

## STRUCTURES DE COLLABORATION ENTRE COMMUNES

### ASPECTS DE DROIT COMPARE

CDN 501.7 - 901 - 501.24

*Le présent article reprend l'analyse de droit comparé contenue dans le rapport final de l'étude relative à «l'identification de structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération», étude commandée par la Région wallonne à l'Université de Liège et réalisée par Madame B. Merenne-Schumaker, Professeur au Service d'étude en géographie économique fondamentale appliquée (SEDEFA), Monsieur M. Herbiet, Professeur à la Faculté de Droit, Madame et Messieurs J.-B. Jehin, J.-M. Halleux et M. Knubben, Assistants.*

*Le lecteur y trouvera présentés divers modes de collaboration intercommunale développés à l'étranger, parmi lesquels la communauté de communes et le parc naturel régional français, la municipalité régionale de Comté canadien (Québec) et le «Kreis» allemand.*

#### CADRES TERRITORIAUX ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES OBSERVES

Avant d'exposer les *résultats* de la recherche, nous allons tout d'abord *décrire* succinctement les *cadres territoriaux* propres à chaque pays étudié et ce, afin de situer la problématique à l'intérieur de chacun d'entre eux.

En effet, les caractéristiques des découpages territoriaux jouent un rôle particulièrement important dans la problématique de l'intercommunalité. Selon leur taille, les entités locales des différents pays exercent, en effet, des compétences spécifiques et doivent souvent se regrouper pour exécuter certaines missions qu'elles ne peuvent réaliser seules.

#### A. SUPERFICIE ET POPULATION MOYENNES DES ENTITES ADMINISTRATIVES DE BASE

Dans les pays étudiés, les municipalités ou communes sont le premier échelon auquel correspond une division juridique, politique et administrative du territoire national. *Par leur surface et par la population qu'elles concentrent, ces subdivisions ont des dimensions moyennes qui varient beaucoup*

*d'un pays à l'autre*<sup>1</sup>. Ce fait apparaît bien dans le *tableau 1* qui présente les principales caractéristiques des collectivités locales de base des cinq pays étudiés et de la Belgique.

On peut ainsi constater que l'*Angleterre* se détache complètement par la grande dimension de ses entités de base et par la quantité de population qu'elles contrôlent. Très en deçà des dimensions des «districts» anglais, les surfaces et les populations moyennes des communes *belges* et *néerlandaises* sont très proches. Remarquons cependant que les communes wallonnes sont en moyenne plus vastes mais concentrent moins d'habitants que leurs homologues flamandes. Les municipalités *québécoises* ont une surface moyenne plus importante que celle des communes des deux pays analysés précédemment, mais renferment une population moyenne beaucoup plus faible. Cette population moyenne est fort semblable à celle des «Gemeinden» *allemandes* dont la superficie moyenne est plus réduite. Les communes *françaises* occupent quant à elles le dernier rang avec une surface moyenne trois fois plus petite que dans notre pays et une population moyenne de 1.600 habitants seulement. C'est là une situation très singulière parmi les pays de taille comparable.

<sup>1</sup> D. Pumain, *Le concept statistique de la ville en Europe*, Communautés européennes, Eurostat, Luxembourg, 1992, p. 13.

Principales caractéristiques territoriales des pays étudiés et de leurs collectivités locales du premier niveau

Pays	Superficie totale du pays en km <sup>2</sup> **	Population totale du pays en millions d'habitants*	Densité de population en hab./km <sup>2</sup> **	Nombre de collectivités territoriales du premier niveau**	Superficie moyenne des collectivités locales en km <sup>2</sup>	Population moyenne des collectivités locales en nb d'habitants	Nom des collectivités locales
	1995	1995	1995	1995	1995	1995	
Belgique (Wallonie)	30 521 (16 844)	10 200 (3 244)	334 (193)	589 (262)	51,8 (64,2)	17 317 (12 381)	Communes
Allemagne	356 755	81 700	229	16 068	22,2	5 085	Gemeinden
Angleterre	130 439	48 638	372	364	359,3	133 620	Districts
France***	547 026	58 100	106	36 627	14,9	1 586	Communes
Pays-Bas	40 844	15 500	379	640	63,8	24 219	Gemeenten
Québec	1 356 791	6 930	5	1400	120,0	4 800	Municipalités

Sources: \* *Images économiques du monde 1995*, Ministère des Affaires municipales du Québec.

\*\* *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La Documentation française, 1994 et Min. Affaires municipales du Québec.

\*\*\* France métropolitaine.

**B. REFORMES AYANT CONDUIT A LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES STRUCTURES**

Cette diversité territoriale s'explique sans conteste par les différents remaniements récents des cadres territoriaux qui sont généralement allés dans le sens d'un agrandissement de la maille, «que l'on voulait plus adaptée aux échelles contemporaines des espaces de la vie quotidienne et de la gestion territoriale»<sup>2</sup>.

Les réformes qui ont été adoptées au cours des décennies dans les pays étudiés relèvent des trois grandes stratégies envisagées ci-dessus.

**1. En Allemagne**

En Allemagne, et plus particulièrement en ex-RFA, la solution des *fusions autoritaires* s'est imposée. Cette politique y est menée systématiquement depuis des décennies. L'objectif primordial est d'accroître l'efficacité de l'administration afin de garantir à la population un maximum de services aux meilleures conditions. Le nombre de «Gemeinden» est ainsi passé de 25.000 à 8.500 entre 1965 et 1975.

La coopération intercommunale y existe cependant sous des formes multiples. Parmi celles-ci, le «Kreis» (ou arrondissement), entité supracommunale dont les organes de gestion sont élus directement par la population, peut être considéré comme une forme de coopération obligatoire<sup>3</sup>. Ces structures se rencontrent aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Cependant, les premières structures de coopération intercommunale qui ont été mises en place sont les syndicats de communes à vocation unique et multiple (ou *Zweckverband*) dont l'objectif est l'accomplissement d'une tâche précise intéressant des communes voisines. Généralement, les associations sont volontaires.

Au début des années '60, cette formule semblant inappropriée pour surmonter les obligations d'une planification urbaine d'envergure, des autorités spéciales de l'échelon supérieur ont été créées pour les zones urbaines. Ainsi, les villes de Hanovre, Brunswick, Francfort, Sarrebruck et les villes de la Ruhr ont établi des *collectivités communes* qui, selon leurs structures, s'appellent «*Grossraumverband*» (ou communauté métropolitaine), «*Umlandkreise*» (communautés ville-périphérie), «*Stadtverband*» (communauté urbaine) ou «*Kommunalverband*» (syndicat de collectivités locales)<sup>4</sup>. Leurs principaux objectifs sont de résoudre les problèmes de transports locaux, d'aménagement du territoire, de développement régional... Il faut cependant remarquer qu'à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, le processus d'annexion des communes périphériques par la ville-centre est devenu le mode de gestion le plus courant des problèmes péri-urbains.

Notons qu'en milieu rural, les communes, plus petites, peuvent s'associer volontairement dans des «*Gesamtgemeinden*» ou «*untersten Gemeindeverbände*» (associations de communes). De simples structures de concertation peuvent aussi être mises en place. Toutefois, il est parfois nécessaire de créer une structure qui va au-delà de la simple consultation entre partenaires au sein d'une «*Arbeitsgemeinschaft*» (ou groupe de travail).

<sup>2</sup> Op. cit., p. 12.

<sup>3</sup> A. Delcamp, *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, Notes et Etudes documentaires*, La Documentation française, n° 5004-5, 1994, p. 39.

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, *Les grandes villes et leurs périphéries: coopération et gestion coordonnée*, Communes et Régions d'Europe, n° 51, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1993.

## 2. En Angleterre

La taille moyenne particulièrement grande des «*districts*» anglais est à l'origine du faible nombre de structures de coopération entre ces entités locales de base. Leur surface et leur population moyennes sont telles qu'ils *peuvent mener de véritables politiques dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique*, alors que, dans d'autres pays, ces compétences sont généralement du ressort de structures supracommunales.

Les réformes successives (dont la dernière a été réalisée en 1972) ont conduit à un élargissement des entités locales par fusions et annexions. Il existe cependant un niveau inframunicipal (les «*parishes*» - ou paroisses - au nombre de 10.000) qui ne possède aucun pouvoir de décision, mais qui est consulté par les «*districts*», notamment lors de l'élaboration de plans d'aménagement.

*En raison de ce contexte, les structures de collaboration entre «districts» se sont peu développées en Angleterre.* Parmi celles qui ont été répertoriées, on peut tout d'abord citer les «*joint-authorities*» qui ont été créés en 1985 pour accomplir des tâches précises à l'échelle des grandes agglomérations (ex.: lutte contre les incendies, services de police, ...) <sup>5</sup>. La loi permet par contre à tous les «*districts*» de se grouper en «*joint-committees*» en vue d'accomplir des missions dans des domaines variés <sup>6</sup>.

En milieu rural, les «*districts*» se regroupent également dans des structures ayant pour objectif non seulement la conservation de la nature, la préservation des paysages, mais aussi l'amélioration du bien-être économique de la population. Il s'agit des *parcs nationaux* et des «*areas of outstanding natural beauty*» au sein desquels ils sont amenés à collaborer avec des autorités de niveau supérieur.

Les «*districts*» peuvent encore se grouper et collaborer avec le secteur privé dans le but d'obtenir des subventions de l'Etat («*rural development areas*»).

## 3. En France

La dimension moyenne des communes françaises est, à l'inverse des «*districts*» anglais, extrêmement petite. Cette caractéristique du maillage administratif de base a inévitablement conduit les autorités françaises à trouver des solutions

pour «*lutter contre les inconvénients que provoque l'existence d'une mosaïque de plus de 36.000 communes*» <sup>7</sup>. La procédure de *fusion* n'a pas eu de succès en raison de l'autonomie particulièrement forte des entités locales françaises. Par contre, les structures de coopération intercommunale se sont multipliées depuis la création des *syndicats à vocation unique* en 1980 (SIVU).

Sont ainsi apparus, durant les années cinquante, le *syndicat mixte* qui permet une collaboration entre les communes, les autres administrations publiques et/ou les chambres de commerce et d'industrie, les *syndicats de communes à vocations multiples* (ou SIVOM) et les *districts* mis en place pour tenter de résoudre les problèmes rencontrés par les agglomérations urbaines. Les SIVOM ont connu un grand succès contrairement aux «*districts*» toujours peu nombreux. Cette formule n'ayant pas recueilli le succès escompté, les *communautés urbaines*, aux compétences multiples et obligatoires pour certaines, ont été créées en 1966. Un des avantages de ces structures est qu'elles disposent d'un pouvoir fiscal propre. Mais leur faible succès est lié à leur aspect très contraignant. En ce qui concerne les politiques urbaines, notons encore la constitution, en 1970, des *syndicats d'agglomération nouvelle*.

En 1992, le législateur a voulu donner un élan nouveau à la coopération intercommunale tant en milieu rural qu'urbain en créant les *communautés de communes* et les *communautés de villes*. Celles-ci ont pour objectif l'élaboration d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de l'espace. Ces communautés sont particulièrement intéressantes eu égard aux compétences obligatoires qu'elles exercent et à leur régime fiscal. Les communautés de villes n'ont eu cependant *aucun succès* (moyen de financement), contrairement aux communautés de communes, qui étaient déjà au nombre de 554 deux ans après leur mise en application <sup>8</sup>.

Les communes rurales françaises peuvent encore se grouper en *pays* et en *parcs naturels régionaux*. Le concept de «*pays*», très récent (L. 4.2.1995), est encore dans une phase expérimentale. L'objectif est ici de faire naître au sein de la population un sentiment d'appartenance au pays, conduisant à la réalisation de projets communs. Le parc naturel régional est, par contre, plus ancien et a été mis en place en 1967. C'est sans conteste une démarche très intéressante qu'il conviendrait d'analyser dans un ou deux ans.

Cette évolution indique, sans aucun doute, la cohérence des réformes menées par les gouvernements français, dans ce domaine, tout au long du vingtième siècle. Malheureusement,

<sup>5</sup> Ch. Lefèvre, *Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés*, Gouvernement local et politiques urbaines, Paris, 1993, p. 346.

<sup>6</sup> *Local Government Act 1972*, chapter 70, London, reprinted 1994.

<sup>7</sup> J. Lagroye, V. Wright, *Les structures locales en Grande-Bretagne et en France, Notes et Etudes documentaires*, La Documentation française, n° 4687 - 4688 - 4689, 29.10.1982, p. 91.

<sup>8</sup> P. Merlin et F. Choay, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, PUF, Paris, 1996, p. 382.

on assiste à une multiplication des structures de coopération dans un système administratif déjà complexe.

### 4. Aux Pays-Bas

La taille des communes aux Pays-Bas résulte d'une *révision régulière de la trame des municipalités* qui varie presque chaque année. Ainsi, entre 1960 et 1995, le nombre de «gemeenten» est passé de 994 à 640<sup>9</sup>. *Pour ces raisons, le nombre de structures de coopération intercommunale n'est pas très élevé.* Quatre formules seulement ont été répertoriées.

La «*Wet Gemeenschappelijke Regelingen*» (WGR ou loi des règlements communs) décrit trois formes de collaboration possibles. Il y a tout d'abord l'*organe public*, fort proche du syndicat français, qui est la structure la plus utilisée; puis l'*organe commun*, pour des objectifs simples et limités; et enfin la *commune-centre* (ou «centrumgemeente») qui se voit attribuer des compétences par d'autres communes.

Bien que la création d'autorités métropolitaines spéciales, durant les années '60 et '70<sup>10</sup>, semble s'être soldée par un échec dans plusieurs pays européens, *la volonté de créer des institutions d'agglomération aux Pays-Bas reste un objectif important.* En effet, le conflit d'intérêts entre les villes-centres (qui vont en s'appauvrissant et doivent supporter de nombreux problèmes sociaux), et les quartiers périphériques aisés a empêché toute coopération efficace sur une base volontaire.

Le dernier projet date de 1994. Il s'agit d'une *loi-cadre sur l'administration locale en transition* qui *imposait la création*, par les communes des régions sises autour de sept grandes villes, de *collectivités publiques*. Cette nouvelle législation découle encore une fois d'un même constat: vu les grands défis économiques, sociaux et écologiques, la *WGR est insuffisante, inadéquate* pour sept régions urbaines - dont Rotterdam, Amsterdam et Utrecht<sup>11</sup>.

Ces collectivités seraient régies par un statut de syndicat à vocations multiples avec, malgré tout, quelques dérogations.

Elles auraient pour *principale compétence* la prise en charge de pouvoirs importants des communes adhérentes et de la province (*urbanisme, aménagement du territoire*, transport, environnement, *gestion* de terrains constructibles et *de zones d'activités*, ...).

Ces collectivités seraient, en fait, *éphémères* et elles devraient *céder leur place à une «province nouveau style»*. Une telle province, créée légalement, posséderait le statut constitutionnel d'une province mais avec des attributions plus importantes, plus stratégiques<sup>12</sup>.

D'emblée, un garde-fou<sup>13</sup> devait éviter un déséquilibre de l'infrastructure municipale de la nouvelle province, dû à la réunion d'une grande commune et de plusieurs autres plus petites. Ainsi, *la commune de Rotterdam aurait vu son territoire scindé et réparti entre une dizaine de nouvelles communes*, cette technique permettant de diminuer la vive opposition venue des communes de banlieue.

Cependant, le processus semble aujourd'hui, plus que jamais, *au point mort*. En effet, les citoyens de Rotterdam et d'Amsterdam ont, lors d'un *référendum*, *rejeté le projet* de région urbaine, province nouvelle. La raison du rejet par les habitants du centre-ville réside, entre autres, dans leur opposition au morcellement de leur municipalité.

En outre, depuis le mois de *février 1996*<sup>14</sup>, le *projet* de provinces nouvelles à *Rotterdam* a été *abandonné*, ce qui laisse mal augurer de la poursuite de la réforme.

### 5. Au Québec

La trame actuelle des municipalités québécoises résulte d'une évolution fort différente de celle qu'ont connue les entités locales des pays européens. Il fallut, en effet, attendre l'an 1845 pour voir apparaître les premières entités politiques locales.

*Le nombre de municipalités au Québec, contrairement à celui des entités locales des pays européens, n'a cessé d'augmenter depuis leur création* et ce, jusqu'en 1965 où leur nombre était de 1.658. Cependant, à la fin des années '50, les municipalités québécoises ont été confrontées aux mêmes problèmes que ceux rencontrés par les collectivités locales des pays européens. Une des solutions envisagées par le Gouvernement pour résoudre ces problèmes fut la *fusion* entre municipalités. Volontaires en 1965, les dernières fusions (1996) ont été

<sup>12</sup> Rotterdam devait voir un tel projet étudié au Parlement en 1994. La Haye et Amsterdam devraient suivre la même voie.

<sup>13</sup> Il était réclamé par les communes de la périphérie.

<sup>14</sup> J.C. Boyer, *Les Pays-Bas en 1995, une année plutôt calme*, in *Les collectivités locales décentralisées de l'Union Européenne, Notes et Etudes documentaires*, n° 5004-05, La Documentation française, 1990, p. 125.

<sup>9</sup> A. Bours, *Echelles conflictuelles, les nouvelles tendances des collectivités locales hollandaises. Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe*, in *Bulletin de la Société languedocienne de Géographie*, France, 1994, p. 234.

<sup>10</sup> Ainsi, la communauté urbaine de Rijnmond, installée en 1964, avec un conseil élu au suffrage universel direct, fut supprimée dans le milieu des années '80. Vers la fin des années '80, le législateur prévoyait des dispositions légales entre les provinces afin de tenir compte de la spécificité des problèmes de villes telles Amsterdam et Rotterdam par rapport à des zones rurales. Et, en 1990, on envisagea de nouvelles communautés urbaines selon le principe de la délégation de pouvoirs par les communes membres.

<sup>11</sup> W. Konijnenbelt, op. cit., p. 300.

en quelque sorte imposées par le Gouvernement du Québec, lequel supprimait les subventions aux municipalités récalcitrantes. Notons que de nouveaux regroupements sont prévus dans les années à venir.

Plusieurs structures de coopération intermunicipale ont par ailleurs été mises en place. Les plus classiques sont l'*entente* et la *régie intermunicipale*. Elles sont fort semblables aux syndicats français, allemand et néerlandais au niveau de leurs compétences et de leur mode de fonctionnement. Le fractionnement des grandes agglomérations urbaines en plusieurs entités municipales a, quant à lui, entraîné la création, en 1969, des *communautés urbaines et régionales* qui ont pour compétences l'aménagement du territoire et l'assainissement des eaux<sup>15</sup>. Mais, comme en France, ces structures n'ont eu qu'un succès assez faible.

Une seconde forme d'administration supralocale correspond aux *municipalités régionales de comté* ou *MRC*. Tout le territoire du Québec (excepté la partie nord et le territoire déjà couvert par une communauté urbaine) est divisé en 95 MRC. Les MRC peuvent être entièrement urbaines ou entièrement rurales, ou constituer une combinaison des deux. Ces structures qui, comme les communautés, sont dirigées par les maires des municipalités qui les composent, ont été mises en place au début des années '80 et ont pour *tâches essentielles l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional pour leur territoire* et la préparation des rôles d'évaluation foncière des municipalités locales. Elles vont probablement subir de profondes mutations dans les années à venir.

## ETUDE COMPARATIVE DES TRENTE-CINQ STRUCTURES REPERTORIEES<sup>16</sup>

Après ces quelques considérations d'ordre général expliquant notre démarche et relativisant le contexte de la recherche, penchons-nous maintenant sur les grandes *lignes de force* émanant de la *comparaison des 35 structures identifiées*.

<sup>15</sup> Ministère des Affaires municipales, *L'aménagement et l'urbanisme au Québec*. Documents d'information, Gouvernement du Québec, 1985.

<sup>16</sup> Il s'agit:

- en Allemagne: Kreise, Umlandkreise, höhere Gemeindeverbände, Gesamtgemeinden ou untersten Gemeindeverbände, Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarung, Arbeitsgemeinschaften;
- en Angleterre: district, joint-authority, joint-committee, national parks, areas of outstanding natural beauty, association découlant des rural development areas;
- en France: syndicat à vocation unique, syndicat à vocations multiples, syndicat mixte, district, communauté urbaine, communauté de communes, communauté de villes, pays, parc naturel régional, syndicat d'agglomération nouvelle, société d'économie mixte locale, entente;
- aux Pays-Bas: organisme public, organe commun, commune-centre, organisme public régional;
- au Québec: entente, régie intermunicipale, municipalité régionale de comté, communauté urbaine, parc régional.

Dans le cadre de la *création* d'organismes de coopération intercommunale, nous avons tout d'abord relevé que celle-ci était soit *volontaire*, soit *imposée* unilatéralement par un texte législatif. La création *volontaire* est généralement prévue pour des *structures simples* dont les *compétences* sont *attribuées par les adhérents*<sup>17</sup>. Les *formules les plus intégrées*<sup>18</sup>, flanquées de *compétences* légalement *obligatoires*, sont, quant à elles, le plus souvent *imposées*<sup>19</sup>.

Une typologie se dégage ensuite au niveau des *modes d'attribution de compétences* (*ratione materiae*). Ainsi, certains organismes<sup>20</sup> sont caractérisés *par une compétence large portant sur des matières non précisées par les textes*, mais souvent déléguées par les membres, en fonction de leurs desiderata. D'autres disposent de *nombreuses compétences bien définies par le législateur* et de compétences facultatives pouvant être attribuées par les communes adhérentes<sup>21</sup>. Enfin, un dernier groupe englobe les *accords* permettant à plusieurs *communes de déléguer certaines compétences à l'une d'entre elles*<sup>22</sup>.

La *compétence ratione loci* peut également faire l'objet d'une classification. Ainsi, certaines formules sont destinées au *seul milieu rural*<sup>23</sup>, d'autres au *milieu urbain*<sup>24</sup> et d'autres encore sont appliquées *dans les deux*<sup>25</sup>.

Les législateurs estiment, en effet, que les *difficultés rencontrées par ces deux milieux* sont souvent *spécifiques* à chacun d'eux. Il semble donc *difficile* de tenter de les *résoudre* par l'utilisation d'*une seule et même structure*. Néanmoins, ce

<sup>17</sup> Il s'agit notamment du syndicat français, de la régie québécoise, du Zweckverband allemand, des ententes, ...

<sup>18</sup> Il s'agit notamment de la communauté urbaine, de la municipalité régionale de comté au Québec, du Kreis allemand, ...

<sup>19</sup> Toutefois, en France, aucune forme de coopération, à l'exception de quelques communautés urbaines, n'a été imposée unilatéralement par la loi.

<sup>20</sup> Il s'agit, entre autres, du Zweckverband allemand, du syndicat français, de la régie québécoise, de l'organisme public hollandais, du joint-committee anglais.

<sup>21</sup> Le Kreis allemand est l'exemple-type. Les communautés urbaines de France et du Québec disposent également de compétences attribuées de la même façon. Le district anglais, l'organisme public régional néerlandais font aussi partie de cette catégorie.

<sup>22</sup> Il est aussi assez répandu, en particulier en Allemagne (öffentlich-rechtliche Vereinbarung), aux Pays-Bas (la commune-centre) et au Québec (l'entente).

<sup>23</sup> Il s'agit notamment de l'association de communes allemandes (Gesamtgemeinden), du parc national anglais, du parc naturel régional français, ...

<sup>24</sup> Il s'agit entre autres de la communauté urbaine française, québécoise, du joint-authority anglais, de l'association des métropoles et de leur zone périurbaine allemande (Umlandkreis), de l'organisme public régional hollandais, ...

<sup>25</sup> Ce sont généralement des formules assez souples, à «géométrie variable», pouvant s'appliquer à des ensembles très différenciés tant par leur taille que leur contexte spatial. Il s'agit du syndicat, de la régie, de l'organisme public hollandais, du Kreis, ...

raisonnement peut également être tenu au sein d'un même milieu. En effet, si les problèmes rencontrés par les grandes villes sont assez similaires, il n'en reste pas moins vrai que l'ampleur de ceux-ci varie en fonction de nombreux paramètres propres à chaque situation (population - nombre, type, superficie, activités économiques, ...). Les difficultés des communes rurales sont également tributaires de leurs caractéristiques intrinsèques.

Les *moyens financiers* dont jouissent les structures de coopération identifiées ont également fait l'objet d'une investigation.

Et nous avons constaté qu'*aucun pays, excepté la France*, n'accorde le *pouvoir fiscal* à ces *organismes de coopération* intercommunale. Ceux-ci sont généralement financés par les *cotisations des communes adhérentes* ainsi que par des *subventions de l'Etat*<sup>26</sup> et des *redevances* pour services prestés. En outre, ils peuvent généralement recourir à l'*emprunt* pour financer des dépenses d'*investissement*.

Le cas de la *France* est donc particulier. En effet, les «districts», les communautés urbaines, les *communautés de communes* et les communautés de villes, dont les *organes de gestion* sont désignés par les conseils municipaux et sont donc *peuplés d'élus au second degré*, se voient *confier un pouvoir fiscal propre*<sup>27</sup>. En outre, ces organismes ne bénéficient pas de *contributions des communes*. Les *subventions de l'Etat* sont ici aussi accordées afin de *susciter la coopération*.

### ANALYSE DETAILLÉE DES QUATRE STRUCTURES SÉLECTIONNÉES

Parmi les 35 structures identifiées, *quatre* d'entre elles, à la demande du comité d'accompagnement, ont fait l'objet d'une *étude plus détaillée*: la communauté de communes et le parc naturel régional français, la municipalité régionale de comté québécoise et le «Kreis» allemand.

L'analyse de ces organes de coopération intercommunale s'est déroulée en deux étapes. L'analyse des *aspects juridiques* réalisée dans un premier temps a été suivie d'une *confrontation avec la réalité concrète de chaque structure*. Pour ce faire, il a, bien entendu, été nécessaire de se rendre sur le terrain et de rencontrer les dirigeants de ces structures ou des personnes y travaillant.

### A. COMMUNAUTE DE COMMUNES (FRANCE)

Avec la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992<sup>28</sup>, le législateur crée *deux nouvelles formes légales* de communautés: les communautés de communes et celles de villes. A l'origine, l'intention du Gouvernement était de substituer ces communautés de communes aux syndicats de communes<sup>29</sup>. En fait, il n'en fut rien; elles constituent à présent une *forme supplémentaire de coopération* intercommunale.

Les *objectifs poursuivis* par le législateur sont au nombre de deux au moins.

Le premier est de permettre aux communes regroupées de *réaliser un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*. Ainsi, aux termes de la loi, la communauté de communes est un *établissement public territorial* destiné et adapté aux petites communes dont l'objet est d'associer celles-ci dans un *espace de solidarité* en vue de l'élaboration d'un *projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural*. L'une des finalités est dès lors d'offrir l'opportunité aux communes d'entrer dans un *mode de coopération plus intégré* et de *passer d'une intercommunalité de gestion* (syndicat) à une *intercommunalité de projet*.

Un second *objectif* est de favoriser le *développement local*, lequel est, entre autres, tributaire de l'*harmonisation fiscale* de la taxe professionnelle (qui constitue la moitié, voire plus, des ressources communales). La loi vise à créer des groupements de développement qui pourront mettre progressivement en oeuvre une harmonisation de la politique fiscale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1994, la France comptait *554 communautés de communes*. Ce nombre particulièrement important montre le grand succès de cette formule, alors âgée de deux ans seulement. Cependant, un des motifs principaux de création semble bien être la possibilité d'obtenir des ressources financières supplémentaires<sup>30</sup>.

Leur succès est également dû à la souplesse de la formule. Il s'agit, en effet, d'une *forme de coopération* intercommunale *évolutive*, tant au niveau du périmètre que des attributions et du régime fiscal.

<sup>26</sup> Celles-ci sont souvent utilisées en tant qu'incitants.

<sup>27</sup> Cette pratique est unique parmi les pays que nous avons étudiés. Le droit belge l'ignore également.

<sup>28</sup> Loi n° 95-125.

<sup>29</sup> F.P. Benoit, *Les collectivités locales*, 8<sup>e</sup> volume, Dalloz, 1996, p. 9423-3.

<sup>30</sup> Institut de Décentralisation, *De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne*, Publications du Département Etudes et Prospective, 1996, p. 8.

En outre, chaque communauté se dote librement de ses statuts dans les limites des dispositions législatives relatives à ses compétences obligatoires et à ses ressources. La formule permet de conserver un potentiel de souplesse et d'*adaptation à chaque situation locale*. La communauté de communes est automatiquement *compétente dans deux domaines (l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique)* et choisit ensuite un groupe de *compétences optionnelles*, parmi quatre énoncées par la loi (la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, et la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et scolaires). Enfin, à tout moment, la *communauté peut se voir transférer des compétences nouvelles* par le biais de délibérations concordantes de son conseil et de la majorité qualifiée des communes membres.

Néanmoins, la *réalité révèle que des négociations nombreuses et parfois difficiles* sont souvent nécessaires pour se mettre d'accord sur un tel projet. Il est, en effet, indispensable que chaque commune joue cartes sur table, que la confiance et la volonté soient présentes dès le début des négociations, même informelles. En outre, une bonne information, tant des élus que de la population elle-même, est nécessaire afin que tous adhèrent au projet.

L'analyse du résultat des politiques menées nous conduit à distinguer, en matière de création de communautés de communes, *deux types de philosophie*.

La *première* consiste à émettre l'hypothèse qu'il faut un *certain nombre de communes* pour pouvoir *réaliser des actions* dans les domaines de *l'aménagement de l'espace et du développement économique*. Une superficie et une population critiques sont donc nécessaires pour la conception d'un véritable projet commun dans les domaines de compétences qui sont ceux des communautés de communes. C'est le cas, par exemple, des initiatives ayant pour objectif de résoudre des problèmes d'inondation, qui ne peuvent être prises en charge et conçues par seulement quelques communes.

La *seconde* philosophie correspond, par contre, à une coopération entre collectivités locales en vue de *bénéficier d'un maximum de dotations de l'Etat*. La volonté des communes de réaliser ensemble un certain nombre de projets existe mais est moins présente. On tente de transférer le plus de compétences communales possible (peut-être était-ce là une des volontés cachées du législateur visant à faire des «*économies d'échelle*»?) afin de réaliser une grande intégration fiscale, de laquelle dépendent les dotations de l'Etat.

Remarquons que les communautés de communes ont été conçues pour les *milieux ruraux*. Cependant, des villes importantes - qui ne faisaient pas partie d'une communauté urbai-

ne - sont désormais membres d'une communauté de communes, notamment en raison des avantages fiscaux qu'offre la formule.

## B. PARC NATUREL REGIONAL (FRANCE)

Les parcs naturels régionaux (PNR), institués par un *décret du 1<sup>er</sup> mars 1967*, ont été conçus afin de *répondre* à trois types de *difficultés* présentes dans l'*espace rural*: la croissance des agglomérations au détriment des espaces ruraux (phénomène de urbanisation), les problèmes rencontrés par l'agriculture dans les régions défavorisées et la dégradation des espaces naturels par des projets de construction<sup>31</sup>.

Ces parcs ont récemment acquis une valeur législative<sup>32</sup>. Dans les textes législatifs, il est précisé (Code rural, art. 244-1) que *peut être classé* en parc naturel «un *territoire à l'équilibre fragile*, au *patrimoine naturel* et culturel *riche et menacé*». Ce territoire doit faire l'objet d'un *projet global de développement*, basé sur le *maintien et la valorisation* du patrimoine.

La *zone d'action* d'un parc naturel régional *regroupe plusieurs communes* ou parties de communes, lesquelles ont marqué leur *accord formel pour y adhérer*. Par ailleurs, le territoire du parc naturel doit être *cohérent*, non seulement du point de vue *naturel*, mais également au regard de son *histoire* et des *populations* qu'il comprend. Le découpage doit permettre de dépasser, si nécessaire, les frontières administratives départementales, voire régionales. Cette exigence est *indispensable* pour la *réussite du projet*.

*Lors de l'analyse des textes législatifs* qui régissent le parc naturel, il nous semblait particulièrement intéressant d'*approfondir l'étude* de cette *structure chargée* en même temps de *l'aménagement du territoire et du développement économique* de la région. Toutefois, en réalisant les enquêtes sur le terrain, nous avons pu constater *les limites* de cette formule.

Tout d'abord, le parc est essentiellement *une structure d'avis*. Ces avis sont cependant suivis dans la majorité des cas par les décideurs politiques. Par ailleurs, le parc est *un lieu privilégié de concertation* entre les différents niveaux de collectivités locales et les milieux intéressés. Ainsi, tous se concertent pour réaliser un développement économique de la région, sans trop nuire à l'environnement.

Nous avons ensuite remarqué que la *compétence de développement économique* occupe une *place peu importante* parmi les missions du parc. Ceci est dû au fait qu'il ne dispose pas

<sup>31</sup> Conseil économique et social, *L'espace rural entre protection et contraintes: rapport*, Journal Officiel, n° 18, Paris, 25.7.1994, p. 105.

<sup>32</sup> Avec la loi du 8.1.1993 n° 93-24 sur la protection et mise en valeur des paysages, son décret d'application n° 94-765 du 1.9.1994 et sa circulaire n° 95-36 du 5.5.1995.

légalement de cette compétence, à l'inverse de la communauté de communes. Dans les cas observés, si le parc est en charge du développement économique, c'est *essentiellement* dans le secteur *touristique*.

Par ailleurs, les principales *missions* exercées par le parc naturel sont des *actions pédagogiques* destinées aux étudiants et aux touristes, des actions dans le domaine de la protection de l'*environnement*, l'organisation de manifestations dans le *domaine culturel*, ...

*Néanmoins*, la formule du parc n'est *pas dénuée d'intérêt*. Elle permet, en effet, un développement concerté - communes, région, département, milieux intéressés - à l'échelle de la région. La présence du parc oblige ces collectivités à en tenir compte, à lui demander des avis et à *éviter* ainsi un *développement anarchique* pouvant conduire à la *destruction des richesses* tant naturelles que patrimoniales présentes sur son territoire.

*Quelques aménagements législatifs* pourraient cependant lui octroyer un *poids plus important* que celui qu'il détient actuellement.

### C. MUNICIPALITE REGIONALE DE COMTE (CANADA - QUEBEC)

La création des municipalités régionales de comté (MRC) fait suite à une période de deux années (1977-1979) de *consultation* des anciens conseils de comté, regroupant les *élus municipaux ruraux*.

Les MRC, instituées par la loi du 21 novembre 1979 sur l'aménagement et l'urbanisme<sup>33</sup>, constituent des *structures de décision* au niveau *régional regroupant les municipalités urbaines* (les cités et les villes) *et/ou rurales* (les municipalités de villages, de campagnes, les territoires non organisés) *d'une même région*<sup>34</sup>.

La *tâche essentielle* des municipalités régionales de comté est d'élaborer un *schéma d'aménagement* de leur territoire. Elles ont cependant été amenées à assumer d'autres fonctions déléguées par les municipalités ou le Gouvernement québécois. Ces structures résultent d'une politique gouvernementale avec pour objectif la décentralisation de certains pouvoirs vers le niveau local. Ainsi, plus proches de la population et disposant d'une zone d'action correspondant à une «région d'appartenance», les *MRC doivent permettre de mieux gérer le territoire*.

Les 96 municipalités régionales de comté existantes possèdent cependant des caractéristiques très différentes, et cette *diversité* de structures a des répercussions sur les compétences qui leur sont transférées. Ainsi, en milieu rural, les MRC ont permis la mise en place de services alors inexistantes dans la région. Leur rôle était donc de réaliser des économies d'échelle. En milieu urbain, par contre, ces services existant déjà dans les municipalités en raison de l'importance de leur population, l'objectif essentiel des MRC était la gestion de l'espace. Au départ, les réticences ont donc été beaucoup plus vives dans les MRC urbaines.

Durant de nombreuses années, les municipalités régionales de comté se sont limitées à l'exercice des quelques compétences obligatoires qui leur étaient attribuées<sup>35</sup>. Elles ont ensuite connu une grande vitalité suite à l'élaboration d'une *réforme permettant aux municipalités membres de leur transférer diverses compétences*. On peut citer, par exemple, les transports en commun, la gestion des déchets ...

L'évolution récente des municipalités régionales de comté (depuis le début des années '90) montre, par ailleurs, qu'en milieu rural comme en milieu urbain, l'*aménagement du territoire, l'environnement et le développement économique* sont de plus en plus intimement liés. Ces institutions ne peuvent cependant, dans l'état actuel du droit, s'occuper du développement économique de leur territoire. Dès lors, elles appuient la création d'associations pour le développement économique et apparaissent comme des structures de promotion et de concertation avec les milieux économiques.

En outre, les initiatives politiques récentes envisagent de leur accorder plus de pouvoirs. Elles deviendraient alors le *niveau politique intermédiaire* entre le Gouvernement du Québec (qui veut se décharger de certaines fonctions) et les municipalités locales. Leur nombre serait également réduit et des modifications seraient apportées en périphérie des grandes agglomérations.

La municipalité régionale de comté est donc un *outil d'aménagement du territoire et de développement économique dont nous pensons pouvoir tirer certains enseignements*. Certes, la transposition en Wallonie en tant que telle des structures des MRC (comme des communautés de communes et des parcs naturels régionaux en France) paraît peu réaliste. Toutefois, l'expérience semble intéressante notamment en ce qui concerne le choix des compétences imposées ou consenties ainsi que la réflexion menée sur la cohérence des territoires. La discussion actuellement ouverte sur le caractère politique ou administratif de cette structure est aussi riche d'enseignements.

<sup>33</sup> Art. 166; C.M., art. 3; L.Q. 1979 c. 51, art. 166.

<sup>34</sup> Document émanant de la Délégation générale du Québec.

<sup>35</sup> Il s'agit, principalement, de la réalisation d'un schéma d'aménagement de l'espace et de l'évaluation foncière et des anciennes compétences des conseils de comté.



## D. KREIS (ALLEMAGNE)<sup>36</sup>

Le *Kreis* est la *forme de collaboration intercommunale traditionnelle* en Allemagne. Il a permis la création et le maintien d'une véritable collaboration active permettant la réalisation d'importantes économies, notamment par la création d'infrastructures communes mises à la disposition de plusieurs petites communes. En outre, la *répartition des compétences* entre les communes et les *Kreise* est le fruit d'une longue expérience. Un *équilibre* s'est peu à peu créé, de sorte que les communes ne se sentent pas privées de certaines compétences par le *Kreis*.

Les *compétences attribuées* à chaque arrondissement varient d'un «Land» à l'autre. Les compétences dans les matières suivantes sont cependant généralement confiées au *Kreis*: l'urbanisme, l'environnement et l'aménagement du territoire, l'aide sociale, l'aide à la jeunesse et à la famille, la police sanitaire, le développement économique, la gestion d'entreprises, l'entretien des routes intercommunales, la police de la circulation routière, ...

Toutefois, la *structure administrative* mise en place *manque* certainement de *souplesse*. Elle ne permet pas, par exemple, *l'association d'acteurs privés*, même si ces derniers sont parfois consultés avant la prise de certaines décisions. Ce manque de souplesse est contrebalancé par la *possibilité* pour le «Kreis» de *créer des sociétés* commerciales dont il est *actionnaire* ou des «Zwerkverbände», lorsqu'il s'agit de réaliser efficacement une mission bien déterminée.

Remarquons que le «Kreis» a le droit de percevoir des *impôts locaux* et des *redevances* ou *cotisations* émanant des communes participantes. Le «Kreis» reçoit, en outre, des *dota-tions* des «Länder» et des subsides de l'Union Européenne.

## ESSAI DE BILAN

La *nécessité* d'un niveau de *pouvoir intermédiaire* entre la commune et la collectivité locale supérieure est ressentie *dans la plupart des pays* étudiés. Ce nouvel échelon doit principalement *répondre à des besoins* que *ni le niveau communal* - trop petit -, *ni le niveau immédiatement supérieur* - trop grand ou inadapté - *ne sont capables de satisfaire*. Il s'agit, entre autres, de *l'aménagement du territoire et du développement économique*.

Se créent *alors*, sur *initiative locale* ou sur *obligation* du pouvoir central compétent, *des structures* telles que la communauté de communes et le parc naturel régional français, la

municipalité régionale de comté québécoise ou encore le «Kreis» allemand. Néanmoins, *lorsque la création* de tels organismes est laissée à la *totale discrétion des pouvoirs locaux*, le législateur prend toujours le soin de l'accompagner d'*incitants* de toutes sortes (financiers, en nature).

Ces structures, *regroupant souvent* - mais pas toujours - les *seules communes*, sont généralement dotées d'un *minimum de compétences légalement imposées*<sup>37</sup> - souvent l'aménagement du territoire et/ou le développement économique - et d'*attributions facultatives* - déléguées par les adhérents et/ou l'autorité centrale. Par cette technique, le *législateur a voulu* mettre sur pied des *formules souples, à géométrie variable* et répondant souvent aux aspirations légitimes des acteurs de terrain.

Outre le souci de ne pas trop entamer *l'autonomie communale*, le législateur veille également à *mettre en place ces formules là où un intérêt commun est présent*. Cet intérêt commun est fréquemment concrétisé par un *territoire* géographiquement, historiquement, culturellement et économiquement *cohérent* (pouvant transcender les frontières administratives) et animé par des *aspirations identiques* au sein de la *population*. La recherche d'un territoire cohérent et de préoccupations communes constitue souvent un *travail fastidieux, surtout en milieu urbain*. Cela explique en partie les velléités de mise en place d'organismes de coopération au sein des grandes métropoles.

En outre, le législateur a généralement accordé à ces structures intermédiaires une *personnalité juridique propre* et des *organes de gestion* composés d'*élus au deuxième degré*<sup>38</sup>. Ces derniers sont soit des *conseillers communaux*, soit des *bourgmestres*. Des représentants des milieux intéressés siègent parfois dans ces organes avec voix délibérative ou consultative. Toutefois, chacun s'accorde pour dire que, dans *l'éventualité* d'un *élargissement des compétences* de l'organisme intermédiaire, *l'évolution vers une structure politique* dirigée par des *élus directs* s'avérerait nécessaire.

Le *personnel employé* par ces organismes est, pour sa part, extrêmement *restreint*. Il s'agit en général d'employés administratifs, de chargés de mission ou encore d'experts. Nombre d'entre eux sont *recrutés pour la durée de l'étude* d'un projet, la *réalisation* de celui-ci étant alors très souvent *confiée à des tiers* (privés ou publics).

<sup>36</sup> Cette partie du travail a été réalisée avec la collaboration de Madame Baert-Beckers, Licenciée en droit, Avocat au Barreau de Liège.

<sup>37</sup> Le Parc naturel régional est assez particulier en ce sens qu'il n'a pas de compétences légalement imposées. Il ne dispose pas de pouvoir de décision (voir supra).

<sup>38</sup> Excepté dans le cas du Kreis allemand, où il s'agit d'élus directs. Cela s'explique notamment par le fait que ce dernier est une structure territoriale à part entière.

Quant au *financement* des formules étudiées, il peut recourir *deux formes* assez différentes. La première, et la plus souvent usitée, est constituée de *cotisations des adhérents, de dotations de l'Etat central et de redevances* pour services rendus. La *seconde*, uniquement appliquée en *France*, est une *fiscalité directe* (souvent des additionnels aux impôts locaux, parfois une fiscalité de substitution à ces derniers) accompagnée *de dotations de l'Etat*. En outre, la *possibilité d'emprunter* pour des *dépenses d'investissement* leur est ouverte. Elle est toutefois assez *peu utilisée*.

Enfin, ces organismes, fruits de la *décentralisation par services*, sont toujours soumis à un *contrôle de tutelle* émanant de l'autorité centrale. Celui-ci est calqué, avec quelques adaptations néanmoins, sur la tutelle exercée sur les communes et constitue le plus souvent un simple contrôle de *légalité des décisions*.

Ces caractéristiques générales relevées, isolons, à présent, les *facteurs* qui, selon nous et les dirigeants des structures de coopération rencontrés, *favorisent la mise en place et le bon fonctionnement* de celles-ci.

En premier lieu, l'importance du «*facteur humain*»: la *concertation préalable*, nécessaire à l'élaboration d'un projet commun de développement accepté sans équivoque par toutes les parties concernées (communes, population, milieux intéressés), est, en effet, *indispensable*. Et, une fois mises en place, ces structures doivent être *gérées par un véritable leader* entouré d'une *équipe compétente et dynamique*. La *motivation du personnel* est un des moteurs des organismes de coopération.

Le *deuxième facteur* de réussite est l'identification, par la structure de coopération, d'un *projet mobilisateur* répondant aux aspirations de la population et des parties adhérentes. Il doit être axé sur une *problématique rencontrée par tous* et permettre, entre autres, la *réalisation d'économies d'échelle*.

La *transparence*, tant au niveau de la *gestion* que des *aspects financiers*, constitue le troisième facteur de réussite. En effet, la nouvelle structure de coopération ne peut *réellement fonctionner* sans une information réelle de toutes les *parties adhérentes* et de la *population* à elle-même. Cette transparence génère l'*adhésion au projet* et donc la *motivation* indispensable à sa réalisation. Toutefois, ce *processus ne peut s'enclencher* que sur base d'une *confiance totale et réciproque* de la part de chacun des acteurs. Il est donc primordial de «jouer cartes sur table» dès les prémices.

Le *dernier facteur* de réussite réside plus particulièrement dans la *souplesse* de l'organisme. Celle-ci doit tout d'abord se marquer au *niveau de la délimitation du périmètre* de l'organisme. Ainsi, celui-ci doit toujours être tracé ou éventuellement modifié *en concertation* avec les élus locaux et la population. Il ne peut en tout cas être imposé unilatéralement par le Gouvernement central. L'*attribution des compétences* doit également revêtir une certaine souplesse. S'il est en effet indispensable d'*imposer les attributions les plus importantes* - aménagement du territoire et développement économique -, il est *néanmoins* nécessaire de *permettre aux adhérents de déléguer* des compétences en *fonction de leurs desiderata*. Cette approche leur permet, s'ils le souhaitent, de faire *évoluer progressivement* l'organisme vers une structure de plus en plus intégrée.

Le législateur doit également permettre une *certaine élasticité* au niveau des *organes de gestion*. Ainsi, à *côté de règles déterminantes* telles que la fixation de leur nombre, du mode d'élection des membres - nécessaires pour une certaine uniformisation et pour éviter des dérives -, les *règles plus détaillées* de fonctionnement doivent être *laissés à l'entière discrétion de l'organisme*.