

Analyse comparative en droit public et politiques publiques

Les systèmes de coopération intercommunale français et bruxellois

Rapport de stage

Auteur : Camille de Salabert

Sciences Po Strasbourg - Université de Strasbourg - 3^e année

Période de stage : 1^{er} septembre 2025 – 13 février 2026

Stage réalisé au sein de Bruxelles Pouvoirs locaux

Avec le support de



NOTE INTRODUCTIVE

Le présent rapport a été réalisé dans le cadre d'un stage effectué au sein de Bruxelles Pouvoirs locaux, du 1^{er} septembre 2025 au 13 février 2026.

Ce stage s'inscrivait dans le cursus de 3^e année du diplôme de Sciences Po Strasbourg (Université de Strasbourg).

Le rapport propose une analyse académique consacrée aux systèmes de coopération intercommunale en France et en Région de Bruxelles-Capitale, rédigée dans une perspective comparative en droit public et politiques publiques.

Ce document reflète exclusivement le travail et les analyses de son auteur. Il ne constitue pas une publication officielle et n'engage pas la position institutionnelle de Bruxelles Pouvoirs locaux.

Le document est disponible uniquement en langue française, celle-ci constituant la langue de travail du stagiaire durant la période de stage.

TABLE DES MATIERES

L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN FRANCE	4
1. LA DÉCONCENTRATION	4
1. <i>Le corps préfectoral</i>	4
2. <i>Les attributions des préfets</i>	5
3. <i>Les administrations ministérielles déconcentrées</i>	7
2. LA DÉCENTRALISATION	8
1. <i>La commune</i>	8
2. <i>Le département</i>	10
3. <i>La région</i>	11
4. <i>Les établissements et entreprises publics locaux</i>	12
3. LA COOPÉRATION LOCALE	14
1. <i>Les intercommunalités</i>	14
2. <i>Les EPCI et collectivités à statut particulier</i>	17
3. <i>La coopération inter-niveaux</i>	19
4. <i>L'action extérieure locale</i>	21
L'ANALYSE COMPARATIVE DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN RÉGION BRUXELLOISE ET EN FRANCE	22
1. LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION	22
1. <i>La nature juridique et le statut</i>	22
2. <i>La gouvernance et la représentation</i>	24
3. <i>Les compétences et le périmètre d'action</i>	25
4. LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET LA TRANSPARENCE	26
1. <i>La fiscalité et les recettes propres</i>	26
2. <i>Le capital et les instances gouvernantes</i>	27
3. <i>La tutelle et contrôle</i>	28
PERSPECTIVES ET PISTES DE RÉFORMES POUR LA COOPÉRATION LOCALE EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	30
1. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE	30
2. LA FÉDÉRATION DE COMMUNES	32
3. LE R+19	33
4. LA RÉGION MÉTROPOLITAINE	34
BIBLIOGRAPHIE	36

L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN FRANCE

En France les politiques publiques s'organisent localement autour de deux piliers agissant sur trois niveaux : la commune, le département et la région. La distinction entre déconcentration et décentralisation est une des notions les plus importantes de l'étude de l'action publique territoriale. L'État central français agit au niveau local dans un grand nombre de domaines par le biais de ses services déconcentrés (A), bien qu'au fur et à mesure des réformes il partage aujourd'hui ses compétences avec les collectivités (B). C'est au milieu cette articulation complexe entre centralisation et autonomie locale qu'est né le modèle français de coopération intercommunale (C).

1. LA DECONCENTRATION

Tandis qu'en Belgique la déconcentration se limite à quelques services fédéraux comme les bureaux des contributions du SPF Finances et ou les directions de coordination de la Police fédérale. La France a hérité et cherché à conserver un réseau beaucoup plus dense de services déconcentrés de l'État sur le territoire. Ces services, regroupés sous l'appellation d'administrations territoriales de l'État (ci-après dénommés « ATE »), nécessitent une articulation spécifique. La figure historique de cette organisation est le préfet (1), dont les attributions ont largement évolué (2), en lien avec l'action des autres administrations ministérielles déconcentrées (3).

1. LE CORPS PREFECTORAL

Les fonctions de préfet et celles de sous-préfet sont anciennes. Instituées par la loi du 28 pluviôse an VIII, sous Napoléon Bonaparte qui souhaitait « recentraliser » le pouvoir local que les collectivités avaient arraché à Paris pendant la Révolution. La figure du préfet ne sera ensuite jamais remise en cause par les nombreux changements de régime que va connaître la France au cours des XIXe et XXe siècles.¹

Les « Lois Defferre » du 2 mars 1982, du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 instituant la décentralisation transforment complètement le rôle du préfet en lui retirant la majeure partie de ses compétences exécutives. Mais le corps préfectoral est loin d'être relégué au second plan de l'action territoriale. Il conserve d'importantes prérogatives, notamment de coordination et de contrôle. Ce nouveau statut est renforcé et actualisé par de nombreux décrets. Cela prouve une réelle volonté du pouvoir central français de disposer d'un ancrage local plus fort que dans n'importe quel autre pays. À ce titre, Stendhal écrivait : « il faut toujours en revenir à ce point : le gouvernement, dans les départements, c'est le préfet » (*Mémoires d'un touriste*, 1854).²

Il existe aujourd'hui trois niveaux géographiques du « corps préfectoral »³ : le préfet de région, le préfet de département et le sous-préfet d'arrondissement. Bien que leurs attributions varient, ses membres s'inscrivent tous dans un objectif commun, ancré pour partie dans l'article 72, alinéa 6, de la Constitution : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » On peut traduire ce mandat en quatre grandes fonctions :⁴

- **L'égalité** des citoyens devant la puissance publique, en étant par exemple responsable du contrôle de légalité⁵, le corps préfectoral est garant du principe unitaire de l'État français. Le service public doit fonctionner de la même manière pour tous les citoyens.

- L'**efficacité** de l'action publique, puisque l'échelon déconcentré, avec comme coordinateur le préfet, est considéré comme « *la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État* »⁶. À ce titre le corps préfectoral adapte l'exécution des politiques publiques aux particularités de son territoire afin de maximiser leur efficacité.
- La **co-administration** du territoire, depuis l'acte I de la décentralisation dans les années 1980 le préfet occupe la place d'instance privilégiée pour le dialogue mais aussi le conseil des collectivités territoriales. Les présidents de régions et de département mais aussi les maires de communes et présidents d'établissements public de coopération intercommunal (ci-après dénommés « EPCI », abordés plus en détail dans la partie « C) Coopération locale ») trouvent auprès des préfets et sous-préfets un partenaire chargé d'accompagner leur action. Cette activité de conseil se fait de plus en plus dans le cadre de sujets techniques nécessitant des moyens que les collectivités ne possèdent pas. Ce principe se concrétise en une coopération renforcée avec par exemple des contrats entre l'État et les collectivités.⁷
- La **réforme** de l'État, dès le second empire les préfets sont envisagés comme des instruments privilégiés de réforme, illustré dans la formule du décret impérial du 25 mars 1852 « On peut gouverner de loin mais on n'administre que de près ». Le corps préfectoral incarnant la « première ligne » de l'action publique de l'État a été l'un des principaux moteur et bénéficiaire de sa modernisation.

2. LES ATTRIBUTIONS DES PREFETS

Les attributions et les compétences du « corps préfectoral » sont déterminées par des textes divers issus de réformes continues du modèle de déconcentration. D'abord la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ci-après dénommée « loi ATR ») qui instaure la charte de la déconcentration, le décret du 29 avril 2004 (pris en réaction à l'Acte II de la décentralisation), la réforme de l'Administration Territoriale de l'État (ci-après dénommée « RéATE ») de 2007-2012 sera accompagnée d'importants décrets pour les préfets, le décret du 7 mai 2015 modifie de manière importante la Charte de la déconcentration et enfin la réforme de l'organisation territoriale de l'État entamée en 2019 se consacre en partie au corps préfectoral.

Le préfet de département : historiquement la fonction la plus ancienne de la déconcentration territoriale républicaine, la nature particulière de « représentant de chacun des membres du gouvernement »⁸ lui donne une combinaison d'attributions politico-administratives que l'on rassemblera en trois catégories :⁹

- Les attributions de **nature politique**, le préfet agit comme relais du gouvernement qu'il représente à la fois dans une logique top-down, en expliquant la politique de l'exécutif aux collectivités, et bottom-up en informant le gouvernement du contexte politique local de son département (surtout en période électorale).
- Les attributions d'**ordre public et sécurité**, le préfet dispose d'un pouvoir de police administrative et peut donc prendre toute mesures préventives afin de protéger la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique dans les limites du département. Il concourt également aux politiques de défense et est en relation permanente avec les autorités militaires. Enfin il est compétent en matière d'entrée, de séjour et d'asile des étrangers.

- Les attributions **administratives**, parfois considéré comme une « institution à tout faire »¹⁰, le préfet dispose de nombreuses prérogatives en la matière. Il dirige les services déconcentrés dans son territoire dont il est l'ordonnateur secondaire unique. Il est systématiquement consulté dans le processus de désignation des principaux emplois fonctionnels (sous-préfet, directeur départemental de la police...). Dans les limites de son département il est responsable de la gestion du patrimoine immobilier, des investissements publics et de la négociation des conventions concernant les ATE. Le préfet est aussi médiateur dans les grands conflits de travail, animateur de la politique économique, responsable du contrôle de la légalité des actes pris par les communes, le département, les EPCI, les sociétés mixtes et les mandataires.

Le sous-préfet d'arrondissement est placé sous l'autorité hiérarchique directe du préfet. Il est chargé de la supervision des arrondissements, subdivision du département (on en compte entre 2 et 5 par département et 333 en totalité). Il n'est pas un « préfet d'arrondissement » ses prérogatives sont plus restreintes. En effet la mission principale du sous-préfet est la représentation de l'État, mais le préfet du département peut aussi lui déléguer, en fonction des moyens disponibles dans la sous-préfecture (qui peut largement varier d'un arrondissement à un autre)¹¹, certaines de ses attributions en matière de sécurité ou d'action administrative. Conçu comme un échelon de proximité, la fin progressive des attributions de guichet aux sous-préfectures, a récemment vu naître une remise en cause croissante de leur existence. NB : le secrétaire général (SG) (qui est aussi le sous-préfet d'arrondissement du chef-lieu), le secrétaire général adjoint (SGA) et le directeur de cabinet du préfet de département disposent tous du statut de sous-préfet.¹²

Le préfet de région se trouve aussi être le préfet de département du chef-lieu de la région, il cumule donc ces deux fonctions. Créée en 1964, les attributions du préfet de région sont longtemps restées extrêmement limitées, puisqu'il existait alors un principe « d'égalité entre les préfets ». Le décret du 16 février 2010, dans le cadre de la RéATE, met fin à cette égalité relative en faisant de l'échelon régional celui du pilotage de droit commun des politiques publiques. Le préfet de région dispose désormais d'une certaine « autorité » sur les préfets de département sans qu'il existe pour autant de supériorité hiérarchique à proprement parler. On rassemblera ses attributions en deux catégories :¹³

- Les attributions de **coordination**, en tant qu'autorité de pilotage « *Le préfet de région arrête, après consultation du comité de l'action régionale, le projet d'action stratégique de l'État dans la région.* »¹⁴ (ci-après dénommé « CAR », détaillé un peu plus loin dans la sous partie « 3. Les administrations ministérielles déconcentrées »). Il détermine donc les orientations stratégiques auxquelles doivent se conformer les préfets de département qui devront rendre compte de leur respect. Il peut également de manière temporaire via arrêté directement prendre en charge une ou plusieurs compétences attribuées aux préfets de département.
- Les attributions **administratives**, d'un point de vue général elles sont les mêmes que celles du préfet de département mais à l'échelon régional. Le préfet de région est par exemple responsable du contrôle de la légalité des actes du conseil régional. D'un point de vue spécialisé en revanche il se démarque de son homologue départemental. Par exemple le préfet de région est conjointement avec le président de la région un des principaux interlocuteurs de l'Union Européenne dans le cadre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Il est également responsable du développement économique et de l'aménagement du territoire régional (dans des domaines couvrant la ruralité, de l'environnement ou encore de la santé).

3. LES ADMINISTRATIONS MINISTÉRIELLES DECONCENTREES

En dehors du préfet, les ministères ont longtemps déployé, chacun de manière assez cloisonnée, des directions départementales ministérielles, et de multiple direction régionale cantonnées à la coordination et dépourvues de prérogatives de gestion. Ce fut le cas par exemple des directions départementales de l'agriculture, de l'emploi, de l'équipement etcétera... Cet ancien modèle a multiplié les sources de polices administratives spécialisées et a fortement complexifié la carte administrative de l'époque. Un effet amplifié par l'acte I de la décentralisation. Face à cela, l'État central a cherché à rationaliser et simplifier l'action administrative dans les territoires. D'abord avec de nombreuses expérimentations organiques et fonctionnelles entre 1992 et 2007, proposées notamment à l'initiative des préfets. Elles se sont concrétisées dans le cadre de la RéATE, à travers deux logiques de transformation : le regroupement et la régionalisation.

Le décret du 3 décembre 2009 fusionne au niveau départemental les traditionnelles directions ministérielles ne laissant place qu'à deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) : la direction départementale des territoires (DDT), la direction départementale de la protection de la population (DDPP) et la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)¹⁵. Dans les départements les moins peuplés, les deux dernières sont fusionnées en une direction départementale l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP).

Au niveau régional les directions ont d'abord été regroupées en 2004 autour de huit « pôles régionaux ». Ces derniers sont ensuite dans le cadre de la RéATE restructurés en huit structures régionales (contre vingt-trois auparavant), dotées de cadres hiérarchiques clairs et de nouvelles capacités de gestions renforcées par le décret de 2010 faisant de la région l'échelon de droit commun du pilotage des politiques publique. Ainsi on trouve désormais : la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la direction régionale des finances publiques (DRFiP), la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), le rectorat régional d'académie et enfin l'agence régionale de santé (ARS). Plusieurs de ces structures disposent d'antennes départementales (comme l'ARS, la DRAC ou la DRFiP) plus ou moins indépendantes des préfets de département.¹⁶ Hormis les académies toujours dirigées par un recteur (même si coordonnées par un recteur régional) la plupart des politiques publiques sont désormais pilotées au niveau régional avec pour mot d'ordre l'interministérialité.

Le décret du 7 mai 2015, et les circulaires liées, portant charte de la déconcentration, cherche à prolonger cette dynamique. Principalement par la mutualisation des moyens immobiliers et de ressources humaines¹⁷, ainsi que le développement de « maisons de l'État » dont l'exécutif place l'objectif à plus de 1000 d'ici 2026.¹⁸

Afin d'articuler l'action de ces structures à l'échelon régional un organe a été créé par le décret du 29 avril 2004 : le comité de l'administration régionale (CAR), à l'origine d'une importance extrêmement marginale, a vu sa composition progressivement élargie et ses prérogatives étendues. Il rassemble les directeurs des six directions régionales, le directeur de l'agence de santé, les recteurs d'académie, les préfets de départements. Le CAR¹⁹ est présidé par le préfet de région qui peut également inviter toute personne qualifiée à en faire partie (par exemple les chefs de juridiction ou d'établissement publics). En son sein se délibèrent les grandes décisions stratégiques pour la région. Il est notamment consulté sur l'utilisation de tous les crédits ouverts au profit des services de l'État en région :

« 1° Les projets d'application territoriale des programmes proposés par les directeurs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et les projets de schémas d'organisation financière associés. A l'issue de cet examen, le préfet de région transmet un avis aux ministres concernés ; 2° Les projets de répartition des emplois et des crédits entre les départements ; 3° Les moyens mis à disposition des services déconcentrés des administrations civiles de l'État présents dans les départements ; 4° Le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines élaboré par chaque plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines ; 5° Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière mentionnés à l'article 42 proposés par les préfets de département préalablement à leur approbation par le préfet de région ; 6° Le schéma régional organisant la mutualisation des moyens entre services de l'État mentionné à l'article 23-1 préalablement à son approbation par le préfet de région. »²⁰.

2. LA DECENTRALISATION

En France la décentralisation s'est faite tardivement et de manière graduelle. La doctrine jacobine qui caractérise l'administration est fortement ancrée et chaque transfert de pouvoir de l'État central vers les collectivités ne s'est pas fait sans résistance. Lorsqu'il est mention de la décentralisation en France cependant c'est pour qualifier la série successive de réformes entreprises sous la Ve République, appelées « Actes de la décentralisation ». Ces actes sont découpés en deux ou trois selon la doctrine : sous la présidence de François Mitterrand, l'Acte I, les « lois Defferre » entre 1982 et 1986, entreprit au niveau législatif en raison du blocage au Sénat qui empêchait les socialistes d'effectuer une réforme constitutionnelle ; l'Acte II entre 2003 et 2004 sous la présidence de Jacques Chirac dont l'oeuvre centrale fut la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ; sous les quinquennats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande un « l'Acte III » de la décentralisation semblait nécessaire mais n'a jamais vraiment eut lieu. Les mesures prises manquent de cohérence et sont souvent trop superficielles pour les qualifier de vraie réforme d'ensemble.²¹ La décentralisation s'organise autour des collectivités territoriales indépendantes disposant de compétences générales et politiques ce sont les communes (1), les départements (2) et les régions (3). Ces dernières peuvent créer pour le bien de leur mission de service public des établissements et entreprises publics locaux (4).

1. LA COMMUNE

La commune, à l'instar de la majorité des États européens, représente l'échelon de base de l'administration française. La France se démarque de ses voisins par le nombre de ses communes, un peu moins de 35 000 en janvier 2024, presque 40% des communes de l'UE. En 2024 les communes de moins de 1000 habitants représentaient 71,4% du nombre total de communes françaises.²² À titre de comparaison en Belgique on ne trouve qu'une seule commune de moins de 1000 habitants en 2025.²³

Cette spécificité administrative remonte à la Révolution française. La nuit du 4 août 1789, les provinces, principautés, villes et communautés d'Ancien Régime sont abolies. L'assemblée nationale connaît alors des débats houleux pour déterminer les nouvelles circonscriptions. Au final c'est la proposition de Mirabeau qui est retenue avec des communes aux frontières basées sur celles des paroisses (ecclésiastiques ou fiscales en fonction des régions).²⁴ Le pouvoir central, peu importe les régimes, va conserver, au cours du XIXe siècle, un certain contrôle sur l'action des communes. C'est par exemple, jusqu'à la fin du XIXe siècle, les ministres ou le préfet qui nomment les maires. Les actes pris par les communes sont également mis sous la tutelle d'approbation du préfet.

Le premier jalon du système actuel est posé par la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale qui reste pendant longtemps la base juridique de référence pour le droit des communes. Paraîtront ensuite les actes successifs de décentralisation, dont les dispositions sont regroupées en 1996 dans le Code général des collectivités territoriales (ci-après dénommé « CGCT »).

Chaque commune, à l'image des autres collectivités, est composée d'une assemblée délibérante, le conseil municipal, et d'un exécutif, le maire et ses adjoints (équivalent français du bourgmestre et des échevins). Le conseil municipal est élu après un scrutin « majoritaire de liste »²⁵. Ce mode d'élection assure au vainqueur une « majorité de gestion », tout en permettant une minorité d'opposition, supposée enrichir le débat démocratique. En effet, dans le système français, le conseil municipal est davantage considéré comme une « assemblée d'administrateurs » qu'une instance de représentation politique.²⁶ Ce dernier va ensuite élire l'exécutif communal composé du maire (et ses adjoints) qui tiens place particulière puisqu'il occupe deux fonctions :

- Celle d'**agent de l'État**, puisqu'il est comme en Belgique officier d'état civil mais aussi, particularité française, officier de police judiciaire. Dans le cadre de ces fonctions il est sous le contrôle hiérarchique direct du préfet de département et du procureur de la République.
- Celle d'**agent de la commune**, il est notamment chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations, de la réalisation des budgets, représente la commune et signe en son nom les marchés et contrats. Le maire est aussi chef de l'administration communale et dispose d'un pouvoir d'organisation des services et d'autorité sur le personnel de sa commune. Il dispose d'un pouvoir de police administrative générale (ordre public, stationnement...) et spéciale (police des cimetières, des immeubles en ruine...). Enfin le conseil municipal peut lui déléguer une série de fonctions supplémentaires comme notamment : la fixation des tarifs de stationnement/voirie, la réalisation des emprunts ou la passation de marché. Il devra cependant rendre compte régulièrement de ces actions au conseil.

Les compétences des communes sont encadrées par l'article L. 2121-29 du CGCT « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. [...] Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local.* », c'est le même principe que dans la région bruxelloise où les compétences communales sont encadrées par l'article 117 de la NLC « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.* »

Ce principe est en France constitutionnel, il tiens de la libre administration des collectivités territoriales.²⁷ Il a vocation à distinguer les attributions du conseil municipal et de l'exécutif, mais aussi de protéger les communes de l'empiètement de l'État ou d'autres collectivités. Le conseil peut donc délimiter lui-même selon ses orientations ce qui tient de son ressort. Il créer librement un service public local en fonction de ses moyens dans la limite de la sphère communal directe mais aussi du respect de la loi et des principes fondamentaux.²⁸ À l'image de la Belgique le législateur n'a pas souhaité donner de définition précise de l'intérêt communal. Tandis qu'à Bruxelles c'est l'autorité de tutelle qui l'examine au cas par cas, en France c'est la jurisprudence administrative, particulièrement celle du Conseil d'État qui va en tracer les contours. Le juge administratif, par exemple, a jugé les communes compétentes dans les domaines : culturel pour l'organisation de festivals de musique ou de bande dessinée,²⁹ économique pour l'octroi de subvention aux commerces en difficulté en milieu rural³⁰ ou encore socio-sanitaire avec la création de maisons de retraites³¹.

Certaines attributions sont obligatoires comme celles relatives à l'ordre public (police, gestion déchets...), d'autres sont facultatives. C'est le cas de l'action sociale et de la santé, où les communes sont impliquées dans la gestion du centre communal d'action social (institution similaire au CPAS belge, ci-après dénommé « CCAS ») et des établissements de santé. L'État a également transféré aux communes de nombreuses compétences d'urbanisme comme la délivrance des permis de construire (obligatoire) ou la rédaction du plan local d'urbanisme (facultatif, ci-après dénommé « PLU »).

2. LE DEPARTEMENT

En plus d'être une circonscription administrative de l'État, le département est également une collectivité territoriale. La confusion entre les deux a longtemps persisté en raison du fait qu'avant 1982 le préfet agissait comme exécutif de la collectivité. Les départements sont constitués au lendemain de la révolution par les lois du 22 décembre 1789 et du 15 janvier 1790, s'affrontent alors les partisans d'un découpage géométrique et ceux d'une répartition géographique. Ce sont les seconds qui remportent le débat législatif et les 89 départements sont alors taillés à partir des anciennes provinces. L'approche retenue pour ce découpage est très concrète, l'idée est que n'importe quel citoyen doit pouvoir se rendre au chef-lieu de son département et en revenir en moins d'une journée de cheval.³² Comme les communes, les départements vont longtemps rester sous un contrôle strict de l'État central. C'est l'acte I de la décentralisation qui sépare l'État et la collectivité. Le préfet cède la place d'exécutif départemental au président du conseil général (qui deviendra par la suite conseil départemental) et les services sont transférés de l'État aux départements.

Chaque département, à l'image des autres collectivités, est composée d'une assemblée délibérante, le conseil départemental, et d'un exécutif, le président du conseil accompagnés d'entre quatre et dix vices-présidents qui forment ensemble la commission départementale. Les conseillers départementaux sont élus dans un scrutin « binominal à deux tours ».³³ Ce mode d'élection favorise les partis politiques les plus importants et dégage généralement des majorités claires. Mais il permet davantage de pluralité que les élections municipales. Le conseil élit ensuite la commission départementale qui lui sert d'exécutif, dont les attributions sont similaires à celles d'un exécutif communal. Le président prépare les délibérations ainsi que le budget, il est l'ordonnateur des dépenses. Il détient un pouvoir de police sur la voirie départementale (qui représentait, en 2007, 37% de la voirie nationale)³⁴ et sur les ports de pêche et de commerce, gère l'immobilier et représente le département en justice. Le président est aussi chef des services administratifs départementaux et détient donc un pouvoir hiérarchique d'organisation. Les compétences des départements, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, ne sont contrairement aux communes plus générales. Elles sont détaillées à l'article L3211-1 du CGCT :

« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

Ainsi la mission principale du département est d'ordre sociale et sanitaire, par la prise en charge d'un ensemble de prestations, de services d'aides sociales spécialisées ou de programmes médico-sociaux. Il dispose également de faibles attributions dans le domaine économique par l'octroi de subvention et dans l'environnement par la rédaction d'avis sur la planification et l'aménagement du territoire. Mais comparé à ses importants moyens, le département ne dispose que d'une faible marge de manoeuvre. La navigation au milieu des contraintes législatives et réglementaires rends difficile l'élaboration de politiques

départementales innovantes.³⁵ C'est pourquoi la suppression des départements, pour des raisons de simplification et d'efficacité reste une question récurrente dans le débat public français. Bien qu'envisagée par le gouvernement Valls en 2014 la suppression des départements sera finalement abandonnée.

3. LA REGION

Parmi les trois collectivités territoriales françaises c'est sûrement la région qui est héritière de l'histoire la plus troublée. Sous l'Ancien Régime l'administration royale découpait le territoire en Provinces hétéroclites supervisées par des intendants, et répondants à des codes fiscaux et légaux parfois très différents. Les provinces sont supprimées à la révolution et remplacées par les départements. Ainsi entre 1789 et 1941 la France ne connut pas d'autre échelon géographique que les départements et les communes. C'est le Maréchal Pétain, dans une logique réactionnaire et traditionaliste³⁶, qui regroupe les départements en région en 1941. Conservées pendant la durée de la libération, par le général de Gaulle, les régions sont abolies en 1946. Mais le retour des gaullistes au pouvoir pendant la guerre d'Algérie remet la régionalisation à l'ordre du jour, vu alors comme une nécessité économique. Deux décrets vont paraître, celui du 2 juin 1960 qui crée les circonscriptions d'action régionales³⁷, et du 14 mars 1964 qui les dote de « préfets coordinateurs ». Le référendum de 1969 se place dans cette continuité³⁸, le projet de Charles de Gaulle est alors la création de collectivités territoriales régionales, qui ne seraient plus qu'un simple découpage administratif. La promesse du président de démissionner en cas de rejet du référendum transforme les enjeux du débat en plébiscite. Le non fini par l'emporter et Charles de Gaulle démissionne. La réforme régionale en sort amoindrie, des établissements publics régionaux sont créés en 1970 et dotés de conseils en 1973 mais sont bien loin de constituer des collectivités territoriales. C'est l'Acte I de la décentralisation en 1982 pose les fondations de l'organisation régionale moderne en les élevant au statut de collectivité territoriale. L'Acte II et la révision constitutionnelle de 2003 constitutionnalisent leur existence. Enfin la réforme de 2015 retrace les frontières des régions.

Chaque région comporte non pas deux mais trois organes : une assemblée délibérante, le conseil régional ; une assemblée consultative, le conseil économique, social et environnemental régional (si après dénommé « CESER ») ; et un exécutif, le président et ses vices-présidents qui forment la commission régionale. Les conseillers régionaux sont élus par un scrutin « majoritaire de liste »³⁹. Bien qu'il offre une majorité moins franche il permet tout de même de constituer facilement une majorité de gestion. Les membres du CESER sont désignés par arrêté préfectoral, ils sont répartis en quatre collèges censés représenter la société civile : le 1er collège (35% des sièges) représente les entreprises et professions libérales, le 2e collège (35%) représente les syndicats de salariés, le 3e collège (25%) représente les organismes et associations à but non lucratifs et le 4e collège (5%) comprends des personnalités qui, en raison de leurs activités, concourent au développement régional. La commission régionale est ensuite élue par le conseil régional, le président en tant que chef de l'exécutif prépare et exécute le budget et les délibérations, est l'ordonnateur des dépenses de la région et représente la région. Il négocie, signe les contrats et marchés et gère son patrimoine. En outre il dispose de pouvoirs d'organisation des services. Enfin il dispose du pouvoir de police sur les voiries régionales.⁴⁰

Les compétences des régions ont été, comme pour les départements, amputées par la loi NOTRe de leur clause de compétence générale. Ces nouvelles compétences sont encadrées par l'article L. 4221-1 du CGCT :

« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la

promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions. »

Ainsi la mission principale du conseil régional est la réflexion et l'impulsion sur le plan économique et financier. Bien loin de disposer de lourdes compétences de gestion il est davantage compétent en matière de stratégie et pour la réalisation de missions. Malgré ses moyens limités, la région est une collectivité « chef de file », chargée de l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (ci-après dénommé « SRDEII ») et du schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (ci-après dénommé « SRADDET »).⁴¹ Elle prévoit aussi des plans de prévention et de gestion des déchets (sans en avoir la gestion directe). La région a la gestion direction directe des transports non urbains (majoritairement cars et trains régionaux). Sa mission principale étant le développement économique elle octroie des subventions, des aides, des garanties d'emprunts. Elle planifie également la gestion de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage.

4. LES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS LOCAUX

Au niveau local une partie de l'action des personnes publiques est, en raison du principe de liberté du choix du mode gestion du service public,⁴² confiée à une diversité d'organisations. Ces entités, qui disposent d'une personnalité morale distincte, permettent aux communes, départements et régions de gérer des compétences spécialisées ou d'assurer certains services publics de manière plus souple. Il faut distinguer d'une part les établissements publics locaux, qui restent dans la sphère du droit public, et d'autre part les entreprises publiques locales sociétés de droit privé contrôlées par les collectivités.

L'établissement public local est une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale qui le distingue des régies simples (avec ou sans autonomie financière). Il est créé et rattaché à une collectivité, ou un EPCI, par une loi ou un acte administratif unilatéral.⁴³ L'acte de création est réalisé librement et n'est pas soumis à une obligation de mise en concurrence préalable. L'établissement est dirigé par une assemblée délibérante composée notamment de représentant de sa personne publique de rattachement et d'une direction. Il dispose de la personnalité juridique, ce qui lui offre une capacité d'organisation interne, en gérant notamment son patrimoine, ses personnels, ses affaires juridiques et la signature de contrats.

Les entreprises publiques locales, à la différence des établissements relèvent du droit privé. Ce sont des sociétés possédées en totalité ou en majorité par une personne publique. Elles relèvent donc de logiques de marché comme la rentabilité, l'actionnariat ou la concurrence (par exemple : les sociétés publiques locales ne sont pas prioritaire concernant les marchés publics passés par les collectivités)

LES STATUTS APPROFONDIS

Concernant les établissements publics la jurisprudence les a divisé en deux types, en fonction du service public qu'ils prennent en charge :⁴⁴ l'établissement public administratif (ci-après dénommé « EPA ») et l'établissement public industriel et commercial (ci-après dénommé « EPIC »). En droit administratif existe une présomption d'administrativité du service public, d'abord considéré comme administratif, il est qualifié d'industriel et commercial s'il remplit trois conditions :^{45 46} l'objet du service (il doit pouvoir être pris en charge par une personne privée), le financement du service (il ne doit pas être gratuit ou financé par l'impôt) et les modalités d'organisation et de fonctionnement (elles sont considérées au cas par cas par le juge).

Au contraire des entreprises publiques locales, les établissements publics locaux bénéficient des droits privilèges exorbitants de droit commun, réservés à la personne publique. Ils en bénéficient peu importe qu'ils soient EPA ou EPIC, ils sont les suivants : la possibilité d'être propriétaires de biens du domaine public⁴⁷, l'exercice du droit d'expropriation⁴⁸, la possibilité que leur soit déléguée des pouvoirs de police administrative⁴⁹, de bénéficier du privilège du préalable⁵⁰ et de l'insaisissabilité des biens⁵¹. Ils sont en revanche soumis à un principe de spécialité, condition structurelle de leur existence qui suppose « une définition exhaustive du domaine d'intervention et de la nature de ses activités ».⁵²

Parmi les établissements publics locaux les plus importants il faut citer : les CCAS, équivalents français des CPAS et les centres intercommunaux d'action sociale (ci-après dénommés « CIAS ») si les communes décident de mutualiser. Ces établissements sont largement sous contrôle de leur commune/EPCI de rattachement, leur conseil d'administration est toujours présidé par le chef de l'exécutif, il désigne la moitié des membres et le reste est désigné par le conseil municipal. Les établissements publics locaux d'enseignement (ci-après dénommés « EPLE »), statut qui comprends la majorité des établissements de l'enseignement secondaire. Les offices publics de l'habitat (ci-après dénommé « OPH »), chargés de la gestion du logement social.

Existent également des entreprises publiques locales, qui à la différence des établissements publics relèvent du droit privé. Le CGCT fixe trois statuts possibles pour les entreprises publiques locales : la société d'économie mixte locale (ci-après dénommée « SEML »), la société publique locale (ci-après dénommée « SPL ») et la société d'économie mixte à opération unique (ci-après dénommée « SEMOP »).

- La **SEML** est instituée sous la forme d'une société anonyme, elle est encadrée par les articles L.1521-1 à L.1522-3 du CGCT. Traditionnellement une SEML intervient dans les domaines suivants : aménagement, construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), activités d'intérêt général. Selon l'article L. 224-2 du code de commerce, le capital social des SEML doit être au minimum de 37 000 € pour les sociétés anonymes ne faisant pas appel à l'épargne et de 225 000 € pour celles y faisant appel. Les personnes morales de droit public actionnaires doivent détenir plus de 50% du capital de la SEML. Les collectivités territoriales doivent obligatoirement détenir plus de la moitié des voix de l'organe délibérant. À noter également que la participation des collectivités de pays étrangers est autorisée dans les conditions de l'article L. 1522-1 CGCT.

« Sous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable entre la France et les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1. ».

- La **SPL** est une société dont la totalité du capital est détenue par des collectivités territoriales et leurs groupements. Les collectivités territoriales étrangères peuvent également détenir du capital tant que cela représente moins de 50% du total. Leur domaine d'action et de nombreuses dispositions recoupe celui des SEML, *« Sous réserve des dispositions du présent article, les sociétés publiques locales sont soumises au titre II du présent livre. »*.⁵³ Cependant les SPL ne peuvent intervenir qu'au bénéfice de ses actionnaires dans les limites de leurs territoires. *« Les SPL n'ont, en outre, pas vocation à exercer des fonctions support comme la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire ou encore des expertises juridiques ou d'assistance technique pour le compte des collectivités qui les contrôlent. »*.⁵⁴

- La **SEMOP** est instituée sous forme d'une société anonyme, elle est encadrée par les articles L.1541-1 à L.1541-3 du CGCT. À titre exceptionnel, les collectivités territoriales ne doivent détenir que 34% du capital et des voix au minimum contre 50% dans le cadre SEML. La SEMAOU se distingue également de la SEML par sa vocation temporaire de réalisation à titre exclusif d'un contrat avec les collectivités territoriales dont l'objet unique est détaillé à l'article L. 1541-1, alinéa 2 du I CGCT.

« 1° Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ; 2° Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ; 3° Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat. ».

3. LA COOPERATION LOCALE

1. LES INTERCOMMUNALITES

La coopération intercommunale, en France, est centrée autour des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). À l'origine relevant du droit commun des établissements publics, le législateur a construit autour des EPCI un statut particulier. Ces organismes sont la conclusion nécessaire à la masse très importante de communes françaises et de l'émiettement de moyens qui en découle. Les premières formes d'EPCI naissent à la fin du XIXe siècle avec les syndicats de gestion chargés d'activités uniques clairement spécifiées.⁵⁵ Ce dispositif est renforcé dans la première moitié du XXe siècle par d'autres formes de syndicats⁵⁶. Les districts urbains organisés à la fin des années 50 sont les premiers organismes intercommunaux dotés de compétences obligatoires (incendie et secours, logement...)⁵⁷.

La loi du 31 décembre 1966 pose la fondation du système français de communautés avec l'apparition de la « communauté urbaine », sont à l'occasion créées quatre communautés à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. L'acte I de la décentralisation ne réforme pas les intercommunalités, qui seront approfondies par la loi ATR du 6 février 1992⁵⁸. Cette loi crée les communautés de communes et de ville, de nouveaux EPCI à fiscalité propre. Une rationalisation et un des ajustements du régime des EPCI continueront toutefois d'être menés par le législateur : la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement » en 1999, la loi RCT en 2010 et la loi NOTRe en 2015. Ainsi le CGCT constitue cinq statuts d'EPCI :⁵⁹ les syndicats de communes (a.), les communautés urbaines, d'agglomération et de communes (b.) et enfin les métropoles (c.).

Ces intercommunalités répondent de certaines dispositions communes. D'abord l'adhésion d'une commune à un EPCI entraîne le dessaisissement total des compétences transférées à l'EPCI et interdit à la commune de l'exercer.⁶⁰ Tous les EPCI sont composés d'un organe délibérant et d'un exécutif. Les règles de publicité, de police des séances, de contrôle administratif et d'organisation des services sont en principe identiques à celles des communes.⁶¹

LES SYNDICATS DE COMMUNES

Les syndicats sont un des deux grands types d'EPCI. La doctrine fait une distinction entre les EPCI sans fiscalité (syndicats) et avec une fiscalité propre (communautés/métropoles). Les syndicats de communes sont un type de syndicat alliant plusieurs communes à la réalisation d'une ou plusieurs missions de services public. Ils disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le législateur a laissé aux communes une très grande latitude dans l'adhésion et la rédaction de leurs statuts. Ainsi on distingue deux types de syndicats de communes : les syndicats à vocation unique (ci-après dénommés « SIVU ») institués par la loi du 22 mars 1890 et les syndicats à vocation multiple (ci-après dénommés « SIVOM ») institués

par l'ordonnance du 5 janvier 1959. Aujourd'hui le nombre de syndicats tends à se réduire, leurs activités sont transférées aux EPCI à fiscalités propres. Au 1er avril 2024 la France compte : 4705 SIVU et 1215 SIVOM.⁶²

Ils sont constitués d'un organe délibérant, le comité syndical et d'un exécutif, le président accompagné d'un bureau. Le comité syndical est composé de deux délégués par commune membre. Ils sont désignés librement par le conseil municipal, et peuvent être des personnalités extérieures. Les délégués gagnent en revanche à compter de leur nomination le statut d' élu local. Les compétences sont transférées au syndicat par les communes au moment de la formation du syndicat. Une extension de compétences est possible si 1/3 des communes ne s'opposent pas à la délibération, tandis que la réduction elle n'est possible qu'à l'unanimité. Puisque les syndicats ne disposent pas de fiscalité propre ils assurent leur fonctionnement grâce aux moyens énumérés à l'article L. 5212-19 du CGCT :

« 1° La contribution des communes associées ; 2° Le revenu des biens, meubles ou immeubles, du syndicat ; 3° Les sommes qu'il reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; 4° Les subventions de l'État, de la région, du département et des communes ; 5° Les produits des dons et legs ; 6° Le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ou aux investissements réalisés ; 7° Le produit des emprunts. ».

Le budget d'un syndicat dépend donc majoritairement des contributions qu'il reçoit de ses membres. Il est en principe sans pouvoir fiscal. Une seule exception à ce principe existe, depuis la loi Chevènement de 1999, avec la charge à tous les EPCI (même les syndicats) de prélever la « taxe d'enlèvement des ordures ménagères ». Le syndicat est dissous : soit à l'expiration de la durée fixée par les statuts (lorsqu'ils sont temporaires), soit lorsqu'il ne reste qu'une seule commune membre, soit, à la demande de la majorité des commune membres, par le préfet.

LES COMMUNAUTES

Les communautés sont le deuxième grand type d'EPCI définis dans la doctrine. Ce sont des EPCI à fiscalité propre (regroupant communautés et métropoles). L'appellation « communauté » est un terme parapluie qui regroupe en réalité trois statuts d'EPCI : les communautés urbaines, les plus anciennes, instituées par la loi du 31 décembre 1966, les communautés de communes instituées par la loi ATR de 1992 et les communautés d'agglomération instituées par la loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement » en remplacement des communautés de ville. Le territoire d'une communauté doit être d'un seul tenant et sans enclave. Au 1er avril 2022, 99,99% des habitants de France vivent au sein d'un EPCI à fiscalité propre dont 72,7% dans une communauté : 4,7 % dans une communauté urbaine, 35,4 % dans une communauté d'agglomération et 32,6 % dans une communauté de communes.⁶³ Au 1er avril 2024 on comptait 990 communautés de communes, 229 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines.⁶⁴

Les communautés sont composés d'un organe délibérant, le conseil communautaire ou conseil de communauté, et d'un exécutif le président, ses vices-présidents et le bureau communautaire. Enfin dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants un organe consultatif est institué : le conseil de développement, « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. »⁶⁵, ce conseil peut d'ailleurs être mutualisé par plusieurs EPCI. Le conseil communautaire est, contrairement au conseil syndical, élu au suffrage direct⁶⁶. Les conseillers communautaires doivent absolument être conseillers municipaux ou maires. Certaines compétences exercées par les communautés, selon leur statut, sont obligatoires et exercées de plein droit en lieu et place des communes. Ces compétences obligatoires sont rassemblées dans plusieurs articles du CGCT⁶⁷.

Le reste des compétences est rassemblé dans une liste et les communes peuvent ensuite choisir de transférer ou non cette compétence à la communauté. Cependant pour le transfert d'une compétence il faut que celle-ci ait un « intérêt communautaire », cet intérêt est défini par le conseil de communauté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Enfin le président d'une communauté peut détenir par délégation des pouvoirs de police⁶⁸, par exemple vis à vis de l'accueil des gens du voyage⁶⁹. Attention cependant ces pouvoirs de police sont spéciaux et exercés sans préjudice du pouvoir de police générale du maire ou du représentant de l'État.⁷⁰

- La **communauté de communes**, est destinée aux espaces ruraux et semi-urbains. Depuis la loi NOTRe de 2015, il faut rassembler, pour constituer une communauté de communes, au minimum 15 000 habitants (abaissé à 5 000 habitants pour les régions montagneuses et insulaires). Elle est compétente obligatoirement, lorsque les actions sont d'intérêt communautaire, pour sept domaines⁷¹ : l'aménagement de l'espace (schéma, urbanisme), le développement économique (zones d'activités, commerce, tourisme), l'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (ci-après dénommée « GEMAPI »). Et enfin depuis 2020 l'assainissement et l'eau.⁷²
- La **communauté d'agglomération**, est destinée à des espaces urbains intermédiaires. Il faut rassembler au minimum 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, sauf si la communauté contient le chef-lieu du département. Elle partage les sept domaines de compétences obligatoires de la communauté de communes, mais elle est aussi tenue d'exercer de plein droit deux autres compétences supplémentaires : l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville.⁷³
- La **communauté urbaine**, est destinée aux grandes villes et leurs aires d'attraction. C'est le degré le plus intégré de communauté. Pour en constituer il faut remplir deux conditions : d'abord rassembler dans le territoire un ensemble de 250 000 habitants et ensuite créer un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement. La communauté urbaine partage les domaines de compétences obligatoires de la communauté d'agglomération. Ils sont cependant approfondis et élargis. Ainsi le développement économique inclus désormais le financement de projets culturels, socio-culturel et sportifs, la gestion et le traitement des déchets devient protection de l'environnement et du cadre de vie (incluant notamment la pollution de l'air, les nuisances sonores ou encore l'énergie). Enfin la communauté urbaine est compétente obligatoirement pour des compétences habituellement dévolues à la région et au département : « d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ; ». Ce qui signifie qu'elle est compétente pour la construction, l'équipement et le fonctionnement des collèges (en lieu et place des départements) et des lycées (en lieu et place des régions). La communauté urbaine est également obligatoirement compétente dans le domaine des « f) Programme(s) de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ; ».⁷⁴

LES METROPOLES

Les métropoles sont la dernière innovation du législateur français dans le domaine intercommunal. Elles sont instituées par la loi RCT en 2010 et complétée le 27 janvier 2014 par la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (ci-après dénommé « loi MAPTAM »). Les métropoles constituent le cadre le plus intégré de coopération intercommunale. Elles ont été créées de manière automatique par le préfet dans les EPCI comptants, au 1er janvier 2015, plus de 400 000 habitants

au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants. Depuis les métropoles sont créées, à la demande des communes, dans les EPCI comptants entre 400 000 et 500 000 habitants en fonction des zones d'emplois ou de la présence du chef lieu. Au 1er avril la France compte 19 métropoles de droit commun⁷⁵ et 2 métropoles à statut particulier⁷⁶.

À noter que de nombreuses communautés décident de nommer leur EPCI « métropole ». Cette décision se fait souvent à des fins de communication et d'attractivité, bien que ces communautés ne relèvent pas juridiquement du statut de métropole. C'est par exemple le cas de la communauté d'agglomération de « Nîmes Métropole » ou encore de la communauté urbaine de « Limoges Métropole ».

Les métropoles sont composées d'un organe délibérant, le conseil de la métropole, et d'un exécutif, le président et son bureau. Elles comprennent également un organe consultatif, le conseil de développement. Les conseillers métropolitains sont élus avec le même mode de scrutin que les conseillers communautaires. L'article L. 5217-2 I du CGCT liste les compétences obligatoires des métropoles : dans 6 domaines de compétences obligatoires en lieu et place des communes à un degré plus intégré que les communautés urbaines :

« 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel [...] ; 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain [...] ; 3° En matière de politique locale de l'habitat [...] ; 4° En matière de politique de la ville [...] ; 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif [...] ; 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. »

Comme la communauté urbaine, la métropole exerce, selon l'article L. 5217-2 IV du CGCT, obligatoirement et de plein droit des compétences départementales, mais qui vont bien plus loin que la simple construction/équipement/fonctionnement des EPLE. En effet elle peut-être compétente dans 9 domaines de compétences :

« 1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale ; 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; 4° Aide aux jeunes en difficulté ; 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ; 6° Personnes âgées et action sociale ; 7° Tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport ; 8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. ; 9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. »

À noter que si trois de ces neuf domaines de compétences ne sont pas transférés par convention avant le « 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole »⁷⁷ alors la métropole devient compétente pour tous ces domaines (à l'exception des collèges).

2. LES EPCI ET COLLECTIVITES A STATUT PARTICULIER

Le développement de grandes unités urbaines en France, dépassant le million d'habitants, a amené le législateur à dépasser le cadre du droit commun pour coordonner l'action publique dans les trois plus grandes villes de France : Paris, Lyon et Marseille.

LA VILLE ET LA METROPOLE PARISIENNE

« Les autorités centrales se sont toujours méfiées de la sensibilité politique de la capitale. »⁷⁸, dans son histoire Paris a été le foyer des grandes insurrections depuis la Révolution Française à la Commune de Paris. Les autorités communales, souvent impliquées dans ces événements, ont constituées une forme d'opposition au pouvoir central.⁷⁹ Paris dispose ainsi tout au long du XIXe siècle d'un statut spécial. La

capitale n'obtient de conseil municipal qu'en 1871 et ce n'est qu'à partir de 1975⁸⁰ que l'exécutif municipal est dirigé par un Maire, auparavant ces fonctions étaient occupées par le préfet de police (fonction n'existant qu'à Paris et Marseille).

Le fait que la commune de Paris partage le même territoire que le département de Paris (75) va mener à de nombreuses hésitations et débats sur l'organisation qui devrait en découler. De 1964 à 2019 le conseil de Paris constitue selon le Conseil d'État une « *assemblée délibérante de nature particulière* »⁸¹. Il est un organe unique, commun aux deux collectivités distinctes que sont le département de Paris et la commune de Paris. La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017 va créer en lieu et place une nouvelle collectivité : la Ville de Paris cumulant les compétences de la commune et du département. La répartition des pouvoirs de police entre le préfet de police et le maire est rapprochée du droit commun. Le conseil de Paris est élu au suffrage universel direct⁸², le Maire de Paris cumule les pouvoirs d'un maire et d'un président de département. Les administrateurs de la Ville de Paris constituent un corps d'administrateurs à part entière.

La métropole parisienne dispose également d'un statut particulier, créée par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, elle est pensée comme un syndicat de projet avec deux objectifs clairs⁸³ : celui de favoriser le rayonnement international de la capitale et celui de développer l'important réseau de transports parisien (devant gérer quotidiennement 12 millions de passagers⁸⁴). Son statut va être remanié par la loi MAPTAM en 2014 et la loi NOTRe en 2015 qui font du Grand Paris une métropole (auparavant un syndicat mixte). Ainsi l'article L. 5219-1 du CGCT va forcer la création de la métropole qui regroupe 131 communes sur 6 départements, (les communes de la petite couronne ainsi qu'Argenteuil et 6 communes de l'Essone). Ses compétences se généralisent et s'étendent. La Métropole du Grand Paris (ci-après dénommée « MGP ») constitue le plus grand EPCI à fiscalité propre du pays avec plus de 7 millions d'habitants.

Elle dispose des mêmes instances que les métropoles de droit communs. En plus de ces dernières, existent des « conseils de territoires » claqués sur les 12 anciennes intercommunalités fusionnées au moment de sa constitution, disposants d'une voix facultative sur les projets intéressants leur territoire. À noter que le conseil métropolitain peut leur déléguer des compétences, les budgets attenants et les administrations pour la réalisation de certaines missions. Malgré ces avancées le budget de la MGP reste très faible comparé à celui de la Ville de Paris, et ses compétences sont souvent restreintes par celles des communes (ex: permis de construire) ou de la région Île de France (ex: transport).⁸⁵

LES METROPOLES DE MARSEILLE ET LYON

La métropole d'Aix-Marseille-Provence est constituée par la loi MAPTAM de 2014. Cependant depuis le début des consultations métropolitaines en 2010, les principaux élus et responsables politiques des Bouches-du-Rhône sont fermement opposés au projet. Le gouvernement Ayrault décide de faire fi des oppositions et la création de la métropole est incluse dans la loi MAPTAM votée par le parlement. Face à la virulente opposition des élus, des dispositions transitoires sont mises en place et la création de la métropole est repoussée au 1er janvier 2016 par la loi NOTRe de 2015.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupe ainsi six intercommunalités fusionnées par la loi, ces organes vont, comme à Paris, subsister sous la forme de conseils de territoires qui conservent leurs prérogatives. Leurs compétences seront graduellement transférées au conseil Aix-Marseille-Provence. La loi du 21 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (ci-après dénommée « loi 3DS »), va acter la suppression au 1er janvier 2023 des conseils de territoire de la métropole. La seule disposition particulière à Aix-Marseille-Provence existant aujourd'hui est la consultation de la conférence métropolitaine des maires « *pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques* ».⁸⁶

La métropole de Lyon ou Grand Lyon quant à elle se révèle être complètement exorbitante du droit commun. Instituée par la loi MAPTAM de 2014, cette innovation est recommandée par la commission Balladur et incluse dès le départ dans la loi. En effet elle est créée sous la forme non pas d'un EPCI mais d'une collectivité territoriale à statut particulier. La métropole de Lyon bien qu'elle en ait conservée le nom se distingue largement d'une métropole de droit commun. Son fonctionnement ne comprend pas par exemple pas de communes membres. Autre élément la métropole de Lyon ne relève pas du département du Rhône et similairement à Paris le conseil métropolitain statue sur les « *compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département* »⁸⁷. À noter que cette dépossession du département de Lyon était contrairement au cas marseillais souhaité à la fois par le conseil départemental et les élus municipaux.⁸⁸ Alors qu'elle a été supprimée pour les départements et les régions, la métropole de Lyon dispose toujours d'une clause générale de compétences. Les biens, notamment la voirie, du département lui sont transférés.

Son organe délibérant le conseil métropolitain est élu via un mode de scrutin particulier⁸⁹, son exécutif n'est pas constitué en bureau comme dans un EPCI mais plutôt dans une commission permanente à l'image des départements. Le mode d'organisation et de désignation de l'exécutif diffère également du droit commun. Le président dispose de pouvoirs de police particuliers encadrés par la loi⁹⁰. Enfin la métropole dispose également d'une conférence métropolitaine des maires qui est dotée d'une mission supplémentaire : l'élaboration d'un « *plan de cohérence métropolitain* ». La conférence est ainsi chargée de rechercher et de définir des moyens supplémentaires de délégations de compétences à la Métropole.

3. LA COOPÉRATION INTER-NIVEAUX

La coopération locale ne se limite pas qu'à la simple action intercommunale et aux EPCI. Le millefeuille administratif français ne peut fonctionner en vases clos. Il est alors devenu nécessaire de créer des instances communes aux différents échelons des pouvoirs publics pour favoriser leur coopération.

La première forme de coopération inter-niveaux est mise en place par le législateur en 1935⁹¹ ce sont les syndicats mixtes. Ces regroupements de plusieurs personnes publiques sont destinés à mettre en communs et des moyens dans l'exercice de missions spécifiques (pas de compétence générale). La doctrine les distingue deux grands types : ouverts et fermés. Le syndicat mixte fermé d'abord regroupe uniquement des communes et des EPCI. Il répond d'un cadre juridique presque identique à celui des syndicats de communes, malgré tout le Conseil d'État lui a dénié le statut d'EPCI⁹². Ils sont administrés par un organe délibérant, le comité syndical comprenant 2 délégués par personne publique (EPCI ou commune) et d'un exécutif le président et son bureau. Ensuite existent les syndicats mixtes « ouverts » qui regroupent des personnes publiques de différents niveaux :

*« Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes [...] des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités. »*⁹³

Il comprend un organe délibérant, le comité syndical, dont la répartition des sièges est décidée librement par les membres au moment de la définition des statuts. L'exécutif est composé d'un président et de son bureau. L'élection des délégués syndicaux est décidée par les organes délibérants des membres.

Les « Pôles », sont une forme de syndicat mixte fermé, constitués uniquement d'EPCI. Les départements et les régions peuvent aussi s'associer au pôle mais sans en être membres de plein droit. La loi RCT de 2010 institue d'abord les pôles métropolitains, constitués dans des territoires fortement urbanisés, il est nécessaire pour fonder un pôle métropolitain que l'un des membres soit un EPCI rassemblant plus de 100 000 habitants. Ils disposent des mêmes organes qu'un syndicat mixte, exception faite concernant le comité syndical à l'article L. 5731-3 CGCT :

« Par dérogation [...], les modalités de répartition des sièges au sein du comité syndical tiennent compte du poids démographique de chacun des établissements publics de coopération intercommunale. Chaque membre dispose d'au moins un siège et aucun membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. »

Les délégués syndicaux des différents EPCI définissent ainsi des objets « *d'intérêt métropolitain* » que le bureau sera chargé de décliner en projet métropolitain avec pour objectif « *un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.* ». ⁹⁴

La loi MAPTAM de 2014 crée ensuite le pôle d'équilibre territorial et rural (ci-après dénommé « PETR ») conçu comme le pendant rural du pôle métropolitain. Il rassemble lui aussi exclusivement des EPCI auxquels peuvent éventuellement être associés des régions ou départements. Il est juridiquement assimilé à un syndicat mixte fermé. La même dérogation que pour les pôles métropolitains est prévue pour la répartition des sièges de son comité syndical. Le PETR est composé, en plus de son comité et de son bureau, d'un conseil de développement territorial et d'une conférence des maires. Il est compétent pour adopter un « *projet de territoire [qui] définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural* ». ⁹⁵ Dans un référé du 26 janvier 2022, la Cour des Comptes a cependant estimé que le PETR s'était révélé un outil rigide, mal intégré dans le cadre réglementaire et un frein à la rationalisation des dispositifs contractuels territoriaux.

Parallèlement à ces structures de projet existent de structure de moyens : l'agence technique départementale (ci-après dénommée « ATD ») est un organe institué en 1982, par l'acte I de la décentralisation. L'objectif est de permettre à un département et les communes/EPCI du territoire départemental de créer un établissement commun afin de leur offrir une assistance partagée d'ordre technique, juridique ou financier. Ces agences sont souvent soit généralistes soit spécialisées dans les domaines urbanistiques et d'aménagement. Similairement les départements peuvent instituer des établissements inter-départementaux ou des ententes inter-départementales pour mutualiser leurs moyens ou gérer des objets d'utilité communes. Les régions peuvent quant à elles créer des ententes inter-régionales, certaines compétences peuvent leur être déléguées et notamment la conclusion et la négociation de contrats avec l'État. ⁹⁶

En dehors de la coopération par le biais de structures communes, le recours des collectivités à la coopération contractuelle se multiplie. Ces conventions offrent une marge de manoeuvre, un cadre moins rigide et un espace de négociation à la coopération locale. Elles doivent cependant respecter le principe d'origine constitutionnelle de libre administration des collectivités (une collectivité ne peut développer de tutelle sur une autre). Les domaines pouvant être couverts par ces conventions sont encadrés et détaillés par le CGCT. Ces conventions sont de trois types ⁹⁷ : soit de coordination lorsque les personnes publiques exercent des compétences distinctes sur des territoires différents, soit de délégation lorsqu'une collectivité confie une de ses compétences à une autre personne publique, soit enfin de mutualisation de services ou d'équipements lorsque des acteurs exercent une compétence commune. Le recours la contractualisation est notamment privilégié en période de contraction budgétaire. ⁹⁸ À noter que bien que les contrats conclus entre personnes publiques relèvent en principe de la commande publique ce n'est pas le cas des conventions. Cette exception est posée dans le cadre du droit européen ⁹⁹, si la convention est signée pour assurer une mission de service public commune dans un but d'intérêt général.

4. L'ACTION EXTERIEURE LOCALE

En France la compétence en matière de relation internationales est centrée autour du Président de la république¹⁰⁰. C'est la loi ATR de 1992 qui a permis aux collectivités françaises de développer leurs relations extérieures¹⁰¹. Il existe cependant deux grandes limites à ce principe :¹⁰² d'abord il faut que les accords conclus respectent les engagements internationaux de la France, ensuite ces accords ne peuvent se conclure qu'avec d'autres collectivités territoriales¹⁰³. Avant la RéATE et la loi du 2 février 2007 ces accords devaient également concerner uniquement des compétences exercées par les collectivités et étaient soumis à un contrôle d'intérêt public local par le juge administratif. Cette évolution se place dans la continuité d'un élargissement très progressif des compétences des collectivités territoriales françaises. NB : les collectivités d'outre-mer en raison de leur situation géographique particulière disposent d'un cadre différent et de davantage d'autonomie dans ce domaine.

Il est nécessaire de constater l'importance de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée « Convention de Madrid »), et ses protocoles additionnels dans le développement de cette coopération. Cette convention garantit le droit à la coopération entre collectivités territoriales, introduit les groupement eurorégionaux de coopération (ci-après dénommés « GEC »). À noter cependant que dans le cas des GEC le Conseil constitutionnel français pourrait être amené sur leur constitutionnalité en raison du principe d'indivisibilité de la souveraineté.¹⁰⁴ À noter les dispositifs institués par le droit de l'Union Européenne, qui permettent la création de groupements européens d'intérêt économique (GEIE) et de groupements européens de coopération territoriale (GECT) favorisant la coopération transfrontalière en son sein.¹⁰⁵

L'ANALYSE COMPARATIVE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE EN REGION BRUXELLOISE ET EN FRANCE

1. LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION

Les différences structurelles et organiques qui séparent les systèmes belges et français découlent du cadre réglementaire qui détermine les statuts et le régime juridique (1.) des organismes chargés de mission de service public « intercommunal ». Ce régime influence la gestion opérationnelle et la manière de coopérer (2.). La principale difficulté dans la comparaison de la gestion du fait intercommunal entre la France et la Belgique (et plus particulièrement en région Bruxelloise) c'est qualification même de ce qui relève de « l'intercommunalité » et du périmètre recouvert par le « Grand Bruxelles » (3.).

1. LA NATURE JURIDIQUE ET LE STATUT

La différence de cadre juridique est une des plus fondamentale dans l'analyse comparée des modèles français et bruxellois de coopération locale. Ainsi les systèmes diffèrent par la source de la mission de service public intercommunale, dont la gestion est ensuite confiée à des organismes de statut variés mais souvent similaires entre les deux pays.

L'origine de la délégation de service public est la différence la plus marquante entre les deux système. En France la coopération locale est centrée autour de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI). Cet organe est directement compétent de manière obligatoire, en lieu et place des communes pour de nombreuses compétences.¹⁰⁶ Les institutions les plus proche d'un EPCI dans le régime juridique Belge sont les fédérations de communes et les agglomérations. Ces organisations supra-communales sont inscrites aux articles 165 et 166 de la Constitution belge. Le pouvoir constituant avait, au moment de la première réforme de l'État belge dans les années 1970, envisagé ces organes comme une solution à l'émiettement communal¹⁰⁷. Dans une logique semblable aux EPCI françaises les agglomérations étaient pensées pour des « espaces où l'action communale peut paraître trop étriquée. » et « là où les nécessités locales le requièrent. ».¹⁰⁸ Mais le législateur Belge préférera, dans une logique de simplification administrative, la solution alternative de la fusion de communes, entérinée par le Plan Michel de 1977.

Bien que les dispositions constitutionnelles perdurent, seule l'Agglomération de Bruxelles est instaurée en 1971. Après un peu plus d'une décennie elle fut successivement amoindrie par la loi du 21 août 1987, puis par la loi du 12 janvier 1989 et l'arrêté du gouvernement bruxellois du 30 avril 1992 la rendant définitivement inopérante. La totalité de son personnel et de ses moyens étant transférée au Service Public Régional de Bruxelles (ci-après dénommé « SPRB »).¹⁰⁹ À noter cependant que son existence est toujours garantie par les textes et que la personne morale de l'Agglomération existe toujours. Il est donc possible pour le gouvernement ou le législateur bruxellois de lui transférer des compétences et/ou une administration s'ils en ressentaient le besoin.

Aujourd'hui donc à Bruxelles la source de délégation, de missions de service public à des organismes intercommunaux, se trouve soit dans les communes, soit dans la région, parfois les deux. Ainsi l'intercommunale de distribution de l'énergie à Bruxelles, Sibelga, est administrée par des représentants des communes mais c'est la région qui l'a instauré comme distributeur unique.¹¹⁰ Tandis que le système

Français connaît un phénomène de « double » délégation avec des compétences déléguées (parfois de manière obligatoire) aux EPCI par les collectivités. C'est ensuite l'EPCI qui choisira le mode de gestion qu'elle juge le plus appropriée entre : la régie, l'établissement public, la société publique ou le gestionnaire privé.

Le choix du mode de gestion en région bruxelloise se fait donc en amont du cadre intercommunal, c'est à dire que chacun des acteurs locaux (la région et les 19 communes) vont décider seuls de la délégation de leurs compétences. Les communes bruxelloises disposent de moyens particulièrement plus importants que leurs pendants français en raison de leur poids démographique. Ainsi la plus petite commune de la région, Koekelberg comptait 22 979 habitants au 1er janvier 2025¹¹¹. À titre de comparaison 43 des 58 communes de la Métropole de Lyon¹¹² comptaient, à la même date, moins de 20 000 habitants.

Cette grande autonomie¹¹³ des collectivités bruxelloises dans la gestion du service public détermine également les statuts lorsque la coopération est de rigueur. En région de Bruxelles-Capitale la gestion de missions de service public intercommunal est réalisée par : des sociétés coopératives à responsabilité limitée intercommunales (ci-après dénommée « intercommunales »)¹¹⁴ qui peuvent être mixtes ou pures¹¹⁵ ou des associations sans but lucratif (ci-après dénommée « ASBL ») pluricommunales.

Ces instances sont celles qui découlent de l'initiative des communes. Mais de nombreuses missions de coopération locale, prise en France en charge par les EPCI, sont créées sous l'impulsion de la région de Bruxelles-Capitale ou des communautés : les organismes d'intérêt public (ci-après dénommés « OIP ») régionaux sont ce qui se rapproche le plus d'un établissement public français. C'est à dire une régie avec la personnalité juridique et une autonomie budgétaire à qui est confiée la gestion d'un service public. Les missions dont sont chargés de nombreux OIP régionaux Bruxellois sont souvent en France d'intérêt intercommunal. Par exemple à la région de Bruxelles-Capitale a confié à un OIP régional la mission de ramassage des déchets : Bruxelles Propreté¹¹⁶, tandis qu'en France c'est la Métropole de Lyon qui gère, en régie, les déchets.¹¹⁷

Il est important de souligner que la région peut librement impliquer et associer les communes à la gouvernance de ces OIP, c'est le cas du Port de Bruxelles qui est administrée conjointement par la région et 9 communes bruxelloises. En parallèle de ces OIP la région gère également en régie plusieurs compétences qui sont en France, dans des niveaux d'intercommunalités plus intégrées, des compétences intercommunales. Par exemple la gestion de la voirie et des mobilités est directement une des directions générales du SPRB (Bruxelles Mobilité) tandis qu'elle est une compétence de plein droit des communautés urbaines et des métropoles françaises¹¹⁸.

Enfin depuis la réforme des polices de Belgique les communes belges doivent désormais coopérer dans la gestion des zones de police, au travers des conseils de police et de sécurité pour notamment l'écriture du plan zonal de sécurité. Ce mode d'organisation est celui qui se rapproche le plus des intercommunalités françaises. Il est important de noter cependant qu'en France presque¹¹⁹ aucune intercommunalité, même les plus intégrées, ne s'est vu confiée en matière de sécurité des pouvoirs plus étendus que la police des manifestations et de la circulation. L'intégralité des autres compétences de police sont restées du domaine communal et du ressort du Maire et de sa police municipale.

2. LA GOUVERNANCE ET LA REPRESENTATION

La coopération entre collectivités au sein des instances de gouvernance des organismes intercommunaux est organisée de manière très différente à Bruxelles et en France. En effet en France le conseil communautaire (ou métropolitain) est la principale instance de représentation des communes membres puisque chaque conseiller communautaire est également conseiller municipal d'une commune de rattachement. Le conseil communautaire tranche et délibère ainsi sur toutes les matières intercommunales gérées directement ou non par l'EPCI, en plus de discuter des grandes orientations générales de l'intercommunalité.

Tandis qu'à Bruxelles, puisqu'une telle instance n'existe pas, le dialogue entre collectivités se fait via d'autres canaux. Au vu de la très grande pluralité de modèles de gouvernance découlant du modèle Bruxellois il serait assez peu pertinent d'en faire une comparaison exhaustive. Cependant il est possible de classer les logiques de dialogue local en trois grandes catégories :

- Par « **capitalisation** », c'est à dire que les statuts, des organisations de coopération locale, sont rédigés de telle manière à ce qu'elles fonctionnent comme des entreprises privées¹²⁰. Ces organisations disposent donc d'un capital social divisé en parts, ce capital est alors réparti entre les différentes personnes publiques participantes ou concernées par l'action de cette organisation. Les personnes publiques sont considérées comme « actionnaires » et reçoivent à ce titre un nombre de sièges et de voix correspondant à leur participation au capital dans le conseil d'administration. C'est au sein du conseil d'administration que va se dérouler les délibérations et le dialogue entre différentes collectivités représentées par leurs « administrateurs ». Ce mode de fonctionnement est valable aussi bien pour les intercommunales, que pour les ASBL pluricommunales et même pour certains OIP lorsque l'ordonnance de création le prévoit c'est par exemple le cas du Port de Bruxelles. Contrairement à la France donc les administrateurs représentant les communes coopèrent sur des sujets techniques et participent à la « gestion courante » des services publics intercommunaux. En effet en France ces derniers sont souvent relégués à l'administration ou à un délégataire privé par le biais d'un marché privé, les conseillers communautaires se bornant à la vue d'ensemble et aux rapports d'activité souvent incomplets et manquants parfois d'indicateurs.¹²¹ À noter cependant une tendance à la régionalisation et à la limitation du pouvoir des communes dans la gestion de leurs intercommunales par la production normative qui réduit la marge de manœuvre des communes.¹²²
- Par « **consultation** », dans le cadre où les communes ne disposent pas de voix délibérante ou de pouvoir spécifiques dans l'organisme chargé d'une mission de service public intercommunal c'est la consultation au cas par cas et souvent de manière bilatérale qui est le mode principal de coopération. Ce cadre discussion est aussi présent dans le système français même s'il concerne davantage les relations entre intercommunalités/communes et régions/départements. Ces consultations peuvent donner lieu à des conventions entre collectivités pour la gestion de certaines missions particulières.

- Par « **association** », ne concerne en vérité que Brulocalis et la Conférence des bourgmestres qui bien que n'ayant ni statuts ni compétences¹²³ semble être un organisme incontournable de la coopération intercommunale. Ainsi ces organes sont véritablement le pendant des conseils communautaires français (sans les compétences liées) puisqu'ils sont la plate-forme principale d'échange mais aussi de réflexion des communes sur des enjeux communs, généraux¹²⁴ et parfois structurels en région Bruxelloise. Par exemple le mémorandum conjoint de Brulocalis et de la Conférence des Bourgmestres de 2024 demande des réformes structurelles pour la région et traite de sujets nombreux de manière transversale et dans une logique de coopération. Cadre de débat présent dans aucun autre organe de discussion intercommunal à Bruxelles. C'est ce mode et cet échelon de délibération que connaît le conseil communautaire français et que les communes bruxelloises ont reproduit avec la Conférence des Bourgmestres.

3. LES COMPETENCES ET LE PERIMETRE D'ACTION

En région de Bruxelles-Capitale l'importance de la géographie et des découpages administratifs se ressent particulièrement dans la délimitation périmètre de la coopération intercommunale. En effet le système français permet à des communes de départements et de régions différentes de s'associer¹²⁵, pour le bien de la gestion commune, au sein d'intercommunalités couvrant plusieurs territoires. Par exemple la communauté d'agglomération du Grand Avignon est composée presque pour moitié de communes des départements du Gard (30) et du Vaucluse (84) mais aussi des régions Occitanie et Provence-Alpes-Côtes-d'Azur (ci-après dénommée « PACA »). Tandis qu'en Belgique juridiquement la coopération transrégionale doit-être négociée au cas par cas par les différentes instances régionales. La région de Bruxelles-Capitale souffre particulièrement de ces crispations administratives, en effet l'agglomération morphologique¹²⁶ est bien plus étendue que les frontières de la région : entre 145km²¹²⁷ et 520km²¹²⁸ plus vaste que les 19 communes de Bruxelles-Capitale recouvrant elles une superficie de 161km². La Banque National de Belgique elle reprends « les définitions des zones et des régions métropolitaines adoptées conjointement par la Commission européenne et l'OCDE » pour estimer que la zone métropolitaine bruxelloise recouvre quant à elle 4824km²¹²⁹.

Ces barrières administratives complexifient davantage les perspectives de mutualisation de moyens et la conduction de projets communs pour l'agglomération bruxelloise. Par exemple : le développement des infrastructures de transports permettant les déplacements pendulaires depuis les 119 communes de la zone métropolitaine (si l'on prend la délimitation de la banque nationale) doit être développé simultanément par les 3 régions toutes compétentes dans le domaine des travaux publics et des infrastructures de transport. Mais c'est aussi le cas dans les domaines du développement économique, de l'urbanisme ou encore de l'énergie. La pluralité de sources de compétences rend difficile la mise en place d'un projet commun pour le développement du secteur économique bruxellois.

C'est pourquoi la perspective de la communauté métropolitaine avait été favorablement accueillie, en 2011, par les organisation patronales (BECI, VOKA, UWE et FEB) qui la réclamaient depuis 2008.¹³⁰ Cette initiative fruit de longues réflexions, depuis 1853, autour de la délimitation administrative du territoire bruxellois et la nécessité de développement de son « hinterland »¹³¹, projetait la création d'un organe de concertation, de conception de projet commun et d'harmonisation réglementaire entre les trois régions et les communes compétentes sur la zone métropolitaine de Bruxelles.¹³² La première étape devait être la « *concertation en ce qui concerne les matières visées à l'article 6, § 1er qui sont d'importance transrégionale, en particulier la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles* ». ¹³³ Avant de pouvoir potentiellement s'étendre à d'autres sujets d'importance transrégionale.¹³⁴

Cette différence d'importance confiée à l'intercommunalité entre les deux pays s'explique par la profonde différence de structure de la vie politique en France et en Belgique. En France les réformes se sont faites

par de grandes lois (ATR, RéATE, RCT, MAPTAM...), l'État central a forcé les collectivités à mutualiser leurs moyens.¹³⁵ Collectivités qui d'ailleurs n'avaient parfois pas d'autre choix pratique (comme c'est le cas pour les petites communes). La transformation de l'action publique belge diffère dans le sens où c'est un pays unitaire qui a décidé de se fédéraliser, ce qui influence grandement la perspective dans laquelle se place le réformateur belge. Celui-ci n'est alors ni tout à fait un législateur sur le mode du « top-down » jacobin ni dans une logique du « bottom-up » européen.¹³⁶ Les régions belges, contrairement aux régions françaises, disposent d'un champ de compétence bien plus vaste que la distribution de subsides. Ainsi elles exercent de nombreuses compétences (notamment en termes d'infrastructures) pouvant intéresser l'intercommunalité. Le projet d'une communauté métropolitaine nécessite la coopération des différentes régions et Communautés coexistantes à Bruxelles. Le principal point de blocage parlementaire à la communauté métropolitaine s'est d'ailleurs révélé être le risque de « francisation » du brabant et « d'extension déguisée » de la région de Bruxelles-Capitale.¹³⁷ Bien que les parlementaires aient finalement réussi à s'entendre au niveau fédéral c'est la négociation de l'accord de coopération, une fois les particularités locales prises en compte, qui a mis à l'arrêt la communauté métropolitaine de Bruxelles.

4. LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET LA TRANSPARENCE

Les différences de statuts légaux voir constitutionnels entre France et Belgique génèrent de profondes différences au niveau des moyens financiers et l'utilisation des crédits par des administrations qui partagent des noms similaires et agissant au même échelon territorial. Afin de comprendre un peu mieux ces différences, deux tableaux de cadrage ont été réalisés comparant les budgets, en dépense, ainsi que le personnel employé par les administrations françaises et belges. Dans le cadre des intercommunales c'est une fois encore la présence en France de l'organe « centralisateur » qu'est l'EPCI qui crée la majeure partie des différences, notamment en termes de sources de la rémunération (1.) mais aussi de gestion du capital et de la gouvernance entre les communes (2.).

1. LA FISCALITÉ ET LES RECETTES PROPRES

À Bruxelles toutes les intercommunales sont autofinancées, c'est à dire que l'écrasante majorité de leurs crédits proviennent d'emprunts et de rémunérations propres sur leur activité. En France les EPCI disposent de leur propre pouvoir fiscal et perçoivent donc des impôts. Les communes délèguent également davantage de compétences aux EPCI. Les pouvoirs publics français ont mis en place des mécanismes incitatifs afin de diriger les communes vers une plus grande mutualisation de compétences avec la création d'un coefficient d'intégration fiscal (CIF) compris dans le calcul de la DGF aux EPCI, ainsi plus les communes ont délégué de compétences à l'EPCI plus elles recevront des dotations conséquentes.¹³⁸ Cependant il faut nuancer cette comparaison en prenant en compte la structure de la coopération intercommunale et le degré d'intégration. En effet à Bruxelles les matières intercommunales sont très resserrées et se limitent en majorité aux « essentiels intercommunaux »¹³⁹, par là on entend des matières qui sont presque systématiquement intercommunalisées dans les différents pays européens, soit l'énergie et l'eau qui représentent 99% des dépenses totales agrégées des intercommunales bruxelloises. Si l'on compare plus en détail on remarque qu'en France ces deux matières sont souvent gérées via des sociétés publiques ou des EPIC (notamment via EDF pour l'énergie par exemple) ou, si elles sont gérées en régie, fonctionnent sur une dynamique rémunération sur activité propre par la facturation de services et de produits. Ce qui signifie que le financement des matières déléguées aux intercommunales à Bruxelles ne connaît pas de large différence avec ce qui peut se faire en France qui connaît des méthodes d'exploitation similaires pour ces matières spécifiques. Les recettes fiscales des EPCI françaises, que ne connaissent pas les intercommunales bruxelloises sont ainsi dédiées à des missions directement gérées à Bruxelles par la région ou les communautés. Parmi les plus importantes la GeMAPI (gérée par Bruxelles Environnement, la cellule investissements de BPL et VIVAQUA), les parkings (gérée par une

agence régionale), les transports et la mobilité (STIB et Bruxelles Mobilité), l'urbanisme et l'aménagement (urban.Brussels), l'habitat et l'inclusion (Bruxelles Logement et la cellule Égalité des Chances de BPL), le développement économique (Bruxelles Économie), l'environnement (Bruxelles Environnement) et le sport et la culture (relevant des communautés).

2. LE CAPITAL ET LES INSTANCES GOUVERNANTES

Il existe une différence fondamentale qui découle de la question, abordée précédemment, de la nature juridique des structures. En France l'EPCI est la personne morale responsable pour le compte de toutes les communes tandis qu'à Bruxelles c'est chaque commune seule associée directement au sein des sociétés intercommunales. Puisque les intercommunales bruxelloises fonctionnent pour partie comme des sociétés privées elles sont composées de capitaux divisés en parts. Ces parts donnent ainsi droit à des dividendes aux communes. À noter que Sibelga a émis une clé de répartition lors de la libéralisation du marché de l'énergie, celle-ci est essentiellement basée sur la consommation énergétique de chaque commune. En 2001 les dividendes distribuées par les différentes intercommunales de l'énergie¹⁴⁰ représentaient environ 5,53% des recettes ordinaires des communes (hors personnel enseignant subventionné)¹⁴¹. En 2024 elles représentaient seulement 1,95% (cf tableau ci-dessous) des recettes ordinaires (hors personnel enseignant subventionné).

On observe une baisse de presque 3,6 points de pourcentage entre 2001 et 2024. Celle-ci pourrait s'expliquer par deux phénomènes : la hausse des recettes des communes et/ou la baisse des dividendes versées par les intercommunales de l'énergie. Il faut aussi noter qu'en 2001 les communes percevaient des dividendes d'autres intercommunales notamment de l'eau et de la télédistribution. Tandis qu'en 2024 les intercommunales de l'énergie Sibelga et Interfin étaient les seules intercommunales à distribuer des dividendes aux communes bruxelloises. En 2001 la part des dividendes intercommunales dans les recettes ordinaires des communes représentaient un montant d'autant plus important comparé à l'année 2024. En effet les dividendes de Télédistribution ont disparues en 2019 avec la privatisation de Brutélé et la sortie des communes bruxelloises de son capital social.

Se pose alors une problématique d'égalité entre les communes puisque la répartition de ce capital et de ces parts entre les communes n'est pas encadrée par la loi. Ainsi l'état actuel de la composition du capital des intercommunales résulte de processus historiques et des différents rapports de force issus de la conjoncture économique ayant permis à telle ou telle commune d'obtenir parfois un ascendant au sein de ces instances. Il n'existe pas de cadre légal clairement établi pour déterminer cette répartition en capital. Les accords et la répartition actuelle des dividendes profite davantage à certaines communes que d'autres notamment lorsque l'on rapporte les dividendes à leur population ou leur superficie. Mais la détention de capital bien que ne donnant paradoxalement pas d'avantage pour la répartition des dividendes donne tout de même droit à un pouvoir de vote différent au sein du conseil d'administration. Cette situation est uniquement une résultante de la construction historique des intercommunales de l'énergie en région Bruxelloise et n'a pas réellement de justification juridique ou politique si ce n'est l'évolution des différents rapports de force au sein des 19 communes. Ainsi les communes de Bruxelles (73€ par habitant), de Saint-Josse ten-Noode (64€/habitant) et d'Ixelles (60€/habitant) sont celles qui perçoivent le plus de dividendes rapportés à leur nombre d'habitants. Tandis que les communes de Koekelberg (31€/habitant), de Molenbeek Saint-Jean (31€/habitant) et d'Anderlecht (37€/habitant) sont les communes qui perçoivent le moins de dividendes rapportés à leur nombre d'habitant. Sur base de ce critère la différence entre les trois mieux dotées et les trois moins bien dotées est de plus du double.

On pourrait nuancer l'ampleur de l'inégalité entre les communes en soulevant la question des redevances aux communes pour l'utilisation du domaine public communal. Ces droits de passage sont établis par les communes via un règlement et prennent, en principe, compte du territoire, de l'importance de l'infrastructure à couvrir et du contexte local. Cependant les communes n'ont pas renouvelé leurs politiques de redevances depuis la libéralisation du marché de l'énergie et leurs redevances sont depuis lors calculées par Sibelga. La politique de dividendes de l'intercommunale de l'énergie consiste dans les faits à maintenir « aux communes prises dans leur ensemble, un revenu au moins équivalent au revenu (redevances de voiries + dividendes) octroyé avant la libéralisation complète du marché de l'énergie »¹⁴². C'est à dire que lorsque les redevances aux communes augmentent les dividendes versées diminuent et inversement lorsque les redevances sont plus faibles les dividendes augmentent pour compenser.

En France le seul bénéficiaire de ces dividendes est l'EPCI (qui n'est jamais redistribué aux communes). Chaque EPCI est soumis à des règles d'équité stricte, son cadre juridique purement fondé sur le droit public et l'équilibre entre les communes au sein du conseil communautaire est encadré par la loi¹⁴³. Par ailleurs toutes les réunions des conseils communautaires sont publiques, ainsi que l'intégralité de leur documents financiers. Tandis qu'à Bruxelles la situation apparaît de manière assez opaque tant pour le citoyen que pour l'administration, en effet les réunions des instances dirigeantes des intercommunales ne font l'objet d'aucune publicité. Les communes ne tiennent pas de compte-rendu formel de leur action dans la gestion des intercommunales. Et parmi les documents financiers ces derniers relèvent des règles de la comptabilité privée uniquement, seuls les comptes de gestion, les statuts ainsi que le bilan sont accessibles publiquement et transmis à l'administration de tutelle.

3. LA TUTELLE ET CONTROLE

Il faut expliquer, pour bien saisir les différences dans l'autorité exercée sur les intercommunales et les EPCI, la différence entre la tutelle administrative belge et le contrôle de légalité français. Bien que s'agissant historiquement de la même mission En France d'ailleurs le contrôle de légalité consistait avant les lois Deffere de 1982 en un pouvoir de tutelle administrative. Cependant ces deux missions répondent à des logiques administratives et juridiques fondamentalement différentes. D'abord l'autorité en charge de cette action, en Belgique ce sont les régions¹⁴⁴ qui sont principalement chargées de la tutelle administrative, le signataire des mesures de tutelle se retrouve donc être le ministre régional (à Bruxelles celui des Pouvoirs Locaux). En France l'État est chargé de réaliser contrôle de légalité et c'est donc au niveau local le Préfet et son administration qui sont chargés de cette mission. Plusieurs différences majeures se distinguent au niveau de la source de l'action : au niveau de l'administration en charge, l'État en France contre la Région en Belgique et au niveau de la personne chargée de son exécution, le Préfet est un haut-fonctionnaire tandis qu'à Bruxelles le ministre des pouvoirs locaux est un responsable politique. Ensuite dans l'exercice de ce pouvoir, en France le préfet n'exerce, qu'un contrôle à posteriori. C'est à dire que tous les actes pris par les collectivités sont exécutoires dès leur publication. Cette situation est similaire à la Belgique où la tutelle est dans la majorité des cas une tutelle générale d'annulation (soit à posteriori). En revanche l'élément divergent est bien que le préfet ne peut que contrôler, il ne dispose d'aucun pouvoir propre d'annulation ou de suspension de la décision d'une collectivité. Pour faire annuler ou suspendre une décision il doit produire, dans les deux mois suivant la publication de l'acte, un déferé préfectoral afin de saisir le juge administratif. La collectivité et le préfet se retrouvent devant le tribunal administratif, qui statuera au final de l'annulation ou de la suspension de l'acte. En Belgique la procédure est tout autre, le ministre est directement compétent pour annuler ou suspendre une décision administrative des personnes publiques sous sa tutelle. C'est ensuite à la personne publique ou au citoyen de se pourvoir devant le Conseil d'État belge afin d'obtenir l'annulation de la décision d'annulation du Ministre.

Concernant les intercommunales et les EPCI ce contrôle diffère donc largement pour deux raisons : la différence de contrôle exercée dans les deux pays telle qu'expliquée précédemment et la différence de nature qui existe entre intercommunale et EPCI. En effet les EPCI disposant de leur propre personne morale, d'un budget conséquent et assurants d'importantes missions de services publics sont étroitement contrôlées presque autant que les communes françaises. Notamment au niveau du budget, du personnel, des marchés publics et des actes administratifs. En revanche les intercommunales bruxelloises relèvent plutôt du statut d'entreprise publique, à ce titre elles sont bien moins contrôlées qu'un EPCI français. L'administration régionale contrôle notamment les statuts, les marchés publics et dans une certaine mesure les comptes des intercommunales. À noter cependant que les sociétés publiques locales française dont le statut se rapproche davantage des intercommunales que les EPCI sont bien moins contrôlées par les préfectures françaises en ce sens il serait faux de dire que la coopération intercommunale française est soumise à davantage de contrôle qu'en région Bruxelloise. Les différences relèvent avant tout de la place de ces acteurs au sein des institutions et de leur importance.

PERSPECTIVES ET PISTES DE REFORMES POUR LA COOPERATION LOCALE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

La coopération locale en Région de Bruxelles-Capitale s'inscrit un contexte particulièrement contraint, du fait de la structure même du paysage institutionnel et des tensions budgétaires et politiques croissantes. Le modèle bruxellois repose, depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989, sur un équilibre entre autonomie communale et interventionnisme régional. Or ce modèle d'organisation se voit désormais confronté à ses propres limites particulièrement exposées par un contexte politique difficile. Notamment la capacité des pouvoirs publics à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes, lisibles et efficaces¹⁴⁵ dans des domaines stratégiques tels que le développement économique, l'aménagement du territoire ou la gestion des services à la population.

La réflexion menée ici sur d'éventuelles réformes institutionnelles se base autour de certains enjeux identifiés auquel les modèles présentés plus loin apportent des réponses. La pertinence de tel ou tel réforme relève des priorités politiques des acteurs, notamment partisans, de la gouvernance métropolitaine. D'une part la délimitation de la circonscription administrative de la Région de Bruxelles-Capitale apparaît restrictive au regard des dynamiques économiques et géographiques, et notamment de l'asymétrie administrative, entre le « Grand Bruxelles » traité plus avant et les différentes institutions compétentes, qui complique la coordination des politiques de développement¹⁴⁶. D'autre part, l'absence d'une instance commune de planification et de débat transversal sur les jeux locaux limite l'articulation structurée de l'action publique entre communes, ainsi qu'entre les communes et la Région. À cela s'ajoute la question de la mutualisation des moyens. En effet la coexistence d'administrations effectuant des missions proches et souvent, du fait de leur cloisonnement, insuffisamment dotées techniques, soulève en période budgétaire tendue tant pour la région¹⁴⁷ que pour les communes¹⁴⁸ une problématique de soutenabilité financière. Enfin, la répartition actuelle des compétences entre la Région et les communes demeure peu lisible pour le citoyen, se traduisant par une multiplicité de guichets et un appréhension difficile de l'action publique.

1. LA COMMUNAUTE METROPOLITAINE

Le système institutionnel bruxellois souffre d'un décalage structurel entre les frontières administratives et les réalités socio-économiques et fonctionnelles du « Grand Bruxelles ». La Région de Bruxelles-Capitale, limitée aux 19 communes, ne dispose pas, comme développé plus haut, d'un périmètre d'action suffisant pour mener des politiques publiques cohérentes. Or, les enjeux de développement, d'urbanisme ou encore de mobilités dépassent largement les frontières régionales et concernent un espace métropolitain s'étendant sur une partie significative de la Flandre et de la Wallonie. Par ailleurs, aucune instance permanente et intégrée de planification et de concertation stratégique n'existe à l'échelle des frontières géographiques ou économiques de Bruxelles. La coopération entre la Région, les communes bruxelloises et les entités voisines est extrêmement limitée au vu de la difficulté d'accords transrégionaux. Cette fragmentation institutionnelle se traduit également par une multiplication des institutions compétentes, entraînant des doublons administratifs, une dispersion des moyens techniques et humains, et une pression budgétaire accrue notamment pour les acteurs publics de la région de Bruxelles-Capitale.

La Communauté métropolitaine serait activée sur la base de la loi du 19 juillet 2012, via un accord de coopération entre les trois Régions (Bruxelles-Capitale, Flandre et Wallonie), sans modification législative

supplémentaire. Elle couvrirait un territoire correspondant aux frontières des deux provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand, intégrant ainsi Bruxelles et les zones périurbaines directement liées à son fonctionnement économique et social. La gouvernance serait assurée par un conseil métropolitain, composé de représentants des Régions. Les communes et les provinces concernées pourraient également incluses dans le conseil métropolitain mais aussi dans d'autres organes de décision en fonction de l'accord inter-régional. Le pouvoir décisionnel resterait toutefois principalement régional, sauf en cas de transfert explicite de compétences vers l'instance métropolitaine. Dans un premier temps, les compétences exercées par la Communauté métropolitaine porteraient sur des matières à forte dimension transrégionale, telles que la mobilité, la sécurité routière et les infrastructures de transport autour de Bruxelles. Le cadre juridique offert par le législateur belge permet cependant une extension progressive des compétences, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou de planification stratégique, sous réserve d'un accord politique entre les Régions.

La Communauté métropolitaine constitue avant tout une réponse institutionnelle au carcan administratif posé par les frontières actuelles de la région de Bruxelles-Capitale. En offrant un cadre de gouvernance à l'échelle fonctionnelle de l'aire métropolitaine, elle permettrait de concevoir et de coordonner des politiques publiques plus efficaces et cohérentes, en particulier dans les domaines où les interdépendances territoriales sont fortes. Elle répond également au manque d'une instance commune de planification et de débat stratégique, en permettant d'instituer un espace permanent et structuré de coopération entre Régions et communes. Cette instance pourrait favoriser le développement d'une direction politique commune au niveau des enjeux métropolitains et de réduire la fragmentation actuelle de l'action publique. Sur le plan des moyens, la mutualisation permise par la Communauté métropolitaine offrirait la possibilité de rationaliser certaines fonctions administratives et techniques, notamment en ce qui concerne les capacités d'expertise à l'image de ce que peuvent être les agences départementales dans le système français. La réforme contribuerait à une meilleure lisibilité institutionnelle pour les acteurs économiques et locaux¹⁴⁹. Néanmoins, cette solution présente des limites importantes. La gouvernance multi-niveaux impliquant trois Régions, deux provinces, plus d'une centaine de communes ainsi que l'État fédéral comporte un risque élevé de complexité décisionnelle et d'opacité. De plus, si le rôle des communes est confinée à une dimension essentiellement consultative cela pourrait limiter l'appropriation locale des décisions et créer des résistances. Enfin, la réussite du modèle dépend fortement d'une volonté politique alors que de nombreux acteurs politiques ont émis des réticences ayant mené à la situation actuelle de blocage de la communauté métropolitaine.

La mise en œuvre de la Communauté métropolitaine ne nécessite pas l'adoption d'un nouveau cadre législatif, mais repose sur la conclusion d'un accord de coopération politique entre les Régions, condition indispensable à son activation effective. Cela implique un investissement politique important, notamment en matière de négociation interrégionale et de définition précise des compétences transférées. Sur le plan administratif, la création d'un secrétariat métropolitain permanent serait nécessaire afin d'assurer la coordination, le suivi des décisions et l'appui technique aux travaux du conseil métropolitain. Des moyens financiers et humains dédiés devraient être dégagés par les Régions et les partenaires, idéalement via une clé de répartition négociée. Enfin, pour garantir la légitimité et l'efficacité de la structure, un effort particulier devrait être consacré à la transparence, à la communication institutionnelle et à l'association des communes, afin d'éviter que la Communauté métropolitaine ne soit perçue comme une instance technocratique supplémentaire, éloignée des citoyens et des réalités locales.

2. LA FEDERATION DE COMMUNES

L'organisation institutionnelle actuelle de la Région de Bruxelles-Capitale est marquée par une forte fragmentation communale, qui limite la capacité des pouvoirs locaux à répondre efficacement aux enjeux contemporains, dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes. De nombreuses communes disposent de moyens financiers, humains et techniques insuffisantes pour exercer certaines compétences de manière optimale, tandis que d'autres développent des services similaires, entraînant des doublons administratifs et une dispersion des ressources. En outre, l'absence d'un cadre institutionnel souple permettant une coopération renforcée entre communes au-delà des frontières régionales, empêche l'émergence de politiques locales coordonnées sur des enjeux communs tels que l'action sociale, les services techniques ou la gestion d'équipements collectifs. Les mécanismes existants (intercommunales, conventions ponctuelles) restent sectoriels et ne permettent pas de faire émerger des orientations stratégiques durables. Enfin, la répartition actuelle des compétences, largement dominée par le niveau régional pour les matières stratégiques, limite la capacité des communes à reconfigurer elles-mêmes leur action publique et à adapter leur organisation aux besoins locaux, tout en contribuant à une lisibilité institutionnelle réduite pour le citoyen. Particulièrement en région de Bruxelles-Capitale où les prérogatives des communes et de la région sont souvent confondues.¹⁵⁰

La fédération de communes s'appuierait sur l'article 165 de la Constitution belge qui lui confère une reconnaissance constitutionnelle explicite:

« § 1^{er}. La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 162. Il y a pour chaque agglomération et pour chaque fédération un conseil et un collège exécutif. Le président du collège exécutif est élu par le conseil, en son sein; son élection est ratifiée par le Roi; la loi règle son statut. Les articles 159 et 190 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes. Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. »

Mais sa mise en œuvre nécessiterait le vote d'une loi fédérale, définissant son statut, ses compétences et ses modalités de fonctionnement. Inspirée des modèles d'intercommunalité existant notamment en France, la fédération pourrait fonctionner selon une logique ascendante, à l'initiative volontaire des communes. Celles-ci décideraient librement d'adhérer à la fédération et de quelles compétences elles souhaitent mutualiser. La fédération disposerait d'une personnalité juridique propre, d'un conseil composé de représentants des communes membres, d'un collège exécutif et d'une administration autonome. Les communes pourraient lui transférer non seulement des compétences, mais également des moyens matériels et financiers, tels que du personnel, des équipements ou des participations dans les intercommunales existantes. La fédération pourrait ainsi assurer la gestion intégrée de services communs (services techniques, action sociale, informatique, gestion de bâtiments), tout en laissant aux communes leur pleine autonomie. Un élément central de ce modèle réside dans la possibilité pour des communes appartenant à différentes Régions d'adhérer à une même fédération, offrant une flexibilité institutionnelle inédite dans le contexte belge. En effet si les matières mutualisées ne sont que des matières communales le poids des régions dans la négociation est moindre et le frein qu'elle pourraient poser est moindre.

La fédération de communes apporte une réponse directe au manque de mutualisation des moyens et aux inefficiences liées à la fragmentation communale. L'intégration volontaire et ciblée de certaines compétences et ressources favoriserait des économies d'échelle. Son caractère ascendant constitue un atout majeur dans un contexte institutionnel sensible puisque l'adhésion ne serait pas imposée mais fondée sur la volonté politique des communes. Cette logique favorise la coopération des communes membres. Par

ailleurs, la possibilité de coopérations interrégionales au niveau communal permettrait de dépasser partiellement les limites territoriales de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment pour des communes confrontées à des problématiques similaires dans l'espace métropolitain. Elle permettrait également de favoriser la coopération, l'échanges de bonnes pratiques ou d'innovation administrative entre les administrations communales extrêmement cloisonnées aujourd'hui.¹⁵¹ Cependant, cette réforme présente des limites structurelles. Elle repose entièrement sur la volonté politique des communes, condition indispensable à sa création et à sa pérennité. De plus, le champ des compétences réellement mutualisables resterait contraint par la répartition actuelle des compétences déterminée au niveau régional. Le transfert de compétences régionales vers une fédération de communes nécessiterait l'accord des Régions concernées, réintroduisant ainsi une complexité politique importante et limitant l'autonomie effective de la structure.

La première condition à la mise en œuvre de la fédération de communes est l'adoption d'une loi fédérale, définissant le cadre institutionnel qu'occuperait la fédération. Cette étape constitue à la fois un obstacle institutionnel majeur et une opportunité de clarification normative. Sur le plan opérationnel, la création d'une fédération implique des ressources financières et humaines suffisantes pour mettre en place une administration propre. La contribution des communes membres sera également un sujet central, et notamment la question du pouvoir fiscal. Des outils de gouvernance partagée et de contrôle démocratique devront également être prévus afin d'assurer la légitimité et la transparence de l'action de la fédération. Notamment l'élection du conseil de la fédération. Auquel cas il serait préférable que soit mis en place un double mandat de conseiller fédération-commune reposant sur la population en cas d'intégration forte. En cas d'intégration faible un modèle, semblable aux délégués des syndicats de communes français, soit le même nombre de délégués par communes ou bien basé sur un critère de contribution financière. Enfin, la réussite du modèle suppose un investissement politique et administratif important au niveau local, notamment en matière de négociation intercommunale, de définition des compétences à mutualiser et d'adhésion des acteurs communaux. La volonté politique dans une logique de bottom-up sera tout aussi importante pour amener le sujet auprès de la chambre au niveau fédéral que pour continuer la coopération après l'instauration de la fédération.

3. LE R+19

Les relations institutionnelles entre la Région de Bruxelles-Capitale et ses 19 communes restent marquées par une asymétrie forte dans le processus décisionnel. Si les communes sont responsables de la mise en œuvre concrète de nombreuses politiques publiques, leur association à la définition des orientations régionales demeure limitée et peu formalisée. Cette situation a été accentuée par le décumal des mandats, qui a réduit les canaux informels de coordination entre niveaux de pouvoir. Il en résulte un déficit de concertation structurelle, conduisant parfois à des difficultés d'adaptation des politiques publiques au contexte local ainsi qu'à des tensions institutionnelles¹⁵². Cette absence de cadre commun de discussion stratégique contribue, comme mentionnée précédemment, à une répartition peu lisible des compétences pour les citoyens, les communes et les administrations elles-mêmes. Enfin, contrairement à d'autres contextes métropolitains, Bruxelles ne dispose pas d'un instrument institutionnel léger mais permanent permettant d'organiser un dialogue régulier entre la Région et les communes. En effet la conférence des bourgmestres dans sa forme actuelle ne dispose d'aucune existence juridique encadrée.

Le R+19, proposition formulée dans l'accord de gouvernement 2019-2024 serait institué comme une plateforme permanente de concertation réunissant la Région de Bruxelles-Capitale et l'ensemble de ses 19 communes. Cette instance serait dépourvue de personnalité juridique propre et fonctionnerait exclusivement à l'intérieur des frontières régionales. Sa composition inclurait des représentants de l'exécutif régional et des autorités communales, notamment les bourgmestres, répondant ainsi à une

revendication ancienne de la Conférence des bourgmestres d'être davantage associée aux décisions régionales¹⁵³. Dans sa phase initiale, le rôle du R+19 serait strictement consultatif, consistant à formuler des avis sur les projets de politiques régionales ayant un impact direct sur les compétences communales. Toutefois, rien n'empêcherait en fonction des résultats produits de faire évoluer le cadre et les responsabilités du R+19, avec par exemple l'instauration de certains avis contraignants dans des domaines spécifiques, à l'image de mécanismes existant dans certains EPCI et collectivités françaises (Métropole de Lyon, Aix-Marseille-Provence). À plus long terme, cette structure pourrait servir de base à une forme plus intégrée de coopération, sans rupture institutionnelle immédiate.

Le principal atout du R+19 réside dans sa simplicité institutionnelle. En se limitant au périmètre de la Région de Bruxelles-Capitale, il évite les lourdeurs liées aux accords interrégionaux ou aux modifications constitutionnelles. Cette caractéristique le rend particulièrement adapté à une réforme graduelle, permettant de tester des formes de coopération renforcée sans engagement institutionnel important ou irréversible. Par ailleurs, le R+19 contribue à une meilleure lisibilité de l'action publique, particulièrement pour les communes. Une meilleure compréhension des politiques régionales par les acteurs communaux qui constitue l'échelon de proximité de base pour les citoyens permettrait de clarifier la compréhension de l'action publique. Il peut également renforcer la légitimité des décisions régionales en associant en amont les acteurs communaux. Néanmoins, l'absence de personnalité juridique et le caractère consultatif de l'instance réduisent son impact réel sur la prise de décision. Son efficacité dépend ainsi largement de la volonté politique des décideurs régionaux de tenir compte des avis émis et d'accepter une forme de co-construction des politiques publiques. En outre, toute évolution vers un modèle plus intégré nécessiterait, à terme, un choix politique clair quant à son statut et à ses compétences.

La mise en œuvre du R+19 ne requiert aucun changement constitutionnel ou législatif majeur. Des moyens administratifs limités seraient toutefois indispensables, notamment pour assurer le secrétariat, la préparation des dossiers ainsi que le suivi des avis. Une méthodologie claire de consultation et de retour sur les avis rendus serait également nécessaire afin d'éviter que l'instance ne devienne purement symbolique. Enfin, si le R+19 devait évoluer vers un rôle plus contraignant ou vers une structure dotée de compétences propres, une étape ultérieure impliquant alors un débat politique approfondi sur l'équilibre entre autonomie communale et pilotage régional serait nécessaire.

4. LA REGION METROPOLITAINE

Le système institutionnel bruxellois est marqué par une superposition complexe entre le niveau régional et les 19 communes, caractérisée par une répartition des compétences souvent peu lisible et par une relation hiérarchique ambiguë. La Région exerce aujourd'hui des compétences de tutelle et de contrôle sur les communes, tout en étant responsable de politiques publiques étroitement imbriquées avec celles-ci, ce qui peut générer des tensions, des chevauchements de compétences et une dilution des responsabilités politiques. La fragmentation communale limite également la capacité de la Région à mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes et efficaces dans des domaines structurants tels que l'urbanisme, l'ordre public, les marchés publics ou l'action sociale. Cette organisation engendre des doublons administratifs, une dispersion des moyens et des inégalités de capacité entre communes. Enfin, malgré les mécanismes de concertation existants ou envisagés, la coopération entre la Région et les communes demeure largement dépendante de la volonté politique et ne repose pas sur une intégration structurelle des niveaux de pouvoir. Cette situation couplée à des problématiques budgétaires croissantes limite la portée des réformes progressives et pose la question d'un modèle institutionnel plus unifié, capable de répondre aux enjeux urbains contemporains tout en garantissant un ancrage démocratique suffisant.

La Région métropolitaine constituerait une évolution institutionnelle majeure, impliquant une refonte profonde des relations entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes. Inspirée de modèles tels que la Ville de Paris, la ville-État de Berlin ou le Powiat de Varsovie, elle reposerait sur une centralisation renforcée des compétences aujourd'hui exercées par les communes. Les compétences communales seraient significativement réduites, notamment en matière d'ordre public, d'urbanisme, de marchés publics et d'action sociale, au profit de la Région métropolitaine. Une part substantielle du patrimoine communal, tant mobilier qu'immobilier, ainsi que les participations dans les intercommunales, serait transférée à cette nouvelle entité afin de permettre une gestion intégrée des politiques et des infrastructures. La gouvernance serait assurée par un conseil ou parlement métropolitain, élu simultanément avec les conseils communaux. Les élus cumuleraient les mandats locaux et métropolitains, assurant ainsi une articulation entre niveau de proximité et niveau stratégique. En contrepartie de la centralisation des compétences, les fonctions de tutelle et de contrôle des communes seraient retirées à la Région et confiées à l'État fédéral ou à des autorités indépendantes, afin de garantir un contrôle impartial du fonctionnement communal. Malgré cette centralisation, un ancrage local serait maintenu, notamment par la conservation de services de guichet dans chaque commune, permettant de préserver l'accessibilité des services publics pour les citoyens.

La Région métropolitaine répondrait de manière structurelle aux dysfonctionnements liés à la fragmentation institutionnelle. En unifiant la prise de décision politique et administrative, elle permettrait une meilleure coordination des politiques publiques locales et régionales, en particulier dans les domaines à fort impact territorial (ordre public, développement économique, urbanisme...). La centralisation des compétences faciliterait l'élaboration de stratégies cohérentes et réduirait les frictions actuelles entre niveaux de pouvoir. La mutualisation permettrait également de réaliser d'importantes économies d'échelle, de rationaliser les structures existantes et de renforcer les capacités techniques et administratives. La clarification des responsabilités politiques contribuerait également à une meilleure lisibilité institutionnelle pour les citoyens, en réduisant la multiplicité des acteurs décisionnels (dont la répartition des compétences est déjà confuse entre Bruxelles-Capitale et la Ville de Bruxelles). Par ailleurs, la suppression de la relation hiérarchique actuelle entre la Région et les communes, remplacée par une organisation institutionnelle intégrée, favoriserait une coopération structurelle plutôt qu'un contrôle hiérarchique direct. La séparation entre les fonctions de décision politique et celles de contrôle, confiées à une autorité distincte, renforcerait la crédibilité et l'autorité de la tutelle. Toutefois, cette réforme comporte des risques et des limites significatives. Elle pourrait susciter une forte opposition de certains responsables politiques ou citoyens locaux, attachés à l'autonomie communale. En outre, la centralisation accrue pourrait entraîner une perte de proximité démocratique entre les institutions et les citoyens. Enfin, l'expérience d'autres contextes européens montre que la mutualisation administrative ne garantit pas automatiquement une intégration réelle des services, laissant subsister des cloisonnements internes malgré la réforme¹⁵⁴.

La création d'une Région métropolitaine nécessiterait une réforme institutionnelle lourde, impliquant des modifications législatives et possiblement constitutionnelles, ainsi qu'un large consensus politique. La redéfinition des compétences, le transfert de patrimoine et la réorganisation des administrations supposeraient un processus de transition long et juridiquement complexe. Des moyens financiers et humains considérables seraient nécessaires pour accompagner la fusion ou la restructuration des administrations, harmoniser les statuts du personnel et assurer la continuité des services publics. Des mécanismes d'accompagnement du changement, tant pour les agents publics que pour les élus locaux, devraient être mis en place afin de limiter les résistances et les effets négatifs de la réforme. Enfin, pour répondre aux enjeux démocratiques, la réforme devrait impérativement être assortie de garanties fortes en matière de participation citoyenne et de maintien de la proximité, notamment par le renforcement des instances locales, des services de guichet et des mécanismes de représentation territoriale au sein du parlement métropolitain.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Guy Carcassone et Marc Guillaume, *La Constitution introduite et commentée*, 2022, 16e édition du Seuil, 2022.

Francis Delpérée et Sébastien Depré, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998.

Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 4e édition LGDJ, Lextenso, 2025.

Henri Oberdorff et Nicolas Kada, *Les institutions administratives*, Paris, 10e édition Lefebvre Dalloz, 2023.

Etienne Petit, *Les institutions administratives en tableaux*, Paris, Ellipses, 2021.

Bernard Stirn et Yann Aguila, *Droit public français et européen*, Paris, 4e édition Presses SciencesPo/Lefebvre Dalloz, 2024.

Philippe Subra, *Géopolitique locale : territoires, acteurs, conflits*, Paris, Armand Colin, 2016.

Marc Uyttendaele et Marc Verdussen, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015.

Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales*, Paris, 7e édition Dalloz, 2024.

Rapports

Bruxelles Pouvoirs Locaux, *Mémoire 2024-2029 - Le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales (FRBRTC)*, [En ligne], (consultée le 6 janvier 2026).

Brulocalis, *Mémoire régional 2024 de la conférence des Bourgmestres et de Brulocalis*, 20 mars 2024.

Commission régionale de développement, *État des lieux, perspectives budgétaires et défis à long terme (2024-2029)*, Note sur les finances publiques de la région de Bruxelles-Capitale, 10 octobre 2024.

Cour des Comptes, *Les délégations de gestion de services publics locaux*, rapport public thématique, décembre 2024.

Cour des Comptes, « Fascicule 2, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements » dans *Les finances publiques locales 2022*, octobre 2022.

Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2024*, [En ligne] août 2024.

Direction générale de la Statistique - Statbel, *Population par commune au 1er janvier 2025*, [En ligne] 2025.

Julie Fiszman, *La libéralisation du marché de l'électricité et son incidence sur les intercommunales du secteur de l'énergie et les communes en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Rapport de stage pour le Ministère de la région de Bruxelles-Capitale - Administration des Pouvoirs locaux, Bruxelles, Mai 2003.

Sarah Luyten et Etienne Van Hecke, « De Belgische Stadsgewesten 2001 », *Working Paper*, Bruxelles, Statbel, 2001.

Régie autonome des transports parisiens, Document de référence et de tarification des prestations de sureté, Paris, mai 2023.

Articles de journal

Patrick Bisciari et Sarah El Joueidi, « Is Brussels a performing, competitive and attractive European metropolitan region ? » dans *NBB Economic Review*, N°21, 2022.

Nathalie Merley, « La mise en oeuvre du transfert des routes nationales et des services des DDE », *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, n°15, Dalloz, 2006.

Jean-Paul Nassaux, « La communauté métropolitaine : opportunité ou piège pour les Bruxellois ? » dans *Les @nalyses du CRISP en ligne*, [En ligne], 2015.

Henri Oberdorff et Jean-Charles Froment, « L'institution préfectoral entre tradition et modernité » dans, Jean-Jacques Gleizal, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, PUG, 1995.

Felipe Teles et Pawel Swianiewicz, « Motives for revisiting inter-municipal cooperation », dans *Intermunicipal cooperation in Europe*, Institutions and Governance Series, 2018.

Lieve Vanderstraeten et Etienne Van Hecke, « Les régions urbaines en Belgique » dans *Revue Belge de Géographie*, 2019.

Étienne Van Hecke, « Les fusion de communes : 1964-1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°540-541, 1971.

Pages internet

Direction générale des collectivités locales, *Les sociétés publiques locales et les sociétés publiques locales d'aménagement*, [En ligne], (consultée le 19 septembre 2025).

« Le projet «Brussels Metropolitan» est en marche ! », sur uwe.be via Wikiwix [En ligne] (consultée le 3 novembre 2025).

© Bruxelles Pouvoirs locaux
Service public régional de Bruxelles
Tous droits réservés

Éditeur responsable: Rochdi Khabazi
Les systèmes de coopération intercommunale français et bruxellois
Camille de Salabert, Bruxelles, 2026

ISBN : 2026/14.404/02

Place Saint-Lazare 2 • 1035 Bruxelles
T +32 (0)2 204 21 11
pouvoirs-locaux@sprb.brussels
www.pouvoirs-locaux.brussels

Dans le cadre de notre politique environnementale, ce document n'existe qu'en version numérique afin de limiter l'utilisation de papier et de réduire son impact écologique.