

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22^e SESSION
CG(22)6
8 mars 2012

original anglais

La démocratie locale et régionale en République tchèque

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Emil CALOTA, Roumanie (L, SOC)
Philippe RECEVEUR, Suisse (R, PPE/DC)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en République tchèque fait suite à la Recommandation 77 (2000) adoptée en mai 2000. Il constate avec satisfaction que la République tchèque a accompli des progrès considérables depuis sa ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, en 1999, et que le cadre législatif est en accord avec la Charte. Il note, cependant, que la fragmentation des communes nuit encore à l'efficacité et l'efficience de l'autonomie locale et que, dans l'ensemble, le système de contrôle appliqué par l'administration publique gagnerait à être coordonné et simplifié.

Le rapport recommande au Gouvernement tchèque de mettre en place des mécanismes de consultation avec les autorités locales et régionales. Il encourage le Gouvernement à faire appliquer le principe de connexité et à s'assurer que des fonds suffisants sont alloués pour les tâches déléguées aux collectivités locales. Il invite les autorités à ratifier les articles 4 et 9 de la Charte, ceux-ci étant dorénavant appliqués de fait. Enfin, il invite les autorités tchèques à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi que le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales (STE n° 159).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès
PPE/DC : Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès
SOC : Groupe socialiste du Congrès
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès selon lequel l'un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV sur les « Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) » ;

d. à la Recommandation 77 (2000) sur la démocratie locale et régionale en République tchèque et à la Résolution 93 (2000) du Congrès relative aux précédentes visites de suivi effectuées en novembre 1999 et mars 2000 ;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en République tchèque élaboré par les rapporteurs Emil Calota (Roumanie, L, SOC) et Philippe Receveur (Suisse, R, PPE/DC), suite à une visite officielle en République tchèque du 13 au 15 juin 2011.

2. Le Congrès relève que :

a. la République tchèque a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 28 mai 1998, puis l'a ratifiée le 7 mai 1999, elle est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} septembre 1999. Elle n'est pas liée par l'article 4, paragraphe 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 3, 5 et 6 ;

b. la République tchèque n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), *M. Abuladze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *L. Avetyan* (remplaçant: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (remplaçant: *I. Khalilov*), *T. Badan*, *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov*, *G. Bende* (remplaçante: *E. Penzes*), *G. Bergemann*, *M. Bespalova*, *V. Broccoli*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *E. Calota*, *S. Carugo*, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *L. Dellai*, *M. De Lamotte*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *H. Halldorsson*, *M. Heatley*, *J. Hepburn*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov* (remplaçant: *R. Aliyev*), *G. Illes*, *J. Jalinska* (remplaçante: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız*, *M. Juhkami*, *J.-P. Klein* (remplaçant: *E. Eicher*), *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (remplaçante: *N. Rybak*), *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin* (remplaçant: *J.-M. Belliard*), *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *M. Njilas*, *Z. Ozegovic* (remplaçante: *V. Vasić*), *R. Paita* (remplaçant: *A. Miele*), *U. Paslawska*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *A. Pruszkowski*, *C. Radulescu* (remplaçante: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (remplaçante: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, *A. Rokofillou*, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *M. Simonovic* (remplaçante: *S. Lazić*), *G. Spartanski*, *M. Tamiolos*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko* (remplaçant: *O. Radziievskiy*), *A. Ugues*, *G. Ugulava* (remplaçant: *P. Zambakidze*), *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (remplaçant: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen*, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore* (remplaçant: *P. Grove*), *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *D. Zmegac*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

c. La Commission de suivi a décidé, le 23 mars 2011, de mettre en œuvre le deuxième cycle de suivi de l'état de l'autonomie locale et régionale en République tchèque et de sa conformité avec la Charte de l'autonomie locale. Elle a chargé Emil Calota (Roumanie, L, SOC) et Philippe Receveur (Suisse, R, PPE/DC) d'élaborer et de soumettre au Congrès, à titre de rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale et régionale en République tchèque ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en République tchèque du 13 au 15 juin 2011 et s'est rendue à Prague, Brno et Velký Osek.

3. Le Congrès tient à remercier la délégation permanente de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les autorités centrales, régionales et locales, l'Association des régions de la République tchèque et l'Union des villes et communes de la République tchèque, les experts et ses autres interlocuteurs pour leur précieuse coopération lors des diverses phases de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. que des progrès considérables ont été accomplis depuis la dernière mission de suivi et que le cadre juridique à présent établi est globalement conforme à la Charte en ce qui concerne à la fois les autorités locales et régionales ;

b. que les mécanismes de consultation des autorités locales et régionales sur des questions les concernant directement fonctionnent bien ;

c. que les autorités tchèques ont créé un échelon régional d'administration comme le préconisait la Recommandation 77 du Congrès ;

d. que les articles 4 (paragraphe 5) et 9 (paragraphe 3, 5 et 6) de la Charte européenne de l'autonomie locale sont appliqués de fait, bien que la République tchèque ne les a pas ratifiés.

5. Le Congrès souligne tout particulièrement les points ci-après :

a. le système de financement reste fortement centralisé tandis que le principe de connexité concernant les compétences déléguées n'est pas toujours appliqué et l'instauration d'un véritable système d'impôts locaux qui permettrait aux autorités locales et régionales d'en fixer librement le taux ne semble pas être à l'ordre du jour ;

b. la fragmentation des communes et leur grand nombre engendrent des problèmes en termes de prestation des services municipaux et d'exécution des tâches dans les petites communes ;

c. bien que des mécanismes de consultation des associations d'autorités locales soient en place, ces procédures devraient être formellement reconnues par une loi qui en préciserait les modalités ;

d. même si, globalement, le système de contrôle administratif fonctionne bien, il devrait être mieux coordonné et simplifié afin d'alléger la charge que font peser sur les communes et les régions le contrôle et la collecte de données statistiques effectués par diverses instances de l'administration centrale ;

e. s'agissant de l'échelon régional, des progrès peuvent encore être réalisés, notamment au sujet de la dépendance des régions vis-à-vis de l'administration centrale en ce qui concerne l'allocation des tâches et des ressources financières ainsi que leurs relations avec les grandes villes (hormis Prague).

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter la République tchèque :

a. à garantir un financement correspondant aux compétences déléguées ;

b. à trouver un consensus sur d'autres solutions éventuelles pour réduire progressivement le nombre considérable de communes, par exemple en fusionnant les plus petites pour un meilleur fonctionnement de la démocratie locale sans déstabiliser la population rurale, ce qui reste un important défi à relever par le gouvernement, ou en développant la coopération intermunicipale ;

c. à développer et formaliser les mécanismes de consultation des autorités locales et régionales sur des questions les concernant directement par une loi spéciale qui en préciserait les modalités, en veillant à ce que ladite consultation ait lieu « en temps utile et de façon appropriée », comme le prévoit l'article 4, paragraphe 6, de la Charte ;

d. à coordonner et simplifier le système global de contrôle administratif (dans le respect de la proportionnalité au sens de l'article 8, paragraphe 3) afin d'alléger la charge que font peser sur les communes et les régions, le contrôle et la collecte de données statistiques effectués par diverses instances de l'administration centrale ;

e. à ratifier les articles 4-5 et 9-6 de la Charte ayant fait l'objet de réserves, puisqu'elles sont, de fait, appliquées ;

f. à signer et ratifier, dans un proche avenir, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ainsi que le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT.....	5
2.	CONTEXTE POLITIQUE	6
2.1.	Situation internationale et relations avec les pays voisins	6
2.2.	Situation politique nationale et élections.....	6
2.3.	Population	7
2.4.	Rapport et recommandations précédents.....	8
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	8
3.1.	Constitution et développements législatifs.....	8
3.2.	Statut de la Charte européenne de l'autonomie locale	9
3.3.	Structure administrative.....	9
3.4.	Atomisation des communes	10
	Coopération intercommunale	10
	Fusions	10
3.5.	Participation des citoyens.....	10
3.6.	Statut de la capitale.....	11
3.7.	Coopération transfrontalière	11
3.8.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	12
3.8.1.	Article 2	12
3.8.2.	Article 3	12
3.8.3.	Article 4	13
3.8.4.	Article 5	14
3.8.5.	Article 6	14
3.8.6.	Article 7	15
3.8.7.	Article 8	15
3.8.8.	Article 9	16
3.8.9.	Article 10	20
3.8.10.	Article 11	21
4.	CONCLUSIONS	21
	Annexe 1 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional.....	23
	Annexe 2 – Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès en République Tchèque (13-15 juin 2012).....	25
	Annexe 3 – Commentaires sur le projet de rapport « La Démocratie locale et régionale en République tchèque » du Ministère de l'Intérieur (disponible en anglais seulement)	26

1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La République tchèque a adhéré au Conseil de l'Europe le 25 mai 1993 et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») avec des réserves le 7 mai 1999. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1999 (pour la liste des réserves, voir le paragraphe 26).

3. La République tchèque a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales (STE n° 106) le 20 décembre 1999, avec entrée en vigueur le 21 mars 2000. Elle n'a pas signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la

coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales (STE n° 159), ni le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. La République tchèque a fait l'objet d'une première visite en novembre 1999 et en mars 2000, qui a donné lieu à la Recommandation 77 (2000) et la Résolution 93 (2000) du Congrès.

5. Le présent rapport concerne la seconde visite effectuée par le Congrès en République tchèque, du 13 au 15 juin 2011, pour examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays du point de vue de la Charte. La Commission de suivi a nommé Emil CALOTA (Roumanie, L, SOC) et Philippe RECEVEUR (Suisse, R, PPE/DC) en tant que co-rapporteurs, respectivement, pour la démocratie locale et régionale en République tchèque. Ils étaient assistés d'Eivind SMITH (consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale) et de Lilit NIKOGHOSYAN (Secrétariat du Congrès).

6. La délégation du Congrès a rencontré le ministre et le vice-ministre de l'Intérieur, des représentants du ministère des Finances, le président de la Cour constitutionnelle et celui de la Cour suprême des comptes, des membres du Comité des affaires internationales du conseil municipal de Prague, les maires des villes de Brno et Velký Osek, le médiateur du Bureau du Défenseur public des droits et, enfin, des représentants de l'Association des Régions et de l'Union des villes et des communes de République Tchèque. Le programme détaillé est joint en annexe du présent rapport.

7. Les co-rapporteurs remercient la Représentation permanente de la République tchèque auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite, pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation tchèque auprès du Congrès et les associations des collectivités locales et régionales pour leur contribution à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. CONTEXTE POLITIQUE

2.1. Situation internationale et relations avec les pays voisins

8. Après la chute du bloc soviétique et la division de la Tchécoslovaquie en deux Etats distincts, qui a pris effet au 1^{er} janvier 1993, la Constitution tchèque (adoptée dès le 16 décembre 1992) est aussitôt entrée en vigueur. Peu après, le pays est devenu membre du Conseil de l'Europe (30 juin 1993), puis de l'OTAN (1999). Il fait partie de l'Union européenne depuis 2004. Le pays peut raisonnablement compter parmi les démocraties stables de l'Europe.

9. La République tchèque appartient au groupe Visegrad (également dit « Visegrad quatre » ou simplement « V4 ») qui réunit quatre pays d'Europe centrale (République tchèque, Hongrie, Slovaquie et Pologne) pour coopérer dans un certain nombre de domaines d'intérêt commun au sein de l'Union européenne. Durant son année à la présidence du groupe Visegrad (de juin 2007 à juin 2008), la République tchèque a mis en œuvre un programme spécial de liaison avec l'Ukraine et divers programmes permanents destinés à améliorer les relations avec la Moldova et à promouvoir la démocratisation du Bélarus.

10. La République tchèque entretient un lien particulier avec la Slovaquie, les deux pays ayant fait partie de l'ancienne Tchécoslovaquie de 1918 à 1992. Ils ont instauré des relations diplomatiques en 1993 et poursuivi depuis des relations privilégiées : par exemple, tout nouveau Président ou Premier ministre effectue habituellement sa première visite internationale dans l'autre partie de l'ancien pays. Quelque 200 000 personnes d'ascendance slovaque vivent en République tchèque, tandis que la Slovaquie compte environ 46 000 habitants d'origine tchèque.

2.2. Situation politique nationale et élections

11. La Constitution de la République tchèque, adoptée en 1992, organise un Etat unitaire sans structure fédérale, et ayant la démocratie parlementaire pour forme de gouvernement. Elle garantit également l'autonomie des collectivités territoriales autonomes (loi n° 1/1993).

12. Le Président, en tant que chef officiel de l'Etat, jouit de pouvoirs spécifiques tels que le droit de nommer les juges de la Cour constitutionnelle, de dissoudre le parlement sous certaines conditions et d'opposer son veto en matière de législation. Jusqu'ici les Présidents étaient élus par les deux chambres du Parlement pour un maximum de deux mandats de cinq ans. Suite à un changement constitutionnel adopté en février 2012, les présidents seront à l'avenir élus au suffrage direct (système majoritaire à deux tours), sans modifications particulières des compétences. Le Président en exercice est Vaclav Klaus.

13. Le Parlement, siège du pouvoir législatif, se compose de deux chambres : la Chambre des députés (200 sièges) et le Sénat (81 sièges). Les députés sont élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans. Les sénateurs sont élus pour une période de six ans, un tiers des sièges étant renouvelés tous les deux ans. Les membres de ces deux chambres et les représentants des niveaux régional et local sont élus au suffrage direct.

14. Lors des élections de 2010, les partis politiques se sont répartis les sièges de députés comme suit : Parti démocratique civique (ODS) : 53 sièges ; Parti social-démocrate tchèque (CSSD) : 56 sièges ; Parti communiste de Bohême et de Moravie (KSCM) : 26 sièges ; Affaires publiques (VV) : 24 sièges ; TOP 09 : 41 sièges. Trois d'entre eux – le parti établi de l'ODS, le parti anciennement pragois des Affaires publiques (VV) et le nouveau TOP 09 – ont formé une coalition de centre-droit. Petr Necas (ODS) occupe la fonction de Premier ministre.

15. En République tchèque, depuis 1998, les élections municipales ont lieu la même année que les élections à la Chambre des députés.

16. Bien que sans comparaison avec les chiffres obtenus immédiatement après la chute du communisme, le taux de participation aux élections législatives récentes est relativement élevé par rapport aux normes européennes (1990 : 96,3 % – 1992 : 84,7 % – 1996 : 76,3 % – 1098 : 74,0 % – 2002 : 58,0 % – 2006 : 64,5 % – 2010 : 62,6 %). Ce taux est à comparer avec les élections sénatoriales de 2010 : 44,5 % des électeurs au premier tour et seulement 24,6 % au second tour, pourtant déterminant.

17. S'agissant des élections municipales, les taux de participation sont moins impressionnants. On observe une diminution de la participation comparable à celle des élections législatives, mais partant d'un niveau sensiblement inférieur (1990 : 75 % – 1994 : 62 % – 1998 : 58 % – 2002 : 43,4 % – 2006 : 46,4 % – 2010 : 48,5 %). Ajoutons que ce taux de participation est souvent sensiblement plus élevé dans les communes rurales (généralement plus petites) que dans les communes urbaines (généralement plus importantes). Peu encourageants en soi, ces faits sont loin d'être rares en Europe, où les taux de participation tournent autour de 50 % de l'électorat.

18. Par rapport aux élections municipales, le niveau de participation aux élections régionales est plus préoccupant (2000 : 33,6 % – 2004 : 29 % – 2008 : 40 %). Ces résultats semblent confirmer l'impression de la délégation, à savoir qu'en République tchèque les régions sont le niveau de gouvernement qui a le moins bien réussi à asseoir sa visibilité auprès du public et à obtenir un degré satisfaisant de légitimité populaire. Toutefois, il va sans dire que cette situation ne saurait être imputée aux seules régions elles-mêmes. Elle est en partie liée au fait que les régions demeurent tributaires du gouvernement central en ce qui concerne l'allocation des tâches et des ressources financières.

2.3. Population

19. Le pays compte environ 10,5 millions d'habitants (2010, source : Banque mondiale). Les Tchèques représentent 90,1 % de la population, les groupes les plus nombreux étant ensuite les Slovaques (1,8 %), les Polonais (0,5 %) et les Allemands (0,4 %). En plus de ces groupes, le pays compte une population rom non négligeable. Lors du recensement de 2001, seules 11 700 personnes (soit 0,1 % de la population) ont choisi l'identité nationale rom, mais le nombre réel des Roms vivant en République tchèque est estimé à environ 15 fois plus, ce qui en ferait la deuxième ou troisième minorité ethnique du pays. Malgré sa taille, le groupe rom est géographiquement dispersé et vit essentiellement en milieu urbain³.

³ Michal Illner, *Thirteen years of reforming subnational government in the Czech Republic*, in « Reforming Local Government in Europe », Leske and Budrich, 2003.

2.4. Rapport et recommandations précédents

20. La Recommandation 77 (2000) du Congrès portait essentiellement sur la création de régions opérationnelles dotées de réels pouvoirs et sur la nécessité d'une concertation entre les autorités nationales et les associations de collectivités locales/régionales. Elle formulait aussi, notamment, les recommandations suivantes :

- augmenter les compétences propres des communes, en diminuant ainsi la dépendance résultant des compétences déléguées par l'Etat ;
- veiller à ce que le contrôle administratif des actes des collectivités locales repose sur une base législative adéquate et que, dans le cadre des compétences propres, il ne porte que sur la légalité de leurs actes ;
- mettre en place une juridiction administrative, afin d'assurer la protection légale de l'autonomie locale, à travers l'exercice d'un droit de recours juridictionnel ;
- intensifier les efforts dans le domaine de la formation du personnel des collectivités territoriales ;
- encourager le regroupement des communes et la coopération intercommunale sous des formes qu'elles pourront choisir librement, afin d'éviter leur atomisation excessive ;
- promouvoir la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales, et examiner la possibilité d'adhérer aux protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

21. La Résolution 93 (2000) du Congrès, consécutive à la Recommandation 77, soulignait deux points :

- suivre de près le calendrier des travaux de réforme en cours en République tchèque et notamment la mise en œuvre par les autorités tchèques des propositions contenues dans la recommandation ;
- envisager la création d'associations pour les collectivités locales et pour les régions, afin de permettre la protection et la promotion de leurs intérêts communs respectifs.

22. Bon nombre de ces questions ont été traitées depuis lors. Les rapporteurs, après avoir analysé la situation actuelle à la lumière de la précédente recommandation, soulignent en conclusion les progrès accomplis mais aussi certains problèmes restant encore à résoudre es questions demeurées pendantes, comme on le verra dans la partie IV ci-dessous.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1. Constitution et développements législatifs

23. La Constitution du 16 décembre 1992 pourvoit assez largement à l'existence de communes et de régions autonomes. L'article 8 contient une garantie générale, tandis que les dispositions plus détaillées figurent essentiellement au chapitre 7, relatif à l'autonomie territoriale. L'article 99 établit une distinction entre les niveaux d'autonomie locale et régionale. L'article 101, paragraphe 3, établit le statut de personnes morales des collectivités territoriales autonomes et leur permet de posséder des biens propres et de gérer elles-mêmes leur budget. Les articles 101, paragraphes 1 et 2, et 102 confirment le caractère démocratique de l'autonomie au niveau constitutionnel en garantissant l'élection d'instances représentatives. Enfin, l'article 105 dispose que les collectivités territoriales autonomes peuvent participer à l'exercice du pouvoir public lorsque la loi le permet.

24. Au niveau législatif, la République tchèque s'est dotée d'une liste considérable de textes, parfois très détaillés, sur l'organisation de l'autonomie locale et régionale et sur la relation entre les conseils locaux et régionaux et le gouvernement central. Outre les deux principaux textes relatifs aux autorités locales et régionales, à savoir les lois sur les communes (loi n° 128/2000) et sur les régions (loi n° 129/2000), on peut citer par exemple : la loi n° 130/2000 sur les élections des conseils régionaux ;

la loi n° 131/2000 sur la capitale, Prague ; la loi n° 157/2000 sur le transfert de propriété de certains objets, droits et obligations de la République tchèque aux provinces ; la loi n° 250/2000, qui répertorie tous les revenus des communes ; la loi n° 314/2002, qui définit les différents types de communes ; la loi n° 312/2002, qui contient une nouvelle réglementation du statut du personnel des administrations locales ; la loi n° 22/2004, qui établit le référendum local en tant que seul dispositif de démocratie directe au niveau des communes ; la loi n° 118/2010 sur le Référendum régional et, enfin, la loi n° 108/2006 sur les services sociaux, qui impose aux communes d'utiliser l'instrument de la planification communautaire pour élaborer leurs programmes de services sociaux.

3.2. Statut de la Charte européenne de l'autonomie locale

25. Comme il est indiqué au paragraphe 2, la République tchèque a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 7 mai 1999, avec effet au 1^{er} septembre 1999.

26. Parmi les 45 Etats parties à la Charte, la République tchèque est l'un de ceux qui ont émis de nombreuses réserves. Selon une déclaration présentée lors de la ratification (voir l'article 12 de la Charte), la République tchèque ne se considère pas liée par : l'article 4, paragraphe 5 (liberté d'adapter les pouvoirs délégués) ; l'article 6, paragraphe 2 (statut du personnel des collectivités locales) ; l'article 7, paragraphe 2 (compensation financière des frais engagés par les élus locaux) ; enfin, l'article 9, paragraphe 3 (redevances et impôts locaux), paragraphe 5 (péréquation financière) et paragraphe 6 (consultation sur l'attribution des ressources redistribuées).

3.3. Structure administrative

27. Selon la Constitution, le pays est divisé en collectivités territoriales autonomes de base (communes, *obce*) et supérieures (régions, *kraje*). Le pays compte actuellement 6 246 communes, chiffre en nette progression depuis une vingtaine d'années (4 104 en 1990) et qui, rapporté à la population totale du pays, semble le plus élevé parmi les Etats européens. La ville la plus peuplée – Prague – compte plus de 1,2 million d'habitants, tandis que la moins peuplée n'en compte qu'une vingtaine. La population moyenne des communes est d'environ 1 700 habitants, mais environ 80 % d'entre elles ont moins de 1 000 habitants. Notons également que la population de la République tchèque est approximativement de 10,5 millions d'habitants, dont 74 % vivent en milieu urbain.

28. La Recommandation 77 du Congrès adoptée en 2000 portait essentiellement sur les efforts importants nécessaires pour réformer le système d'autonomie territoriale alors en vigueur, notamment en créant un niveau régional d'administration. Il faut souligner ici qu'un système d'autonomie locale et régionale a été mis en place depuis lors et que le cadre juridique du système actuel date précisément, pour une grande part, de l'an 2000. Ce cadre juridique comprend les lois sur les communes (loi n° 128/2000), sur les régions (loi n° 129/2000), sur l'assignation budgétaire des impôts (loi n° 243/2000), sur les élections aux conseils municipaux et régionaux (lois n° 491/2001 et n° 130/2000) et, enfin, sur le contrôle financier dans l'administration publique (loi n° 320/2001).

29. Depuis 2000, la République tchèque est divisée en treize régions (sans compter la ville de Prague, elle aussi dotée du statut de région) qui sont des entités géographiques distinctes couvrant 6 246 communes (comme indiqué plus haut) dont 23 villes « à charte », 574 villes, 210 petites villes et 5 438 communes, et enfin, la ville capitale Prague⁴. Les régions elles-mêmes ne peuvent pas lever d'impôts. Leur budget provient d'un pourcentage des impôts perçus à l'échelon national. Cette part est déterminée au niveau central, après consultation de l'Association des régions. Un supplément de revenus provient de subventions de l'Etat, des biens régionaux et des activités économiques régionales – sans oublier, pour une grande part, de fonds structurels de l'UE.

30. Les communes tchèques administrent leurs territoires dans le cadre de compétences indépendantes et déléguées.

31. Parmi les tâches indépendantes, citons la gestion de la commune, l'élaboration et l'approbation du budget municipal et des comptes de fin d'exercice, l'établissement de personnes morales et d'instances organisationnelles, l'organisation et la gestion des services municipaux et de leurs ressources humaines et matérielles, la publication des règlements municipaux, l'organisation des

⁴ Ces chiffres ont été reçus du Ministère de l'Intérieur. Les chiffres donnés par l'Union des villes et des communes de la République tchèque pour les mêmes entités sont, respectivement : 6250, 24, 592, 198 et 5436.

référendums locaux, la gestion de la police municipale, l'imposition de sanctions pour les infractions administratives, un programme de développement du district cadastral, du plan cadastral et du plan réglementaire de la commune et, enfin, la coopération avec d'autres communes.

32. S'agissant des compétences déléguées, les communes se divisent en trois groupes en fonction de l'ampleur croissant de leurs compétences : la loi n° 314/2002 définit 388 municipalités avec des compétences déléguées étendues dont 205 exécutent des compétences déléguées. Les autres communes ont des compétences déléguées élémentaires. Leurs sources de revenus indépendantes sont très limitées (leurs biens propres et des revenus de location). Les revenus fiscaux proviennent principalement des impôts partagés (impôts sur le revenu, taxe professionnelle et taxe sur la valeur ajoutée) accordés par le gouvernement central⁵.

3.4. Atomisation des communes

33. Il est à noter que sur les 6 246 communes du pays 5 566 sont des communes rurales (89,1 %) et représentent seulement 28,3 % de la population nationale. La République tchèque est l'un des pays de l'UE qui compte les plus petites communes en termes de population. Face aux difficultés que pose cette atomisation, et en l'absence d'une refonte des communes à l'échelle nationale, les collectivités locales ont recherché des solutions de coopération, notamment par le biais de fusions.

Coopération intercommunale

34. Les petites communes ont mis en place des unions de coopération pour leurs compétences indépendantes. Ainsi, 474 unions de communes ont été enregistrées en 2005, regroupant 4 680 communes soit plus de 70 % du nombre total des communes que le pays comptait alors. Ce chiffre était 570 en 2010. Ces unions (parfois appelées « microrégions ») reposent sur un accord signé par les communes membres. Il s'agit de personnes morales administrées par leurs propres instances et possédant leurs propres règlements, biens et budget⁶.

Fusions

35. La législation autorise les communes à fusionner sur décision des conseils municipaux concernés ou au moyen de référendums locaux. De nouvelles communes peuvent être formées (par référendum) avec l'accord des habitants de la partie qui se sépare d'une commune existante. Tous les autres types de changement des limites territoriales où n'intervient pas de fusion se font par accord entre les communes concernées.

36. Les solutions ci-dessus sont, dans une certaine mesure, une réponse à la Recommandation 77(2000), qui proposait une approche favorisant les fusions entre communes et une coopération intercommunale, quelle que soit la forme choisie, afin d'éviter une atomisation excessive. Toutefois, les rapporteurs estiment que les autorités pourraient envisager, en étroite concertation avec les élus locaux et régionaux via leurs associations, de lancer un débat sur la mise en place d'un programme structuré de diminution progressive du nombre des communes, par la fusion des plus petites collectivités, sur la base de critères bien définis (seuils de population, de taille, etc.), l'objectif étant notamment de garantir une prestation efficace des services publics.

3.5. Participation des citoyens

37. Les formes de représentation et de participation au niveau local sont établies par la loi. Les résidents d'une commune ou d'une région peuvent élire les membres des conseils municipaux et régionaux, être élus membres de ces conseils, proposer des référendums locaux et assister aux séances des conseils pour exprimer leur avis. En vertu de la loi n° 22/2004, un référendum local permet aux citoyens de décider de questions concernant les compétences propres des collectivités locales, mais il ne s'applique pas aux compétences statutaires comme le budget municipal, les redevances ou la révocation d'un maire. Tous les citoyens locaux peuvent proposer des référendums

⁵ Lucie Sedmíhradská, Rudolf Kubík, Jakub Haas, *Political Business Cycle In Czech Municipalities*, in Prague Economic Papers, 1, 2011.

⁶ Michal Illner, *Bottom-Up Territorial Consolidation In The Czech Republic?*, Présentation à la conférence « Lessons Learned from Territorial Consolidation », Reforms – the European Experience, Varsovie, 2008.

si la demande s'accompagne d'une pétition signée par un pourcentage qualifié d'électeurs locaux. Référendums au niveau régional sont organisés selon les mêmes principes (loi n° 118/2010 Coll.).

38. Pour la participation des étrangers à la vie politique locale, qu'ils soient citoyens de l'UE ou d'autres pays, se reporter aux paragraphes 8 et 9 de l'annexe relative aux droits de l'homme au niveau local.

3.6. Statut de la capitale

39. Le statut de la capitale est régi par une loi spécifique (loi n° 131/2000 et amendements ultérieurs), selon laquelle Prague est à la fois une commune et une région. En vertu de cette loi, Prague est divisée en arrondissements. Les relations entre la capitale et ses arrondissements sont régies par la loi n° 131 et par divers arrêtés municipaux. Les compétences attribuées à la capitale et à ses arrondissements diffèrent en ce que les décrets des assemblées d'arrondissement ne sont généralement pas contraignants, contrairement à ceux de la capitale.

40. La première autorité de la ville de Prague est l'Assemblée, dont les membres sont élus au suffrage universel, égalitaire, direct et secret, et au scrutin proportionnel. L'Assemblée statue sur les questions relevant des compétences autonomes de la ville. Elle a le droit, entre autres, de soumettre des projets de loi à la Chambre des députés, de décider de la participation à des associations internationales, d'organiser des référendums locaux et de statuer sur des questions de propriété telles que spécifiées à l'article 59 (3) de la loi. L'Assemblée se compose de 63 membres, dont onze forment le Conseil de Prague. Ils sont élus pour un mandat de quatre ans.

41. La maire, également membre du Conseil, est élu par l'Assemblée et responsable devant elle. Il représente la municipalité dans les relations extérieures et mène les activités approuvées par l'Assemblée.

42. Un troisième pilier de l'administration municipale de Prague est la mairie, qui accomplit des tâches aussi bien autonomes que déléguées. Son directeur est responsable devant le maire.

43. Le statut spécial de la ville de Prague, qui réunit les caractéristiques d'une commune et d'une région, tient compte de son statut de capitale, mais aussi de sa taille exceptionnelle par rapport à la population du pays (environ 12 % de la population totale avec 1,2 million d'habitants).

3.7. Coopération transfrontalière

44. L'une des initiatives auxquelles participent des villes tchèques est le projet « Centrope Capacity », financé dans le cadre du programme de l'UE « Europe centrale » et qui inclut quatre pays européens : la Slovaquie, l'Autriche, la Hongrie et la République tchèque. Il vise à créer un cadre multilatéral et contraignant pour la coopération des collectivités locales et régionales, des entreprises et des institutions publiques d'Europe centrale. Articulée autour de thèmes comme l'innovation, l'intégration territoriale, le développement du capital humain, la culture et le tourisme, cette initiative transfrontalière vise un double objectif : constituer une stratégie marketing commune au niveau régional et collaborer à des projets communs. En outre, elle offre aux pays participants de nouveaux outils pour favoriser un aménagement harmonieux du territoire ainsi qu'une stratégie de développement et un plan d'action intégrés.

45. La ville de Brno, capitale de la Moravie du Sud, est l'une des villes fondatrices de l'Association des villes et communes de Moravie du Sud, qui a pour objectif de créer une plate-forme de coordination pour le développement économique, culturel et social de la région. Depuis 2009, la Moravie du Sud fait partie avec la Basse-Autriche d'un projet européen bilatéral qui, grâce à un transfert transfrontalier des savoir-faire, entend améliorer l'efficacité et la qualité des activités de la région en renforçant les connaissances et les compétences professionnelles d'un panel de représentants régionaux via des ateliers et des séminaires de formation.

46. La République tchèque entretient aussi une coopération transfrontalière avec la Pologne. Une commission intergouvernementale se réunit périodiquement et un programme opérationnel de coopération entre les deux pays pour la période 2007-2013 est mis en œuvre actuellement.

47. La ville de Karlovy Vary participe au projet de transport public local Egronet, lancé en 2000 entre l'Allemagne (länder de Bavière, Thuringe et Saxe) et la République tchèque. Ensemble, les districts

ruraux et les villes qui coopèrent à ce programme ont lancé un certain nombre de projets, notamment pour la reconstruction des chemins de fer et pour l'émission de billets Egronet qui permettent de voyager pendant une journée sur 702 lignes de transports publics (train, bus et tramway), par-delà les frontières.

3.8. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

48. L'objectif initial des rapporteurs est de recenser et de souligner les problèmes du système d'autonomie locale et régionale de République tchèque du point de vue des normes établies par la Charte européenne de l'autonomie locale, précisées et développées en outre au fil des ans au moyen d'autres rapports et recommandations.

3.8.1. Article 2

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

49. La Charte est applicable à toutes les catégories de collectivités locales (article 13) et la République tchèque n'a émis aucune déclaration spécifique quant à son applicabilité aux collectivités régionales qui existent depuis 2000. Par ailleurs, les règlements juridiques et financiers de la République tchèque sont dans l'ensemble les mêmes pour les communes et les régions. Par conséquent, la situation des deux niveaux d'autorité pourra être présentée conjointement, avec éventuellement des commentaires distincts si la nature des questions l'impose.

50. Comme on l'a vu, les dispositions contenues dans l'article 8 et le chapitre 7 de la Constitution de 1992 satisfont pleinement à la condition, énoncée à l'article 2 de la Charte, que le principe d'autonomie locale soit reconnu par la Constitution.

3.8.2. Article 3

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et 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.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

51. La réglementation juridique et financière établit clairement le droit des collectivités territoriales de la République tchèque, énoncé à l'article 3 de la Charte, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, leur part des affaires publiques. Ce point sera développé plus loin. Il est moins certain, en revanche, que la part des affaires publiques réglées et gérées par les collectivités locales et régionales soit « importante », comme le prévoit l'article 3 (1) de la Charte.

52. D'après les informations fournies par les représentants du ministère des Finances lors de leur rencontre avec la délégation du Congrès, les budgets combinés des collectivités locales et régionales constituent environ un tiers des dépenses publiques totales du pays, ce qui peut assurément être qualifié de « part importante ». Cependant, il a été difficile de déterminer comment cette part locale/régionale combinée était répartie entre les activités définies par la législation tchèque comme des tâches « propres » ou « déléguées ». Par conséquent, les rapporteurs se contenteront de noter qu'il est possible que ce qui est laissé aux compétences propres des collectivités locales et régionales – beaucoup moins strictement réglementées que les compétences déléguées et donc plus proches d'une véritable « autonomie » – puisse être inférieur au niveau qualifié d'« important ».

53. Les conditions exigées à l'article 3 (2) de la Charte – l'exercice du droit à l'autonomie par des conseils élus au suffrage libre – ne posent pas problème en République tchèque. Il en est de même pour la responsabilité des organes exécutifs devant le conseil, puisque c'est celui-ci qui les élit.

3.8.3. Article 4

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

54. La République tchèque satisfait à la condition énoncée à l'article 4 (1) de la Charte, du fait que les compétences de base des collectivités locales et régionales sont fixées pas la loi. Comme nous l'avons souligné, non seulement les dispositions constitutionnelles mais aussi les instruments législatifs adoptés aux alentours de l'an 2000 sont compatibles avec la Charte.

55. Il en va de même pour la condition de pleine latitude dans le cadre de la loi, énoncée à l'article 4 (2) de la Charte. S'agissant des compétences propres des collectivités locales et régionales, il y a peu de choses à ajouter. En revanche, en ce qui concerne les compétences déléguées par la loi à un certain nombre de grandes communes et de régions, la latitude est généralement beaucoup plus limitée. Toutefois, le fait que l'article 4 (1) autorise expressément l'attribution de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi, n'est qu'un des éléments indiquant qu'une liberté restreinte pour l'exécution de telles fonctions n'est pas en soi contraire aux obligations imposées par la Charte [voir également à l'article 4 (5) de la Charte].

56. La part des responsabilités publiques allouée aux compétences propres des collectivités territoriales – et pas seulement aux compétences déléguées, bien plus strictement réglementées (voir plus haut) – est l'un des facteurs permettant de juger du respect optimal, par la République tchèque, du principe de subsidiarité énoncé expressément à l'article 4 (3) de la Charte.

57. Selon le droit tchèque, seules les décisions du pouvoir judiciaire ont force obligatoire dans les litiges portant sur les limites des compétences des collectivités locales et régionales conformément à la loi, la Cour constitutionnelle jouant à cet égard un rôle prééminent. Il semble donc que les obligations de la République tchèque au regard de l'article 4 (4) de la Charte ne soulèvent pas de doute particulier.

58. Comme on l'a vu, la République tchèque n'est pas liée par l'article 4 (5) de la Charte. Pour autant, la délégation du Congrès a clairement le sentiment que la législation tchèque est parfaitement conforme à cette disposition. En effet, à supposer que l'article 4 (5) ait été ratifié, la législation tchèque y serait conforme, d'une part parce que la Charte se borne à parler de ce qui est « possible », critère bien sûr largement laissé à l'appréciation de l'Etat concerné, et surtout du fait de la nécessité systématique d'une décision judiciaire dans des affaires où une collectivité locale ou régionale est en désaccord avec le gouvernement central sur la portée et/ou le contenu de ses responsabilités selon la loi.

59. En conséquence, la République tchèque devrait envisager de retirer sa déclaration concernant l'article 4 (5) de la Charte.

60. S'agissant de l'article 4 (6) de la Charte, lors de sa visite, la délégation du Congrès a reçu des plaintes alléguant un manque de consultation au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions concernant directement les collectivités locales. La République tchèque est l'un des Etats membres dépourvus de loi imposant expressément de consulter les collectivités locales

aux différents stades du processus législatif. Après la visite, le Ministère de l'Intérieur a attiré l'attention de la délégation sur le fait que toutefois une telle obligation était prévue par des lois générales (lois sur les municipalités, loi sur les régions, loi sur la ville capitale, Prague), et par des ordonnances qui définissent les régions et les associations de municipalités comme des « sujets exigeant consultation » en ce qui concerne les propositions législatives se référant à l'autonomie locale ou aux compétences. En outre, les conseils régionaux ont le droit de prendre des initiatives législatives, qui leur donnent le droit de soumettre des propositions législatives.

61. Dans une certaine mesure, les plaintes peuvent sans doute s'expliquer par le fait que la relation entre gouvernement central et gouvernement régional fait l'objet de dispositions législatives (y compris budgétaires) très détaillées, ce qui laisse le dernier mot aux processus politiques menés au sein des deux chambres parlementaires. Certes, une consultation est prévue pour les procédures liées à une modification des limites territoriales des collectivités locales, mais elle n'a juridiquement que la valeur d'un avis, et non celle d'une décision contraignante pour les autorités nationales. En outre, de nombreux élus locaux ont aussi un mandat parlementaire, ce qui est une forme d'influence politique et d'échange d'informations se situant quelque part entre la « consultation » et le « lobbying » et ayant une incidence majeure sur les décisions concernant les collectivités locales⁷.

62. Néanmoins, il serait peut-être souhaitable d'examiner s'il y a lieu de mettre en place des mécanismes de consultation adéquats, notamment en impliquant les associations représentatives concernées (voir plus loin les remarques sur le droit d'association des collectivités locales et régionales selon l'article 10 de la Charte). De fait, le Congrès a déjà appelé les Etats membres (y compris la République tchèque), par le biais de sa Recommandation 171 (2005) sur la consultation des collectivités locales, à adopter des dispositions législatives spécifiques énonçant l'obligation générale de consulter les collectivités locales aux diverses étapes législatives « sur toutes les questions qui touchent directement leurs intérêts », ainsi que de consulter les collectivités locales à toutes les étapes concernant les ressources financières qui leur sont allouées (article 9, paragraphe 6, de la Charte).

63. La question des délais accordés aux collectivités locales est un élément important d'une consultation effective. Pour que les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte (« en temps utile et de façon appropriée ») puissent être convenablement mises en œuvre, il convient d'inclure dans la législation applicable des dispositions garantissant clairement aux collectivités locales le temps nécessaire pour examiner les questions d'intérêt soumises à leur attention.

3.8.4. Article 5

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

64. Aux termes de la législation tchèque, les décisions de fusionner plusieurs communes reposent sur un accord entre les communes concernées (loi n° 128/2000, chapitre I, partie 3). Des scissions peuvent être décidées à la suite d'un référendum tenu dans la partie de la commune souhaitant se séparer. Rien n'indique que l'obligation de consultation préalable à toute modification des limites territoriales, comme le prévoit l'article 5 de la Charte, ne soit pas respectée.

3.8.5. Article 6

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

⁷ CPLRE, Conseil de l'Europe, 6^e Rapport général sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (articles 4.6, 5, 9.6 et 10) « Consultation des collectivités locales », 2005 : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(12\)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(12)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

- | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

65. Les structures internes des collectivités locales et régionales sont réglementées de manière assez détaillée par des dispositions législatives nationales. Toutefois, au niveau strictement administratif, elles jouissent d'un haut degré d'adaptation aux besoins de gestion locaux. La délégation du Congrès n'a pas lieu de croire que l'article 6 (1) de la Charte ne soit pas respecté par la République tchèque.

66. En revanche, le pays a décidé de ne pas être lié par l'article 6 (2) de la Charte, relatif au statut du personnel des collectivités locales (et régionales). Ce choix peut s'expliquer par la grande liberté dont jouissent les collectivités locales et régionales pour organiser leurs services administratifs et techniques et recruter le personnel nécessaire aux différentes tâches. De ce fait, les possibilités ou conditions de formation, les perspectives de carrière, etc. proposées par le gouvernement central peuvent être perçues comme une ingérence dans l'autonomie des collectivités locales et régionales dans les limites fixées par le droit du travail généralement applicable dans le cadre du marché national (et européen) de l'emploi.

3.8.6. Article 7

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	
1	Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2	Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3	Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

67. Rien n'indique que la législation tchèque s'oppose au libre exercice des fonctions des élus locaux et régionaux de telle manière que l'article 7 (1) de la Charte ne soit pas respecté. Il en est de même pour le paragraphe 3 de cet article, relatif aux incompatibilités.

68. Par ailleurs, le pays n'est pas lié par l'article 7 (2) sur la compensation financière des élus. Ce choix tient au fait que ce type de question est laissé à la discrétion du conseil municipal lui-même.

69. La loi n° 128/2000 décrit les conditions de rémunération des conseillers municipaux en tant que fonctionnaires. Les conseillers se divisent en deux catégories : les membres « déchargés » et « non déchargés ». Les membres du premier groupe, c'est-à-dire ceux qui bénéficient d'une décharge de longue durée pour exécuter leur mandat et ceux qui n'avaient pas une activité avant d'être élus au conseil, sont rémunérés par la commune (leur rémunération inclut le salaire mensuel, auquel s'ajoutent tout supplément et toute prime de fin de mandat). Les membres du conseil municipal « non déchargés », s'ils sont salariés, se voient accorder par leur employeur un congé avec indemnité salariale pour exercer leur mandat. Cette indemnité est transférée par la commune à l'employeur. Quant aux membres non déchargés qui ne sont pas employés, ils reçoivent de la commune une somme forfaitaire pour indemnité de perte de gains liée à l'exercice de leur mandat.

3.8.7. Article 8

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	
1	Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2	Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3	Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

70. En République tchèque, le contrôle des activités des collectivités locales et régionales par le gouvernement central est systématiquement effectué conformément à la Constitution ou au droit statutaire, et il se limite essentiellement à la légalité de ces activités (article 8, paragraphes 1 et 2, de

la Charte). En principe, les collectivités locales et régionales jouissent d'un pouvoir discrétionnaire ; si des agences du gouvernement central estiment que des autorités territoriales ont agi contre la loi, le dernier mot est systématiquement laissé au pouvoir judiciaire. Ainsi, la condition de proportionnalité entre les activités de contrôle et l'importance des objectifs visés, telle qu'énoncée à l'article 8 (3) de la Charte, semble dûment respectée.

71. La Cour suprême des comptes, qui est un organe indépendant, est chargée de contrôler la gestion des biens de l'Etat et des ressources financières collectées, conformément à la loi, au profit des personnes morales, à l'exception des ressources collectées par les communes ou régions dans le cadre de leur propre compétence (loi n° 166/1993, partie 2, article 3). Autrement dit, la Cour suprême des comptes peut uniquement contrôler l'utilisation des moyens alloués par le gouvernement central. Elle contrôle aussi les ministères qui gèrent les subventions accordées aux collectivités locales (pour la construction d'installations de distribution d'eau, par exemple).

72. Pour toutes les activités ne relevant pas de la compétence de la Cour suprême des comptes, les collectivités locales recourent à des auditeurs externes. S'ajoute un système de contrôle « en cascade » via les régions, selon lequel le ministère des Finances contrôle les régions pour vérifier le contrôle de ces dernières sur les communes.

73. Au cours de leur visite, les rapporteurs ont eu connaissance d'un certain nombre de griefs concernant une surcharge de travail due, notamment, à un manque de coordination des contrôles et de la collecte de données statistiques par diverses instances du gouvernement central. Même si, en partie tout au moins, ce contrôle semble avoir ciblé des activités qui n'ont que peu ou rien à voir avec le statut spécifique des collectivités locales et régionales (par exemple, hygiène de l'approvisionnement en eau et en nourriture), les plaintes sont liées à la nécessité d'une exploitation rationnelle de ressources limitées d'un manière qui mérite clairement l'attention du gouvernement central, en commençant éventuellement par une délimitation précise du problème.

74. Il est également intéressant de noter que le Programme national de réforme 2011 de la République tchèque indique, au titre des priorités concrètes de réforme [voir le paragraphe 3 (a)], que des mesures cibleront les collectivités locales afin d'accroître la transparence du processus décisionnel, tant au niveau des instances politiques (assemblées et conseils) que des instances administratives⁸. En conséquence de quoi la Cour suprême des comptes aura compétence à contrôler les collectivités locales et régionales ; la relation entre assemblées et conseils sera révisée afin de prévenir tout contournement de la loi, et les membres des assemblées pourront accéder plus facilement aux informations utiles à leurs décisions et à leurs activités de contrôle. De surcroît, un registre des infractions sera tenu et les autorités publiques seront invitées à élaborer et à publier un code d'éthique.

75. Le texte ne dit pas clairement si ce contrôle exercé par la Cour suprême des comptes doit ou non dépasser les simples vérifications liées aux tâches déléguées. Toutefois, le paragraphe ci-dessus fait apparaître une volonté manifeste du gouvernement central de durcir son contrôle des collectivités locales.

76. Les problèmes soulevés par le système tchèque d'administration locale et régionale tiennent essentiellement au système financier. Cependant, le principal problème n'est pas une violation manifeste de l'article 9 de la Charte. Il tient plutôt au fait que la République tchèque a décidé de ne pas ratifier des parties importantes de cet article (les paragraphes 3, 5 et 6), mais agit conformément à ces déclarations et réserves (voir ci-dessous la partie relative à l'article 9, paragraphes 3, 5 et 6).

3.8.8. Article 9

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

⁸ « Investing into European Competitiveness: Contribution of the Czech Republic to Europe 2020 Strategy », National Reform Programme of the Czech Republic 2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_czech_en.pdf

2	Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3	Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4	Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5	La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6	Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7	Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8	Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

77. Pour les dispositions figurant à l'article 9 (1), aucune violation manifeste n'a été signalée à la délégation du Congrès. A l'inverse, l'impression générale est que les collectivités locales et régionales tchèques, bien que touchées par la crise, n'ont pas souffert de la récente crise financière de la manière si souvent mise en avant par les collectivités territoriales d'autres Etats européens. Cette situation est confirmée, du moins en partie, par un rapport Dexia de 2011 (« Finances publiques territoriales dans l'Union européenne ») selon lequel la République tchèque compte parmi les pays de l'UE où les recettes infranationales de 2010 ont augmenté au moins autant que le PIB (p. 3 et 7)⁹. Toutefois, il a été porté à l'attention de la délégation qu'en 2009 le montant d'impôts partagés alloué aux collectivités locales a diminué de 12 %, baisse suivie d'une légère amélioration en 2010.

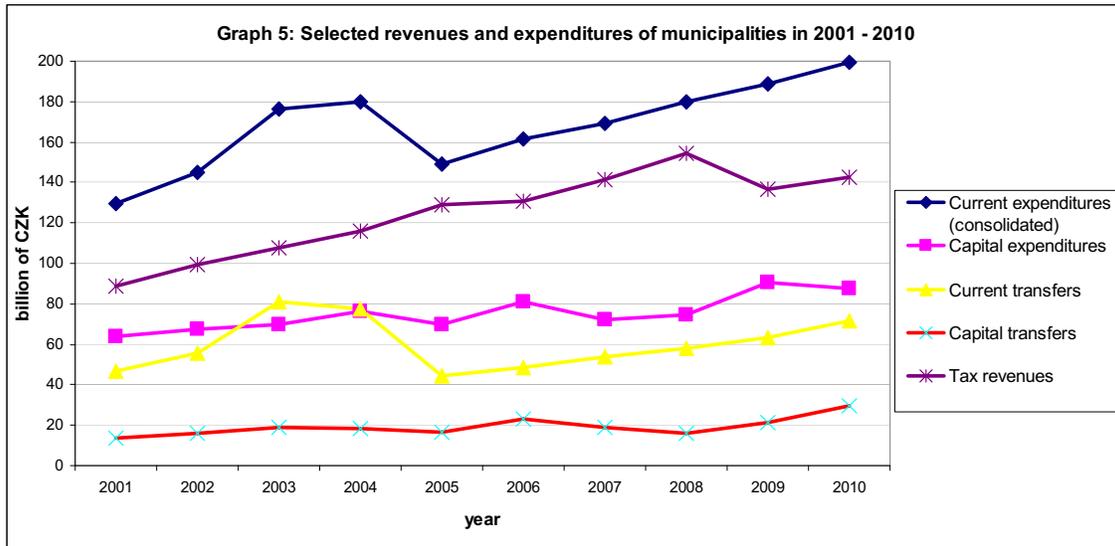
78. En République tchèque, les communes sont largement tributaires de la redistribution financière (basée sur la population en termes de nombre d'habitants et non de richesse) effectuée par l'Etat. Ce système de « fiscalité partagée », selon lequel quelque 9 % des impôts nationaux sont transférés aux autorités régionales et environ 22% collectivités locales et régionales, laisse à celles-ci une immense liberté pour décider comment utiliser ces ressources dans le cadre de leurs responsabilités. Cela étant, ce système profite aux grandes villes et n'encourage pas les collectivités locales à augmenter leur propre base d'imposition. Les municipalités ont un pouvoir discrétionnaire sur les taxes locales (ce qui représente 2,3% des recettes municipales en 2010) et une certaine discrétion sur l'impôt foncier (ce qui représente environ 3% des recettes municipales). Les communes partagent les taxes sur la pollution de l'air, sur la suppression des sols agricoles et sur la suppression des sols forestiers, ainsi que les redevances pour dépôt des déchets dans les décharges.

79. Les recettes non fiscales proviennent essentiellement des locations, des activités municipales et des intérêts. Les revenus en capitaux représentent environ 4,5 % des revenus municipaux et, en majorité, proviennent de la vente de biens.

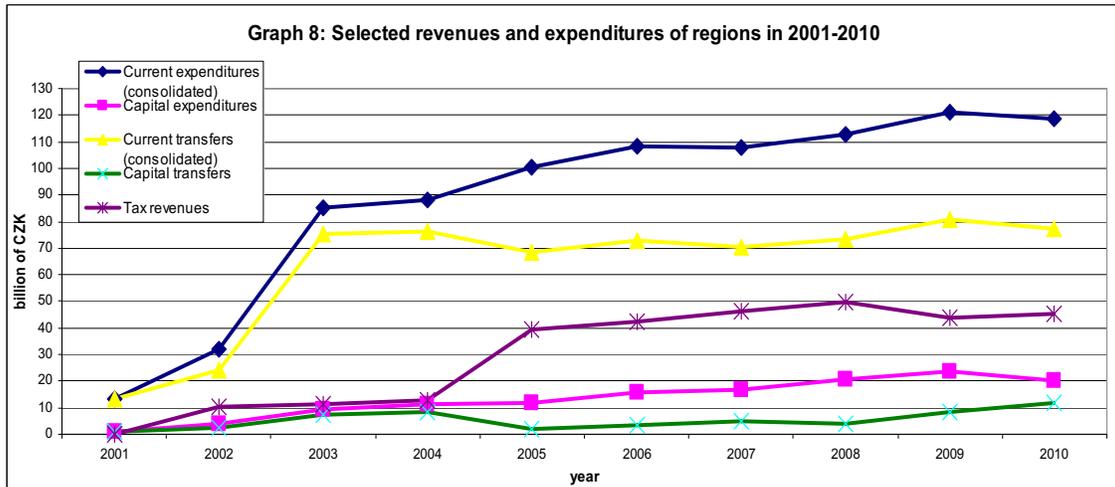
80. Néanmoins, les transferts – qui constituent 36 % des revenus des communes (avec d'énormes disparités selon la taille de la population) et 64 % des revenus des régions – sont principalement destinés à couvrir les dépenses entraînées par l'exercice des compétences déléguées, pour lesquelles les collectivités locales ou régionales n'ont que peu ou pas du tout de liberté.

⁹ Conseil des Communes et Régions d'Europe-Dexia, *L'Europe locale et régionale*, édition 2010/2011.

Recettes et dépenses municipales en 2001-2010¹⁰



Recettes et dépenses régionales en 2001-2010



81. Les transferts destinés à l'exécution des compétences déléguées sont parfois jugés non proportionnés à l'étendue et la nature de ces compétences, comme le prévoient l'article 9 (2) de la Charte et l'article 9 (1) relatif au droit à des ressources financières « suffisantes ». Selon certains élus locaux, pour parvenir à réaliser ces tâches, certaines communes ou régions doivent prélever sur leurs recettes fiscales, ce qui nuit à l'exercice de leurs compétences propres relevant de leur décision sur la nature et l'étendue de ces activités.

82. L'adéquation entre les ressources disponibles et les dépenses liées aux tâches « déléguées » obligatoires est une source permanente de conflit dans beaucoup d'Etats européens. La République tchèque n'est cependant pas – loin s'en faut – un « mauvais élève » de ce point de vue parmi les Etats parties à la Charte, et elle l'est d'autant moins qu'une réforme semble avoir établi un système paritaire d'évaluation technique des coûts objectivement entraînés par l'exécution des compétences

¹⁰ Document soumis par le ministère des Finances à la délégation.

déléguées (un projet pilote est en préparation). Une telle réforme représenterait une précieuse contribution pour améliorer le système tchèque d'autonomie locale et régionale.

83. Comme nous l'avons dit, la République tchèque n'est pas liée par l'article 9 (3) de la Charte relatif au droit aux redevances et impôts locaux, dont les collectivités locales et régionales ont le pouvoir de fixer le taux. Cette déclaration correspond à l'état actuel de la situation financière dans le pays. En réalité, les recettes non fiscales, y compris les redevances et droits locaux, représentent moins de 14 % des revenus des communes et seulement 3,5 % de ceux des régions. Ainsi, la majeure partie (près de 90 %) des ressources financières des collectivités locales et régionales provient d'impôts nationaux, dont les taux sont décidés par le pouvoir central, et de transferts de l'Etat.

84. La question de savoir si l'article 9 (4) de la Charte (par lequel la République tchèque est liée) est pleinement respecté tient à des facteurs déjà examinés en lien avec les paragraphes 1 et 2 de l'article 9. Notons cependant que la délégation du Congrès n'a eu connaissance d'aucun problème majeur concernant le rapport entre les tâches générales des communes et des régions et les ressources financières mises à leur disposition pour les exécuter.

85. L'article 9 (5) est une autre disposition par laquelle la République tchèque n'est pas liée. Ce choix correspond à l'état actuel du système, lequel contient des éléments de péréquation financière entre les communes et régions « pauvres » et « riches ». Les autorités semblent considérer que les critères objectifs de distribution des impôts (principalement) partagés entre les collectivités locales et régionales, conformément à la loi, pourvoient suffisamment aux besoins à cet égard.

86. Sur ce point, il est à noter que, comme la République tchèque ne possède pas de réel instrument politique pour prendre en charge les transferts de péréquation financière, et compte tenu de l'incapacité des petites communes à atteindre un niveau important d'autonomie fiscale (la part des budgets municipaux basée sur les recettes fiscales n'est que de 50 %), les communes financent les déséquilibres budgétaires et les besoins d'investissement en empruntant (subventions et prêts). La distribution de ces subventions n'obéit à aucune règle précise.

87. En ce qui concerne les emprunts par les collectivités locales, la délégation a eu connaissance lors de la visite d'un projet de loi – en cours d'examen – destiné à permettre aux communes d'émettre des obligations municipales afin d'obtenir des fonds pour

- a) investir dans des actifs fixes (à long terme des immobilisations corporelles),
- b) supprimer les dommages causés par une catastrophe naturelle ou autre,
- c) financer des projets co-financés par des fonds de l'UE.

Cela signifie que, en vertu d'une nouvelle législation, les collectivités locales ne peuvent pas émettre des obligations municipales pour le remboursement des dettes existantes car les obligations sont des instruments d'investissement coûteux. Toutefois, il est à noter que même si l'endettement des communes tchèques s'accroît et peut poser problème à certaines d'entre elles, cette situation n'a pas de grave répercussion au niveau du PIB car l'endettement global de toutes les communes ne dépasse pas 3 %¹¹.

88. Le fait que la République tchèque ne soit pas non plus liée par l'article 9 (6) est à considérer à la lumière de ce qui vient d'être dit, à savoir que l'absence d'un véritable système de péréquation financière rend les consultations formelles sur les critères de péréquation superflues.

89. En revanche, des consultations sur les critères à employer pour la distribution des impôts partagés aux collectivités locales¹² pourraient présenter un réel intérêt, non seulement pour la recherche d'un meilleur consensus, mais aussi pour l'adaptation automatique du système à mettre en place. Après tout, la disposition parle de « ressources redistribuées » d'une manière qui n'exclut nullement le type de redistribution (administration centrale vers administration locale/régionale) qui joue un rôle important dans le système tchèque. A cet égard, il faut noter que la disposition n'exige pas la

¹¹ Marek Havrda, « Local government borrowing in the Czech Republic », publication de *Europeum – European Policy Forum*, http://www.europeum.org/doc/arch_eur/EPF_Local_Borrowing.pdf

¹² Les recettes fiscales partagées des autorités régionales (ainsi que le pourcentage pour chaque région) n'étaient pas fixées sur une base multi-critères, mais principalement sur le montant des subventions versées par le gouvernement aux régions, jusqu'à l'adoption de la loi sur la répartition des taxes par le budget par laquelle un pourcentage des taxes est affecté aux régions.

consultation de tous les conseils locaux. Une concertation avec des associations représentatives des différents niveaux de collectivités territoriales serait suffisante.

90. Pour toutes ces raisons, la République tchèque devrait être invitée à retirer sa déclaration de non-application de l'article 9 (6) de la Charte.

91. En ce qui concerne l'article 9 (7) de la Charte, la législation tchèque a la particularité de posséder un système qui associe destination et liberté par le biais de deux parties tout à fait distinctes des finances locales et régionales. Alors que les transferts sont essentiellement « réservés », c'est-à-dire liés à l'exécution de compétences déléguées, la part des ressources financières locales et régionales qui provient des impôts (d'Etat) partagés est librement utilisée au service des compétences propres des collectivités locales et régionales (voir ci-dessus). D'après les informations fournies par le ministère des Finances, les subventions réservées englobent les aides aux institutions de protection sociale ou les contributions au système scolaire, ainsi qu'un type spécial de subvention appelé « contribution à l'exercice de l'administration publique ».

92. L'article 9 (8) de la Charte semble être convenablement respecté par le système tchèque. Aux termes de la loi, les collectivités locales et régionales sont libres d'emprunter sous leur propre responsabilité, et de fait environ la moitié des communes ont contracté des emprunts. En revanche, si elles veulent émettre des obligations, les communes doivent recevoir l'approbation officielle du ministère des Finances, la question ne se posant généralement que pour quelques acteurs d'envergure. Les demandes sont rarement rejetées et, si c'est cependant le cas et que la collectivité concernée manifeste son désaccord, la décision finale revient à la Cour constitutionnelle.

3.8.9. Article 10

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- | | |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Les collectivités locales ont 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. |
| 2 | Le droit des collectivités locales 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. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

93. Aux termes de l'article 10 de la Charte, les collectivités locales (et régionales) ont le droit de s'associer à d'autres communes pour réaliser des tâches d'intérêt commun (paragraphe 1), d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs (paragraphe 2) et de coopérer avec les collectivités d'autres Etats (paragraphe 3). La législation tchèque semble respecter toutes ces conditions (voir, entre autres, la loi n° 128/2000, chapitre II, parties 3 et 4). L'article 50 de cette loi décrit en détail les activités que les unions communales peuvent mener, à savoir :

- a) tâches diverses relevant de nombreux domaines (éducation, services sociaux, soins de santé, culture, protection contre les incendies, ordre public, protection de l'environnement, tourisme et protection des animaux) ;
- b) nettoyage de la commune, administration des espaces verts et de l'éclairage public, collecte, transport et traitement, usage ou élimination des déchets communaux, approvisionnement en eau, transport et, enfin, traitement des eaux usées ;
- c) installation, extension et amélioration des réseaux d'infrastructures et de systèmes techniques de transport en commun pour une localité donnée ;
- d) protection de la qualité de l'air, conversion de systèmes de chauffage vers des sources plus « écologiques » d'énergie thermique dans des locaux ou autres appartenant à la commune ;
- e) exploitation de carrières de pierres, de sablières et d'installations servant à l'extraction et au traitement de ressources minérales ;
- f) administration des biens communaux, notamment routes, bois, parc de logements, installations sportives et/ou culturelles et autres équipements administrés par les communes.

94. En particulier, il est à noter que toutes les régions font partie de leur association. Au niveau local, si l'Union des villes et des communes de la République tchèque réunit seulement 40 % des conseils locaux, ses quelque 2 500 membres représentent plus de 75 % de la population du pays. En d'autres termes, les grands « absents » dans cette organisation sont la plupart des nombreuses très petites

communes. Ces petites communes sont organisées en plusieurs associations (voir dans la partie 3.4.4. ci-dessus). Il existe également des associations professionnelles regroupant le personnel des collectivités locales, comme l'Association des directeurs administratifs.

95. Les associations municipales et régionales semblent actives et influentes. Elles tiennent des réunions trimestrielles de consultation avec les autorités nationales. L'impression de la délégation lors de la visite est que ces consultations périodiques sont jugées fructueuses des deux côtés mais que, pour être efficaces, il faut absolument qu'elles soient lancées au début du processus. Les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable d'officialiser par voie législative ce dispositif de consultation pour les procédures légales et budgétaires concernant directement les communes et les régions, afin de le rendre plus systématique et d'établir des garanties minimales.

3.8.10. Article 11

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

96. Enfin, le droit de recours juridictionnel des collectivités locales (et régionales), tel qu'énoncé à l'article 11 de la Charte, est très bien assuré en République tchèque.

97. Avant toute chose, le gouvernement central ne peut pas prendre de décision ayant valeur juridiquement contraignante pour les collectivités locales et régionales. En cas de désaccord, la question est réglée en dernier ressort par la Cour constitutionnelle. Cette instance (qui siège à Brno) est complètement indépendante du gouvernement central et, pour ces questions, elle veille elle-même aux droits procéduraux des collectivités territoriales.

98. Les recours constitutionnels introduits par les collectivités locales peuvent être traités par la Cour constitutionnelle (loi n° 182/1993) et, d'autre part, certains conflits portant sur des compétences peuvent être traités par la Cour constitutionnelle et la Cour administrative suprême. La Cour constitutionnelle examine également les pétitions émanant du ministère de l'Intérieur pour proposer l'annulation d'un statut ou certaines dispositions réglementaires d'une instance d'autonomie locale.

99. Même dans les affaires portées devant la Cour administrative par des particuliers ou par des personnes morales à l'encontre d'un conseil local ou régional, l'autorité concernée jouit du même statut que les parties de la procédure et peut, dans certains cas, avoir accès aux tribunaux.

100. Le droit de recours juridictionnel garanti par l'article 11 de la Charte se limite à assurer le libre exercice des compétences des collectivités locales (et régionales) tel que consacré dans la législation nationale. En République tchèque, cependant, les traités internationaux qui lient l'Etat font partie de la législation nationale à titre semi-constitutionnel (article 10 de la Constitution). En conséquence, la Cour constitutionnelle s'est référée à la Charte dans plus de 20 décisions prises sur saisine par le ministère de l'Intérieur (au nom du ministère concerné) ou – plus fréquemment – par des membres du Parlement conformément à la procédure d'examen en amont de la nouvelle législation. Dans l'important arrêt 34/02 (2002), la Cour expose en détail l'incidence exacte de la Charte dans la législation nationale, soulignant notamment que le caractère général de la Charte et le caractère spécifique des droits collectifs qu'elle exprime ne l'empêchent pas d'être utilisée pour l'examen de la constitutionnalité des lois.

4. CONCLUSIONS

101. La République tchèque doit être saluée pour les progrès considérables accomplis depuis la dernière mission de suivi. Il est tout aussi important de noter que le cadre législatif en vigueur aujourd'hui – tant pour les collectivités locales que régionales – est généralement en conformité avec la Charte. Le rôle actif des associations concernées contribue à mieux assurer aux communes et aux régions un haut niveau d'autonomie conformément à la loi.

102. Il reste au gouvernement un défi important à relever : trouver une solution au problème de l'atomisation des communes sans déstabiliser la population rurale. Le pays pourrait envisager de mettre en place un processus visant à réduire progressivement le nombre considérable des

communes en fusionnant les plus petites, car beaucoup semblent trop modestes pour promouvoir efficacement la garantie du bien-être et du développement local. Il semble même qu'un certain nombre d'entre elles ne soient pas dirigées par des conseils directement élus faute de candidats et (parfois) d'électeurs, abandonnant ainsi la gestion effective au ministère de l'Intérieur.

103. Par ailleurs, l'ensemble des contrôles, la collecte de données statistiques, etc. effectués par diverses instances de l'administration gagneraient à être coordonnés et simplifiés afin d'alléger la charge pratique des communes et des régions. Le moment serait peut-être tout indiqué pour le gouvernement central d'examiner la question, puisque le problème du contrôle figure déjà au programme national de réforme.

104. Des dispositifs de consultation des collectivités locales et régionales sur les questions les concernant directement doivent être élaborés et formalisés dans une législation spécifique, qui fournirait des informations précises sur le processus de consultation : la procédure de consultation doit être obligatoire sur les questions d'intérêt pour les collectivités locales et assurer que celles-ci disposent de délais suffisants pour préparer des commentaires ; autrement dit, elle doit être effectuée « en temps utile et de façon appropriée », comme le prévoit la Charte à l'article 4 (6).

105. L'une des mesures qu'il convient de saluer tout particulièrement est la création d'un niveau régional d'administration, annoncé lors de la première mission. Néanmoins, il semble que la légitimité des régions en tant que véritables institutions d'autonomie politique pourrait être encore améliorée, ce qui leur donnerait un profil mieux défini aux yeux de l'électorat. De fait, la relation entre les régions et les grandes villes (hormis Prague) est un secteur qui gagnerait à être développé et clarifié.

106. Les problèmes identifiés par la délégation du Congrès concernant le cadre législatif sont liés aux déclarations de non-applicabilité d'un certain nombre de dispositions de la Charte. Dans certains secteurs, il est difficile de dire que le système en place justifie le maintien des réserves concernées [voir les paragraphes ci-dessus concernant les articles 4 (5) et 9 (6) de la Charte]. Le retrait des déclarations concernées ne devrait guère consister qu'en la simple mise en conformité des obligations internationales de la République tchèque avec la législation et les pratiques nationales déjà en place.

107. Toutefois, certaines déclarations de non-applicabilité sont incontestablement liées à des problèmes politiques importants concernant des éléments fondamentaux du concept même d'autonomie locale/régionale. Cela vaut, en particulier, pour l'article 9 (3) sur les redevances et impôts locaux, ainsi que pour l'article 9 (5) relatif à la péréquation financière. La délégation du Congrès a surtout tiré de sa visite le sentiment d'une absence apparemment totale d'intérêt pour la création d'un véritable système d'impôts locaux qui laisserait les collectivités locales et régionales libres de fixer leur taux.

108. Une notion importante de la démocratie locale est l'idée que les impôts locaux et régionaux peuvent contribuer à renforcer la responsabilité des élus, devant leurs électeurs, en ce qui concerne les services fournis, ainsi que le choix sur les différents niveaux d'imposition et, en conséquence, sur la portée et la qualité de la vie locale et régionale. Cependant, cette idée n'a pas été mentionnée par les interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès, qu'il s'agisse non seulement des représentants du gouvernement central, mais aussi des élus au niveau local et régional.

109. Dans le système de financement fortement centralisé, il est à noter que l'Etat ne semble pas couvrir les finances des compétences déléguées de manière rigoureusement conforme à ses obligations au regard de l'article 9 (2) de la Charte. Les rapporteurs encouragent le gouvernement à faire appliquer le principe de connexité et à s'assurer que des fonds suffisants sont alloués pour les tâches déléguées aux collectivités locales. Toutefois, ils notent que les communes et les régions n'ont semble-t-il pas excessivement souffert des conséquences des efforts déployés par le gouvernement pour combattre la crise financière.

110. Enfin, les rapporteurs verraient dans la signature du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales (STE n° 159) et du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) une étape très positive vers la réalisation des obligations du pays au regard de la Charte.

Annexe 1 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional

NOTE D'INFORMATION SUR LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL

1. En général, les normes légales relatives à la participation des citoyens à la prise de décision au niveau municipal et régional respectent les normes européennes. Comme toujours, il est beaucoup plus difficile de savoir si, dans la vie quotidienne, la pratique est satisfaisante. Au demeurant, la délégation n'a aucune raison de penser que les communes tchèques sont généralement plus fermées à l'influence des citoyens que celles d'autres pays. Cela vaut aussi pour les libertés d'expression et d'association en République tchèque, de même qu'au niveau régional et local.

2. S'agissant des régions, leur présence plus « distante » dans l'esprit du public pourrait bien conduire à une évaluation moins positive de la pratique en ce qui concerne la participation des citoyens à la prise de décision.

3. Comme indiqué plus haut (voir le paragraphe 6), la participation globale aux élections municipales aurait pu être supérieure, surtout dans les zones urbaines, mais elle ne se situe pas vraiment en dessous du niveau observé habituellement ailleurs en Europe. Pour les élections régionales, en revanche, l'évaluation est là encore moins positive.

4. En principe, c'est l'électorat qui choisit – conformément à la loi – les membres des différentes assemblées élues régulièrement soumises à son jugement. Néanmoins, il est courant dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe de penser qu'une représentation relativement égale des hommes et des femmes vaut mieux qu'une forte inégalité.

5. Rares sont les pays, s'il en est, pouvant se vanter d'une parité rigoureuse hommes-femmes au sein de leurs assemblées locales et régionales. D'après des informations fournies par le ministère de l'Intérieur tchèque dans un courrier daté du 30 août 2011, les chiffres de la République tchèque concernant la présence des femmes sont les suivants :

Assemblées locales		Assemblées régionales	
Année	Femmes	Année	Femmes
2002	22,7 %	2000	14,4 %
2006	25 %	2004	15,1 %
2010	26,4 %	2008	17,6 %

6. Malgré une lente amélioration de ces chiffres au fil du temps et bien qu'ils ne soient pas nécessairement inférieurs à ceux relevés dans plusieurs autres Etats membres du Conseil de l'Europe, le tableau montre que la présence d'élues reste faible. Cette impression est confirmée par le fait que le pourcentage de femmes maires en 2006 s'élève à 18 % (les chiffres après les élections municipales de 2010 et dans les assemblées régionales ne nous sont pas connus). Si le niveau n'a rien d'exceptionnel d'un point de vue comparatif, il n'est cependant pas considérable.

7. Quant au droit de vote des étrangers au niveau local et régional, deux séries d'informations sont à prendre en compte.

8. Premièrement, les citoyens de l'Union européenne (UE) âgés d'au moins 18 ans au plus tard au moment des élections, et jouissant au moins d'une capacité juridique partielle, peuvent voter et se présenter aux élections des assemblées locales et régionales dans les mêmes conditions que tout citoyen tchèque dans la mesure où ils sont enregistrés sur les listes électorales et les registres d'état civil de la République tchèque.

9. Quant aux autres citoyens (et non-citoyens), ils ont le droit de voter et de se présenter aux élections des assemblées locales et régionales en vertu uniquement d'un traité international qui lie la

République tchèque et qui est publié dans la Collection des traités internationaux. Toutefois, cela signifie que ces étrangers jouissent du droit de voter et de se présenter à des élections locales et régionales seulement dans la mesure où une réciprocité est garantie entre la République tchèque et l'Etat auquel appartiennent les personnes concernées. Pour l'heure, le seul exemple est le Traité d'adhésion de la République tchèque et d'autres Etats à l'UE.

10. Environ 10 % de la population tchèque appartient à d'autres groupes que les Tchèques, et quelque 5 % pratiquent d'autres langues. Néanmoins, aucun problème réel concernant le statut des minorités nationales ou linguistiques n'a été signalé. De fait, rien n'indique, dans les informations et documents communiqués à la délégation par le Bureau du Défenseur public des droits (le médiateur), qu'en République tchèque les niveaux d'autorité régionale et locale poseraient des problèmes quelconques quant aux droits des minorités nationales et aux questions touchant la non-discrimination.

11. La République tchèque est adhérente à tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et elle est en mesure de leur offrir la protection nécessaire et inhérente à l'existence d'un environnement démocratique stable. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne semble pas susciter les craintes soulevées par un certain nombre d'autres Etats membres situés en Europe centrale et orientale.

12. En revanche, certaines affaires relatives à la situation des Roms en République tchèque ont été signalées. La population rom du pays est d'environ 250 000 personnes et, bien qu'il existe des coordinateurs roms dans les régions comme dans les communes, ils sont peu nombreux et ne semblent guère participer très activement aux processus d'intégration. L'exclusion sociale et la pauvreté sont le principal problème de la population rom. Parce qu'elles sont liées à des questions de logement, etc., les affaires relatives aux Roms concernent nécessairement les collectivités locales et régionales. Toutefois, pour autant que la délégation ait pu en juger, ces affaires semblent davantage porter sur des problèmes ordinaires de logement – loger des personnes aux revenus trop faibles pour garantir le paiement régulier du loyer – que sur des questions de discrimination proprement dites. Le reste semble dépendre des politiques du gouvernement central tout autant que de l'attitude des administrations au niveau régional et local.

Annexe 2 – Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès en République Tchèque (13-15 juin 2012)

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
Prague – Velký Osek – Brno (13-15 juin 2011)**

Lundi 13 juin 2011 – Prague

Ministère de l'Intérieur de la République tchèque :

- M. Jan Kubice, Ministre de l'Intérieur
- M. Ondřej Veselský, Vice-ministre de l'Intérieur pour l'administration publique, les questions législatives et les services d'archivage
- M. Robert Ledvinka, Directeur du département de l'administration publique
- Mme Marie Kostruhová, Directrice du département de contrôle de l'administration publique
- M. Vít Šťastný, Département de coordination des instruments législatifs et réglementaires
- M. Petr Fejtek, Département de l'administration publique, Représentant auprès du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale du CdE (CDLR)

Cour suprême des comptes de la République tchèque :

- M. František Dohnal, Président

Ministère des Finances de la République tchèque :

- M. Jan Zikl, Chef des budgets locaux et du département de financement des programmes
- Mme Karla Rucka, Chef des relations financières générales de l'unité des budgets locaux
- M. Pavel Krecek, Unité d'analyse budgétaire pour les collectivités locales et régionales
- Mme Jarmila Hanslova, Unité législation et méthodologie de l'autonomie locale

Comité des affaires internationales de l'Assemblée de la ville de Prague :

- M. Kalousek, Président du comité

Mardi 14 juin 2011 – Prague – Velký Osek

Hôtel de ville de Velký Osek :

- Mgr Pavel Drahovzal, Maire de Velký Osek
- Membres de l'Assemblée municipale

Association des régions de la République tchèque :

- M. Jiří Běhounek, Président de la région de Vysočina
- Mme Jana Fischerová, Présidente de la délégation tchèque auprès du Congrès
- M. Martin Bělčík, Directeur du Bureau de l'association

Union des villes et des communes de République tchèque :

- M. Zdeněk Brož, Membre du Congrès
- Mme Hana Richtermocová, Membre du Congrès

M. Tomáš Kostelecký, Chef du département d'études locales et régionales
Institut de Sociologie, Académie des Sciences

Mercredi 15 juin 2011 – Brno

Cour constitutionnelle de la République tchèque :

- M. Pavel Rychetský, Président de la Cour

Hôtel de ville de Brno :

- M. Roman Onderka, Maire de Brno
- Adjoints au maire et membres de l'Assemblée municipale

Bureau du Défenseur public des droits :

- M. Pavel Varvařovský, Médiateur

Annexe 3 – Commentaires sur le projet de rapport « La Démocratie locale et régionale en République tchèque » du Ministère de l'Intérieur (disponible en anglais seulement)

Comments on the draft report
“Local and regional democracy in the Czech Republic”

Compiled by the Ministry of the Interior of the Czech Republic

A. Introduction

1. The Czech Republic appreciates very much the overall constructive approach of the rapporteurs to their work, both during the monitoring visit in the Czech Republic in June 2011 and as concerns the preparation of the draft report; the report itself can be considered as comprehensive, objective, thorough and well balanced. Nevertheless, several comments stated below should be added to its content and conclusions and some corrections of the text should be made.

B. Commentary Part

2. The problem of fragmentation of municipalities in the Czech Republic is partly caused by the nature of the urban structure and its solution is of a high complexity. The citizens usually identify themselves with their settlements, not with administrative units. Therefore, they – as a rule – do not support any amalgamation efforts. In addition, no integration may be decided without prior consultations with them, as the Charter clearly stipulates. In this context, we welcome very much the conclusion concerning a proposed introduction of a process focused on a gradual reduction of the huge number of small municipalities. Respective state authorities (especially the Ministries of Finance and Interior) have tried to find an appropriate solution in this direction for many years, using the same or similar argumentation as appears in the report. However, a strong resistance of municipalities to any considerations (even to very moderate ones) regarding reduction of their number politically precludes adopting such a “strong solution”. There are two main reasons of the municipalities and their associations for this resistance: their interest to administer independently their matters even in very small units and bad historical experience concerning “administrative amalgamations” of municipalities before 1989 (decisions of state authorities without any consultations with the citizens). Consequently, to solve the situation, the State currently deals with this issue very carefully within the process of optimisation of public administration, various forms of inter-municipal co-operation are supported and certain positive and negative incentives (e. g. size limitations for new municipalities) have been introduced. Hopefully, the conclusion made by the Congress delegation (as representatives of self-government) could moderate a strict refusal of this solution from the side of Czech municipalities and contribute to a positive development towards fully effective and efficient local self-government.

3. Referring to mechanisms of consultation with local and regional authorities, the Ministry of Interior, in a close co-operation with local and regional representatives, seeks to find possibilities of improvements in this area. At present, so-called pyramidal communication line is being tuned (central state administration authorities → regions → municipalities with extended powers → municipalities within the territory of the municipality with extended powers) that should moderate complications connected with the high number of municipalities in the Czech Republic avoiding in some cases direct consultations.

4. The statement saying that “the Czech Republic is one of the member States where no particular law exists that makes it a general requirement to consult local authorities at the different legislative stages” (par. 60) is not untrue, but seems to be rather distorting – it evokes an impression as if such a duty does not exist. But in fact, such a requirement is embedded in general laws (Act on Municipalities – § 13, Act on Regions – §15 , Act on the Capital City of Prague – § 5) and also in the Legislative Rules of the Government, which define regions and association of municipalities as “obligatory consultative subjects” for legislative proposals with reference to self-governing matters or competences. Moreover, any legislative proposal must be published on-line in the Electronic Library of the Office of the Government. In addition, it should be pointed out that regional councils have the right of a legislative initiative, enabling them to submit any legislative proposal (concerning, for example, regulation of topics connected with local and regional democracy, but also a proposal with no relation to self-governing matters).

5. As regards the systems of controls, a completely new Control Procedure Code is being prepared, which should fully replace the old Act on Control. According to this new Code, control procedures within the whole public administration should be unified, co-ordinated and simplified, thus repeating of controls should be avoided. In addition, the Ministry of Interior, in co-operation with other central state authorities, pays significant attention to reduction of bureaucratic burdens (impinging on citizens or public administration). Within this framework, the Czech Statistical Office, for example, significantly reduced the quantity and extent of statistical data to be collected with relation to regions and municipalities.

6. We are aware of the relatively low turn-out in elections, especially at local and regional level. Some measures aimed at solution of this problem have been considered recently in connection with preparation of a new Electoral Code (electronic elections, postal voting, voting in advance, information campaigns), but no final decision in this regard has been adopted yet.

7. A new system of financing of public administration (including delegated competences) is being prepared by Ministries of Interior and Finance, based on reimbursement of really executed activities by municipalities in the field of delegated powers. This system should eliminate complaints of municipalities that “the transfers for the execution of delegated powers are not commensurate with the size and nature of those powers” (par. 81). A pilot project should be launched in 2014.

8. The Ministry of Finance prepared an amendment to Act on Budgetary Allocation of Taxes. This amendment, if adopted, would modify the disproportion in allocation of tax revenues between large cities and smaller municipalities. Nonetheless, it should be pointed out that a lot of citizens from smaller municipalities work in large cities and use their infrastructure, without any contributing to their tax incomes – this fact is on contrary burdensome and disadvantageous for large cities.

9. The indication of a “complete absence of interest for establishing a genuine system of local taxes” (par. 107) seems to be slightly inadequate. Such a solution has been proposed few times by the Ministry of Interior (in analytical materials for the Government or during negotiations with the Ministry of Finance), but it is true that never with a positive conclusion. Moreover, apart from the existing system of local fees, the Ministry of Finance aims at reinforcement of the importance of immovable property tax (a possibility for municipalities to introduce “local coefficient”) that remains in budgets of municipalities where the real estate is located.

10. As concerns the conclusions on limited legitimacy of regional tier of self-government, it can be accepted only partially. The position of regions should be perceived in the wider context of public administration system in the Czech Republic. The constitutional construction of regions, on contrary, seems to be very strong (significant guarantees concerning creation, change of boundaries, competences). It is however true that the regions cannot be considered as “genuine” institutions of political self-government because the system of joint (combined) public administration also attributes execution of delegated state competences to them. The problem deserving attention however may be

the proportion of own (independent) and delegated (state) powers. This proportion is currently being analysed, it is supposed that the position of regional self-government could be reinforced by transferring of some competences from the sphere of “delegated” tasks to the area of independent ones.

11. A wholly new Act on Civil Servants in Public Administration is now being prepared that will cover officials of both central and territorial (local, regional) level of public administration. It should hence lay down working conditions of officials of local and regional authorities in a more complex way, including their status and remuneration, and fully taking into account provisions of Articles 6 and 7 of the Charter.

12. Regarding the doubts expressed as to whether local and regional authorities are entitled to manage a “substantial share of public affairs” (par. 51, 52), it should be pointed out that this question is sensitively perceived in the context of optimisation of the public administration, by both the self-governments and state authorities. In this framework, a significant strengthening of the role of self-governments is envisaged, especially as refers to financial matters and own competences. Once these measures are introduced, no doubt about the “self-governing” share of public share should persist.

13. Following findings of the report, the Czech Republic will carefully consider the possibility of withdrawing of some declarations that were made at the time of ratification of the Charter (1999) as it really seems redundant to maintain all of them.

14. As a final conclusion, the signature of the Additional Protocol to the Charter (CETS 207) and Additional Protocol to the Madrid Outline Convention (ETS 159) is recommended as a very positive step towards the fulfilment of the obligations under the Charter. The perspective that the Czech Republic could sign these two legal instruments differs regarding each of them. While the former was involved among “priority items” in the list of international documents of the Ministry of the Interior to be signed or ratified (thus the process of the signature should be finalised this or next year), no specific progress can be envisaged as regards the latter. The area of trans-frontier co-operation falls under the responsibility of the Ministry for Regional Development (since 1996), which, however, decided itself in 2008 to cover this field merely for the European Union (implementation of the EC Regulation No. 1082/2006 on a European Grouping for Territorial Cooperation) and no longer for the Council of Europe. All negotiations focused on a change of this approach have been unsuccessful.

...