

# Avis du Conseil Central de l'Economie concernant l'émiettement des pouvoirs locaux

---

M. Eyskens, Premier Ministre, a posé au Conseil le 9 mars 1959, la question suivante :

« Quels sont les vœux des milieux économiques à propos d'une réforme de notre organisation des pouvoirs communaux et, notamment d'un regroupement des grandes agglomérations et des petites communes rurales ? »

Le Bureau du Conseil a confié l'étude de cette question à un groupe de travail composé comme suit :

MM. del Marmol, Eerdeken, Franck, Moreau R., Mulier, Piette, Polspoel, Steels, Van Hoorick, membres du Conseil ;

MM. Bultynck, Cazin, de Grunne, Fallon, Lebon, Maystadt, experts.

\*  
\*\*

Le groupe de travail s'est fixé pour objectif de :

1° rassembler les principales critiques adressées par les milieux économiques à l'égard de la structure communale de notre pays ;

2° formuler les desiderata d'ordre économique dont devrait tenir compte la réforme des pouvoirs communaux. Le groupe de travail s'est borné à cet égard à esquisser l'orientation générale d'une solution, considérant que la technique administrative proprement dite n'était pas de la compétence du Conseil central de l'Economie.

Les personnalités dont les noms suivent ont bien voulu introduire les débats sur les divers aspects du problème :

M. Lebon, ancien Président de l'Union des Villes et Communes belges sur les aspects généraux du problème ;

M. de Grunne, Directeur de l'Union des Villes et Communes belges sur les avantages économiques de la coordination des administrations communales

et les solutions de technique administrative possibles ;

M. Fallon, Directeur du Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries belges, sur la position des milieux industriels ;

M. Polspoel, Président de la Chambre des Métiers et Négoces de la province d'Anvers, sur la position des petites et moyennes entreprises du commerce et de l'industrie ;

M. Piette, Président de l'Alliance Agricole belge, sur la position des milieux agricoles et le problème des petites communes rurales.

Le groupe de travail a également pris connaissance d'une note de M. Bultynck, Conseiller fiscal de la Fédération des Industries belges, sur les répercussions économiques de la politique fiscale des communes sur les entreprises, d'un document de M. Maystadt sur la passation et l'exécution des marchés communaux, ainsi que d'un exposé de M. Roppe, Président de l'Economische Raad voor Vlaanderen, sur les communes limbourgeoises.

Les membres ont enfin assisté à la réunion générale d'information organisée par le Conseil central de l'Economie sur l'urbanisation de la région liégeoise et au cours de laquelle ont été entendus M. Tulippe, professeur à l'Université de Liège, M. Parent, Président du Conseil Technique de l'Urbanisme, et M. Bure, Directeur général de l'Administration de l'Urbanisme du Ministère des Travaux publics.

Le groupe de travail adresse au Conseil le projet d'avis suivant :

## Statistiques et comparaisons avec l'étranger.

Au 31 décembre 1958, il y avait en Belgique 2.663 communes, comptant en moyenne 3.409 habitants (1).

---

(1) Voir annexe I.

**Répartition des Communes et de la Population  
par catégories de communes  
classées d'après leur ordre d'importance  
(au 31 décembre 1958)**

Catégories	Répartition des communes		Répartition de la population	
	En chiffres absolus	en %	En chiffres absolus	en %
moins de 501 hab.	566	21,3	182.997	2,0
de 501 à 1.000 hab.	614	23,1	445.752	4,9
de 1.001 à 2.000 hab.	553	20,8	781.501	8,6
de 2.001 à 5.000 hab.	536	20,1	1.686.911	18,6
de 5.001 à 10.000 hab.	227	8,6	1.569.781	17,3
de 10.001 à 50.000 hab.	150	5,6	2.779.772	30,6
de 50.001 à 100.000 hab.	12	0,4	763.924	8,4
plus de 100.000 hab.	5	0,1	867.997	9,6
	<b>2.663</b>	<b>100,0</b>	<b>9.078.635</b>	<b>100,0</b>

Source : Conseil central de l'Economie.

Par rapport à d'autres pays, comme les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, l'Italie et la Yougoslavie, le nombre des communes de moins de 2.500 habitants est beaucoup plus élevé en Belgique.

En Suède, la réforme, qui date de 1952, a abouti par une décision du Parlement, à supprimer toutes les communes de moins de 2.500 habitants. De ce fait, le nombre de communes a été réduit des deux tiers.

En Norvège, une réforme similaire votée plus tard par le Parlement est en cours.

En Yougoslavie, trois quarts des petites communes ont été supprimées, en 1955, « ce qui a permis aux communes de devenir économiquement plus fortes et plus capables d'assurer les nombreuses tâches qui se posent devant elles ».

La Hollande compte 1.015 communes pour une population de 11.500.000 habitants, à comparer avec les 2.663 communes belges, pour une population de 9.000.000 habitants. La réduction du nombre de petites communes se poursuit. En Zélande, par exemple, dans les prochaines années, de nombreuses petites communes seront supprimées, sur les 101 communes, on en supprime 22.

Par contre, en France et en Allemagne occidentale, le nombre de communes est resté très grand. La France compte 37.000 communes dont plusieurs n'ont plus d'habitants du tout et d'autres qui ne comptent plus que quelques habitants. Ce nombre excessif de petites communes suscite les critiques et appelle la recherche d'une plus grande concentration.

Quant aux grandes agglomérations, la situation de la Belgique est sans doute unique au monde. Dans aucun autre pays, les grandes agglomérations ne comptent relativement autant de communes indépendantes et le pouvoir communal n'est nulle part aussi dispersé. Rappelons que l'agglomération bruxelloise compte 19 communes pour environ 1 million d'habitants, Liège 23 communes pour 434.000 habitants, Charleroi 22 communes pour 328.000 habitants, Gand 8 communes pour 245.000 habitants et Anvers 9 communes pour 564.000 habitants (1).

Il est intéressant de comparer la superficie et la population des grandes communes en Belgique et aux Pays-Bas :

	Habitants	Hectares
Amsterdam-ville . . . . .	872.000	14.530
Rotterdam-ville . . . . .	731.000	14.923
La Haye-ville . . . . .	606.000	6.502
Anvers-ville . . . . .	261.000	13.978
Anvers-agglomération . . . . .	564.000	21.998
Bruxelles-ville . . . . .	170.000	3.291
Bruxelles-agglomération . . . . .	1.000.000	18.487
Liège-ville . . . . .	156.000	2.269
Liège-agglomération . . . . .	434.000	15.249
Gand-ville . . . . .	160.000	3.777
Gand-agglomération . . . . .	245.000	9.075
Charleroi-ville . . . . .	26.000	366
Charleroi-agglomération . . . . .	328.000	17.308

Citons également à titre d'exemple la situation de Cologne qui a un rôle économique comparable à celui de Liège et qui s'étend sur 25.670 hectares. Les autres grandes villes allemandes se trouvent dans le même cas.

**1. Critiques relatives à l'émiettement des communes.**

Les milieux économiques expriment à l'égard de l'organisation actuelle des communes un certain nombre de doléances. Celles-ci sont basées essentiellement d'une part sur le fait qu'un trop grand nombre de communes sont de dimension tellement exiguë qu'une politique économique rationnelle y est rendue très difficile et d'autre part sur l'insuffisance générale de coordination des activités communales et de coopération entre les communes. Ces critiques sont particulièrement vives à l'égard des petites communes des régions rurales et de l'organisation des grandes agglomérations.

(1) Voir annexe I.

### A. Petites communes rurales.

Les communes rurales sont éparpillées en unités trop nombreuses et trop petites. Les déficiences suivantes, citées à titre exemplatif découlent de cette situation.

#### *Qualité de l'administration.*

La qualité de l'administration de ces communes se ressent notamment des difficultés de recruter des mandataires communaux compétents et d'obtenir en nombre suffisant un personnel administratif qualifié.

Plus particulièrement l'activité économique y est entravée par un manque de compréhension des problèmes économiques et du rôle que les communes peuvent jouer sur le plan économique et par une politique communale trop particulariste.

#### *Moyens financiers des communes.*

Les moyens financiers disponibles y sont la plupart du temps insuffisants pour financer les investissements et les services nécessaires, et leur utilisation se fait de façon si dispersée qu'elle perd de son efficacité. On constate, dans certains cas, une tendance exagérée à suppléer au manque de moyens financiers par des taxes communales frappant l'industrie et l'artisanat.

*Urbanisation.* — Absence de plans généraux d'aménagement. Manque de coordination dans l'élaboration de plans éventuels de communes contiguës.

— Localisation irrationnelle des exploitations industrielles, des quartiers résidentiels et de l'habitat.

*Travaux publics.* — Manque de possibilités en matière d'aménagement de voirie et entretien insuffisant des routes existantes. Anarchie dans l'aménagement de la voirie communale et d'intérêt intercommunal.

*Services administratifs, culturels, sociaux et d'hygiène.* — Equipement inadéquat des services administratifs. Insuffisance des services offerts à la population en matière de santé publique : système défectueux d'écoulement des eaux usées, lacunes dans les services d'enlèvement des immondices. Organisation rudimentaire de l'assistance publique et des œuvres parascolaires. Insuffisance de la vie culturelle.

*Industrie :* Absence de contact et de compréhension entre les milieux industriels et l'administration communale. Manque d'initiative en vue du développement d'industries existantes ou de la création de nouvelles entreprises. Absence de coopération entre des communes limitrophes en vue de favoriser l'industrialisation.

*Commerce et tourisme :* Valorisation imparfaite du domaine touristique.

Manque d'encouragement des manifestations culturelles et sportives résultant d'une pénurie de moyens.

*Agriculture :* Chemins de campagne insuffisants, mal entretenus.

### B. Grandes agglomérations.

De graves problèmes se posent également dans le cadre des grandes agglomérations par suite de l'insuffisance de la coordination et de la coopération entre les trop nombreuses communes indépendantes dont elles se composent.

#### *Déficiences fondamentales.*

Le particularisme local s'y manifeste également d'une façon excessive. Les administrations communales accordent trop peu d'attention à l'activité économique. Le fractionnement des moyens financiers freine les initiatives possibles et leur utilisation dans le cadre étroitement communal nuit au rendement des investissements.

On y souffre d'une répartition inégale dans la charge due à la prestation de certains services (notamment en matière culturelle et de santé), et dans une localisation irrationnelle de ceux-ci, parce que certaines administrations communales refusent d'intervenir dans le financement des charges y afférentes, que la population ne tient pas compte des frontières communales pour faire appel à ces services et que chaque commune veut sa politique propre et autonome.

On peut se plaindre de :

- l'absence d'une autorité à même d'avoir une vue d'ensemble des problèmes économiques et autres propres à l'ensemble de l'agglomération et disposant des pouvoirs de prendre des décisions globales pour toute l'agglomération ;
- du manque de contact et de compréhension entre les milieux économiques et les autorités locales des agglomérations ;

- de l'insuffisance de la coordination et de la coopération dans le domaine de l'urbanisation (plans généraux, établissement des industries, commerce, parkings, zones résidentielles, espaces verts, terrains de sport et plaines de jeu, etc.), dans le domaine de l'organisation de services d'utilité publique (eau, gaz, électricité, transports en commun), de services administratifs techniques (lutte contre l'incendie, police, réglementation de la circulation), de construction et d'équipement des rues, de services de santé publique (cliniques, cimetières, enlèvement et destruction des immondices), de services culturels (enseignement, théâtres, musées, organisation de spectacles publics);
- de l'éparpillement des commandes de fournitures;
- de la répartition inégale des charges fiscales grevant les entreprises.

## 2. Vœux des milieux économiques en matière de politique économique et d'organisation des services de communes.

La politique communale et le bon fonctionnement des administrations locales exercent une influence indirecte mais réelle sur la bonne marche de l'économie et sur la prospérité en général. Les conceptions jadis fort courantes à cet égard sont dépassées.

Il devient clair que la tâche des communes ne se borne plus aux domaines purement administratif, social, technique, culturel ou à l'établissement de certaines taxes, mais que dans l'intérêt de la population, les communes doivent se préoccuper des problèmes économiques et du développement des activités économiques.

La politique économique communale ne doit donc plus se limiter à construire de bonnes routes et à équiper des services d'utilité publique; mais comporte également l'organisation d'un bon enseignement axé sur les besoins économiques et une politique d'urbanisation visant notamment à la création ou la protection de zones industrielles, la protection de la santé publique par la création de zones vertes, etc., l'organisation de la vie culturelle et des loisirs. Tous ces facteurs, indirectement ou directement, contribuent à favoriser les activités économiques.

Les autorités communales peuvent même aller plus loin dans une politique économique, par la création de parcs industriels, la mise à la disposition des industries des terrains nécessaires pour leur développement, des exonérations fiscales, la fourniture de services à des taux avantageux (eau, énergie), la construction de bâtiments industriels ou artisanaux, etc.

C'est sur la base de ces considérations que le groupe de travail émet ci-dessous quelques vœux relatifs à la réforme de l'administration des communes. Il constate avec satisfaction qu'un certain nombre d'administrations communales partagent déjà ces conceptions et ne demandent pas mieux que de les mettre en pratique, si elles ne l'ont déjà fait en partie. Toutefois, jusqu'à présent, ces administrations communales ne constituent qu'une faible minorité et leurs bonnes intentions ne peuvent être mises à exécution par suite de la structure communale existante.

En conclusion, les milieux économiques formulent les vœux suivants applicables à toutes les communes.

- Les administrations communales devraient multiplier les contacts avec les milieux économiques.
- L'activité des administrations communales appartenant à une même agglomération ou une même région devrait être mieux coordonnée.
- L'organisation des finances communales devrait faire l'objet d'une réforme générale.
- La politique d'urbanisation devrait être conçue sur le plan de l'agglomération urbaine ou du groupe de communes, notamment à l'exemple de ce qui se fait dans l'agglomération anversoise.

## 3. Orientation des réformes administratives possibles.

La réalisation de ces vœux implique une série de réformes dont le caractère différera suivant qu'il s'agit des petites communes rurales ou des grandes agglomérations.

### A. Les petites communes rurales.

Le Conseil a été saisi de deux propositions tendant à modifier la structure existante.

La première, maximaliste, préconise la fusion des petites communes rurales en nouvelles unités ayant au moins 2.500 habitants.

La seconde, minimaliste, propose de maintenir les communes actuelles, mais d'étendre certaines possibilités offertes par la législation actuelle, telles que la nomination de fonctionnaires communs à plusieurs communes (par exemple secrétaire communal ou de l'Assistance publique, garde champêtre), la création de sociétés intercommunales (notamment dans le domaine de la santé publique et des travaux publics).

De plus, on a suggéré la nomination de commissaires de district disposant, sous la direction de commissaires d'arrondissement, d'une compétence de contrôle et de coordination des activités communales.

En faveur de la fusion, les arguments suivants ont été avancés :

1. Possibilité d'améliorer les services existants et de coordonner les initiatives et d'entreprendre de nouvelles initiatives (services sociaux, culturels, et d'hygiène, etc.);

2. Accroissement de la qualité et de la compétence du personnel ;

3. Répartition des charges sur une population plus large.

Contre la fusion, les arguments suivants ont été avancés :

1. La fusion porte atteinte à l'autonomie communale ;

2. La commune est une entité historique et sociologique ; elle n'a pas uniquement une justification économique et juridique ;

3. La population s'oppose généralement à la fusion ;

4. Dans les cas de fusion entre petites et grandes communes, la population des premières sera négligée dans le nouvel ensemble ;

5. Les grandes distances du centre administratif entravent la bonne administration.

Ces arguments ont suscité les réponses suivantes :

1. Il est exact que la fusion ne constitue pas une solution pour toutes les difficultés, mais elle crée incontestablement des possibilités permettant d'améliorer la situation dans la plupart des cas.

2. L'autonomie communale subsiste, mais dans un cadre plus large, elle est même accrue en raison de l'augmentation de la viabilité et de la vitalité de l'institution.

3. Il faut adopter l'institution communale aux exigences de l'évolution de notre temps.

4. S'il est exact que des propositions de fusion se heurtent à une opposition de la part de la population, c'est que cette dernière n'est pas suffisamment informée des exigences de l'intérêt général et de son intérêt propre. Les expériences faites dans ce domaine démontrent que les populations de communes fusionnées apprécient rapidement tous les avantages de la nouvelle situation.

5. L'argument de la plus grande distance entre les administrés et l'administration est pertinent surtout pour les régions à faible densité de population. Ce cas se présente plutôt rarement en Belgique. D'ailleurs une décentralisation de certains services communaux peut pallier cette insuffisance.

6. Une généralisation des sociétés intercommunal présente de sérieux inconvénients :

a) Les intercommunales sont indépendantes les unes des autres et deviennent en fait des organismes technocratiques sans contrôle suffisant des conseils communaux et menant chacun leur politique sans coordination mutuelle ;

b) l'affiliation ne peut être imposée et les petites communes ont d'ailleurs rarement pris des initiatives en cette matière.

7. Au sujet de la nomination de commissaires de district, il a été fait observer que ces fonctionnaires dépendaient de l'autorité centrale et que dès lors l'autonomie communale s'en trouvait sérieusement entamée. On créerait en outre de cette façon un échelon supplémentaire et inutile de nature à alourdir la tutelle des communes. Si on veut s'orienter dans ce sens, il faudrait s'orienter plutôt vers l'extension des pouvoirs du commissaire d'arrondissement.

Sur la base de toutes ces réflexions le Conseil adopte les conclusions suivantes :

1. Le Conseil est unanime à reconnaître que l'extension de la formule du personnel commun serait de nature à entraîner des économies en matière de frais administratifs et peut être recommandée à défaut d'une réforme plus fondamentale.

2. La situation de fait des petites communes rurales diffère à un tel point selon les cas qu'une solution uniforme n'est sans doute pas à recommander.

Pour autant que les données disponibles permettent de l'apprécier, il existe par exemple une différence fondamentale entre la situation des petites communes de la province du Luxembourg et du sud de la province de Namur (nombre réduit de communes par unité de superficie, distance relativement grande entre les groupes de population) et celle de la partie sud de la province du Limbourg (nombre important de communes par unité de superficie, distance assez réduite entre les groupes de population). Cette constatation semble indiquer notamment que pour la province du Luxembourg on devra chercher la solution plutôt dans la direction de la proposition minimaliste tandis que pour d'autres régions du pays, on devra peut-être s'orienter plutôt vers la fusion.

3. Toute décision en cette matière doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des situations concrètes. Dès lors une institution scientifique, une commission à créer ou un commissaire royal à désigner devraient être chargés de procéder rapidement à une enquête approfondie sur le fonctionnement des petites communes rurales de moins de 2.500 habitants (1.880 communes sur 2.663 se trouvent dans ce cas).

4. D'une façon générale, toute modification de la structure communale devra être précédée d'une large information de la population intéressée.

5. L'Etat pourrait, en attendant le résultat de l'enquête visée au 3 ci-dessus, stimuler la fusion des communes par l'octroi de certains avantages tels que subsides plus élevés pour certains travaux, dotation spéciale au fonds des communes, etc.

6. La création de sociétés intercommunales peut, sous les réserves émises plus haut, favoriser la coordination. Il y aurait cependant lieu de modifier la législation actuelle sur les sociétés intercommunales, notamment en vue d'assurer le contrôle par les conseils communaux qui en font partie ou au moins d'organiser une information adéquate, de garantir les droits des petites communes participantes et de pouvoir rendre obligatoire leur participation dans certains cas et sous certaines conditions.

## B. *Les communes composant les grandes agglomérations.*

On se trouve en présence de deux thèses générales, l'une préconisant le maintien de la situation actuelle, l'autre estimant nécessaire de modifier le statut actuel des communes intéressées.

### 1. *Maintien de la situation actuelle.*

Les défenseurs de cette thèse invoquent le respect de l'autonomie communale et des traditions établies. Les conférences de Bourgmestres telles qu'il en existe déjà actuellement à Bruxelles, Anvers, Liège et Charleroi sont à même de résoudre à l'amiable les problèmes exigeant une coordination entre les communes.

Les principales critiques émises à l'égard de la politique communale dans les grandes agglomérations proviennent de l'insuffisance des ressources financières qui entravent les nombreuses initiatives intéressantes que pourraient prendre les communes des agglomérations. Il suffirait de résoudre le problème financier pour aplanir les difficultés.

### 2. *Modification du statut des communes dans les grandes agglomérations.*

Les adversaires du statu quo répliquent que l'amélioration des ressources financières laisserait subsister la plupart des problèmes de coordination qui se posent sur le plan de la politique et de l'administration des diverses communes intéressées en fonction des besoins de l'ensemble de l'agglomération. Certes, les conférences des Bourgmestres ont permis de mener à bien certaines réalisations. Elles sont cependant peu fréquentes. L'expérience enseigne que cette procédure ne permet pas de résoudre les problèmes essentiels d'ordre technique, économique, culturel, social et administratif des grandes agglomérations. Cette procédure exige en effet l'accord unanime des communes intéressées. En outre, il n'existe pas d'administration permanente s'occupant de l'étude des problèmes se posant sur le plan de l'agglomération dans son ensemble. Pourtant, les grandes agglomérations comme telles sont devenues des entités sociologiques, économiques et techniques. En raison de l'évolution des idées et des possibilités techniques et économiques, il convient de rechercher des solutions adaptées au caractère propre et à la dimension de ces entités nouvelles.

L'autonomie communale ne peut d'ailleurs être maintenue que dans la mesure où les communes remplissent leur mission d'une manière adéquate. Sinon cette autonomie est battue en brèche par l'extension du pouvoir de droit ou de fait de l'État comme cela s'est produit dans un passé récent. Ce n'est qu'en adaptant la structure communale aux nécessités actuelles que l'autonomie communale pourra être sauvegardée dans les différents domaines relevant de l'autorité publique pour lesquels il convient de confier la gestion aux communes.

D'ailleurs les communes, pas plus que les autres organes publics, ne constituent une fin en soi. Leur existence ne se justifie qu'en fonction de leur contribution à satisfaire les besoins collectifs de la population. C'est en fonction de ces besoins collectifs que la structure communale doit être édifiée parce qu'il y a des services qui sont le mieux rendus par l'autorité locale. Cette autorité locale doit être conçue, sur le plan de l'agglomération à un niveau et avec des modalités différentes que pour les autres communes.

Le Conseil se prononce (à l'unanimité) en faveur de la seconde thèse.

Cette modification de la structure des communes peut cependant être effectuée selon plusieurs modalités. Le Conseil a examiné quatre solutions préconisées.

#### 1. Multiplication des sociétés intercommunales.

La création de nouvelles sociétés intercommunales peut apporter une solution dans certains cas déterminés. Cette formule permet en outre d'intéresser l'économie privée à l'exécution de certains services d'utilité publique, notamment par la création d'intercommunales mixtes.

Cependant, les nombreuses questions qui se posent dans les grandes agglomérations et que l'on a énumérées plus haut, ne peuvent être résolues par la multiplication du nombre des intercommunales. Les différentes sociétés intercommunales sont en fait indépendantes les unes des autres et n'ont chacune qu'un but limité et spécifique. De nombreuses questions, par contre sont très connexes et ont des influences mutuelles profondes. A maints égards, la gestion d'une grande agglomération constitue donc un tout et nécessite la création d'une

institution supervisant l'ensemble, capable de faire la synthèse nécessaire et disposant d'une autorité suffisante pour prendre les mesures obligatoires pour l'ensemble.

Il faut enfin souligner qu'en ce qui concerne la création de nouvelles sociétés intercommunales, les réserves faites ci-avant sont valables à l'égard du statut actuel de cette institution. La participation des communes ne peut être en effet rendue obligatoire et le contrôle exercé directement par les communes est insuffisant, à tel point que les communes ont abandonné en fait une partie de leur pouvoir.

#### 2. Création de nouvelles provinces.

Cette formule consiste à remplacer dans chaque grande agglomération les communes actuellement existantes par une institution, ayant le statut d'une province.

On peut objecter à cette solution que le statut provincial actuel ne permet pas de résoudre adéquatement les problèmes communaux qui se posent dans les grandes agglomérations. D'ailleurs le recours à la création de nouvelles provinces impliquerait une modification du statut provincial et la multiplication des provinces. Cette solution présenterait en outre la plupart des inconvénients résultant de la fusion pure et simple de toutes les communes appartenant à une agglomération.

#### 3. Fusion de toutes les communes appartenant à une agglomération.

Les expériences de l'étranger semblent indiquer que si une centralisation et une coordination poussées dans certains domaines est indispensable, il est non moins souhaitable de garder pour d'autres domaines une gestion décentralisée. Une grande administration centrale risque de courir le danger de glisser dans la technocratie et la bureaucratie et de gérer d'une manière quasi anonyme. Le caractère humain des relations entre l'autorité et les administrés risque ainsi d'être mis en péril.

Pour remédier à cette situation, on a tenté dans plusieurs villes constituant une unité administrative de mettre sur pied une certaine décentralisation, la gestion centralisée n'étant maintenue que pour les questions intéressant l'ensemble de l'agglomération.

#### 4. **Compétence à double étage, avec création d'un organisme supracommunal, coiffant les communes existantes.**

Dès lors, le Conseil estime souhaitable de trouver une solution susceptible d'atteindre en même temps les deux buts suivants :

1. La centralisation et la coordination indispensables pour certaines questions bien définies ayant principalement un caractère technique et intéressant l'ensemble de l'agglomération. Cette mission pourrait être confiée à un organisme supracommunal ;

2. Maintien de la gestion décentralisée au niveau des communes actuellement existantes, pour toutes les compétences non attribuées à l'organe supracommunal.

Le Conseil estime que l'organe supracommunal devrait avoir un pouvoir de décision dans les matières suivantes :

— Plan général d'urbanisme de l'agglomération, règlement général de bâtisse, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt intercommunal, certaines activités en matières culturelles : enseignement secondaire, opéras, théâtres, orchestres, musées, etc., organisation technique de la police et de la circulation, établissement de parkings intercommunaux, coordination des services d'incendie, enlèvement et destruction des immondices, localisation des cimetières.

Sous les réserves émises plus haut, l'organe supracommunal pourrait décider de confier certaines tâches à des sociétés intercommunales à buts spéciaux.

Une telle solution présenterait l'avantage de cumuler la plupart des avantages de la centralisation du point de vue technique et de la décentralisation du point de vue humain et d'éviter la plupart des inconvénients résultant de l'application de ces deux formules de gestion.

La satisfaction efficace de certains besoins collectifs de la population d'une grande agglomération, ainsi que la répartition équitable des charges demandent une gestion centralisée pour un territoire et une population de dimension adéquate, comme c'est généralement le cas pour les grandes agglomérations considérées dans leur ensemble.

D'un autre côté, il paraît souhaitable de sauvegarder la gestion décentralisée au niveau des com-

munes actuellement existantes pour les problèmes présentant des aspects plus politiques et plus humains. En outre, cette solution présente l'avantage d'entretenir le contact vivant entre l'autorité publique et les administrés. Le maintien des communes actuelles peut être de nature à diminuer sensiblement la résistance psychologique contre la réforme proposée.

### **Conclusions générales**

Dans la perspective d'une réforme nécessaire de l'organisation des pouvoirs communaux, le Conseil s'est laissé guider par trois principes fondamentaux :

1. Augmenter l'efficacité de l'organisation communale au point de vue de ses pouvoirs et responsabilités économiques ;

2. Réaliser une certaine centralisation indispensable dans les domaines techniques ;

3. Maintenir au maximum la décentralisation des pouvoirs communaux en ce qui concerne les rapports humains entre administrés et administrations.

Ce triple souci s'est traduit dans des conditions qui impliquent des réformes dont le caractère diffère selon qu'il s'agit de petites communes rurales ou de grandes agglomérations.

#### *A. — Réforme des petites communes rurales.*

Le Conseil est unanime à reconnaître qu'à défaut, et en attendant une réforme plus fondamentale, les possibilités offertes par la législation actuelle devraient être d'une application plus large. Il faudrait :

1. Etendre le système de la nomination d'agents communs à plusieurs communes ;

2. Utiliser plus largement le système des sociétés intercommunales en modifiant cependant la législation actuelle sur celles-ci et notamment en rendant obligatoire leur participation dans certains cas et sous certaines conditions.

Le Conseil estime au surplus que la fusion des petites communes rurales de moins de 2.500 habitants doit être réalisée après une enquête approfondie à effectuer sur le fonctionnement de ces communes, lorsque cette solution présente des avantages évidents, et en tenant compte de la structure de ces communes suivant les régions.



## B. — Réforme des grandes agglomérations.

Le Conseil est unanime à estimer nécessaire de modifier le statut actuel des communes situées dans les grandes agglomérations urbaines.

Parmi les solutions proposées, le Conseil s'est prononcé en faveur de la création d'un organisme supracommunal coiffant les communes existantes. Cette solution aurait pour avantage de permettre d'atteindre les deux buts suivants :

1. La centralisation et la coordination indispensables pour certaines questions bien définies ayant principalement un caractère technique et intéressant l'ensemble de l'agglomération ;

2. Le maintien de la gestion décentralisée au niveau des communes existantes pour toutes les compétences non attribuées à l'organe supracommunal et portant sur les relations humaines.

Le Conseil estime que cet organe supracommunal d'agglomération devrait avoir un pouvoir de décision dans les matières suivantes :

— Plan général d'urbanisme de l'agglomération, règlement général de bâtisse, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt communal, certaines activités en matières culturelles : enseignement secondaire, opéras, théâtres, orchestres, musées, etc. organisation technique de la police et de la circulation, établissement de parkings intercommunaux, coordination des services d'incendie, enlèvement et destruction des immondices, localisation des cimetières.

Le Conseil est d'avis qu'il n'entre pas dans sa compétence d'élaborer une proposition de réforme dans ses aspects juridiques et administratifs. A cet égard, le gouvernement dispose d'ailleurs d'avis autorisés élaborés par plusieurs institutions et notamment celui élaboré par l'Union des villes et communes belges.

Le Conseil se propose d'examiner les problèmes relatifs à la fiscalité communale dans le cadre de l'étude consacrée aux aspects essentiels économiques et sociaux de la fiscalité dans son ensemble.

## ANNEXE I

Groupes des Communes belges selon le nombre d'habitants au 31 décembre 1958

Habitants	Brabant	Fl. Occ.	Fl. Or.	Anvers	Limbourg	Hainaut	Namur	Liège	Luxemb.	Royaume	%
500	41	30	17	2	37	90	177	83	89	566	21,3
501- 1.000	60	33	57	5	53	113	103	104	86	614	23,1
1.001- 2.000	93	60	65	24	46	97	52	78	38	553	20,8
2.001- 5.000	94	72	98	55	40	73	25	62	17	536	20,1
5.001- 10.000	27	35	37	34	23	35	7	27	2	227	8,6
10.001- 50.000	24	21	22	24	7	35	2	14	1	150	5,6
50.001-100.000	7	2	—	3	—	—	—	—	—	12	0,4
+100.000	2	—	1	1	—	—	—	1	—	5	0,1
Nombre de communes Total	348	253	297	148	206	443	366	369	233	2.663	100,0
Nombre d'habitants de la commune moyenne :	5.566	4.155	4.247	9.481	2.693	2.882	1.008	2.733	932	3.409	

Répartition de la population par groupes de Communes au 31 décembre 1958

Habitants	Brabant	Fl. Occ.	Fl. Or.	Anvers	Limbourg	Hainaut	Namur	Liège	Luxemb.	Royaume	%
500	15.368	9.487	5.844	466	11.473	28.726	54.474	27.132	30.027	182.997	2,0
501- 1.000	44.439	25.368	44.146	3.792	38.919	82.266	71.906	75.906	59.897	445.752	4,9
1.001- 2.000	138.313	83.883	93.345	35.943	65.431	134.884	69.703	109.192	50.807	781.501	8,6
2.001- 5.000	300.702	231.795	309.990	183.199	118.334	223.338	75.773	192.623	51.156	1.686.911	18,6
5.001- 10.000	201.219	237.626	244.857	238.170	165.026	242.656	52.591	175.373	12.263	1.569.781	17,3
10.001- 50.000	469.938	355.850	402.589	501.240	155.613	564.682	45.190	271.553	13.117	2.779.772	30,6
50.001-100.000	478.007	107.188	—	178.729	—	—	—	—	—	763.924	8,4
+100.000	289.063	—	160.669	261.666	—	—	—	156.599	—	867.997	9,6
	1.937.049	1.051.197	1.261.440	1.403.205	554.796	1.276.552	368.750	1.008.378	217.268	9.078.635	100,0

Source : Conseil central de l'Economie.

## ANNEXE II

La composition des agglomérations bruxelloise, anversoise, liégeoise, gantoise et carolorégienne est établie notamment par l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 attribuant une allocation de foyer ou de résidence à certaines catégories de personnel rétribué par l'Etat (M.B. du 20/3/1950) et par l'arrêté royal du 22 décembre 1958, modifiant l'arrêté royal du 8 avril 1954 portant règlement général sur la police de la circulation routière (M.B. du 24/12/1958).

Nous donnons ci-après les communes reprises à l'arrêté du 22 décembre 1958 (1) (population de droit au 31 décembre 1958) ainsi que leur superficie.

Agglomération bruxelloise (19 communes)	Habitants	Hectares
Anderlecht . . . . .	93.243	1.778
Auderghem . . . . .	24.577	903
Berchem-Ste-Agathe . . . . .	14.238	295
Bruxelles . . . . .	170.568	3.291
Etterbeek . . . . .	51.845	316
Evere . . . . .	20.766	509
Forest . . . . .	50.282	624
Ganshoren . . . . .	13.203	241
Ixelles . . . . .	93.930	634
Jette-St-Pierre . . . . .	32.453	509
Koekelberg . . . . .	16.049	117
Molenbeek-St-Jean . . . . .	63.492	589
St-Gilles . . . . .	56.089	250
St-Josse-ten-Noode . . . . .	25.305	113
Schaerbeek . . . . .	118.495	815
Uccle . . . . .	69.126	2.291
Watermael-Boitsfort . . . . .	22.985	1.293
Woluwé-St-Lambert . . . . .	35.182	724
Woluwé-St-Pierre . . . . .	28.916	3.195
	<b>1.000.744</b>	<b>18.487</b>

L'arrondissement de Bruxelles compte 1.398.326 habitants.

Agglomération anversoise (9 communes)	Habitants	Hectares
Anvers . . . . .	261.666	13.978
Berchem . . . . .	47.548	579
Borgerhout . . . . .	50.645	391
Deurne . . . . .	64.406	1.310
Ekeren . . . . .	19.907	1.702
Hoboken . . . . .	30.305	1.068
Merxem . . . . .	33.674	829
Mortsel . . . . .	23.332	779
Wilrijk . . . . .	32.688	1.362
	<b>564.171</b>	<b>21.998</b>

L'arrondissement d'Anvers compte 849.432 habitants.

(1) L'arrêté du Régent du 16 mars 1950 comprend en plus : Zwijndrecht pour l'agglomération anversoise et les trois communes de Bouffloulx, Farciennes et Pironchamps pour l'agglomération de Charleroi.

Agglomération liégeoise (23 communes)	Habitants	Hectares
Angleur . . . . .	12.793	1.046
Ans . . . . .	16.836	677
Beyne-Heusay . . . . .	6.507	378
Bressoux . . . . .	15.184	197
Chênée . . . . .	11.814	426
Flémalle-Grande . . . . .	6.494	316
Flémalle-Haute . . . . .	7.289	405
Glain . . . . .	3.346	76
Grâce-Berleur . . . . .	8.878	470
Grivegnée . . . . .	22.482	475
Herstal . . . . .	29.658	1.370
Hollogne-aux-Pierres . . . . .	5.999	700
Jemeppe-sur-Meuse . . . . .	13.348	441
Jupille . . . . .	10.210	588
Liège . . . . .	156.599	2.269
Montegnée . . . . .	11.805	322
Ougrée . . . . .	21.263	1.215
Rocourt . . . . .	3.559	416
St-Nicolas . . . . .	9.409	257
Seraing . . . . .	42.155	2.234
Tilleur . . . . .	6.419	133
Vaux-sous-Chèvremont . . . . .	5.043	359
Vottem . . . . .	7.376	479
	<b>434.466</b>	<b>15.249</b>

L'arrondissement de Liège compte 607.117 habitants.

Agglomération gantoise (8 communes)	Habitants	Hectares
Gand . . . . .	160.669	3.777
Gentbrugge . . . . .	21.414	776
Ledeberg . . . . .	11.455	108
Mariakerke . . . . .	6.495	500
Merelbeke . . . . .	12.365	1.485
Mont-St-Amand . . . . .	23.726	601
St-Denis-Westrem . . . . .	3.852	624
Zwijnaarde . . . . .	5.188	1.204
	<b>245.164</b>	<b>9.075</b>

L'arrondissement de Gand compte 455.022 habitants.

Agglomération de Charleroi (22 communes)	Habitants	Hectares
Charleroi . . . . .	25.962	366
Châtelet . . . . .	15.528	1.142
Châtelineau . . . . .	20.699	756
Couillet . . . . .	14.375	501
Courcelles . . . . .	18.031	1.498
Dampremy . . . . .	10.945	278
Fontaine-L'Evêque . . . . .	8.859	1.144
Gilly . . . . .	25.116	730
Gosselies . . . . .	10.936	1.188
Jumet . . . . .	29.365	1.248
Lodelinsart . . . . .	11.097	296
Loverval . . . . .	1.523	424
Marchienne-au-Pont . . . . .	20.743	665
Marcinelle . . . . .	24.930	1.316
Monceau-sur-Sambre . . . . .	11.619	711
Montignies-le-Tilleul . . . . .	7.783	1.124
Montignies-sur-Sambre . . . . .	24.496	598
Mont-sur-Marchienne . . . . .	13.229	916
Ransart . . . . .	10.352	568
Roux . . . . .	10.478	576
Souvret . . . . .	4.952	371
Trazegnies . . . . .	6.989	892
	<b>328.007</b>	<b>17.308</b>

L'arrondissement de Charleroi compte 469.259 habitants.

