

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 221 (2007)<sup>1</sup> Cadre institutionnel de la coopération intercommunale

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Eu égard:

*a.* à l'article 2, paragraphe 1, alinéa *b*, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui énonce que l'un des buts du Congrès est de soumettre des propositions au Comité des Ministres afin de promouvoir la démocratie locale;

*b.* à l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution, selon laquelle le Congrès doit veiller à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

*c.* à l'article 10.1 de ladite charte;

*d.* au rapport sur la coopération intercommunale, présenté par Michel Guégan (France, L, NI) et préparé avec la collaboration du Groupe d'experts indépendants sur la base d'une contribution du professeur Angel-Manuel Moreno (Espagne) (CPL(14)6REP),

2. Souligne que la charte prévoit explicitement le droit des collectivités locales à coopérer entre elles et à s'associer en vue de renforcer leur efficacité par des projets de collaboration, ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule<sup>2</sup>;

3. Affirme son attachement à la coopération intercommunale qui est déjà répandue dans certains pays ou en essor dans plusieurs autres en tant que moyen pour aboutir à des gains en termes d'économie et d'efficacité dans le traitement des affaires communes au niveau local;

4. Estime que le développement de la coopération intercommunale est inhérent aux nombreux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales – tels que l'exigence d'efficacité des sociétés modernes dans leur processus de décentralisation et la mondialisation –, et ce, pour répondre aux demandes sociales croissantes et de plus en plus complexes ainsi qu'aux besoins d'une population plus mobile ou parfois trop fragmentée (grandes agglomérations urbaines, petite taille des communes, émiettement communal, population rurale trop dispersée, etc.);

5. Estime aussi que la coopération intercommunale comprend des avantages comparatifs non négligeables par rapport notamment à la fusion des communes ou à la privatisation des services publics; ainsi, la fusion se heurte parfois aux traditions des populations locales et la privatisation des services publics ne suffit pas toujours à pallier l'absence de

structures publiques de gestion et de décision sur les affaires communes;

6. Considère que la coopération intercommunale est d'autant plus souhaitable dans les pays qui connaissent un phénomène de régionalisation moins développé;

7. Observe que la coopération intercommunale peut prendre les formes les plus diverses en Europe: être librement choisie par les collectivités territoriales ou imposée, prévue par la loi ou en vertu d'autres fondements (contrat), constituer une personne morale de droit public ou de droit privé, constituer une nouvelle collectivité territoriale soumise ou non aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, être régie par des dispositions très générales ou au contraire très précises ou contraignantes, etc.;

8. Remarque que cette diversité ne constitue en soi un inconvénient ni pour l'exercice au quotidien des compétences des collectivités décentralisées et de leurs structures de coopération intercommunale, ni pour la coopération transfrontalière de ces collectivités et de leurs structures de coopération intercommunale;

9. Reconnaît néanmoins que, dans certains cas, le recours à la coopération intercommunale est perçu comme pouvant entraîner un certain déficit démocratique du fait notamment que les citoyens ne sont pas consultés lors de l'établissement des structures de coopération intercommunale ou que les membres des conseils et des instances dirigeantes de ces organismes intercommunaux ne sont pas élus par les citoyens;

10. Prend note aussi de certaines préoccupations concernant l'éventuelle possibilité de détourner le but de la coopération intercommunale afin de permettre à des élus locaux d'esquiver leurs responsabilités politiques en déléguant la prestation de services publics à des structures intercommunales lointaines, voire opaques, qui n'appartiennent à aucune commune en exclusivité.

11. Partant de ces différents constats, le Congrès:

*a.* recommande aux Etats membres (au niveau des autorités nationales, fédérales et/ou fédérées compétentes):

*i.* d'encourager et de soutenir la coopération intercommunale, en particulier lorsque celle-ci n'existe pas encore ou est embryonnaire ou en voie de développement;

*ii.* d'établir un cadre juridique suffisamment précis, prévisible et accessible pour l'exercice et le développement de la coopération intercommunale, en particulier dans les pays qui n'ont pas de cadre juridique spécifique permettant la coopération intercommunale ou lorsque ce cadre juridique n'est pas suffisamment cohérent, harmonisé et à jour;

*iii.* de sensibiliser les élus locaux quant aux enjeux et avantages de la coopération intercommunale et, le cas échéant, de mettre à leur disposition des modules de formation sur la création et le fonctionnement de mécanismes et d'organismes spécifiques de coopération intercommunale;

*iv.* d'entamer une ou des analyse(s) appropriée(s) des coûts et des avantages comparatifs concernant, d'une part, la

coopération intercommunale et la fusion des communes et, d'autre part, la privatisation de services publics, avant de prendre une décision de privatisation de tels services ou de fusion de communes;

v. de renforcer le rôle des populations locales lors de la création et de la liquidation des mécanismes et organismes spécifiques de coopération intercommunale, en tenant compte des partenariats et du caractère local afin de défendre la diversité culturelle et paysagère de l'Europe, notamment dans les zones rurales;

vi. de s'assurer, par des mesures concrètes, que la participation des populations concernées dans les domaines de compétence des structures intercommunales est effective tout au long de la vie de ces structures publiques ou privées;

vii. de garantir la représentation des courants minoritaires des assemblées locales au sein des structures de coopération intercommunales;

viii. de développer les techniques et procédures adéquates en vue de favoriser la bonne gouvernance et la transparence dans la prise de décision et le fonctionnement des mécanismes et organismes spécifiques de coopération intercommunale;

ix. de n'imposer la coopération intercommunale que dans les cas où cette obligation est explicitement prévue dans la loi et uniquement après avoir consulté les communes concernées;

x. de n'imposer l'intégration d'une commune dans un organisme spécifique de coopération (syndicat, communauté de communes ou autre) que pour des raisons objectives d'intérêt supracommunal, dûment spécifiées dans la loi, et après avoir consulté les communes concernées;

xi. de veiller à l'harmonisation en droit interne des normes relatives à la transposition du droit communautaire, en matière notamment de concurrence, de passation de marchés publics et de contrats administratifs avec les normes relatives à l'autonomie locale et les principes de la démocratie décentralisée, par exemple en soulignant que lesdites dispositions dérivant du droit communautaire ne s'appliquent pas au phénomène de la coopération intercommunale lorsque celle-ci donne lieu à la création d'un organisme public spécifique de coopération intercommunale (communauté/syndicat de communes ou autre);

xii. de considérer la possibilité de collecter des données et d'élaborer des statistiques sur la coopération intercommunale, en vue d'évaluer son importance réelle, ainsi que la nécessité ou l'opportunité de la renforcer;

*b.* recommande aux autorités locales des Etats membres du Conseil de l'Europe:

i. de prendre note de la présente recommandation et de son exposé des motifs, et d'en favoriser la mise en œuvre effective;

ii. de prendre des mesures concrètes afin d'encourager le développement d'un cadre juridique approprié et de recourir aux possibilités existantes de coopération intercommunale;

iii. d'assurer, par des mesures concrètes, la participation des populations des collectivités locales lors de la création et de la

liquidation des mécanismes et organismes spécifiques de coopération intercommunale;

iv. d'assurer, par des mesures concrètes, que la participation des populations concernées dans les domaines de compétence des structures intercommunales est effective tout au long de la vie de ces structures publiques ou privées;

v. d'assurer la représentation et la participation, au sein des structures intercommunales, des tendances minoritaires existantes dans les diverses communes participantes;

vi. de développer et d'utiliser les techniques et procédures adéquates en vue de favoriser la bonne gouvernance et la transparence dans la prise de décision et le fonctionnement des mécanismes et des organismes spécifiques de coopération intercommunale auxquelles elles participent;

vii. de procéder à une évaluation régulière du fonctionnement et des réalisations des mécanismes et des organismes spécifiques de coopération intercommunale auxquelles elles participent;

*c.* invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

i. à prendre note de la présente recommandation et de son exposé des motifs comme contribution du Congrès à la mise en œuvre de l'Agenda de Budapest, tel qu'adopté par la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales de février 2005;

ii. à les transmettre aux autorités des Etats membres du Conseil de l'Europe;

iii. à les transmettre au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) pour information et afin qu'il complète et finalise ses propres travaux en cours sur le même thème;

iv. à considérer la possibilité d'adopter la présente recommandation en tant que recommandation du Comité des Ministres sur le présent thème ou de l'adapter pour y inclure les enseignements complémentaires issus de l'étude du CDLR;

v. à reconnaître la nécessité de fournir, notamment par le biais du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, de la coopération intergouvernementale dans ce domaine et du Congrès, une assistance technique particulière aux pays où la coopération intercommunale est encore inexistante ou est appelée à être développée, soit qu'elle s'impose comme une nécessité pour le renforcement de la gestion des projets et des finances publiques au niveau local, soit qu'elle constitue une alternative à la fusion ou à la privatisation des services publics;

*d.* invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en considération les commentaires et recommandations ci-dessus dans le cadre de ses propres activités en matière de démocratie locale et de suivi du respect des engagements souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 31 mai 2007, et adoption par le Congrès le 1<sup>er</sup> juin 2007, 3<sup>e</sup> séance (voir document CPL(14)6RECREV, projet de recommandation présenté par M. Guégan (France, L, NI), rapporteur).

2. Voir l'article 10.1 de la Charte et le paragraphe correspondant du rapport explicatif.