

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

FACULTE DE DROIT

Agglomérations et fédérations de communes

ATTRIBUTIONS DES AGGLOMERATIONS ET

FEDERATIONS DE COMMUNES

R. ANDERSEN

Document de travail pour le cycle de Charleroi

Unité de Droit Public

Louvain - 1973

LES ATTRIBUTIONS DES AGGLOMERATIONS ET FEDERATIONS DE COMMUNES.

Comme le prévoit l'art. 108 bis de la Constitution révisée, c'est au pouvoir législatif qu'il appartient de déterminer les compétences de ces nouvelles entités locales que sont les agglomérations et fédérations de communes, étant toutefois entendu qu'il doit, ce faisant, consacrer l'application des principes énoncés à l'art. 108.

Parmi ces principes, il en est cependant un qui n'est point transposable à notre matière, à savoir le principe de l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal (art. 108, 2° C.).

C'est qu'en effet les agglomérations et fédérations de communes sont, à la différence des autres pouvoirs locaux, dépourvus d'un droit d'initiative leur permettant, sous réserve des restrictions constitutionnelles et légales, d'assumer d'office et de décider d'autorité de tout ce que requiert la satisfaction des besoins des collectivités dont elles ont la charge.

Elles n'ont quant à elles d'autres attributions que celles qu'il plaît au législateur de leur conférer (1).

Prise en exécution de l'art. 108 bis de la Constitution, la loi cadre du 26 juillet 1971 énumère en son art. 4 (qui à lui seul forme le chapitre II de la loi) quelles sont ces diverses attributions.

CH. I. LES ATTRIBUTIONS TRANSFEREES.

Chaque agglomération ou fédération de communes se voit, aux termes du par. 2 de l'art. 4, transférer dans un certain nombre de matières nommément désignées des attributions qui jusqu'ores étaient exercées par les communes.

Ce transfert trouve sa justification dans l'impuissance avérée des communes à pourvoir dans les matières dont s'agit d'une manière rationnelle et adéquate aux besoins de la population.

De par la volonté même de la loi, ces matières cessent d'être d'intérêt communal pour devenir d'intérêt d'agglomération ou de fédération.

(1) Doc. Parl. Ch. Session 1969/70 rapport 10 N° 21/1°, p. 7 et Sénat Session 1969/70 rapport 583, note de Mr Dua p. 9 et communication du Ministre des Relations communautaires pp. 30 et 31.

Par.1. L'aménagement du territoire sous le double aspect de l'urbanisme et du développement industriel.

Agglomérations et fédérations de Communes se voient conférer d'importantes attributions en rapport avec l'aménagement de leur territoire.

1.- C'est à elles qu'il appartient désormais d'adopter les plans généraux d'aménagement des communes qu'elles rassemblent (art.4, par. 2, 1°).

C'est là en quelque sorte une attribution qui leur revient de droit dans la mesure où, l'agglomération et la fédération constituant par rapport à elles une entité urbanistique distincte, les communes composantes ne disposent pas du recul suffisant que pour concevoir, élaborer et agencer entre eux les plans généraux en fonction des besoins de cet espace élargi. Le législateur de 1962 en était du reste déjà conscient qui avait prévu comme palliatifs l'association des communes en vue de dresser un plan général commun et l'institution, entre autres, pour chacune des agglomérations de Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi d'une commission consultative mixte (articles 14 alinéa 4 et 19 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

Aux communes qui perdent ainsi au profit de l'agglomération ou de la fédération qui les regroupe le pouvoir d'adopter les plans généraux d'aménagement la loi du 26 juillet 1971 entend cependant conserver un droit de regard.

Elle leur confère à cet effet une compétence consultative nouvelle : préalablement à l'adoption des plans généraux d'aménagement, l'agglomération et la fédération doivent prendre l'avis des communes composantes, dans les conditions déterminées par le Roi (2).

2.- L'interdépendance existant entre les différents plans d'aménagement implique d'évidence que l'agglomération et la fédération soient appelées à émettre leur avis tant sur les plans particuliers d'aménagement adoptés par les communes composantes que sur le plan de secteur arrêté par le Roi (art.4, par.2, 2° et 3°).

{2) L'octroi aux communes composantes de cette compétence consultative nouvelle est la conséquence de l'adoption d'un amendement déposé par Mr Meyers (Doc. Parl. Ch. Session 1970/71, 973/10 et 973/20 p. 24).

Si s'agissant du plan de secteur on peut à bon droit parler d'un transfert à l'agglomération ou à la fédération de la compétence d'avis précédemment exercée par les communes composantes selon les modalités prévues à l'art.9 de la loi du 29 mars 1962 auquel ~~recv~~ l'art.13 de la même loi (3), pareil transfert ne saurait par contre se concevoir s'agissant du plan particulier d'aménagement.

En effet, la compétence exercée en la matière par les communes n'est point d'avis, mais de décision, les seuls avis recueillis étant ceux de la commission consultative et de la Députation Permanente (4).

La consultation des travaux préparatoires de la loi du 26 juillet 1971 permet d'avancer avec certitude que l'agglomération et la fédération sont en vérité investis d'une compétence consultative nouvelle venant désormais s'insérer dans le déroulement de la procédure d'adoption des plans particuliers d'aménagement et distincte de celle déjà exercée par la commission consultative et la Députation Permanente.

Interrogé sur l'intérêt que peuvent encore présenter les commissions consultatives d'agglomération, le Ministre de l'Intérieur ne déclarait-il pas en effet qu'il ne lui paraissait pas indiqué d'envisager dans le cadre de la loi organisant les agglomérations et fédérations, de procéder à une refonte de la loi sur l'urbanisme.

Et le Ministre d'ajouter : " Pour le plan général d'aménagement on a estimé que l'entité plus large, l'agglomération ou la fédération, était mieux à même de se prononcer. Pour le plan particulier, il ne s'agit que d'un avis.

La loi de 1962 prévoit des commissions régionales instituées par le Ministre des Travaux Publics. On ne peut enlever à ces commissions régionales les prérogatives d'avis qui sont les leurs; de plus, ces commissions sont mixtes, car elles comportent des représentants du privé, de manière à pondérer des décisions qui auraient pu paraître unilatérales.

Il faut d'abord créer les agglomérations et les fédérations; l'on pourra ensuite décentraliser et même supprimer, si c'est nécessaire, tout ce qui constituera un double emploi " (5).

(3) Une remarque s'impose, étant que si le projet de plan de secteur s'étend à d'autres communes que celles comprises dans l'agglomération ou la fédération, ces communes conservent leur compétence d'avis.

(4) En ce sens voy.Doc Parl. Ch. Session 1970/71 Amdt.Piron 973/4 pp. 9 et 10 et Persoons 973/22 p.4 et C.R.A. Ch.séance du 15 juillet 1971, pp.118I et ss.

(5) Doc.Parl. Ch. Session 1970/71, rapport 973/20 p.24.

Les modalités d'exercices de cette compétence consultative nouvelle ne sont toutefois pas définies par la loi. On est dès lors en droit de se demander si l'avis à émettre par l'agglomération ou la fédération doit, à l'instar de l'avis émis par la commission consultative, porter sur le projet de plan ou bien, comme celui formulé par la Députation Permanente, sur le plan tel qu'il a été adopté par le Conseil communal (6).

Cette question en suscite une autre qui est de savoir quelle est l'autorité compétente pour fixer les modalités de cette consultation. Est-ce le Conseil d'agglomération ou de fédération en vertu de l'art. 35 par.1 ou bien le Roi sur base de l'art.95, 1° de la loi du 26 juillet 1971? (7).

3.- Est en outre transféré des communes composantes à l'agglomération ou à la fédération le pouvoir d'édicter un règlement sur les bâtisses et lotissements, d'adapter les prescriptions des règlements communaux déjà existants aux prescriptions des règlements généraux pris par le Roi et de compléter les prescriptions de ces règlements généraux (8), pouvoir que les communes tiennent des articles 58 et 60 de la loi du 29 mars 1962 modifiée par celle du 22 décembre 1970 (art.4 par.2, 4°).

Ce transfert est on ne peut plus justifié, étant l'accessoire du pouvoir conféré aux entités locales nouvelles d'adopter les plans généraux d'aménagement.

(6) Sans doute le législateur de 1971 avait-il encore présent à l'esprit la procédure préconisée par la Commission Gruslin, à savoir: "Le plan particulier restera de la compétence de la commune. Il s'agit en effet de plans élaborés et de détail qui touchent à des situations particulières et locales que seules les communes connaissent bien. Ces plans particuliers doivent évidemment respecter le cadre général fourni par le plan général élaboré par l'organisme d'agglomération et auquel les plans particuliers doivent être adaptés. Pour que cette coordination se fasse parfaitement, il est prévu que les plans particuliers devront être transmis, comme c'est le cas actuellement, au pouvoir central qui les approuve, mais après avoir été examinés, pour avis, par l'organisme d'agglomération qui sera chargé de les transmettre à l'autorité supérieure avec ses observations" (U.V.C.B. "Fédérations de communes et grandes agglomérations urbaines" 1968, p.130).

(7) L'inévitable discordance des règlements qui seraient pris en la matière par les agglomérations et fédérations nous paraît militer en faveur de la seconde branche de l'alternative.

(8) L'on observe que déjà sous l'empire de la loi du 29 mars 1962, les règlements généraux et singulièrement ceux sur les bâtisses pouvaient s'appliquer à telle agglomération qu'ils désignent et dont ils fixent le territoire./..

4.- Les agglomérations et fédérations se voient également confier un rôle dans l'aménagement de leur territoire envisagé cette fois sous l'angle de son développement industriel.

Tel est l'objet de l'art. 4 par. 2, 8° de la loi du 26 juillet 1971 qui leur transfère les attributions exercées par les communes composantes en matière d'expansion économique.

A la suite de l'adoption d'un amendement déposé par MM; Cudell et Brouhon pour qui les termes " expansion économique " étaient trop englobants, il fut précisé dans la loi, en vue d'éviter toute contestation et de permettre aux communes de prendre comme de par le passé toute autre initiative telle que la promotion du commerce local et de l'industrie locale, que ce transfert ne porterait que sur les attributions que la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique a données aux communes, à savoir celles qui, prévues aux articles 30 et suivants de la loi, ont trait à l'acquisition, l'aménagement ou l'équipement par les communes de terrains mis ensuite à la disposition de l'industrie, de l'artisanat ou des services (9).

Par. 2. L'enlèvement et le traitement des immondices.

(art. 4, par. 2, 5°).

L'enlèvement des boues et des immondices constitue d'ancienneté une charge communale.

C'est aux communes qu'il appartient d'assurer ce service public à moins qu'elles ne préfèrent l'affermier ou, hypothèse plus vraisemblable, constituer à cet effet une Intercommunale.

Si aucun grief sérieux ne semble pouvoir leur être adressé quant à la manière dont elles ont jusqu'ici assuré la collecte, le ramassage et le transport des immondices, force est par contre de relever l'existence de sérieuses lacunes en ce qui concerne le traitement final de ces immondices, la plupart des communes ne disposant pas des ressources suffisantes que pour pouvoir recourir aux techniques les plus efficaces et les moins nocives pour la santé de l'homme.

Aussi est-ce tout naturellement aux agglomérations et fédérations que le service public de traitement des immondices échoit désormais.

Encore que d'aucuns aient souhaité que l'enlèvement des immondices continue à relever des attributions des communes, le législateur n'a pu se résoudre à dissocier l'enlèvement du traitement des immondices, les deux services publics étant dans son esprit indissolublement liés (10).

(9) Doc. Parl.Ch. Session 1970/71 973/11 p.6 et 973/20 pp.26 et 27. Déjà lors de l'examen du projet 868, Mr Cudell avait déposé le même amdt. (Doc. Parl. Ch. 1970/71, 868/11 p. 6).

Sur le rôle actuellement joué en la matière par les communes et surtout les intercommunales voy. E.Van Hecke "Le remembrement communal et la promotion de terrains industriels" in Industrie 1972, pp.264 et ss.

Par. 3. Le démergement.
(art.4, § 2, 6°).

Le dictionnaire Robert donne du verbe transitif " démerger " la signification suivante : " tirer d'une eau venue par inondation ". Le néologisme " démergement " serait donc l'action de tirer d'une eau venue par inondation.

Comme le fit observer le Ministre Dehousse en Commission spéciale de la Chambre, le démergement est un problème de caractère très particulier qui relève en bonne partie dans l'ordre actuel des choses de la compétence des communes et des intercommunales. Et le Ministre de citer en exemple l'action menée en ce domaine par l'Association Intercommunale pour le démergement des communes de la région de Liège (A.R. du 8 novembre 1928), laquelle a à son actif la mise sur pied d'une vaste infrastructure composée d'une part d'exutoires pour envoyer au fleuve les eaux de ruissellement et d'autre part d'égoûts supérieurs et inférieurs, ainsi que de stations de pompage destinées à évacuer ou refouler dans la Meuse les eaux de la plaine (11).

Que dans le texte néerlandais figure le terme " Waterbeheersing " (régime des eaux) qui revêt une portée plus large que le terme français " démergement " ne nous paraît nullement prêter à conséquence, le terme " waterbeheersing " ayant, selon toute vraisemblance, été préféré au terme " ontwatering " (drainage), jugé trop restrictif, parce que correspondant le mieux au terme français " démergement ". L'on en veut pour preuve que l'amendement de Mr de Seranno visant à remplacer dans la version néerlandaise " de ontwatering " par "de waterbeheersing " et dans la version française " démergement " par " régime des eaux " ne fut adopté qu'en ce qui concerne le texte néerlandais, et ce après que le Ministre ait insisté sur le caractère limité du transfert d'attributions que le gouvernement entendait voir réaliser (12).

Par.4. Le transport rémunéré de personnes.
(art.4, §2, 7°).

Sont en outre transférées aux agglomérations et fédérations toutes les attributions exercées en matière de transport rémunéré de personnes par les communes composantes.

- (10) Doc.Parl.Ch. Session 1970/71 Amdt. Cudell 868/9, Van Hoorick 868/11, p.15, Defossez 973/7 et Cudell 973/9, ainsi que le rap.973/20, p.25.
(11) Doc.Parl.Ch. Session 1970/71 rapport 973/20, p. 25.
(12) Doc.Parl.Ch. Session 1970/71 Amdt. 973/4, p. 6 et rapport 973/20, p. 26.

Ainsi cesseront désormais les entités locales nouvelles qui auront à se prononcer par voie d'avis sur l'octroi par la Députation Permanente du Conseil Provincial (moyennant l'approbation du Roi) des concessions de tramways et de trolleybus (art.1, B et 2 de la loi du 9 juillet 1875 sur les concessions de tramways) et des autorisations de services publics d'autobus (art.4, b et 5 de l'A.L. du 30 décembre 1946 portant revision et coordination de la législation relative au transport rémunéré de personnes par véhicules automobiles) déservant leur territoire.

De lege ferenda, il serait même souhaitable que la Députation Permanente soit désaïssie à leur profit de son pouvoir de décision ainsi que des attributions qui lui reviennent à ce titre.

Ainsi encore sera ce à elles qu'il appartiendra de délivrer après enquête et sur adjudication l'autorisation d'exploiter des services de taxis, de retirer et de suspendre cette autorisation, d'en autoriser la cession, de consentir à la mise en commun par plusieurs entreprises des stationnements dont elles disposent dans les zones qui sont déterminées par le Ministre des Affaires Economiques et qui peuvent fort bien coïncider avec les limites de l'agglomération ou de la fédération, ainsi que de prendre des règlements complémentaires des règlements généraux édictés par le Roi (loi du 23 juin 1969 relative aux services de taxis).

Par.5. La lutte contre l'incendie.
(art.4, par.2, 10°)

La prévention et l'extinction des incendies est un de ces objets que le Titre XI du décret des 16-24 août 1790 confie à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux.

La création à cet effet par les communes de services d'incendie organisés sans aucun plan d'ensemble et dont la zone d'intervention coïncide avec le territoire de la commune devait bien vite devenir anachronique.

La réforme souhaitée est l'oeuvre de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dont le titre II renchérit sur les dispositions de l'A.R. du 15 mars 1935 relatif à l'organisation générale des services d'incendie.

La réforme s'appuie sur deux idées force.

La première est que si le service d'incendie peut continuer à ressortir des attributions de la commune, ce ne peut être qu'à la condition d'être géré et de fonctionner sous la houlette du pouvoir central.

La seconde est que les services d'incendie et les secours doivent être organisés sur une base territoriale élargie.

A cet effet, les communes de chaque province sont réparties en groupes régionaux dont la composition est établie par le Gouverneur après consultation des communes intéressées.

C'est au Gouverneur qu'il échoit également de désigner dans chaque groupe la commune qui en constitue le centre et qui se voit en cette qualité astreinte à disposer d'un service d'incendie auquel les autres communes du groupe, plutôt que de créer leur propre service, pourront avoir recours moyennant paiement d'une redevance.

Pris en exécution de la loi du 31 décembre 1963, l'A.R. du 8 novembre 1967 prévoit, la chose est d'importance pour notre propos, que le Ministre de l'Intérieur peut, pour l'organisation des services communaux et régionaux d'incendie et celle de la dispensation des secours, décider que les communes constituent une agglomération (art.6) (13). Le même arrêté contient au surplus un certain nombre de règles d'organisation propres à l'agglomération (art.7 à 10).

En transférant aux agglomérations et fédérations les attributions exercées par les communes composantes en matière de lutte contre l'incendie, la loi du 26 juillet 1971 ne fait aussi bien rien d'autre que de "légaliser" une solution préexistante.

Par.6. L'aide médicale urgente.
(art.4, par.2,11°).

Comme le précise l'art. 1er de la loi du 8 juillet 1964, pour son application il faut entendre par aide médicale urgente: le système d'appel unifié les premiers soins sur place, le transport à l'hôpital et l'admission dans un circuit hospitalier des personnes se trouvant sur la voie publique ou dans un lieu public et dont l'état de santé, par suite d'accident ou de maladie, requiert les soins immédiats.

Aux communes désignées par le Roi comme centres du système d'appel unifié (14), il appartient d'organiser le système de manière telle qu'il puisse fonctionner sans aucune interruption, aussi de veiller à l'observation par les préposés du système d'appel des instructions qui leur sont transmises par les Ministres compétents (art.3 de la loi et art.2, par.2 et 4 de l'A.R. du 2 avril 1965).

C'est cette attribution qui est transférée de la commune centre du système d'appel unifié à l'agglomération ou à la fédération dont elle fait partie.

(13) C'est ainsi que l'A.M. du 29 mars 1968 crée pour l'organisation des services d'incendie et la coordination des secours les agglomérations d'Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, Liège, Louvain Mons et Verviers.

(14) Les communes désignées comme centres du système d'appel sont celles énumérées à l'art.3 par.1 de l'A.R. du 2 avril 1965. ../..

Par. 7. La défense et la protection de l'environnement.

Enfin sont transférées aux entités locales nouvelles les attributions exercées par les communes en matière de défense et de protection de l'environnement en ce compris, précise la loi, les espaces verts, la lutte contre le bruit et la pollution ainsi que la rénovation des sites (art.4, §2, 9°).

1.- Espaces verts et rénovation des sites.

Dans l'état actuel de notre législation, les autorités publiques ne disposent pas d'instruments juridiques spécifiques leur permettant de préserver les espaces verts existants ou d'en créer de nouveaux, pas plus du reste que pour réaliser la rénovation des sites.

Les moyens dont ils disposent à ces fins sont ceux polyvalents de la loi du 29 mars 1962 organiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

En ce qui concerne les agglomérations et fédérations de communes, ces moyens consistent essentiellement dans les plans généraux d'aménagement sur lesquels elles se prononcent tantôt par voie d'avis tantôt par voie de décision.

2.- La lutte contre le bruit (15).

L'article 561, 1° du C.P.érige en contravention le fait de troubler la tranquillité des habitants par des bruits ou tapages nocturnes. Est-ce à dire que de jour chacun est libre de troubler par des bruits ou tapages la tranquillité de ces mêmes habitants?

Aucune réglementation générale n'existant en la matière, la réponse à cette question devrait être affirmative s'il n'était tenu compte des initiatives que peuvent prendre en ce domaine les communes sur base des décrets révolutionnaires des 14 décembre 1789 et 16-24 août 1790.

C'est qu'en effet " ces dispositions sont générales et ne comportent aucune restriction dans les obligations qu'elles imposent aux administrations communales, chargées de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, celles-ci ont par cela même le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires propres à amener ce résultat, elles sont donc en droit de réprimer par des règlements spéciaux, sur le territoire soumis à leur autorité; tous les bruits..

(15) Pour plus de détails voy. A. Mast "De Gemeentelijke politie en het lawaai" in De Gemeente 1961, PP. 370 à 377.

ou tapages généralement quelconques, qu'ils aient lieu dans les lieux publics ou dans les lieux privés, le repos des citoyens pouvant être troublé dans l'un comme dans l'autre cas " (16).

3.- La lutte contre la pollution.

a) La pollution des eaux.

La loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution répartit les attributions principales entre le Roi et les trois sociétés d'épuration des eaux usées qu'elle crée.

Tandis que le Roi se voit, entre autres, conférer le pouvoir d'établir les règlements généraux relatifs aux égoûts publics et aux déversements d'eaux usées, de même que celui de réglementer la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation de produits polluants (art.3), les sociétés d'épuration sont, elles, chargées, chacune dans sa circonscription, d'établir et d'assurer l'exécution des programmes d'épuration (mission qui, le précise la loi, inclut notamment la reprise des installations d'épuration existantes appartenant aux communes et aux associations communales), d'exercer un contrôle sur les déversements autorisés d'eaux usées et de rechercher toute cause éventuelle de pollution des eaux (art.10).

Quant aux communes, le rôle que la loi leur distribue et qui consiste à autoriser le déversement d'eaux usées domestiques normales dans les égoûts publics est pour le moins modeste (art.5 § 1).

La loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines concentre, quant à elle, tous les pouvoirs entre les mains du Roi et nous parait exclure de ce fait toute possibilité d'intervention de la part des communes.

b) La pollution de l'air.

La loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique habilite le Roi à prendre toutes les mesures appropriées en vue de prévenir et de combattre la pollution de l'atmosphère.

(16) Cass. 10 août 1888, Pas. 1888 - I- 322.

Une habilitation de pouvoirs aussi large nous paraît exclure l'existence de toute compétence réglementaire, fût-elle même complémentaire, dans le chef des communes (17).

Aussi bien, la seule contribution des communes à la lutte contre la pollution atmosphérique consiste à remplir, au niveau qui est le leur, les missions énumérées à l'article 5 de la loi, notamment la création de laboratoires et l'information de la population.

De tout ceci une conclusion est à tirer.

C'est que les attributions qui sont actuellement exercées par les communes en matière de défense et de protection de l'environnement, attributions que la loi du 26 juillet 1971, transfère aux agglomérations et fédérations, sont des plus limitées.

-
- (17) Voy. cependant contra H. Bocken " De bestrijding van de luchtverontreiniging : verboden terrein voor de gemeentelijke overheid? " in Extern. Tijdschrift voor omgevingswetenschappen 1972, pp. 585 et ss., spécialement pp. 589 à 594.

Dans le même article, l'auteur examine quels sont les instruments juridiques qui, bien que non spécifiquement prévus en vue de lutter contre la pollution atmosphérique, peuvent cependant servir à ces fins.

Il y va entre autres des plans d'aménagement, règlements sur les bâtisses, permis de bâtir

Ch.II. LES ATTRIBUTIONS TRANSFERABLES.

Dans les matières énumérées par l'art.4 par.2, c'est le législateur qui, agissant d'office et d'autorité, retire aux communes composantes leurs attributions pour les transmettre à l'agglomération ou à la fédération.

Ce transfert se réalise de manière uniforme en ce sens que chaque entité locale nouvelle exercera désormais les attributions des communes dans les matières dont s'agit.

Toute différente est la situation en ce qui concerne les attributions dont question maintenant.

Le transfert d'attributions n'est plus ici imposé unilatéralement aux communes par le législateur; il ne s'opère qu'à la demande expresse des communes composantes et du consentement de l'agglomération ou de la fédération.

Dépendant de la volonté des intéressés, son importance et son contenu seront normalement variables.

Ce transfert peut se réaliser de deux manières. Tantôt chaque commune décide des attributions qu'elle entend pour sa part transférer à l'agglomération ou à la fédération dont elle fait partie, tantôt la décision de transfert est prise à la majorité qualifiée des communes composantes.

Sect1. Attributions transférées à la demande de la majorité des communes.

Dans un certain nombre de matières, celles nommément désignées au par.3 de l'art.4, c'est à la demande de la moitié au moins d'entre elles et pour autant qu'y vivent les deux tiers de la population que les communes composantes décident de se désaisir au profit de l'agglomération ou de la fédération d'attributions qui étaient auparavant les leurs.

La décision ainsi acquise à la majorité qualifiée lie toutes les communes de l'agglomération ou de la fédération, y compris donc celles qui seraient opposées au transfert, et opère dans le chef de chacune d'elles désaisissement définitif de ces attributions transférées.

Cette décision ne devient toutefois pleinement opérante que pour autant que l'agglomération ou la fédération accepte de se substituer aux communes.

L'on entend de la sorte éviter qu'agglomérations et fédérations ne soient forcées d'accepter une succession lourdement déficitaire⁽⁴⁸⁾.

Le système imaginé se situe très en retrait par rapport à celui prévu dans le projet de loi 868/1 où agglomérations et fédérations étaient en droit d'intervenir d'initiative dans un certain nombre de matières en cas d'inaction complète des communes, voire même dès lors qu'il leur paraissait que leur action serait substantiellement plus rentable que celle des communes ⁽⁴⁹⁾.

Ce faisant, le législateur fait une importante concession aux partisans de la thèse minimaliste pour qui seules peuvent être transférées aux entités locales nouvelles les attributions que les communes composantes estiment elles mêmes ne plus pouvoir exercer correctement.

Ces matières dans lesquelles le législateur appelle de ses vœux - sans toutefois oser le rendre obligatoire - le transfert aux entités locales nouvelles des attributions des communes concernent toute l'activité économique et sociale des agglomérations et fédérations. Ces matières sont au nombre de neuf.

Par 1.- La voirie d'agglomération et de fédération.

Comme le prévoit l'art.4, par.3, 1°, l'agglomération ou la fédération peut, aux conditions susindiquées, régler la création, la reprise, la gestion et l'éclairage de la voirie d'agglomération ou de fédération, les règlements complémentaires ayant pour objet la police de la circulation routière sur cette voirie, les plans d'alignement y afférents ainsi que la délivrance de permis de lotir impliquant la création ou la modification de cette voirie.

Cette disposition est manifestement inspirée du rapport de la Commission Gruslin qui désireuse d'éviter que l'Etat ne continue à étendre son emprise sur la voirie communale, prônait la reprise et la gestion par un organisme d'agglomération des voies publiques principales relevant de cette voirie ⁽²⁰⁾.

(49) Doc.Parl.Ch. Session 1970/71 projet 868/1 p.9.

(48) Doc.Parl.Ch. Session 1970/71 rapport 973/20 pp. 28 et 29.

(20) U.V.C.B. " Fédérations de communes et grandes agglomérations urbaines " 1968 pp. 131 à 133.

Comme l'observe avec pertinence la section de législation du C.E., cette disposition emporte la création d'une nouvelle catégorie de voirie dont elle ne règle que très sommairement le statut, rendant ainsi nécessaire la promulgation d'une loi générale sur la voirie(21).

L'on relève au surplus que les attributions qui échoient en ce domaine aux entités locales nouvelles ne portent ni sur les voies publiques relevant de la voirie de l'Etat ou de la Province, et ce quand bien même elles intéressent l'ensemble des communes de l'agglomération ou de la fédération, ni sur la voirie communale dans la mesure où celle-ci revêt un intérêt exclusivement local.

Seules sont visées les voies publiques relevant de la voirie communale qui sont à considérer comme revêtant un intérêt pour l'ensemble des communes de l'agglomération ou de la fédération.

Par 2- Les parkings publics.

Les attributions qui échoient directement aux agglomérations et fédérations en matière d'aménagement du territoire et principalement celles qui sont susceptibles d'être transférées dans le domaine de la voirie font que les entités locales nouvellement créées sont mieux qu'quiconque à même de résoudre le lancinant problème des parkings.

Telle est aussi bien la raison pour laquelle la loi fait figurer les parkings publics parmi les matières que les entités locales nouvelles ont pour ainsi dire vocation à régler (art.4, par.3, 5°).

Par 3.-La détermination de l'emplacement des marchés publics d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional.

C'est au Conseil communal qu'appartient le pouvoir de désigner les lieux où se tiendront les halles, foires et marchés.

Comme le prévoit l'art.4, par.3, 3°, la majorité des communes composant l'agglomération ou la fédération peut décider que ce sera désormais le Conseil d'agglomération ou de fédération qui déterminera l'emplacement des marchés publics présentant un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération, de la fédération, voire même de la région (22).

(21) Doc. Parl. Ch. Session 1970/71, Avis du C.E. 868/12, p. 3.

(22) L'on peut se demander s'il n'eut pas mieux valu charger les organes régionaux de désigner les lieux où se tiendront les marchés publics d'intérêt régional.

La loi ne disant mot sur ce qu'il faut entendre par marché d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional, il nous paraît que ce silence doit s'interpréter en ce sens qu'est d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional le marché public réputé tel par la majorité des communes.

L'attribution des emplacements sur les marchés publics est en vertu de l'article 90 in fine de la loi communale de la compétence exclusive du Bourgmestre. La loi du 26 juillet 1972 n'ayant pas voulu mettre en cause les prérogatives des Bourgmestres en matière de police, ceux-ci continueront donc à attribuer les emplacements sur les marchés publics fussent-ils même d'intérêt d'agglomération, de fédération ou régional.

Par. 4. La promotion, l'accueil et l'information en matière de tourisme.

L'on sait que les communes peuvent organiser un service communal de tourisme ou encore, si elles-lè préfèrent, verser des subventions à des offices du tourisme généralement constitués sous la forme d'A.S.B.L.

Désormais, les communes composantes pourront demander à l'agglomération ou à la fédération d'assurer dans l'intérêt de toutes les communes de leur ressort la promotion, l'accueil et l'information en matière de tourisme. (art. 4, par. 3, 6°).

Les entités locales nouvelles exerçant cette attribution pourront bénéficier de subventions de propagande touristique dans les conditions fixées par l'A.R. du 14 février 1967.

Par. 5. Le camping.

En vue de promouvoir le tourisme sur leur territoire, les communes peuvent assurément décider d'affecter et d'équiper des terrains à usage de camping et en assurer l'exploitation.

En sus de cela, elles détiennent en la matière d'importantes prérogatives de police.

Ainsi est-ce le Collège des Bourgmestres et Echevins qui, en vertu de la loi du 30 avril 1970 sur le camping, a compétence pour délivrer, sur l'avis conforme des inspecteurs d'hygiène du Ministère de la Santé Publique et de la Famille, les permis de camping (art. 2, 3 et 4 de la loi).

En outre, cette même loi autorise les Conseils communaux à arrêter des règlements complétant les règlements généraux pris par le Roi (art.3, par.3, 6, par.4 et 7 in fine).

Ce sont là toutes attributions que les communes peuvent transférer à l'agglomération ou à la fédération qui les rassemble (art.4, par.3, 7°).

Par. 6. Les fours crématoires et les columbariums.

Pour autant que de besoin, l'on rappelle que columbarium (ou colom-baire) est un archaïsme désignant le bâtiment sépulcral contenant plusieurs niches propres à recevoir des urnes mortuaires (Dictionnaire Robert).

Le projet de loi 868/1 prévoyait le transfert d'office à l'agglomération ou à la fédération des attributions exercées par les communes composantes en matière de cimetières, fours crématoires et columbariums (art.6, 17°).

L'article 4, par.3, 8° de la loi du 26 juillet 1971 contient par rapport au projet deux modifications, étant la première que le transfert n'est plus imposé aux communes, mais suppose l'accord de la majorité d'entre elles, la seconde que ce transfert ne porte plus que sur les fours crématoires et les columbariums.

Cette seconde modification nous paraît éminemment critiquable, et ce d'autant plus que pour satisfaire au prescrit de l'article 1er in fine de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures, tout établissement crématoire doit être conduit dans l'enceinte d'un cimetière communal ou sur un terrain communiquant avec celui-ci.

Par. 7. Les abattoirs.

Les communes peuvent, soit individuellement soit en s'associant entre elles, créer et exploiter un abattoir.

Le règlement communal de police en vigueur dans l'abattoir et ses dépendances, ainsi que celui par lequel la commune organise un service permanent pour les abatages de nécessité doivent être communiqués au Ministre de la Santé Publique et de la Famille (A.R.12 décembre 1955, art.7).

En vue de couvrir les frais d'exploitation de l'abattoir, un droit spécial, dit d'abatage, peut, moyennant l'approbation du Roi, être perçu à charge des usagers (loi du 5 sept.1952, art.6 in fine).

Indépendamment même des pouvoirs que leur vaut leur qualité de pouvoir organisateur, les communes tiennent de la loi du 5 sept.1952

relative à l'expertise et au commerce des viandes d'importantes attributions, entre autres la réception et l'inscription dans un registre ad hoc des déclarations d'abatages, la nomination moyennant l'agrément du Ministre des médecins vétérinaires chargés d'expertiser les viandes de boucherie ainsi que l'organisation de l'inspection des débits, des ateliers de préparation ou de fabrication, et de tout établissement servant à la détention des viandes.

Encore que l'art.4, §3, 5° de la loi du 26 juillet 1971 ne vise expressément que les abattoirs, il nous paraît que le transfert d'attributions qui y est envisagé doit s'entendre non seulement de la création et de la gestion des abattoirs communaux (et intercommunaux), mais aussi de l'expertise des viandes de boucherie et de l'organisation de l'inspection des débits, des ateliers de préparation ou de fabrication et de tout établissement servant à la détention des viandes (23).

Par. 8. Les aéroports.

L'on voit mal quelles sont en ce domaine les attributions que les communes pourraient transférer à l'agglomération ou à la fédération. N'est-ce pas en effet la Régie des Voies aériennes et, elle seule, qui est compétente pour construire, aménager, entretenir et exploiter les aéroports et leurs dépendances? (24)

Par. 9. L'organisation de services d'aide technique aux communes composantes.

L'exposé des motifs du projet de loi 868/1 nous éclaire sur la portée de cette disposition. Comme il y est indiqué " les autorités communales, tout en conservant leurs attributions en matière administrative, pourront confier à l'agglomération (ou à la fédération) la gestion de certains services dont le coût ou l'organisation dépassent les possibilités des communes isolées ou dont la coordination au niveau de l'agglomération s'avère plus efficace ou moins onéreuse " (25).

(23) Dans le même sens voy. Doc. Parl. Ch. Session 1970/71 Amdt. Piron 973/4, p. 12.

(24) A-L. du 20 novembre 1946, art.1. Il n'est pas sans intérêt de relever que parmi les 19 conseillers, tous nommés par le Roi, que comporte le comité consultatif de la Régie, cinq représentent les grandes agglomérations (art.3).

(25) Doc. Parl. Ch. Session 1970/71 Projet 868/1, p. 9.

Sect. 2. Attributions transférées par une ou plusieurs communes.

Comme le prévoit l'article 4, par.4, 2°, les entités locales nouvelles peuvent également remplir en lieu et place d'une ou plusieurs des communes qu'elles rassemblent les attributions que celles-ci leur demandent d'exercer.

La loi n'identifie pas les matières sur lesquelles ces attributions peuvent porter. Ce serait dès lors par trop réduire la portée de cette disposition que de considérer qu'elle ne s'applique qu'à titre supplétif, lorsque les communes composantes n'ont pu s'accorder sur le transfert à l'agglomération ou à la fédération de leurs attributions dans les matières énumérées à l'article 4, par. 3.

Quelque larges que soient les perspectives qu'ouvre cette disposition, il est cependant certaines matières qui ne peuvent être ainsi transférées aux entités locales nouvelles.

Il en va ainsi des tâches de police du ressort des Bourgmestres (art. 58 de la loi du 26 juillet 1971), du service spécial de l'enseignement, aussi du service de l'état civil (26).

L'agglomération ou la fédération accepte-t-elle d'exercer les attributions d'une ou de plusieurs communes, le conseil d'agglomération ou de fédération, après consultation par le collège des conseils communaux intéressés, peut, moyennant l'approbation du Roi exiger d'elles qu'elles contribuent aux dépenses qui en résultent (art.52 de la loi du 26 juillet 1971).

Ch. III. Les attributions transmises par l'Etat et la Province.

Pour satisfaire au prescrit constitutionnel de l'article 108 bis, le législateur doit lors de la détermination de la compétence des agglomérations et fédérations, consacrer l'application des principes énoncés à l'article 108 de la Constitution et notamment celui de la décentralisation d'attributions vers les institutions locales.

Assez curieusement, les auteurs du projet de loi 868/1 ignoraient superbement ce principe puisqu'aussi bien les communes étaient seules à être désaisies au profit des entités locales nouvelles d'une partie de leurs attributions. L'on ne relevait aucune trace de décentralisation ou de déconcentration externe.

§ 26) ~~Doc Parls Chx Session 1970/71b Projets 868/1xxx~~

Se prononce également en ce sens, C. Cambier " Deux aspects de la revision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs ", J.T. 1972, p.148 note 31.

Convenant du bien fondé des critiques suscitées par cette lacune du projet, la loi du 26 juillet 1971 prévoit, en son article 4, par.4, 1°, que les agglomérations et fédérations exerceront également les attributions actuellement exercées par l'Etat ou la Province qui leur seront confiées dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration.

D'aucuns ayant souhaité voir la loi énumérer un certain nombre de matières dans lesquelles les agglomérations et fédérations exerceraient les attributions de l'Etat et de la Province, il leur fut rétorqué que dans l'état actuel des projets une telle précision était prématurée, la dévolution envisagée devant se faire en tenant compte de toute la législation et de toute la réglementation en vigueur (27).

+

+

+

Un pouvoir de décision informe toutes les attributions ainsi conférées aux entités locales nouvelles, aussi bien celles qui leur sont transférées d'office que celles qu'elles exercent à la demande des communes, aussi bien celles dont les communes sont désaisies que celles qui leur sont transmises par l'Etat et la Province.

Ce pouvoir, elles l'exercent à l'entremise de leurs organes compétents par voie d'arrêtés et de règlements (art.4, par.5, al.1 et 2). Ceux-ci ne peuvent être contrainds ni aux lois ni aux décrets ni aux règlements généraux ou provinciaux, mais sont par contre hiérarchiquement supérieurs aux règlements et arrêtés communaux (art.35 par.3 et 45 par.1).

+

+

+

Ch. IV. La coordination des activités des communes.

Dans les matières qui demeurent de la compétence des communes, les entités locales nouvelles ont également un rôle à jouer. Il s'agit pour elles d'encourager la coordination des activités des communes de leur ressort, et notamment la coordination technique des services de police communales (art.4, par.1).

En ce qui concerne la coordination des services de police, il fut au cours des travaux préparatoires longuement insisté sur ce que l'organisation et les responsabilités des services de police demeurent du ressort des communes, aussi sur ce que le Bourgmestre conserve intactes ses prérogatives de police (art.58).

La coordination ne porte que sur les aspects techniques (28).

(27) Doc.Parl. Ch. Session 1970/71 Amdt. Van Geyt 973/2 pp.2 et 3 et rapport 973/20 p.29.

(28) Voy. entre autres Doc. Parl.Ch. Session 1970/71 rapport 973/20, p.23.

Cette attribution de portée générale s'exerce par la voie de recommandations adressées aux autorités communales lesquelles feront connaître dans le délai qui leur est imparti la suite qu'elles y auront réservées (art.4, §5 al. 3 et 4) (29).

L'on observera toutefois qu'aucune sanction n'est prévue pour le cas où l'autorité communale destinataire de la recommandation ne ferait point connaître la suite qu'elle y a réservée.

+
+ +

CONCLUSIONS.

Louable dans ses intentions, la réforme des institutions locales appelle sur le plan de ses modalités d'application de sérieuses réserves.

Le survol rapide auquel il vient d'être procédé des matières faisant ou susceptibles de faire l'objet de transferts d'attributions nous amène à la conclusion que le législateur s'est dans le choix de ces matières et singulièrement dans leur classement laissé guidé par son inspiration sans prendre préalablement la précaution de mesurer la portée exacte de ses décisions.

En outre, il eut été logique que les prérogatives de police du Bourgmestre soient transférées au Président du Conseil d'agglomération ou de fédération dans les matières où les entités locales nouvelles disposent du pouvoir d'édicter des règlements de police. Il n'en est rien le législateur ayant maintenu intactes les prérogatives de police du Bourgmestre. (30)

De même l'on s'explique mal pourquoi l'agglomération bruxelloise est la seule à exercer, par l'intermédiaire de ses commissions de la culture, des attributions en matière culturelle (31).

(29) Comme le relève la section de Législation du C.E., ces recommandations ne doivent pas nécessairement avoir pour objet la coordination des activités des communes composantes. Elles peuvent porter sur tout problème concernant l'agglomération ou la fédération (Doc.Parl.Ch.Session 1970/71, Avis du C.E.868/12 p.2)

(30) Bien plus que la crainte de créer un "corps intermédiaire" susceptible de tenir la dragée haute au pouvoir central, c'est l'opposition irréductible des mandataires communaux qui est la cause de cette anomalie (Doc.Parl.Ch.Session 1970/71 Rapport 973/20 p. 23).

(31) Dans une première rédaction, l'art.108bis de la C.prévoyait la création dans chaque agglomération d'une commission culturelle.