.

Dans cette perspective, la réforme de l'intercommunalité tchèque qui est devenue nécessaire devrait refléter quelques impératifs. Elle devrait tout d'abord obliger les communes à définir clairement les compétences qu'elles transfèrent. Ce transfert devrait entraîner pour les communes un désaisissement total des compétences transférées. De plus la loi devrait obliger les communes qui souhaitent créer une communauté à adopter un modèle clairement prédéfini dans le texte législatif et elle devrait proscrire toute référence au droit privé qui

n'est pas adapté à la coopération intercommunale. Enfin, l'Etat devrait pouvoir intervenir d'avantage dans la création et dans la vie juridique des communautés, en exerçant une tutelle systématique sur l'exercice de leurs compétences.

Le ton critique de ce mémoire se veut être constructif et inspirer, le cas échéant, la réflexion menée dans le sens d'une réforme inspirée du modèle intercommunal français.

Bibliographie

Les ouvrages français

AUBELLE, Vincent : L'intercommunalité française est-elle efficace ? , in Pouvoirs locaux, n°42, juillet 1999, pp. 22-27.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine : L'intercommunalité, 3ème édition, LGDJ-EJA, Paris, 2001

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine : Intercommunalité, mode d'emploi,, 3ème édition, Economica connection, mémento du maire, Paris, 2001

BOURJOL, Maurice: Intercommunalité et Union européenne, LGDJ, Paris 1994

CAILLOSSE, Jacques : Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français, PUR Rennes 1994

LACHAUME Jean-François: La commune, 2eme édition, LGDJ, Paris 1999

MONJAL, Pierre-Yves, Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachés d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI, in AJDA, 29 septembre 2003, pp. 1701-1707

POLITIS, Karen : Quelle démocratie de proximité ? , in Pouvoirs Locaux, n°50, juillet 2001

Les ouvrages tchèques

FRUMANOVA, Katerina : Formy spoluprace obci podle zakona o obcich, Verejna sprava, n°38, 2002, pp 12-21

HENDRYCH, Dusan : Spravni pravo, obecna cast : 5émé édition, C.H.BECK, Praha 2003

JURNIKOVA, Jana, KADECKA, Stanislav : Verejna sprava v CR z evropskeho pohledu, ASPI, 2002

KADECKA, Stanislav : Cinnost verejne spravy a spravni akty, ASPI, 2003

KADECKA, Stanislav : Organizace verejne spravy, in : Kapitoly ze spravniho prava III., ASPI, 2003

KOUDELKA, Zdenek : Zakon o obcich, komentar, Linde, Praha 2004

TELEC, Ivo : Pravní typologie spolku podle ceskeho prava, ASPI, 1998

TESAR, Ludek : Hlavni zasady sestaveni rozpoctu mest, obci a kraju na rok 2002, ASPI 2001

Rapports administratifs

Rapport du Conseil de l'Europe

Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale : République tchèque, situation en 2001, rapport révisé et adopté par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) en juin 2001, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2001

Rapports de la Commission européenne

Commission européenne, Avis sur l'Etat des préparations de la République tchèque à l'adhésion à l'Union européenne, juillet 1997

Commission européenne, Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie d'adhésion, octobre 2000

Commission européenne, Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie d'adhésion, octobre 2001

Commission européenne, Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie d'adhésion, octobre 2002

Commission européenne, Rapport régulier sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie d'adhésion, octobre 2003

Rapports français

Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales : La République tchèque, 1999

E.N.A, promotion « Léon Gambetta » : L'aménagement de l'espace rural, Quelles structures communales pour demain ? , rapport de séminaire, juillet 1992

Les principaux sites Internet :

L'administration tchèque

L'administration tchèque : <http://www.statnisprava.cz>

Le ministère de l'Intérieur : <http://www.mvcr.cz>

Le ministère de développement régional : <http://www.mmr.cz>

Les organes européens

Le Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>

L'Union européenne : <http://www.europa.eu.int>

Les régions tchèques

Région de la Moravie du Nord et de la Silésie : <http://www.kr-moravskoslezsky.cz>

Région de la Moravie du Sud : <http://www.kr-jihomoravsky.cz>

Régions de la Bohême centrale : <http://www.kr-stredocesky.cz>

La ville de Prague : <http://www.praha-mesto.cz>

Les sites des communautés de communes

Le microrégion « Zábřezsko » : <http://www.zabrezsko.cz>

Le microrégion « Maticeslezská » : <http://www.maticeslezska.cz>

Le microrégion « Rýmarovsko » : <http://www.rymarovsko.cz>

Le microrégion « Střední Hana » : <http://www.strednihana.cz>

Les personnes rencontrées

M. Jiri ZARUBA

Service du contrôle de la légalité, Ministère de l'Intérieur, Prague

Mme. Helena POTUCKOVA

Service de la politique régionale, Ministère du développement régional, Prague

M. Jaromir JECH

Vice-président de l'Association des communes et villes tchèques (SMO), Prague

M. Lukas VANA

Chef du service législatif de l'Association des communes et villes tchèques (SMO), Prague

Mme. Jana PAPOUSKOVA

Chef du bureau des associations, bureau de la région Moravie-Silésie, Ostrava

M. Pert KLOUDA

Maire de la commune de Rymarov, président de la communauté de communes Rymarovsko

Mme. Eva MACHOVA

Maire de la commune de Horni Mesto, commune membre de la communauté de communes Rymarovsko

Mme. Anna BARTOSOVA

Secrétaire de la communauté de communes de Zabrezsko