

Agglomérations et fédérations de communes

Patricia Van den Eeckhout et François Moreau

1. Bibliographie

- ANDERSEN (R.). Fusions, agglomérations et fédérations de communes, in *Annales de Droit*, 1972, p. 141-164.
- DEWAELE (A.). *Agglomeraties en federaties van gemeenten*. Heule, 1972.
- MAROT (P.). Le statut spécial de Bruxelles et de son agglomération, in *Annales de Droit*, 1972, p. 165-186.
- Bruxelles et la réforme des institutions, in *CH CRISP*, 1973, n° 613.
- BRASSINNE (J.), VAN IMPE (H.). Les Conseils culturels, in *CH CRISP*, 1973, n° 624-625.
- BRASSINNE (J.), GOVAERT (S.). Conseil culturel et Cultuurraad. 3 ans après une loi. Deux évolutions, in *CH CRISP*, 1975, n° 685-686.
- DE BRUYCKER (P.). Bruxelles dans la réforme de l'État, in *CH CRISP*, 1989, n° 1230-1231.
- LOUMAYE (S.). Les nouvelles institutions bruxelloises, in *CH CRISP*, 1989, n° 1232-1233.
- DELCAMP (A.). *Les institutions de Bruxelles. De la commune à l'agglomération, de la Région-capitale à l'État fédéré*. Bruxelles, 1993.
- VAN ORSHOVEN (P.). Het nieuwe statuut van Brussel: een derde gewest, een enige agglomeratie, drie « Gemeenschapscommissies » en ... een vierde gemeenschap, in ALEN (A.), ed. *De hervorming van de instellingen Tweede Fase*. Bruges, 1989. p. 21-25.
- VAN ORSHOVEN (P.). Bruxelles, Brabant en de minderheden, in *Het federale België na de vierde staatsvorming*. Bruges, 1993, p. 230.

2. Aperçu historique

La révision de la Constitution de 1970 prévoyait la création d'agglomérations et de fédérations de communes, une agglomération étant un ensemble de concentrations urbaines, une fédération étant par ailleurs un ensemble regroupant des unités moins concentrées. L'objectif consistait, entre autres, à mettre sur pied des institutions capables de prendre en charge des missions qui, en raison de leur niveau de technicité ou de leur coût financier, dépassaient la capacité d'action d'une commune sans pour autant en venir à la fusion de ces communes. C'est

en exécution de cette révision que la loi du 26 juillet 1971 vint fixer le statut des agglomérations et fédérations de communes. La loi reconnaissait l'existence de cinq agglomérations et instituait cinq fédérations périphériques, une fédération périphérique étant une variante de la fédération, du fait qu'elle était décrite comme une fédération à laquelle appartenaient les communes se trouvant le plus à proximité d'une agglomération.

La loi du 26 juillet 1971 transférait une série de compétences des communes aux agglomérations et fédérations : l'adoption de plans généraux d'aménagement et de plans régionaux ; la remise d'avis en matière de plans généraux d'aménagement et de plans régionaux ; les règlements en matière de construction et de lotissement ; la collecte et le traitement des immondices ; la gestion de l'eau ; le transport rémunéré de personnes ; l'expansion économique telle que prévue par la loi du 30 décembre 1970 ; la protection de l'environnement ; les pompiers et les soins médicaux urgents. Les communes étaient également habilitées à confier ou à céder aux agglomérations et fédérations d'autres tâches au surplus. De leur côté, les agglomérations et fédérations étaient autorisées à percevoir des impôts.

Chaque agglomération et fédération était dotée d'un conseil et d'un collègue exécutif. Le conseil jouissait d'une compétence décisionnelle dans les matières relevant de ses attributions, exercée par voie d'arrêtés et de règlements. Le conseil arrêtait les budgets et les comptes, et fixait les taxes, centimes additionnels et impôts complémentaires. Il arrêtait également les règlements d'administration intérieure et de police de l'agglomération ou de la fédération. Il délibérait sur tout objet qui lui était soumis par l'autorité supérieure et quant à l'émission ou la contraction d'emprunts.

La loi de 1971 ne produisit pas les résultats escomptés. Bien que fût reconnue l'existence des agglomérations de Bruxelles, d'Anvers, de Gand, de Liège et de Charleroi, seule l'agglomération bruxelloise devint opérationnelle. Pour les autres, le territoire ne fut jamais délimité et hormis les fédérations périphériques, aucune autre fédération de communes ne fut créée. Les fédérations périphériques ne firent par ailleurs pas long feu : celles de Tervuren, Halle, Vilvorde, Asse et Zaventem furent ainsi supprimées par la loi du 30 décembre 1975 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1977.

Les compétences de l'Agglomération bruxelloise furent fortement restreintes par la loi du 21 août 1987. Des compétences initialement accordées, l'agglomération ne conservait que l'enlèvement et le traitement des immondices, le transport rémunéré de personnes, la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente. La loi de 1987 octroyait cependant des compétences supplémentaires à l'Agglomération : le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe, sur avis conforme du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le moment où ces compétences sont transférées des communes à l'Agglomération.

La troisième réforme de l'État ne supprimait pas l'Agglomération, même si celle-ci avait le même territoire que la toute nouvelle Région de Bruxelles-Capitale (RBC). L'article 108 *ter* paragraphe 2 de la Constitution révisé le 7 juillet 1988 prévoyait que les compétences de l'Agglomération seraient désormais exercées par les organes de la RBC. À compter de 1989, ces fonctions furent reprises par le gouvernement et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (voir le chapitre relatif aux institutions des régions et des communautés). L'Aggloméra-

tion bruxelloise ne fut donc pas supprimée et la Constitution de 1994 (article 165) prévoit toujours que la loi peut instituer des agglomérations et fédérations de communes. L'Agglomération bruxelloise ne revêt toutefois plus qu'une existence strictement juridique.

Dès lors que les organes de la RBC exercent les compétences de l'Agglomération, les règles de fonctionnement sont identiques à celles qui régissent leur exercice des compétences régionales. Ils doivent cependant préciser quand ils exercent cette fonction : les décisions du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale prises dans le cadre des compétences de l'Agglomération sont appelées règlements, tandis que les décisions analogues du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont appelées arrêtés. L'Agglomération n'est pas une entité fédérée mais bien un pouvoir territorialement décentralisé, ce qui a pour effet que les organes de la Région bruxelloise n'ont pas de pouvoir législatif dans ces matières mais bien les compétences d'une autorité administrative. La RBC est habilitée à prélever des taxes et décimes additionnels dans le cadre de ces compétences.

L'article 108 *ter* de la Constitution et la loi du 26 juillet 1971 ont également créé au sein de l'Agglomération une Commission culturelle française et une Commission culturelle néerlandaise, respectivement élues par les membres des groupes linguistiques francophone et néerlandophone du Conseil de l'Agglomération. Ces deux Commissions culturelles formaient ensemble les Commissions réunies et jouissaient, chacune dans le cadre de leur communauté culturelle, des mêmes attributions que les autres pouvoirs organisateurs pour les questions touchant à l'enseignement maternel, à la formation continuée, à la culture, à l'enseignement, aux loisirs et au sport. Chaque Commission était chargée d'établir une programmation en matière d'infrastructures destinées à la culture, ainsi qu'à l'enseignement ordinaire, maternel et continué; de mettre en place les institutions nécessaires ainsi que de les gérer et de les financer; de formuler des recommandations à l'adresse des chambres législatives, des conseils communautaires, du gouvernement, de la province, de l'Agglomération et des communes; de remettre des avis à ces autorités; de prendre et encourager des initiatives culturelles. Les Commissions réunies étaient compétentes lorsque des questions communes étaient en jeu ainsi que lorsqu'il fallait promouvoir la mission nationale et internationale de l'Agglomération. Les Commissions pouvaient, dans les matières relevant de leurs compétences, établir des règlements et arrêtés nécessairement soumis à la sanction royale. La loi spéciale du 12 janvier 1989 remplaça ensuite ces Commissions culturelles par trois Commissions communautaires (voir le chapitre 5 concernant les institutions régionales et communautaires).

La tutelle administrative sur les fédérations de communes était exercée par la députation permanente de la province, la tutelle administrative sur les organes de l'Agglomération bruxelloise et les trois Commissions culturelles précitées l'étant par le Roi. En vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989, l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 régissant cette tutelle cessa ensuite de s'appliquer à l'Agglomération bruxelloise. Par suite des évolutions en matière de tutelle administrative (voir le chapitre relatif aux communes), la tutelle administrative ordinaire sur les communes, les provinces et les agglomérations et fédérations de communes est exercée par les régions. Les organes de la RBC exerçant eux-mêmes les compé-

tences de l'agglomération, il n'y a dans la pratique pas de tutelle sur les actes de l'agglomération, sauf un recours auprès de la section du contentieux du Conseil d'État.

La loi spéciale du 13 juillet 2001 attribue aux régions les compétences relatives à l'organisation des agglomérations et fédérations de communes. Une exception demeure en ce qui concerne les communes à facilités de Fournons et de Comines-Warneton, qui restent soumises à la tutelle fédérale pour ces questions. Le CDLD wallon (voir l'article consacré aux communes) régit l'organisation des agglomérations et fédérations de communes en ses L2111-1 à L2141-1.

La sixième réforme de l'État (loi du 6 janvier 2014, art. 14) a attribué de nouvelles compétences à l'Agglomération bruxelloise. À partir du 1^{er} juillet 2014, les compétences du gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale lui sont transmises. Elle exerce notamment les compétences normalement attribuées au gouverneur de province, coordonne les politiques de sécurité publique, exerce la tutelle sur les budgets des zones de police, encourage la mutualisation de services administratifs des zones de police et propose un texte d'harmonisation des règlements de polices, dans le respect des spécificités communales.

3. Archives et publications

En vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001, les Régions sont devenues, à compter du 1^{er} janvier 2002, compétentes pour la définition de la composition, de l'organisation, des attributions et du fonctionnement des agglomérations et fédérations de communes. Pour autant que la loi relative aux archives du 24 juin 1955, modifiée le 6 mai 2009, ait été applicable aux archives des fédérations et agglomérations de communes, celles-ci y restent soumises selon les mêmes modalités que les communes.

Dans la pratique, certaines parties des archives des anciennes fédérations périphériques concernant exclusivement certaines communes ont été confiées à ces communes. Certaines archives ont également été transmises aux intercommunales qui ont repris certaines missions des fédérations périphériques.

Le Service Archivage du Service public régional de Bruxelles-Capitale renferme des archives provenant de divers organes et services de l'Agglomération bruxelloise (dont entre autres le conseil, le collège, le service juridique, le service du personnel, les impôts ainsi que différents services administratifs) couvrant essentiellement la période allant jusqu'à 1989. Une liste de répartition est disponible. Comme les institutions de la RBC exercent depuis 1989 les compétences de l'Agglomération bruxelloise, la production de documents à ce dernier niveau est devenue quasi inexistante. La publication suivante, émanant du Conseil de l'Agglomération bruxelloise, a également cessé de paraître :

Raadsblad. Bulletin du Conseil. Bruxelles, 1972-1989.

On retrouve dans ce bulletin des propositions d'ordonnance du Collège exécutif, ainsi que des rapports des discussions, questions, interpellations, motions et communications. Au début, une contribution particulière était consacrée aux questions des membres du Conseil et aux réponses du Collège exécutif mais cette initiative prit rapidement fin. Un dossier spécial avec mises à jour rassemblait les ordonnances, arrêtés et règlements du Conseil de l'agglomération, ainsi que les

lois, AR, AM et arrêts du Conseil d'État concernant l'agglomération bruxelloise. Pour ce qui est de la période à compter de 1989, les informations de ce type sont à rechercher dans les publications du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (voir le chapitre 5 concernant les institutions régionales et communautaires).

Les archives de la Commission culturelle française se trouvent à la Commission communautaire française et les archives de la Commission culturelle néerlandaise ont été majoritairement déposées aux Archives et Musée de la Vie flamande de Bruxelles. Il s'agit là essentiellement de documents classés concernant des associations, écoles et conseils socioculturels. Le reste des archives se trouve toujours à la Commission communautaire flamande. La Commission communautaire commune ne possède pas d'archives concernant les anciennes Commissions culturelles réunies : les documents ont été partagés et transférés aux Commissions communautaires française et flamande.

Les archives de toutes ces institutions ayant été pour la plupart transférées aux actuels organes régionaux et communautaires, nous renvoyons aux paragraphes consacrés à la gestion des archives dans le chapitre traitant des institutions régionales et communautaires.

