

Fusions, agglomérations et fédérations de communes

par Robert ANDERSEN

Avocat, Assistant à la Faculté de Droit de Louvain

L'institution communale est en péril. C'est là un phénomène dont la cause et les effets sont depuis longtemps connus.

Legs d'un passé révolu, l'exiguïté du territoire qui leur sert d'assise empêche les communes de pourvoir de manière rationnelle et économique aux besoins des collectivités qui y sont implantées.

Partout l'insatisfaction grandit : à la campagne où sévit l'exode de populations attirées par les lumières de la ville et avides d'y trouver des conditions de vie meilleures; à la ville où le particularisme des communes conduit à la dispersion des efforts et à l'immobilisme.

L'autonomie communale s'en trouve compromise. De plus en plus nombreuses sont en effet les matières qui, relevant de la compétence traditionnelle des communes, sont prises en charge par le pouvoir central.

Aussi, l'heure de la réforme a-t-elle sonné. Le contenu en est tout indiqué. Il s'agit non pas de supprimer la commune qui conserve sa valeur irremplaçable de pouvoir proche des administrés, mais tout au contraire de la revaloriser en lui donnant une assise territoriale plus large, à la mesure de notre temps ou encore, pour reprendre la formule du Prof. Cyr Cambier, de reconstituer, pour être informés dans les structures communales, des ensembles territoriaux mieux adaptés comme assises de pouvoirs (1).

Deux procédés sont ainsi mis en œuvre.

(1) « L'Administration locale, régionale et communautaire ». Suppl. 1972 au *Précis de Droit Administratif*, p. 12.

Il y va d'une part de la fusion de communes, d'autre part de la création d'agglomérations et de fédérations de communes.

CHAPITRE PREMIER

La fusion de communes

La matière a pour siège l'article 3 de la Constitution qui reconnaît au législateur le pouvoir de changer ou de rectifier les limites des communes et donc implicitement de créer ou de supprimer des communes (2).

En vue de porter remède à la pléthore de petites communes, la loi du 14 février 1961, dans un but d'assouplissement et d'accélération, délègue ce pouvoir au Roi : si des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel le requièrent, celui-ci peut fusionner des communes limitrophes ou apporter à leurs limites les modifications qu'il détermine.

Cette habilitation législative est affectée de diverses modalités :

- Le pouvoir délégué au Roi ne trouve à s'exercer que pour autant qu'il n'y aille point de communes faisant partie des grandes agglomérations;
- Des formes substantielles en entourent l'exercice.
Le Roi ne peut procéder aux modifications territoriales requises que sur proposition du Ministre de l'Intérieur, elle-même soumise pour avis aux conseils communaux concernés et à la Députation Permanente (3), et sous la forme d'arrêtés délibérés en Conseil des Ministres.
Au surplus, la force obligatoire de ces arrêtés est subordonnée à la ratification des Chambres législatives, par quoi ils acquièrent force de loi (4);
- Enfin, la délégation a un caractère temporaire : à peine d'illégalité, les arrêtés de fusion doivent être pris avant le 1^{er} janvier 1971.

Les résultats obtenus sur base de la loi dite unique sont encourageants — de 1961 à 1971, le nombre des communes est ramené

(2) Art. 83 L. P., 151, 152 L. C.

(3) Un avis réputé favorable à l'expiration d'un délai de trois mois.

(4) Il échet d'observer que cette ratification ne doit pas être pure et simple, par quoi s'exprime la maîtrise du Parlement.

de 2.663 à 2.359 (5) — même si l'importance de ce dernier chiffre atteste à suffisance de l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir.

C'est au vu de ce bilan qu'est votée la loi du 23 juillet 1971 qui se donne pour fin de relayer jusqu'au 1^{er} janvier 1983 la loi du 14 février 1961 tout en remédiant à certaines de ses insuffisances.

C'est ainsi que le pouvoir délégué au Roi s'étend désormais aux communes faisant partie des grandes agglomérations.

L'on entend de la sorte faire l'économie de la procédure législative ordinaire et surtout de la consultation du Conseil provincial qui en alourdit le cours (6), et aussi permettre aux futures agglomérations de s'appuyer sur un nombre limité d'unités de base déjà restructurées (7).

Ce même pouvoir souffre par contre une importante limitation dans la mesure où, lors même que des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier le requièrent, il ne peut en être fait usage dès lors que les opérations de fusion projetées auraient pour effet d'affecter les limites séparatives de communes soumises à des régimes linguistiques différents (art. 4).

Déjà dans un avis du 17 décembre 1964, la section de législation du Conseil d'Etat avait, à juste titre, fait observer que les lois linguistiques des 8 novembre 1962 et 2 août 1963 faisaient obstacle à ce que le Roi pût encore faire application de la procédure prévue aux articles 91 et 92 de la loi unique à des modifications territoriales mettant en cause l'homogénéité linguistique des communes.

A fortiori la même solution s'impose-t-elle depuis l'insertion dans la Constitution d'un article 3*bis*.

Quant à la procédure proprement dite, l'on en accélère le cours en saisissant simultanément les Conseils communaux concernés et la Députation Permanente de la proposition du Ministre de l'Intérieur (8).

(5) Le rendement de la loi est cependant plus faible en Wallonie qu'en Flandre : 86 communes supprimées contre 218.

(6) L'art. 83 L. P. ne fixe aucune limite pour la production de l'avis du Conseil provincial.

(7) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 991/3, p. 3; Sénat rapport 611, p. 3.

(8) « ... rien n'est changé à la nature des consultations, mais la durée globale des périodes prévues pour celles-ci a été raccourcie du fait que les divers organes sont saisis simultanément. Jusqu'ici les périodes prévues pour recueillir les avis pouvaient se cumuler; désormais elles sont parallèles ». Doc. Parl., Sénat, session 1970-1971, rapport 611, p. 9.

Une autre innovation consiste dans la reconnaissance de la spécificité de l'annexion par rapport à la fusion stricto sensu et à la rectification de limites (9).

L'on ne saurait pour autant en déduire que les auteurs de la loi du 14 février 1961 aient ignoré ce type d'opérations; en vérité, c'est de propos délibéré que ceux-ci ont assimilé l'annexion à la rectification de limites par opposition à la fusion qui seule, à leurs yeux, méritait de bénéficier d'un régime financier préférentiel, par cela que, regroupant essentiellement des petites communes, la nouvelle entité communale risquait de subir un préjudice dans la répartition du Fonds des Communes.

S'agissant par contre d'une adaptation de limites territoriales, la réalisation d'un tel risque leur paraissait a priori exclu (10).

Le diagnostic ainsi posé manquait certes de nuances et allait au surplus à l'encontre même de l'objectif poursuivi.

L'on ne peut en effet espérer mener à bonne fin une politique de fusions qu'en obtenant l'adhésion des communes, adhésion qui est tributaire des avantages financiers qui leur sont dispensés.

Ces avantages financiers consistent essentiellement dans un complément de recettes prenant la forme d'une augmentation temporaire de la quote-part de la commune dans le Fonds B du Fonds des Communes et destiné à lui permettre de faire face à l'accroissement momentané de ses dépenses courantes inhérentes à l'opération réalisée et de supporter provisoirement certaines charges appelées à se réduire avec le temps, et dans une aide à caractère exceptionnel à charge du budget du Ministère de l'Intérieur, payable en un ou plusieurs versements annuels et destinée à l'apurement total ou partiel de son passif ou à la couverture de charges exceptionnelles, s'il est établi qu'elle est incapable d'y procéder par ses propres moyens.

(9) Le régime juridique de l'annexion se caractérise par les traits distinctifs suivants : la commune annexante conserve son individualité; son conseil communal, élargi s'il y a lieu par une élection complémentaire, est maintenu; ses règlements, à l'exception de ceux relatifs aux impositions directes, deviennent immédiatement applicables à la commune annexée et enfin le sort de son personnel n'est pas remis en cause, les agents de la commune annexée venant s'y ajouter.

(10) L'on entend également déjouer le subterfuge consistant dans l'annexion par une commune importante d'une petite commune voisine dans le seul but de se procurer un complément substantiel de ressources. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 991/3, p. 4 et 5.

En vue d'emporter l'adhésion des communes, la loi du 23 juillet 1971 améliore le régime financier institué par l'article 94 de la loi unique tel qu'il a été modifié par l'article 26 de la loi du 16 mars 1964 relative au Fonds des Communes.

D'une part, les avantages financiers sont substantiellement accrus. Originellement de 10 % de la quote-part de la commune dans le Fonds B du Fonds des Communes pendant cinq années consécutives, le complément de recettes est fixé dorénavant à 15 % de ladite quote-part pendant une première période de cinq ans et à 10 % pendant une seconde période de même durée.

D'autre part, alors que précédemment la commune née de la fusion était seule à bénéficier du complément de recettes et éventuellement de l'aide exceptionnelle, les mêmes avantages financiers peuvent désormais, si la nécessité s'en fait sentir, être également octroyés en cas d'annexion ou même de simple rectification de limites (11).

La loi nouvelle s'efforce de même à dissiper les appréhensions du personnel des communes intéressées et des commissions d'assistance publique qui en dépendent.

Ainsi l'article 8 de conférer au Roi le pouvoir de déroger, en vue de sauvegarder les droits de ce personnel, à un ensemble de dispositions légales en matière de recrutement, de nomination, de promotion et de pension, aussi celui d'autoriser les conseils communaux et les commissions d'assistance publique à décider que certains fonctionnaires pourront porter le titre honorifique de leurs anciennes fonctions (12).

Il est enfin un dernier avantage, propre celui-ci à la fusion proprement dite, dont on ne saurait mésestimer la portée : toute nouvelle commune née d'une fusion de communes a, pour une durée de deux mandats prenant cours après l'installation du conseil communal de la nouvelle commune, deux conseillers et un échevin de plus que le nombre qui lui est attribué en vertu de la loi communale (art. 9).

(11) Il demeure cependant que, de droit en cas de fusion, l'allocation d'un complément de recettes est une simple faculté s'agissant d'annexion ou de rectification de limites. Au contraire, l'aide exceptionnelle revêt toujours un caractère facultatif.

(12) C'est là toutefois une innovation plus apparente que réelle, les lois de ratification des 17 juillet 1970 et 9 avril 1971 ayant déjà conféré au Roi de semblables pouvoirs. V. ce concernant Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 991/3, p. 9 et 10.

CHAPITRE II

Agglomérations et fédérations de communes

Section I : Les antécédents de la révision constitutionnelle

Voici quelques lustres déjà que le problème des grands centres urbains se pose avec acuité.

Projets et propositions de loi se succèdent dénonçant avec une belle unanimité la situation aberrante qui y règne.

Et chacun de prendre conscience de ce qu'une gestion cohérente de la grande ville ne peut plus être le fait d'une pluralité de communes autonomes et distinctes vivant chacune repliée sur elle-même et ne consentant qu'à grand peine à sortir de son isolement.

La fusion de communes constitue-t-elle une solution adéquate au problème des grands centres urbains ?

Encore que d'aucuns l'aient cru, l'on s'accorde généralement à considérer que la formule se heurte à de sérieux obstacles d'ordre politique et surtout présente l'inconvénient majeur de rejeter le citoyen dans l'anonymat (13).

La collaboration intercommunale, moins encore que la fusion, ne trouve grâce aux yeux des réformateurs, qui en soulignent les faiblesses. Institution conçue pour la réalisation d'un objectif limité, l'intercommunale se noue et se dénoue au gré de la volonté de ses membres et n'est soumise à aucun contrôle démocratique direct de la part des populations desservies (14).

Aussi, peu à peu l'idée se fraye un chemin de doter les grands centres urbains d'institutions nouvelles calquées sur le modèle communal et ayant pour mission d'assurer, par le truchement d'organes qui leur sont propres, la satisfaction de besoins spécifiques ressentis au niveau de l'agglomération tout entière.

Un obstacle cependant demeure : la réforme projetée est-elle réalisable sans révision préalable de la Constitution ?

(13) « Fédérations de communes et grandes agglomérations urbaines » U. V. C. B., 1968, p. 36 et 124; Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 973/20, p. 2.

(14) « Fédérations de communes et grandes agglomérations urbaines », *op. cit.*, p. 48, 49 et 124; Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 973/20, p. 2.

La démonstration, irréfutable à notre sens, du Professeur A. Mast ne fait pas l'unanimité (15); d'éminents publicistes, tel le Prof. F. Perin continuent à soulever l'objection d'inconstitutionnalité.

La Constitution révisée met fin à toutes les controverses, qui, en son article 108*bis*, confie au législateur le soin de créer des agglomérations et des fédérations de communes.

Un autre article de la Constitution, l'article 108*ter*, désigne nommément l'une de ces agglomérations, l'agglomération bruxelloise à qui, d'être le siège de la capitale du Royaume et le point de rencontre, sinon la pomme de discorde des communautés de langue française et néerlandaise, vaut d'être soumis à certaines dispositions particulières (16).

La loi-cadre du 26 juillet 1971 dessine, au départ des principes posés par le Constituant, le profil de ces nouvelles institutions locales.

Section II : Les principes de base de la réforme des institutions locales

§ 1

La réforme des institutions locales nourrit un dessein plus vaste que celui consistant à résoudre le seul problème des grands centres urbains. Ce qui est en vue est de doter le pays tout entier d'institutions nouvelles coulées sur le même moule juridique et dont les organes sont investis d'une même mission : pourvoir dans le cadre territorial élargi qui leur sert d'assise, à des besoins des populations qui y sont implantées auxquels les communes, s'agit-il même de grandes communes urbaines, ne sont plus en mesure de subvenir isolément.

Fédérations et agglomérations de communes recouvrent fondamentalement une même réalité juridique, même si par ailleurs elles correspondent à des réalités sociologiques fort différentes (17).

(15) A. Mast, « Les grandes agglomérations et l'objection d'inconstitutionnalité », *Rev. adm.*, 1957, p. 53 à 63; J. J. Viseur, « La constitutionnalité des projets de grandes agglomérations », *Ann. dr.*, Liège 1969, p. 271 à 293.

(16) Pour tout ce qui concerne le statut propre à l'agglomération bruxelloise l'on renvoie le lecteur à l'article que lui consacre, dans ce numéro, M. P. Maroy.

(17) Doc. Parl., Chambre, session 1969-1970, rapport 10 (S. E. 1968), n° 21/1, p. 8. Sur les raisons qui ont amené le législateur à doter les aggl. et féd. d'un statut juridique identique, v. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 973, n° 20, p. 5.

§ 2

Les institutions locales déjà en place leur servent de modèle. C'est ainsi que si le constituant confère à la loi le pouvoir de déterminer leur organisation et leur compétence, c'est sous réserve de consacrer ce faisant l'application des principes énoncés à l'article 108 révisé de la Constitution.

1. *Le principe de l'élection*

A l'instar des membres des conseils provinciaux et communaux les membres du conseil d'agglomération ou de fédération tiennent leurs charges de l'élection directe. Ils sont élus directement par les électeurs communaux qui, à cette fin, forment par agglomération et par fédération un collège électoral unique (art. 108, 1^o, C, et 9 Loi du 16 juillet 1971) (18).

Agissant de sa propre initiative, la loi du 26 juillet 1971 étend à l'investiture des membres du collège d'agglomération ou de fédération, autre organe dont la Constitution prévoit la création, le principe de l'élection indirecte déjà applicable aux mandats des députés permanents et des échevins. Ce sont les conseillers élus sur chaque liste qui désignent parmi eux les membres du Collège (art. 38 Loi du 26 juillet 1971).

L'élection indirecte étend même au niveau de l'agglomération et de la fédération son emprise.

C'est qu'à l'inverse du gouverneur et du bourgmestre, tous deux nommés par le Roi, le Président du collège d'agglomération ou de fédération tient médiatement sa charge de l'élection.

Il est, ainsi que le prévoit l'article 108*bis*, § 1, de la Constitution, élu par le conseil en son sein.

Certes une intervention positive du pouvoir central se manifeste, mais c'est sous la forme atténuée d'une ratification de l'élection par le Roi, ratification qui vise à donner toutes garanties au point de vue moral sur la personne élue et nullement à permettre la récusation d'un candidat pour des raisons politiques, linguistiques ou philosophiques (19).

(18) Ce recours à l'élection directe témoigne de la volonté du constituant d'assurer la représentativité de l'organe suprême de l'aggl. ou de la féd.; il est au surplus le corollaire logique de l'existence dans son chef d'un pouvoir fiscal (consentement à l'impôt).

(19) Doc. Parl., Sénat, session 1970-1971, rapport complémentaire n° 100, p. 2 et 3; Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973, n° 1, p. 15.

2. *Le principe de la publicité*

La publicité des séances du conseil d'agglomération ou de fédération doit, à l'instar de celles du conseil provincial ou communal, être assurée dans les limites établies par la loi (art. 108, 4°, C). Il en va de même des budgets et des comptes (art. 108, 5°, C).

Cette double exigence de publicité vise à permettre aux électeurs locaux d'exercer un utile contrôle sur la gestion de leurs mandataires.

Tout autre est le but poursuivi par la publicité visée à l'article 129 de la Constitution rendu également applicable aux arrêtés et règlements des organes des agglomérations et fédérations, qui est de conférer force obligatoire aux normes locales (art. 45, § 2 Loi du 26 juillet 1971).

3. *Le procédé de la décentralisation*

C'est par le même procédé de décentralisation politique que les institutions locales, anciennes et nouvelles, sont mises en place. Provinces, communes, agglomérations et fédérations « rassemblent dans des entités territorialement définies, des collectivités qui participent à la gestion de leurs intérêts par des mandataires politiques qui en ont la charge » (C. Cambier).

Si les unes et les autres voient leur existence consacrée par la Constitution, elles se différencient cependant par cela que les agglomérations et fédérations ne jouissent pas d'une faculté d'initiative comparable à celle qui, constitutionnellement reconnue aux communes et provinces, leur vaut, sous réserve des restrictions constitutionnelles et légales, d'assumer d'office et de décider d'autorité de tout ce que requiert la satisfaction des besoins des collectivités qu'elles desservent. Elles n'ont quant à elles d'autres compétences que celles que la loi leur attribue (20).

La réforme entreprise se propose également de redonner à l'autonomie locale la consistance qu'elle n'a cessé de perdre au fur et à mesure que le législateur, usant de son pouvoir de qualification, estimait devoir soustraire à l'action des pouvoirs locaux des matières

(20) Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, rapport 583, p. 30 et 31 : « Pour les aggl. et féd., le principe énoncé au premier alinéa du 2° de l'art. 108 C (compétence basée sur l'intérêt provincial ou communal) ne sera pas valable parce que ces nouvelles institutions n'auront que des compétences d'attribution et que, dès lors, le critère de l'intérêt supra-communal n'existe pas. »

de plus en plus nombreuses pour les faire entrer dans le giron de l'administration centrale.

A une période de centralisation administrative à outrance doit normalement succéder une ère de décentralisation administrative.

Cette volonté de renouveau se traduit par l'insertion dans l'article 108 de la Constitution d'une disposition prévoyant expressément la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales (art. 108, 3^o C). Des compétences actuellement assumées par l'Etat ou par des organismes centraux d'intérêt public le seront à l'avenir par les pouvoirs locaux (21).

Exauçant en cela le vœu du constituant, la loi du 26 juillet 1971 étend en son article 4, § 4, 1^o, l'application de ce procédé de décentralisation administrative aux agglomérations et fédérations de communes.

4. Maintien et assouplissement des limitations mises à l'autonomie locale

L'autonomie locale doit se concilier avec les intérêts supérieurs de la collectivité nationale.

La suprématie de la loi, expression de la souveraineté nationale, sur les actes tant individuels que réglementaires des pouvoirs locaux est consacrée et sanctionnée par la Constitution. Des censures sont prévues à cet effet qui sont exercées par les juridictions ordinaires et administratives d'une part, par l'autorité de tutelle d'autre part.

A cette dernière échoit un rôle plus étendu que celui consistant à assurer le seul respect de la légalité; le pouvoir lui revient également de censurer les actes des pouvoirs subordonnés qui sans pour autant violer la loi lui apparaissent cependant de nature à blesser l'intérêt général.

La revalorisation des institutions locales s'accompagne d'une réforme de la tutelle administrative, le but recherché étant de rendre celle-ci plus efficace, plus souple et plus rapide. La Constitution n'ambitionne point de réaliser elle-même cette réforme; elle se borne à en poser le premier jalon en conférant au législateur, lorsqu'il n'entend point exercer personnellement la tutelle, d'en confier

(21) Doc. Parl., Chambre, session 1969-1970 (S. E. 1968), rapport 10 n^o 20/1^o, p. 4. Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, rapport 583, p. 23 à 27.

l'exercice à d'autres autorités qu'au seul chef de l'Etat, comme c'était précédemment le cas (22).

La loi du 26 juillet 1971 s'engage résolument dans la voie de la réforme.

Quels que soient les procédés par lesquels elle s'exprime, la tutelle sur les agglomérations et les communes qui les composent est exercée par une seule et même autorité, le Roi.

C'est d'incarner le pouvoir central considéré comme étant seul capable de contrebalancer le pouvoir des grandes agglomérations qui lui vaut cette prérogative.

La même volonté de simplification se retrouve au niveau des fédérations et de leurs composantes. C'est la députation permanente qui, à l'exclusion de toute autre autorité, en ce donc compris le Roi, exerce ici le pouvoir de tutelle (23).

Une conséquence importante s'en suit, étant donné qu'en matière de tutelle une discrimination est établie entre communes selon qu'elles sont ou non groupées dans une agglomération ou fédération.

Il est du reste à cette discrimination d'autres manifestations que celle consistant, selon le cas, dans l'intervention d'une ou de plusieurs autorités de tutelle, ainsi le fait que, s'agissant des communes agglomérées ou fédérées, leurs décisions soumises à l'approbation sont exécutoires de plein droit si elles n'ont été improuvées par l'autorité de tutelle endéans le délai, normal ou prorogé, qui lui est assigné pour exercer son contrôle.

Cette dualité de régime est même, contre toute attente, appelée à subsister puisque aussi bien la possibilité existe pour les communes constituant des entités suffisantes de ne point être rattachées d'office à une fédération.

§ 3

L'uniformité réalisée entre les agglomérations et fédérations n'est toutefois pas absolue.

Des différences subsistent qui procèdent du souci d'éviter de donner aux grands centres urbains une extension démesurée qui, eu égard à la densité de leur population et à leur puissance économique, sociale et culturelle, serait susceptible de provoquer dans

(22) Doc. Parl., Chambre, session 1969-1970, rapport 10 (S. E. 1968), n° 21/10, p. 2 à 5. Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, rapport 583, p. 28 à 30.

(23) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 18.

un pays de la taille de la Belgique de dangereux déséquilibres sans pour autant sacrifier certaines réalités socio-économiques évidentes (24).

Elles se traduisent par la mise en place de fédérations périphériques regroupant les communes les plus proches de l'agglomération et dont le ressort territorial est, comme celui de l'agglomération, déterminé par voie de disposition législative.

Ainsi les communes périphériques sont-elles assurées de pouvoir bénéficier des avantages qui découlent de leur appartenance à des entités locales à ressort territorial élargi et dans le même temps protégées contre la force d'attraction qui émane de l'agglomération urbaine (25).

Les relations privilégiées qui unissent l'agglomération à sa périphérie ne doivent pas moins subsister, car il est des problèmes qui leur sont communs et appellent des solutions d'ensemble.

A ces fins, le constituant prévoit la création d'organes au sein desquels chaque agglomération peut se concerter avec ses fédérations périphériques en vue de l'examen de problèmes communs de caractère technique qui relèvent de leur compétence respective (art. 108*bis*, § 2).

C'est là une solution qui offre à ses yeux l'avantage de permettre les indispensables consultations et coordinations techniques sans pour autant incorporer ou même subordonner juridiquement la périphérie à l'agglomération (26).

§ 4

Loin d'être antinomiques, fusion et création d'agglomérations et de fédérations de communes se complètent harmonieusement. C'est qu'à l'intérieur même de l'agglomération ou de la fédération, des insuffisances dimensionnelles peuvent subsister auxquelles seule la fusion est à même de porter remède.

Qui plus est, si l'existence de problèmes spécifiques aux grands centres urbains appelle de toute nécessité la création de ces institutions nouvelles que sont les agglomérations et leurs fédérations périphériques, ailleurs la création de fédérations de communes ne s'impose pas avec cette même évidence.

(24) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 6.

(25) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 6 et 7; rapport 973/20, p. 3 et 4.

(26) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 6 et 7; rapport 973/20, p. 3 et 4.

C'est en ce sens que la constitution d'entités suffisantes peut y être pareillement atteinte par le recours au procédé de la fusion de communes (27).

C'est ainsi que dans le cadre de la procédure suivie en vue de la création de fédérations, le conseil communal de chaque commune concernée est appelé à se prononcer par voie d'avis sur celle des deux formules, fusion ou fédération, qui a ses préférences (art. 2, § 3 L., 26 juillet 1971).

C'est ainsi également que l'obligation faite au Roi de désigner, au plus tard le 1^{er} janvier 1976, la fédération à laquelle appartiennent les communes ne faisant point encore partie d'une agglomération ou fédération ne s'applique qu'à celles d'entre elles qui, même après fusion, ne constituent pas des entités suffisantes (art. 2, § 4 L., 26 juillet 1971).

§ 5

Par ailleurs, la réforme des institutions locales n'entend nullement faire table rase de la cellule communale qui demeure ce lieu privilégié de rencontre entre le citoyen et le pouvoir.

Groupées en agglomérations et fédérations dont elles constituent la base et le fondement territorial, les communes conservent leurs organes et leurs compétences propres pour tout ce qui est, ou plus exactement, demeure d'intérêt communal.

En outre, de se voir décharger sur les institutions nouvelles de tâches que leurs dimensions et leurs moyens limités les empêchent de remplir correctement doit leur valoir un regain de vitalité.

Entre la commune et les institutions nouvelles, c'est à une répartition des compétences qu'il est procédé (28).

§ 6

Pas plus qu'elle ne porte atteinte à l'existence des communes, la création d'institutions nouvelles ne supprime la faculté que

(27) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rapport 973/20, p. 7, 10, 12; Sénat, rapport 668, p. 5 et 6; Sénat, rapport 611, p. 7 et 8. La solution ainsi retenue est assurément plus souple que celle qui, préconisée par le gouvernement dans le projet de loi 868/1, visait à rattacher toute commune du royaume ne faisant point partie d'une aggl. à une fédération (art. 211, § 1) et excluait, par suite, toute possibilité de choix entre la fusion et la fédération.

(28) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 7 et rapport 973/20, p. 4.

l'article 108 de la Constitution tel que révisé le 24 août 1921, leur reconnaît le droit de s'entendre ou de s'associer pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt communal.

La répartition des compétences évoquée ci-dessus n'est toutefois pas sans affecter profondément la matière.

Et en effet, s'il demeure loisible aux communes agglomérées ou fédérées de conclure, dans les limites de leur compétence retenue, des accords d'association avec d'autres communes lors même que ces dernières ne feraient point partie du même ensemble territorial élargi, dans les matières transférées des communes aux institutions locales nouvelles et qui cessent par cela même d'être d'intérêt communal, la constitution d'intercommunale est désormais exclue — ceci en application du principe qui veut que si l'intercommunale peut faire plus grand que la commune, elle ne peut par contre faire autre chose qu'elle (29).

Il s'impose par ailleurs de régler le sort des intercommunales déjà constituées.

La loi du 26 juillet 1971 y pourvoit en substituant de plein droit l'agglomération ou la fédération aux communes qu'elles rassemblent dans les associations de communes dont l'objet social concerne les matières qui leur sont effectivement transférées (art. 60).

Simple dans son principe, la solution ainsi retenue donne naissance à des êtres juridiques difformes, telles la formation sous le couvert d'une intercommunale d'une interfédération de fait ou encore la coexistence au sein d'une même intercommunale de deux groupes de membres à intérêts distincts (30).

§ 7

A la faculté reconnue aux communes ou aux provinces de mettre certains de leurs objets en commun fait désormais écho la faculté qu'ont les fédérations de s'associer entre elles ou avec des agglomérations en vue de régler ou de gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence.

L'interfédération prend ainsi place aux côtés de l'intercommunale et de l'interprovinciale.

(29) Doc. Parl., Chambre, session 1969-1970, rapport 10 (S. E. 1968) n° 21/10, p. 10 et 11.

(30) Sur l'ensemble de la question, v. O. Coenen, « De intercommunale vereniging na de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de aggl. en de fed. van gemeenten » *T. B. P.*, 1971, p. 291 à 297.

A l'inverse de l'organe de concertation où siègent les représentants de l'agglomération et de ses fédérations périphériques, l'interfédération dispose, elle, d'un pouvoir de décision (31).

Section III : La création, l'organisation et la compétence des agglomérations et fédérations de communes

La loi du 26 juillet 1971 se donne pour objet de poser les règles essentielles qui régissent la formation des entités locales nouvelles, leur organisation et leur compétence, et se borne pour le surplus à charger le Roi de parachever son œuvre (32).

§ 1. *Etablissement*

La procédure conduisant à l'établissement des entités locales nouvelles n'est point uniforme.

Tandis que la création et la détermination du ressort territorial des agglomérations et de leurs fédérations périphériques s'opèrent par la procédure législative ordinaire, les communes intéressées n'étant appelées à intervenir que par voie d'avis (33), c'est selon une procédure accélérée directement inspirée de celle ayant déjà fait ses preuves en matière de fusion de communes que sont créées et constituées par définition de leur territoire les autres fédérations.

Une fois constituées, agglomérations et fédérations voient leur intégrité territoriale garantie par cela que si leur territoire est susceptible d'être modifié par une procédure empruntée elle aussi à la fusion de communes, ce ne peut être cependant que sur l'avis conforme des conseils de l'agglomération et des fédérations de communes concernées.

§ 2. *Attributions*

L'impérieuse nécessité de pourvoir à certains besoins des collectivités locales dans des ensembles territoriaux plus vastes conduit

(31) Doc. Parl., Sénat, session 1970-1971, rap. compl. 100, p. 3 à 5.

(32) V. art. 4, § 4, 6, 46, 48, § 3, 53, 55 et 80 L. 26 juillet 1971; Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rap. 973/20, p. 6 et 7.

(33) Une différence subsiste cependant, étant donné que la loi du 26 juillet 1971 crée elle-même, en les désignant nommément, les 5 aggl. du pays.

d'emblée le législateur à soustraire d'autorité toute une série de matières à l'action des communes pour les transférer aux agglomérations et fédérations.

Ces matières, qui cessent par cela même d'être d'intérêt communal, sont celles énumérées à l'article 4, § 2, de la loi.

Il y va de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'enlèvement et du traitement des immondices, du démergement, du transport rémunéré de personnes, de l'expansion économique, de la défense et de la protection de l'environnement, de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente.

La loi du 26 juillet 1971 se situe de la sorte très en deçà des aspirations du projet de loi 868/1 qui non seulement entendait conférer aux agglomérations et fédérations des attributions dites nouvelles parce que surgies du fait même de leur création, mais encore leur transférer dans pas moins de 17 matières des attributions jusqu'ores réservées aux communes (art. 5 et 6 du projet de loi 868/1).

En retrait par rapport au projet de loi 868/1, la loi du 26 juillet 1971 l'est aussi par cela qu'on n'y retrouve trace du pouvoir que s'y voyaient reconnaître les institutions locales nouvelles d'intervenir dans certains domaines en vue de combler certaines insuffisances avérées de la gestion communale (art. 7 du projet de loi 868/1).

A un organisme aussi affaibli, la loi du 26 juillet 1971 redonne des forces nouvelles.

Deux remèdes sont à cet effet préconisés.

Le premier consiste dans la faculté qu'ont les communes de transférer, cette fois spontanément, à l'agglomération ou à la fédérations qui les rassemblent, les attributions qui leur échoient en certaines matières économiques et sociales, celles mentionnées à l'article 4, § 3, de la loi (voirie d'agglomération ou de fédération, aéroports, marchés publics, abattoirs, parkings publics, tourisme, camping, fours crématoires, columbariums et organisation de services d'aide technique aux communes composantes).

D'emporter à titre définitif désaisissement dans le chef de toutes les communes agglomérées ou fédérées desdites attributions fait que ce transfert ne peut se réaliser que de leur accord unanime ou, à tout le moins, à la demande d'une majorité qualifiée, en l'occurrence la moitié au moins des communes abritant ensemble les deux tiers de la population.

Au surplus, pareil transfert ne s'opère que moyennant l'acceptation de l'agglomération ou de la fédération, le législateur ayant voulu éviter qu'elles ne soient amenées à recueillir contre leur gré une succession manifestement déficitaire (34).

L'autre remède est celui prescrit à l'article 4, § 4, de la loi. Aux termes de cet article, des attributions peuvent être dévolues aux institutions locales nouvelles par l'Etat ou par la Province dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration administratives. De même, des attributions peuvent également leur être dévolues à la demande d'une ou de plusieurs communes de leur ressort, agissant à titre individuel. En ce dernier cas, le conseil d'agglomération ou de fédération peut demander à ces communes une contribution aux dépenses résultant de cette dévolution pour l'agglomération ou la fédération (art. 52, L. 26 juillet 1971).

A ces fins, les institutions locales nouvelles disposent d'un pouvoir de décision qu'elles exercent, à l'entremise de leurs organes compétents, par la voie d'arrêtés et de règlements (art. 4, § 5, al. 1 & 2, L. 26 juillet 1971) (35).

L'agglomération ou la fédération se voient au surplus investies d'une mission générale qui est d'encourager sous toutes ses formes la coordination des activités des communes qui les composent, et notamment la coordination technique des services de police, et sont à cet effet habilitées à adresser des recommandations aux autorités communales, qui seront tenues de faire connaître dans le délai qui leur est assigné la suite qu'elles y auront réservée (art. 4, § 1 et § 5, al. 3 & 4, L. 26 juillet 1971) (36).

Dès ores, deux observations critiques sont à formuler, la première que pour ingénieuse qu'elle soit la formule consistant à confier aux communes composantes le soin d'alimenter l'agglomération ou la fédération en attributions supplémentaires tient de la gageure dans la mesure où c'est aux défenseurs irréductibles de l'autonomie communale qu'agglomérations et fédérations doivent d'avoir été amputées d'une grande partie des attributions qui, en toute logique, devaient leur revenir; la seconde, qu'à supposer même l'entreprise

(34) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rap. 973/20, p. 28 et 29.

(35) Aux termes de l'art. 45, § 1 de la loi, les régl. et arrêtés communaux ne peuvent être contraires à ceux de l'aggl. ou de la féd.

(36) Comme l'observe le C.E., S.L., ces recommandations ne doivent pas nécessairement avoir pour objet la coord. des activités des communes composantes mais peuvent de manière plus générale porter sur tout problème concernant l'aggl. ou la féd. (Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, 868/12, p. 2).

couronnée de succès, la rançon en sera une incroyable diversité de situations, chaque agglomération et fédération disposant, au gré de la volonté des communes composantes, d'attributions plus ou moins nombreuses, plus ou moins étendues (37).

§ 3. *Organes*

1. *Le conseil d'agglomération ou de fédération*

L'organe suprême du pouvoir est le conseil d'agglomération ou de fédération.

Ses membres, dont le nombre, fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, ne peut être inférieur à quinze ni supérieur à quatre-vingt-trois, sont élus directement par les électeurs communaux formant à cette fin un seul collège électoral par agglomération ou par fédération (art. 6 & 9, L. 26 juillet 1971).

Ces électeurs procèdent en même temps, soit tous les six ans, au renouvellement ordinaire des conseils communaux et des conseils d'agglomérations et de fédérations (art. 11, L. du 26 juillet 1971).

Comme en matière d'élections communales, c'est la députation permanente du conseil provincial qui statue, sous réserve d'appel auprès du C.E., sur la validité des élections et sur les pouvoirs des membres élus, titulaires et suppléants, art. 8, § 1, L. du 26 juillet 1971).

Une fois constitué, le conseil fonctionne selon les mêmes principes que ceux régissant le fonctionnement du conseil communal (art. 43, L. du 26 juillet 1971).

D'être l'émanation directe du corps électoral vaut au conseil d'être compétent pour régler tout ce qui, aux termes de la loi, entre dans les attributions de l'agglomération ou de la fédération (art. 35, § 1, de la loi du 26 juillet 1971).

Des compétences financières et fiscales lui reviennent. Ainsi est-ce lui qui, chaque année, fixe le budget des recettes et dépenses pour l'exercice suivant et arrête les comptes de l'exercice écoulé (art. 53, § 1, de L. du 26 juillet 1971) (38).

(37) V. dans le même sens, O. Coenen, « De rechtstoestand van de gemeente na de wet op de agglomeraties en federaties van gemeenten », *Rechts. Weekbl.*, 1972, col. 1.135 à 1.137.

(38) Les comptes de l'agglomération sont soumis à l'approbation du Roi, ceux de la féd. à celle de la D.P. (art. 53, § 3, al. 2).

C'est lui également qui, conformément aux articles 110 et 113 révisés de la Constitution, est seul compétent pour établir, modifier ou supprimer les impôts et redevances d'agglomération ou de fédération (art. 48, § 2 et § 4, L. du 26 juillet 1971) (39).

C'est lui encore qui contracte ou émet des emprunts pour compte de l'agglomération ou de la fédération (art. 50, § 2, L. du 26 juillet 1971) (40).

En matière patrimoniale, la compétence lui échoit d'exercer, en lieu et place des communes, la domanialité publique sur les biens meubles et immeubles indispensables à l'exercice des attributions transférées à l'agglomération ou à la fédération (art. 54, § 2, L. du 26 juillet 1971) (41). Le pouvoir lui revient de poursuivre, avec l'autorisation du Roi, des expropriations pour cause d'utilité publique (art. 54, § 1, Loi du 26 juillet 1971).

Le conseil est aussi le pouvoir organisateur des services, ce qui lui vaut notamment de pouvoir fixer, dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi, le cadre ainsi que les statuts administratifs et pécuniaires des agents de l'agglomération et de la fédération (art. 46, § 1, al. 3, L. du 26 juillet 1971) (42).

La gestion des polices est également l'affaire du conseil. Compétence lui est donnée d'arrêter les règlements de police de l'agglomération ou de la fédération (43) et d'ériger en contraventions les manquements qui y sont commis (art. 35, § 3 & 4). Ces règlements ne peuvent, comme il se doit, être contraires aux lois, aux décrets et aux règlements généraux et provinciaux.

2. *Le collège*

De même que le collège des bourgmestre et échevins est l'émanation du conseil communal, de même le collège d'agglomération ou de fédération émane-t-il du conseil d'agglomération ou de fédération. Il se compose d'un président et de membres choisis au

(39) Les délibérations du conseil en matière de taxes et de redevances sont soumises à l'approbation du Roi. Ce dernier peut déléguer ce pouvoir au gouverneur en ce qui concerne les taxes et redevances des féd. (art. 48, § 2).

(40) La délibération du conseil rendue en la matière est, ici aussi, soumise à l'approbation du Roi (art. 59, § 2, al. 2).

(41) V. aussi art. 4, § 3, 1^o.

(42) V. aussi art. 59.

(43) Y compris, le cas échéant, les règlements complémentaires ayant pour objet la police de la circulation routière sur la voirie d'aggl. ou de féd. dont question à l'art. 4, § 3, 1^o.

sein du conseil pour une durée qui est, elle aussi, de six ans. Leur nombre fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ne peut être inférieur à 3 ni supérieur à 9 (art. 36).

Hormis le président, les autres membres du collège sont désignés par les conseillers élus de chaque liste, dans l'ordre qu'ils déterminent, selon le système de la représentation proportionnelle, et investis dans leurs charges après avoir prêté serment entre les mains du président (art. 38).

Les incompatibilités applicables aux échevins sont rendues applicables aux membres du collège, en ce compris le président. Il s'y ajoute l'interdiction faite d'exercer concomitamment la charge de membre du collège et celle de bourgmestre ou d'échevin d'une des communes composantes (44).

Leur traitement est fixé par le conseil dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi. En cas de carence, ce dernier fixe d'autorité ce traitement et ordonne d'office l'inscription au budget des crédits nécessaires (art. 35, § 5).

A l'instar du bourgmestre et des échevins, le président et les autres membres du collège peuvent être suspendus ou révoqués pour des motifs qui ne peuvent être autres que disciplinaires. Le pouvoir disciplinaire est toutefois exercé ici par une même autorité, le Roi (art. 40).

Le fonctionnement de l'organe ainsi composé est, *mutatis mutandis*, régi par les mêmes principes que ceux réglant le fonctionnement du collège des bourgmestre et échevins (art. 43).

En tant qu'« exécutif », le collège est chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés généraux et provinciaux, aussi, et c'est là sa vocation naturelle, d'assurer la mise en œuvre des décisions du conseil à l'exclusion toutefois de celles qui, prises en matière de police, demeurent de la compétence exclusive des bourgmestres des communes agglomérées ou fédérées (art. 42 et 58).

Là ne se limite toutefois pas le rôle du collège. Organe exécutif, il est aussi un organe d'administration.

C'est à ce titre qu'il établit le projet de budget, gère les revenus, ordonnance les dépenses, surveille la comptabilité et au besoin règle les conditions des emprunts (art. 42 et 50, § 2).

(44) Sur les raisons d'être de cette interdiction et les assouplissements qui y ont été apportés, v. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet 973/1, p. 16 et 17.

Toujours au même titre, il est chargé de l'administration du patrimoine et des établissements, ainsi que de la conservation des droits de l'agglomération ou de la fédération, de la direction des services généraux et des régies et du personnel administratif qui en dépend, de la direction des travaux publics, de la délivrance des permis et autorisations et de l'exercice des actions en justice au nom de l'agglomération ou de la fédération (art. 42).

3. *Le président*

Réunis dans leur séance d'installation, les membres du conseil procèdent au scrutin secret et à la majorité absolue à l'élection de celui qui va cumuler la présidence du conseil et du collège (art. 37).

Ses fonctions de président comportent l'instruction préalable des affaires et la signature des règlements et de tous autres actes émanant du conseil ou du collège, des publications, actes publics et de la correspondance (art. 44).

Un rôle plus actif peut lui être confié. Il peut être chargé par l'une ou l'autre des assemblées dont il assume la présidence, lorsque délégation lui est donnée à cet effet, de l'exécution de certaines de leurs décisions (art. 44).

Cette compétence d'exécution ne va toutefois pas jusqu'à s'étendre à la matière de la police qui est, comme indiqué ci-dessus, l'affaire personnelle du bourgmestre.

Section IV : Les moyens d'action

§ 1. *Les fonctionnaires et le personnel administratif*

A l'instar des communes qui les composent, chaque agglomération ou fédération comprend un secrétaire, éventuellement un secrétaire adjoint, et un receveur, tous nommés par le conseil (art. 46, § 1).

Priorité est accordée pour la première nomination à ces grades aux secrétaires, secrétaires adjoints et receveurs communaux (art. 46, § 3).

En sus de ces fonctionnaires, les institutions locales nouvelles disposent d'un personnel administratif qui leur est propre et dont le conseil fixe, dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi, le cadre ainsi que les statuts administratifs et pécuniaires (art. 46).

Les agents des services communaux transférés à l'agglomération ou à la fédération sont repris d'office par elles. Ils y sont transférés dans leur grade ou un grade équivalent et en leur qualité (45) et conservent au moins la rétribution et l'ancienneté pécuniaire qu'ils avaient ou eussent autrement obtenus.

A la demande du conseil communal ou du conseil d'agglomération ou de fédération, le Ministre de l'Intérieur statue sur toute contestation quant aux conséquences de la reprise de ce personnel (art. 47, § 1). Comme le relève le Conseil d'Etat, Section Législation, ni le projet ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer la nature juridictionnelle ou non de la compétence du ministre (46).

Au surplus, les agents de certains services provinciaux ou de l'Etat pourront être à leur demande transférés à l'agglomération ou à la fédération dans leur grade ou un grade équivalent et en leur qualité. Les modalités et les conditions de ce transfert sont à déterminer par le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (art. 42, § 2).

§ 2. *Les ressources*

L'agglomération et la fédération sont investies par la Constitution du pouvoir de lever des impôts et des redevances.

En vue d'éviter une dangereuse escalade de la fiscalité locale, la loi du 26 juillet 1971 donne au Roi le pouvoir d'abroger, dans la mesure de l'allègement des charges assumées par les communes agglomérées ou fédérées, les règlements édictés par ces dernières en matière de taxes rémunératoires (art. 49).

En sus des ressources que leur procurent impôts et redevances, les agglomérations et fédérations peuvent recevoir des subventions, des donations et des legs, ainsi que contracter ou émettre des emprunts (art. 50).

En outre, dans la mesure où des attributions sont dévolues à l'agglomération ou à la fédération à la demande d'une ou plusieurs de leurs composantes, ces dernières peuvent être appelées à contribuer aux dépenses supplémentaires qui en résultent pour l'agglomération ou la fédération (art. 52).

(45) Sur cette dernière notion v. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, rap. 973/20, p. 44 et 45.

(46) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, 868/12, p. 8 et 9.

Enfin, en attendant la création au profit des agglomérations et fédérations d'un fonds des pouvoirs locaux, un crédit spécial annuel est prévu à leur intention au budget de l'Etat (art. 51).

§ 3. *Les biens*

L'agglomération ou la fédération exercent en lieu et place des communes la domanialité publique sur les biens meubles et immeubles indispensables à l'exercice des attributions qui leur sont transférées.

Lorsque ces biens appartiennent à une commune, la propriété en est transférée d'office à l'agglomération ou à la fédération.

Au cas où la commune et l'agglomération ou fédération ne parviennent pas à s'entendre sur le caractère indispensable ou sur les modalités de la reprise, le litige est tranché par le Roi après avis d'une commission consultative de nature quasi juridictionnelle (art. 54, § 2) (47).

L'agglomération et la fédération peuvent également poursuivre, avec l'autorisation du Roi, des expropriations pour cause d'utilité publique, ou acquérir des immeubles par le procédé plus souple de la cession amiable (art. 54, § 1).

CONCLUSIONS

Les lois des 23 et 26 juillet 1971 poursuivent par des voies différentes une même fin : « reconstituer, pour être informés dans les structures communales, des ensembles territoriaux mieux adaptés comme assises de pouvoirs ».

La loi du 23 juillet 1971 en améliorant sensiblement les avantages financiers et autres qui s'attachent à la fusion de communes est de nature à vaincre les réticences que le procédé a jusqu'ores suscitées de la part des communes et est, du même coup, susceptible d'apporter un remède efficace à la pléthore de petites communes.

Le jugement à porter sur la loi du 26 juillet 1971 est plus nuancé. C'est qu'à force de ménager les susceptibilités communales, la reconstruction annoncée prend des allures de replâtrage.

Le domaine réservé à l'action des agglomérations et fédérations s'est rétréci et voit son extension ultérieure dépendre de ceux-là

(47) V. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, Avis du C. E. 868/12, p. 14.

mêmes qui n'ont pu jusqu'à ce jour se résoudre à faire l'aveu de leur impuissance.

Des conflits d'attributions entre les agglomérations et fédérations et les communes qui les composent sont, de l'aveu même du législateur, inévitables sans cependant que rien ne soit fait en vue de les prévenir ou même, ceux-ci une fois nés, de les résoudre.

Qui plus est, alors que la sécurité juridique commandait que des institutions locales coulées sur le même moule juridique disposassent des mêmes attributions, la loi du 26 juillet 1971, par la faculté qu'elle reconnaît aux communes agglomérées ou fédérées de transférer, ensemble ou chacune pour sa part, certaines de leurs attributions à l'agglomération ou à la fédération, érige la diversité en règle générale.

Certes, l'espoir existe de voir une collaboration sincère et loyale s'instaurer entre l'agglomération et la fédération et les communes qui les composent, les craintes formulées ci-dessus s'avérant du même coup non fondées.

Si malgré tout cependant cet espoir devait être déçu, il y aurait à craindre que le législateur ne soit contraint de recourir à des mesures plus énergiques qui risquent fort, cette fois, de sonner définitivement le glas de l'autonomie communale.
