

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1980-1981

9 JULI 1981

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 26 juli 1971
houdende organisatie van de agglomeraties
en de federaties van gemeenten

(Ingediend door de heren Mangelschots
en Bob Cools)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

« De democratie is een eeuwig in twijfel trekken, een zoeken naar het betere, en bij dit zoeken en streven zijn er uiteraard verschillende wegen die tot dit doel leiden » (Franklin D. Roosevelt).

HOOFDSTUK I Groot-Antwerpen

De diepingrijpende en belangrijke structuurveranderingen die Antwerpen na de gemeenteverkiezingen van oktober 1982 zou moeten ondergaan, kunnen geen waarborgen bieden voor de grote eigentijdse bestuurlijke problemen van meer dan 500 000 inwoners, nl. rationeel beheer verzekeren en het bestuur dichter bij de bevolking brengen.

De regering Tindemans moet reeds bij de goedkeuring van het koninklijk besluit van 17 september 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, stevige vermoedens in die richting hebben gehad. Minister Michel meldde destijds in zijn verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 17 september 1975:

« Opdat deze diepingrijpende en belangrijke structuurverandering op het vlak van de bestuursinstellingen zonder ontreding zou kunnen verlopen werd voor een inwerkingtreding na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1982 geopteerd. Die termijn zal te baat genomen worden om de studie van het gewest verder te zetten en de meest passende formule te vinden. Dit is des te meer gerechtvaardigd omdat het hierbij om gemeenten met een zeer grote en dichte bevolking gaat ».

Chambre des Représentants

SESSION 1980-1981

9 JUILLET 1981

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 26 juillet 1971
organisant les agglomérations
et les fédérations de communes

(Déposée par MM. Mangelschots
et Bob Cools)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

« La démocratie est une remise en question perpétuelle, une quête du mieux, et il y a bien sûr, dans ces efforts et cette quête, différentes voies qui conduisent à ce but » (Franklin D. Roosevelt).

CHAPITRE I Le Grand Anvers

Les modifications profondes et importantes de ses structures que devrait subir la ville d'Anvers après les élections communales de 1982 n'apportent pas à sa population de plus de 500 000 habitants la garantie que les grands problèmes administratifs de notre époque seront résolus, à savoir: assurer une gestion rationnelle et rapprocher l'administration de la population.

Apparemment, le Gouvernement Tindemans a déjà eu de fortes présomptions en ce sens quand fut approuvé l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites. A l'époque, le Ministre Michel écrivit ce qui suit dans son rapport au Roi relatif à cet arrêté royal:

« Afin qu'une réforme de structure de cette envergure puisse se faire sans heurt au niveau des organes administratifs, il est proposé de ne la réaliser qu'à l'occasion des élections communales d'octobre 1982. Ce délai sera mis à profit pour approfondir l'étude de la région et mettre au point la formule la plus adéquate. Ceci est d'autant plus justifié que nous sommes en présence de communes dont la population est très nombreuse et très dense ».

Inderdaad, het gewoon naast elkaar zetten van de cijfers van de inwonersaantallen, van de begrotingen, van de uitgebouwde gemeentelijke structuren, zou iedereen die over een fusie van Antwerpen spreekt tot nadenken moeten brengen. Ieder die met problemen van het lokale bestuur vertrouwd is, zal zich rekenschap geven dat er een grens is die niet kan overschreden worden omwille van de bestuurlijke efficiëntie, van de financiële mogelijkheden en van de democratie.

Ziehier dan de cijfers:

Aantal inwoners (december 1980):

Antwerpen:	190 652
Deurne:	78 141
Berchem:	45 813
Borgerhout:	43 660
Wilrijk:	42 851
Merksem:	41 551
Hoboken:	34 761
Ekeren:	30 275
Totaal	507 704

In dit totaal van een half miljoen inwoners komen de randgemeenten met meer dan 300 000 tussen. Bij deze randgemeenten is er een die zeer groot is: Deurne, en 4 die meer dan 40 000 inwoners tellen, terwijl 40 000 reeds als het optimaal bevolkingscijfer wordt beschouwd voor het bestuur van een stedelijke gemeente. Elk van de randgemeenten overtreft in bevolkingscijfer de meeste Belgische gemeenten van na hun fusie.

Begrotingen (1981):

Uitgaven:

Antwerpen:	26 761 710 966
Deurne:	2 278 391 317
Berchem:	1 011 711 642
Borgerhout:	1 054 897 919
Wilrijk:	758 126 217
Merksem:	868 663 834
Hoboken:	840 815 000
Ekeren:	382 343 000
Totaal	33 956 659 895

Slechts drie gemeenten hebben een begrotingsoverschot. Dit begrotingsoverschot is zo miniem in vergelijking met het totale tekort dat er geen sprake kan zijn van compensatie: totaal tekort van Antwerpen + randgemeenten (begroting 81): -5 871 719 979 (waarin de boni reeds zijn opgenomen).

De fusie zal dus geen enkele oplossing brengen aan dit financieel probleem. Wel integendeel: de fusie zal het deficit nog vergroten: daarover wordt verder in deze memorie van toelichting uitgeweid.

Elk van deze randgemeenten beschikt over een uitgebouwde administratie en voorziet in de eigentijdse behoeften van haar bevolking. Ook hierover wordt verder uitgeweid in de onderhavige memorie.

Deze gegevens verklaren de hierboven aangehaalde passus van het verslag aan de Koning van Minister Michel over de redenen waarom de fusie van Antwerpen werd uitgesteld.

Het Rijk heeft evenwel geen initiatief genomen om de als noodzakelijk aangekondigde studie in te richten. Geen onderzoek, geen gesprek werd op gang gebracht. Aan de betrokken gemeentebesturen behoort geen macht om de « passende formule » tot stand te brengen daar zowel de Grondwet als de wet buiten hun bevoegdheid vallen. Eigenlijk hebben de gemeentebesturen van de Antwerpse agglomeratie zelfs niet de bevoegdheid de gewone fusie voor te bereiden daar zij geen beslissing kunnen treffen waardoor zij het volgend bestuur zouden binden en zij bovendien niet over de middelen beschikken om een infrastructuur op te bouwen op dewelke het volgend bestuur kan functioneren.

En effet, les chiffres de population, les montants budgétaires et l'ensemble des structures communales existantes devraient inciter à eux seuls à réfléchir tous ceux qui parlent de la fusion des communes anversoises. Celui qui connaît bien les problèmes de l'administration locale se rendra compte qu'il y a une limite qu'il ne faut pas franchir si l'on veut préserver l'efficacité administrative et les possibilités financières de l'entité ainsi que la démocratie.

Voici les chiffres:

Nombre d'habitants (décembre 1980):

Anvers:	190 652
Deurne:	78 141
Berchem:	45 813
Borgerhout:	43 660
Wilrijk:	42 851
Merksem:	41 551
Hoboken:	34 761
Ekeren:	30 275
Total:	507 704

Sur un total d'un demi-million d'habitants, plus de 300 000 sont domiciliés dans les communes périphériques. Une de ces communes est très grande (Deurne) et quatre comptent plus de 40 000 habitants, alors que ce chiffre est déjà considéré comme optimal pour l'administration d'une commune urbaine. Chacune des communes périphériques dépasse le chiffre de population de la plupart des communes belges issues de fusions.

Budgets (1981):

Dépenses:

Anvers:	26 761 710 966
Deurne:	2 278 391 317
Berchem:	1 011 711 642
Borgerhout:	1 054 897 919
Wilrijk:	758 126 217
Merksem:	868 663 834
Hoboken:	840 815 000
Ekeren:	382 343 000
Total:	33 956 659 895

Trois communes seulement présentent un excédent budgétaire, qui est d'ailleurs si minime par rapport au déficit global qu'il ne peut être question de compensation: déficit global de la ville d'Anvers et des communes périphériques (budget 1981): -5 871 719 979 (bonis y compris).

La fusion ne résoudra donc nullement ce problème financier. Au contraire, cette opération augmentera encore le déficit, ainsi que les présents développements le montreront plus loin en détail.

Chacune de ces communes périphériques dispose d'une administration bien structurée et pourvoit aux besoins actuels de sa population. Cet aspect sera aussi longuement développé dans la suite des présents développements.

Ces éléments justifient le passage précité du rapport au Roi de M. le Ministre Michel quant aux raisons qui ont amené le report de la réalisation de la fusion d'Anvers.

Toutefois, l'Etat n'a pris aucune initiative pour organiser l'étude pourtant annoncée comme indispensable. Aucune enquête, aucune négociation n'a été entamée. Les administrations communales concernées n'ont pas les pouvoirs requis pour mettre en œuvre la « formule adéquate », car ni la Constitution ni la loi ne sont de leur ressort. En fait, les administrations communales de l'agglomération anversoise ne sont même pas compétentes pour préparer la fusion ordinaire parce qu'elles ne peuvent prendre aucune décision liant la future administration et parce qu'au surplus elles ne disposent pas des moyens nécessaires pour édifier l'infrastructure qui pourrait servir de base à la future administration.

Nochtans zijn vele gegevens voorhanden om met kennis van zaken te oordelen en vast te stellen dat het inderdaad onverantwoord zou zijn om Antwerpen — en mogelijk andere te vormen grootstedelijke agglomeraties — in het keurslijf te drukken van de voor hen onaangepaste fusie. «Onaangepaste fusie» omdat zij niet beantwoordt aan de problematiek van de grote steden met hun behoeften aan supragemeentelijke technische voorzieningen en aan binnengemeentelijke mensgebonden diensten, noch aan het financieel probleem dat spruit uit de functie van regionaal centrum.

De gegevens om te oordelen zijn te vinden in de historiek waar reeds belangrijke debatten aan dit probleem werden gewijd, in verscheidene bestuurswetenschappelijke publikaties hierover, in de structuurhervormingen die in het buitenland werden doorgevoerd tijdens de laatste decennia, in de ontdekking die wij in ons land hebben opgedaan met de fusies en waaruit blijkt dat de fusie niet noodzakelijkerwijze leidt tot grotere bestuurskracht maar wel zeker kostenverhogend werkt.

Deze gegevens voorleggen is onze eerste bedoeling. Volledigheid is natuurlijk niet mogelijk. Onze belangrijkste bedoeling is te komen tot een positief voorstel dat rekening houdt met de realiteit en met de grondwettelijke en wettelijke context.

HOOFDSTUK II

Historiek

De bezorgdheid om een grotere dimensie en een beter gestructureerd impact aan het geheel van de Antwerpse agglomeratie te geven is niet nieuw.

1. Expansie Antwerpen.

Volgende grondgebiedswijzingen moeten voor Antwerpen worden genoteerd:

a) grenscorrecties:

- met Merksem (wet van 1 juli 1871);
- met Berchem (wet van 9 mei 1912);
- met Borgerhout (wet van 11 april 1928);

b) aanhechting van een gedeelte van Oosterweel (wetten van 2 juli 1887, 10 augustus 1903 en 26 mei 1914), van Hoboken (wetten van 14 april 1896, 14 maart 1900 en 22 juli 1930), van Merksem (wetten van 10 augustus 1903 en 22 maart 1929), van Wilrijk (wet van 9 mei 1912), van Ekeren (wetten van 26 mei 1914 en 22 maart 1929), van Burcht (wet van 19 maart 1923), van Zwijndrecht (wet van 19 maart 1923), van Hoevenen (wet van 22 maart 1929) en van Lillo (wet van 22 maart 1929);

c) aanhechting van de gemeenten Oosterweel, Oorderen en Wilmarsdonk (wet van 22 maart 1929) en van de gemeenten Berendrecht, Lillo en Zandvliet (wet van 22 maart 1958);

d) afscheiding van een gedeelte ten voordele van Merksem (wet van 10 april 1906) ⁽¹⁾.

Toch zijn er een hele reeks andere en betere oplossingen voor de problemen van de grote agglomeraties nagestreefd dan de aanhechting of samenvoeging.

2. Koninklijk Commissaris.

Reeds vóór de Tweede Wereldoorlog werd op 1 december 1936 bij koninklijk besluit Baron Holvoet, Gouverneur van de Provincie Antwerpen, aangesteld tot Koninklijk Commissaris met de opdracht «bij de regering een verslag in te dienen omtrent de vraagstukken van de grote stedelijke agglomeraties en de hervormingen aan te geven welke uit politiek en ad-

Beaucoup d'éléments cependant permettent de se faire une opinion en connaissance de cause et de constater qu'en effet il ne se justifierait nullement de contraindre Anvers — et éventuellement d'autres agglomérations urbaines encore — à une fusion inadéquate. Et «inadéquate», cette fusion l'est parce qu'elle ne rencontre ni les problèmes des grandes villes qui ont besoin d'équipements techniques couvrant plusieurs communes et de services communaux personnalisables, ni le problème financier qui découle de leur fonction de centre régional.

Ces éléments se retrouvent dans les débats importants consacrés à ce problème, dans le passé, dans diverses publications de sciences administratives, dans les réformes de structure réalisées à l'étranger au cours des dernières décennies et, enfin, dans l'expérience acquise dans notre pays en matière de fusions, laquelle démontre que ces fusions ne conduisent pas nécessairement à des entités communales disposant d'une meilleure structure administrative mais qu'elles provoquent très certainement une augmentation des dépenses.

Notre premier objectif est d'exposer ces éléments. La liste n'en sera évidemment pas exhaustive. Notre souci principal est de pouvoir soumettre une proposition positive qui tienne compte des réalités et du contexte constitutionnel et légal.

CHAPITRE II

Historique

Le souci de donner à l'ensemble de l'agglomération anversoise une dimension plus vaste et plus structurée n'est pas nouveau.

1. Expansion d'Anvers.

Il convient de signaler les modifications suivantes du territoire de la commune d'Anvers:

a) corrections des limites:

- avec Merksem (loi du 1^{er} juillet 1871);
- avec Berchem (loi du 9 mai 1912);
- avec Borgerhout (loi du 11 avril 1928);

b) annexion d'une partie d'Oosterweel (lois des 2 juillet 1887, 10 août 1903 et 26 mai 1914), de Hoboken (lois des 14 avril 1896, 14 mars 1900 et 22 juillet 1930), de Merksem (lois des 10 août 1903 et 22 mars 1929), de Wilrijk (loi du 9 mai 1912), d'Ekeren (lois des 26 mai 1914 et 22 mars 1929), de Burcht (loi du 19 mars 1923), de Zwijndrecht (loi du 19 mars 1923), de Hoevenen (loi du 22 mars 1929) et de Lillo (loi du 22 mars 1929);

c) annexion des communes d'Oosterweel, Oorderen et Wilmarsdonk (loi du 22 mars 1929) et des communes de Berendrecht, Lillo et Zandvliet (loi du 22 mars 1958);

d) cession d'une partie en faveur de Merksem (loi du 10 avril 1906) ⁽¹⁾.

Beaucoup d'autres solutions meilleures ont toutefois été envisagées pour les grandes agglomérations que l'annexion ou la fusion.

2. Commissaire royal.

Dès avant la Deuxième Guerre mondiale, le baron Holvoet, gouverneur de la province d'Anvers, a été nommé commissaire royal par arrêté royal du 1^{er} décembre 1936, avec la mission de «présenter au Gouvernement... un rapport examinant sous tous leurs aspects les problèmes que suscite l'existence des grandes agglomérations urbaines... et indiquant dans des

⁽¹⁾ Overgenomen uit A. Dewael, *Agglomeraties en federaties van gemeenten*, SOCEC 16, U.G.A., Heule, blz. 14.

⁽¹⁾ Repris de A. Dewael, *Agglomeraties en federaties van gemeenten*, SOCEC 16, U.G.A., Heule, p. 14.

ministratief, uit fiscaal en financieel oogpunt kunnen ingevoerd worden ».

Deze aanstelling gebeurde nadat de gouverneur bij de opening van de gewone zitting van de Provinciale Raad van Antwerpen op 1 oktober 1931 een zeer opgemerkte rede over de « Bestuurlijke Inrichting van de grote Agglomeraties » had gehouden.

Holvoet beëindigde zijn studie op 30 juli 1937. Zijn verslag is een ver doorgevoerde ontleding van de bestaande toestanden, zo in opzicht van de organisatie van de gemeentebesturen en diensten, de energiebedrijven, de urbanisatie, de financiën enz., als in verband met de wettelijke structuren, het voogdijbeheer — het geheel gestoffeerd met kaarten, grafieken en tabellen: een diagnose en een voorstel tot curatief ingrijpen.

De Koninklijke Commissaris verwierp in zijn voorstellen de opslorping van de randgemeenten en hij opteerde voor het tot stand brengen van metropolitaanse districten met een intercommunale raad, gekozen in tweede graad, bij wijze van delegatie gevormd uit de gemeenteraden, die voor elke gemeente zouden behouden blijven. Deze agglomeratieraad zou een zelfstandig bestaan leiden, beslissingen treffen in verband met zaken van intercommunaal belang en zijn beslissingen zouden bindend zijn voor de gemeenten, die zelfstandig zouden blijven en hun integrale bevoegdheid behouden voor zaken van niet-intercommunaal belang, en wie een recht van beroep op de Koning zou worden toegekend, mocht de gemeenteraad het niet eens zijn met een beslissing van de intercommunale raad.

De voogdij over al de gemeenten zou blijven wat ze is, met dien verstande dat de Gouverneur in de plaats zou treden van de Bestendige Deputatie.

De verslagen van de Koninklijke Commissaris bevatten ook een voorstel van kaderwet. Dit voorstel van kaderwet werd echter nooit omgezet in een regeringsinitiatief onder de vorm van een wetsontwerp, noch werd het overgenomen door het parlementaire initiatief als wetsvoorstel. Daarom vinden wij het nuttig en noodzakelijk dit voorstel van kaderwet hierbij te voegen.

2.1. Voorgestelde kaderwet.

KADERWET WAARDOOR DE OPRICHTING MOGELIJK GEMAAKT WORDT VAN INTERCOMMUNALE RADEN

Voorgestelde tekst:

Artikel 1.

«De Koning, na het advies van de belanghebbende gemeenten en van de bestendige deputatie te hebben ingewonnen, kan beslissen dat meerdere gemeenten deelmakende van dezelfde stedelijke agglomeratie, zullen onderworpen zijn aan het bijzonder regiem der metropolitaansche distrikten door deze wet ingericht.

Art. 2.

In de metropolitaansche distrikten bij koninklijk besluit opgericht wordt een intercommunale raad ingesteld bestaande uit afgevaardigden in hun midden gekozen door elk der gemeenteraden van het distrikt.

Het koninklijk besluit zal regelen:

- a) Het aantal leden van den intercommunalen raad door iedere gemeente te verkiezen in verhouding tot de bevolking;
- b) De inrichting hunner verkiezing volgens het beginsel der evenredige vertegenwoordiging

conclusions précises les réformes qui pourraient être introduites tant sous l'aspect politique et administratif que sous l'aspect fiscal et financier ».

Cette nomination eut lieu après que le gouverneur eut, lors de l'ouverture de la session ordinaire du Conseil provincial d'Anvers, le 1^{er} octobre 1931, prononcé un discours très remarqué sur « l'organisation administrative des grandes agglomérations ».

Holvoet termina sa mission le 30 juillet 1937. Son rapport présente un examen approfondi des situations existantes tant au niveau de l'organisation des administrations et des services communaux, des entreprises productrices d'énergie, de l'urbanisation, des finances, etc... qu'au niveau des structures légales, de la tutelle — le tout étoffé de cartes, de graphiques et de tableaux: un diagnostic et une proposition d'intervention curative.

Dans ses propositions le commissaire royal rejetait l'incorporation des communes périphériques et il préconisait la création de districts métropolitains avec un conseil intercommunal élu au second degré, formé par délégation entre les membres des conseils communaux, qui seraient maintenus pour chaque commune. Ce conseil d'agglomération mènerait une vie autonome, prendrait des décisions concernant les affaires d'intérêt intercommunal, et ses décisions seraient obligatoires pour les communes, qui resteraient indépendantes et garderaient leur compétence intégrale pour les affaires d'intérêt non intercommunal, et à qui un droit de recours auprès du Roi serait accordé dans le cas où le conseil communal ne marquerait pas son accord sur la décision du conseil intercommunal.

La tutelle de toutes les communes restait ce qu'elle est, entendu que le gouverneur se substituerait à la députation permanente.

Les rapports du commissaire royal comprennent aussi une proposition de loi-cadre. Cette proposition n'a cependant jamais abouti à une initiative gouvernementale sous forme d'un projet de loi, ni à une initiative parlementaire sous forme d'une proposition de loi. Nous estimons dès lors qu'il est utile et nécessaire d'insérer ici cette proposition de loi de cadre.

2.1. Proposition de loi de cadre.

LOI DE CADRE PERMETTANT LA CREATION DE CONSEILS INTERCOMMUNAUX

Texte proposé:

Article premier.

«Le Roi peut, après avoir pris l'avis des communes intéressées et de la députation permanente, décider que plusieurs communes faisant partie de la même agglomération urbaine, seront soumises au régime spécial des districts métropolitains organisé par la présente loi.

Art. 2.

Il est constitué dans les districts métropolitains créés par arrêté royal un conseil intercommunal formé de délégués élus dans leur sein par chacun des conseils communaux du district.

L'arrêté royal réglera:

- a) le nombre des membres du conseil intercommunal à élire par chaque commune proportionnellement à sa population;
- b) l'organisation de leur élection suivant le principe de la représentation proportionnelle;

c) De hernieuwing van den intercommunalen raad na elke gemeenteverkiezing; indien de nieuwe verkiezingen slechts in een of meerdere gemeenten plaats hebben, zijn slechts de afgevaardigden van die gemeenten aan vernieuwing onderworpen.

Art. 3.

De burgemeesters der gemeenten van het distrikt zetelen van rechtswege in den intercommunalen raad, maar zij hebben er slechts raadgevende stem indien zij niet als afgevaardigden werden verkozen.

Bij afwezigheid of beletsel worden zij vertegenwoordigd door den schepen die hen vervangt.

De leden van den intercommunalen raad houden op er deel van te maken indien zij de hoedanigheid verliezen volgens dewelke zij geroepen worden daarin zitting te nemen.

Art. 4.

De burgemeester van de gemeente die haar naam geeft aan het distrikt zit den intercommunalen raad voor.

Bij afwezigheid van den voorzitter, wordt het voorzitterschap van den intercommunalen raad waargenomen door den eerste in rang der aanwezige leden van het uitvoerend bureel, waarvan spraak in artikel 13.

De intercommunale raad benoemt een secretaris. Hij kan een ontvanger benoemen. De wettelijke beschikkingen aangaande de gemeentesecretarissen en -ontvangers zijn toepasselijk op den secretaris en den ontvanger door den intercommunalen raad benoemd.

Art. 5.

De raad vergadert ten stadhuize van de gemeente die haar naam geeft aan het distrikt. Hij vergadert telkenmale dat de zaken welke in zijn bevoegdheid vallen zulks vereischen. Hij wordt bijeengeroepen door den voorzitter.

Op verzoek van een derde der in dienst zijnde leden, is de voorzitter gehouden den raad bijeen te roepen op dag en uur die aangevraagd werden.

Art. 6.

De artikelen 63, 64, 65, alinea's 2 en 3, 66, 67, 68, 69, 72 en 73 der gemeentewet zijn toepasselijk op de vergaderingen en de beraadslagingen van den intercommunalen raad.

Zitpenningen kunnen, mits koninklijke goedkeuring, aan de leden van den intercommunalen raad toegekend worden.

Art. 7.

De vergaderingen van den intercommunalen raad zijn openbaar. Nochtans kunnen de 2/3 der aanwezige leden, om redenen van openbare orde of wegens ernstige bezwaren, beslissen dat de vergadering met gesloten deuren zal geschieden.

De openbaarheid is verboden in al de gevallen waar het over personen gaat. Zodra een dergelijke kwestie wordt opgeworpen doet de voorzitter dadelijk de deuren sluiten en de vergadering kan alleen dan weder in het openbaar gehouden worden wanneer de behandeling van deze kwestie is afgelopen.

Art. 8.

Telkenjare zal het uitvoerend bureel waarvan kwestie in artikel 13, in ene vergadering waartoe het publiek zal toegelaten worden, verslag uitbrengen over het bestuur en den toestand der zaken van het distrikt. Afschrift van dit verslag zal gezonden worden aan de Minister van Binnenlandsche Zaken, den Gouverneur der Provincie en aan de gemeenteraden van het distrikt.

c) le renouvellement du conseil intercommunal après chaque élection communale; si les élections nouvelles se limitent à une ou plusieurs communes, seuls les délégués de ces communes sont soumis à renouvellement.

Art. 3.

Les bourgmestres des communes du district siègent de plein droit dans le conseil intercommunal, mais ils n'y ont que voix consultative s'ils n'ont pas été élus comme délégués.

En cas d'absence ou d'empêchement, ils sont représentés par l'échevin qui les remplace.

Les membres du conseil intercommunal cessent de faire partie de celui-ci s'ils perdent la qualité en laquelle ils sont appelés à y siéger.

Art. 4.

Le bourgmestre de la commune qui donne son nom au district préside le conseil intercommunal.

En l'absence du président, le conseil intercommunal est présidé par le premier en rang des membres présents du bureau exécutif dont il sera question à l'article 13.

Le conseil intercommunal nomme un secrétaire. Il peut nommer un receveur. Les dispositions légales concernant les secrétaires et les receveurs communaux sont applicables au secrétaire et au receveur nommés par le conseil intercommunal.

Art. 5.

Le conseil siège à l'hôtel de ville de la commune qui donne son nom au district. Il s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions. Il est convoqué par le président.

Sur la demande d'un tiers des membres en fonction, le président est tenu de le convoquer aux jour et heure indiqués.

Art. 6.

Les articles 63, 64, 65, alinéas 2 et 3, 66, 67, 68, 69, 72 et 73 de la loi communale sont applicables aux réunions et délibérations du conseil intercommunal.

Des jetons de présence pourront, sous l'approbation du Roi, être accordés aux membres du conseil intercommunal.

Art. 7.

Les séances du conseil intercommunal sont publiques. Toutefois les 2/3 des membres présents pourront, pour des considérations d'ordre public, ou à cause d'inconvénients graves, décider que la séance sera tenue à huis-clos.

La publicité est interdite dans tous les cas où il s'agit de questions de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce le huis-clos et la séance ne peut être reprise en public que lorsque la discussion de cette question est terminée.

Art. 8.

Chaque année, le bureau exécutif dont il sera question à l'article 13, fera, dans une séance à laquelle le public sera admis, un rapport sur l'administration et la situation des affaires du district. Copie de ce rapport sera adressée au Ministre de l'Intérieur, au gouverneur de la province et aux conseils communaux du district.

Art. 9.

De intercommunale raad regelt de bestuurlijke zaken welke hem bij koninklijk besluit werden opgedragen; de Koning, vooraleer te beslissen dat een bestuurlijke zaak het district aanbelangt en er de behandeling van op te dragen aan den intercommunalen raad, wint het advies in van de gemeenten van het district en van de bestendige deputatie.

Art. 10.

Voor de zaken die in zijn bevoegdheid vallen, maakt de intercommunale raad de reglementen van inwendige orde en de plaatselijke politieverordeningen.

Deze reglementen en verordeningen mogen niet strijdig zijn met de wetten noch met de reglementen van algemeen of provinciaal bestuur.

De straffen voorgesteld door den intercommunalen raad mogen deze van enkele politie niet te boven gaan.

Art. 11.

De beraadslagingen van den intercommunalen raad over de zaken welke hem werden opgedragen zijn voor wat de goedkeuringen en vernietigingen betreft onderworpen aan dezelfde regelen als deze door de wet vastgesteld voor de beslissingen van de gemeenteraden.

Art. 12.

De beraadslagingen van den intercommunalen raad zijn verplichtend in al de gemeenten van het district.

Zij worden door den voorzitter ter kennis gebracht van ieder der gemeenteraden die gehouden zijn ze te boeken en in de begroting der gemeente als verplichte uitgaven in te schrijven de lasten voortspruitende uit de deelneming dezer gemeente aan de uitvoering ervan.

Het aandeel dat ten laste valt van elke gemeente wordt bepaald door den intercommunale raad; in geval van weigering of betwisting over de verhouding der te dragen lasten, wordt er door den Koning beslist.

Art. 13.

De uitvoering der beslissingen van den intercommunalen raad is toevertrouwd aan een uitvoerend bureel, voorgezeten door den burgemeester der gemeente die haar naam geeft aan het district. Zijn samenstelling wordt door de Koning geregeld.

De duurtijd van het mandaat der leden van het uitvoerend bureel is gelijk aan den duurtijd van het mandaat van afgevaardigde. De leden van het uitvoerend bureel houden op er deel van te maken zoo zij de hoedanigheid verliezen volgens dewelke zij geroepen werden er deel van te maken.

Het uitvoerend bureel zal de agenten wier medewerking het noodig acht benoemen; het kan ze schorsen en afstellen; het zal kandidaten voorstellen voor de ambten waarvan de benoeming aan den Koning behoort.

Het bureel kan in rechte optreden, zowel in hoedanigheid van aanlegger als van verweerder en overeenkomsten sluiten in naam van den intercommunalen raad, in uitvoering van dezes beslissingen.

Art. 14.

De intercommunalen raad stelt ieder jaar, op voorstel van het uitvoerend bureel, de begroting vast voor het volgend dienstjaar alsook de rekening van ontvangsten en uitgaven van het verlopen dienstjaar.

Art. 9.

Le conseil intercommunal règle les objets administratifs qu'un arrêté royal a placés dans ses attributions; le Roi, avant de décider qu'un objet administratif intéresse le district et d'en référer le règlement au conseil intercommunal, prend l'avis des communes du district et de la députation permanente.

Art. 10.

Dans le domaine de ses attributions le conseil intercommunal fait les règlements d'administration intérieure et les ordonnances de police locale.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Les peines statuées par le conseil intercommunal ne peuvent excéder celles de simple police.

Art. 11.

Les délibérations du conseil intercommunal sur les objets qui lui ont été attribués sont, quant aux approbations et annulations soumises aux mêmes règles que celles établies par la loi pour les délibérations des conseils communaux.

Art. 12.

Les délibérations du conseil intercommunal ont force obligatoire dans toutes les communes du district.

Elles sont notifiées par le président à chacun des conseils communaux, lesquels sont tenus de les entériner et de les porter au budget de la commune, comme dépenses obligatoires, les charges que comporte la participation de cette commune à leur exécution.

La participation incombant à chaque commune est déterminée par le conseil intercommunal; en cas de refus ou de désaccord sur la proportion des charges à supporter, il est statué par le Roi.

Art. 13.

L'exécution des délibérations du conseil intercommunal est confiée à un bureau exécutif, présidé par le bourgmestre de la commune qui donne son nom au district. Sa composition est fixée par le Roi.

La durée du mandat des membres du bureau exécutif est égale à la durée du mandat de délégué. Les membres du bureau exécutif cessent de faire partie de celui-ci s'ils perdent la qualité en laquelle ils ont été appelés à en faire partie.

Le bureau exécutif nommera les agents dont il jugera le concours nécessaire; il pourra les suspendre et les révoquer; il présentera les candidats aux fonctions dont la nomination appartient au Roi.

Le bureau pourra ester en justice, tant en demandant qu'en défendant, et conclure des conventions au nom du conseil intercommunal en exécution des délibérations de celui-ci.

Art. 14.

Le conseil intercommunal établit chaque année, sur la proposition du bureau exécutif, le budget du prochain exercice ainsi que le compte des recettes de l'exercice écoulé.

Art. 15.

Voor wat betreft de bestuurlijke zaken die te gelijk meerdere gemeenten van het distrikt aangaan, ter uitsluiting van alle andere gemeenten van de provincie, wordt de intercommunale raad in de plaats gesteld van de provinciale raad voor de machten aan dezen door art. 79 der provinciale wet verleend ⁽¹⁾.

De provinciale raad, in geval hij deze bepalingen toepast, wanneer het gaat over bestuurlijke zaken die te gelijk gemeenten van het distrikt en ander gemeenten der provincie aanbelangen, wint voorafgaandelijk het advies in van den intercommunale raad en daarenboven van de belanghebbende gemeenten. Het recht van beroep aan deze gemeenten toegekend kan in dezelfde voorwaarden uitgeoefend worden door den intercommunale raad. »

2.2. *Het C. Huysmansonderzoek.*

In het boek « Bijdragen tot het Camille Huysmansonderzoek », weet men te vertellen dat Camille Huysmans, die bij het verschijnen van het zogenaamde rapport Holvoet Burgemeester van Antwerpen was, heftig ten strijde trok tegen dit rapport. Volgens het geciteerde boek is het meer dan waarschijnlijk dat Camille Huysmans zich heeft laten leiden door stadszaken, waarbij hij bestendig in conflict was met de voogdij van Gouverneur Holvoet en met de Bestendige Deputatie. Wat er ook moge van zijn, feit is dat Camille Huysmans op latere datum het rapport Holvoet milder is gaan beoordelen. Op 13 november 1956 opende hij de zitting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met een toespraak over het vraagstuk van de agglomeraties. In de loop daarvan verklaarde hij: « Ik heb dit merkwaardig rapport ... nog eens doorbladerd en herlezen. En ik moet schuld bekennen. Het is veel beter dan ik vroeger heb gedacht ».

3. Duitse bezetting.

Onder de Duitse bezetting werd in januari 1942 (besluit van 15 september 1941) Groot-Antwerpen ingesteld (Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne, Hoboken, Merksem, Mortsels, Wilrijk en een deel van Ekeren).

Het was Stadtkommissar Dr. Delius die deze eenmaking doorvoerde. Zoals door een oorlogsschepen van Antwerpen werd gezegd « om een nationaal-socialistische politiek te voeren »; natuurlijk wars van democratie en liberalisme.

4. Na de bevrijding.

Bij de bevrijding werden de democratische regels in ere hersteld.

4.1. *Het besluit van 30 augustus 1944.*

Het besluit van de in Raad vergaderde Ministers van 30 augustus 1944 hield de regeling in van de modaliteiten volgens dewelke de overheden, de ambtenaren en de agenten van de gemeenten bedoeld bij de besluiten betreffende de grote agglomeraties, de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden zullen hernemen.

De voornaamste bepalingen waren de volgende:

- » In naam van het Belgische Volk;
- » Wij, Ministers in Raad vergaderd,
- » Gelet op artikel 82 van de Grondwet;
- » Gelet op het besluit van 28 mei 1940;

⁽¹⁾ Gebeurlijk te wijzigen als volgt:

Machten verleend bij art. 19 der wet van 1 maart 1922, volledig bij het koninklijk besluit van 14 april 1933 en besluitwet van 31 maart 1936 en door de art. 78bis en 79 der provinciale wet.

Art. 15.

En ce qui concerne les objets administratifs intéressant à la fois plusieurs communes du district, à l'exclusion de toutes autres communes de la province, le conseil intercommunal est substitué au conseil provincial dans les pouvoirs conférés à celui-ci par l'article 79 de la loi provinciale ⁽¹⁾.

Le conseil provincial en faisant application de ces dispositions, dans le cas où il s'agit d'objets administratifs intéressant à la fois des communes du district et d'autres communes de la province, prend l'avis préalable du conseil intercommunal, outre celui des communes intéressées. Le droit de recours reconnu à celles-ci peut être exercé dans les mêmes conditions par le conseil intercommunal. »

2.2. *L'étude de la vie et de l'œuvre de C. Huysmans.*

Dans l'étude consacrée à la vie et à l'œuvre de Camille Huysmans, un des auteurs rapporte que celui-ci, qui était bourgmestre d'Anvers au moment de la publication du rapport de M. Holvoet, a violemment réagi à ce document. L'auteur estime que C. Huysmans s'est plus que probablement laissé guider par le souci des intérêts communaux, ce qui n'allait pas sans provoquer des conflits permanents avec le gouverneur Holvoet ainsi qu'avec la députation permanente, étant donné la tutelle exercée par ceux-ci. Quoi qu'il en soit, il est un fait que plus tard M. Huysmans a porté un jugement plus indulgent sur le rapport Holvoet. Le 13 novembre 1956, ouvrant la session de la Chambre des Représentants par un discours consacré au problème des agglomérations, il déclara notamment: « J'ai parcouru une nouvelle fois et j'ai relu ... ce rapport remarquable. Je dois reconnaître que je me suis trompé. Ce rapport vaut beaucoup mieux que je n'avais pensé ».

3. L'occupation allemande.

En janvier 1942, sous l'occupation allemande, le Grand-Anvers a été créé (par arrêté du 15 septembre 1941, comprenant Anvers, Berchem, Borgerhout, Deurne, Hoboken, Mortsels, Wilrijk ainsi qu'une partie d'Ekeren).

C'est le Stadtkommissar Dr. Delius qui réalisa cette unification « afin de mener une politique national-socialiste », comme l'affirmait un échevin d'Anvers nommé pendant l'occupation. Cette unification n'avait évidemment rien à voir avec la démocratie ni avec les idées de liberté.

4. Après la libération.

À la libération, les règles démocratiques furent remises en honneur.

4.1. *Arrêté du 30 août 1944.*

L'arrêté du 30 août 1944 des Ministres réunis en Conseil réglait les modalités selon lesquelles les autorités, les fonctionnaires et les agents des communes visées par les arrêtés relatifs aux grandes agglomérations reprendraient l'exercice de leurs attributions légales.

Les dispositions essentielles en étaient les suivantes:

- » Au nom du peuple belge;
- » Nous, Ministres réunis en Conseil,
- » Vu l'article 82 de la Constitution;
- » Vu l'arrêté du 28 mai 1940;

⁽¹⁾ À modifier éventuellement comme suit:

Pouvoirs conférés par l'article 19 de la loi du 1^{er} mars 1922, complétée par l'arrêté royal du 14 avril 1933 et l'arrêté-loi du 31 mars 1936 et par les articles 78bis et 79 de la loi provinciale.

» Gelet op artikel 1, A, 3 van de besluitwet van 5 mei 1944 betreffende de besluiten genomen en de andere bestuursdaden verricht, tijdens de vijandelijke bezetting, door de secretarissen-generaal en door hen die dezer bevoegdheden hebben uitgeoefend, krachtens hetwelk nietig zijn de besluiten betreffende de grote agglomeraties;

» Gezien de noodzakelijkheid om, met toepassing van art. 4 van voornoemde besluitwet van 5 mei 1944, zekere overgangsmaatregelen te nemen ten einde den terugkeer tot de wettelijkheid op ordelijke wijze te verzekeren;

» HEBBEN BESLOTEN EN BESLUITEN

» Art. 1. — Hernemen de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden, overeenkomstig de hiernavermelde modaliteiten, de overheden, de ambtenaren en de agenten van de gemeenten waarvan de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen ontbonden werden of waarvan het grondgebied gewijzigd werd bij de besluiten van 15 september 1941, houdende oprichting van Groot Antwerpen en het uitvoeringsbesluit van 30 december 1941; van 15 mei 1942 houdende oprichting van Groot Gent en het aanvullend besluit van 24 november 1942; van 20 juni 1942 houdende oprichting van Groot La Louvière; van 15 juli 1942 houdende oprichting van Groot Charleroi; van 24 september 1942 houdende oprichting van Groot Brussel; van 10 oktober 1942 houdende oprichting van Groot Brugge; van 25 oktober 1942 houdende oprichting van Groot Luik, gewijzigd bij het besluit van 13 mei 1943.»

Artikel 2 voorzag in het oprichten van voorlopige comités, bij overgangsmaatregel.

» Art. 5. — Bij beslissingen genomen ten laatste binnen de twee maanden welke op de volkomen bevrijding van 's Lands grondgebied zullen volgen, zal het in art. 2 bedoeld voorlopig comité achtereenvolgens aan de gemeenteraden, colleges van burgemeester en schepenen, burgemeesters, commissies van openbaren onderstand, ambtenaren en agenten van de gemeenten waarvan het geheel of een gedeelte van het grondgebied bij een agglomeratie ingelijfd werd, de uitoefening van hun verschillende bevoegdheden overdragen.

» De gemeenteraden zullen door den burgemeester geraadpleegd worden nopens de overdracht van de uitoefening dezer bevoegdheden...

» Art. 8. — Binnen den in art. 5 voorzien termijn, zullen de gemeenteraden van de in artikel 1 bedoelde gemeenten hun met redenen omkleed advies uitbrengen over de regeling van de vraagstukken betreffende de grote agglomeraties.

» Art. 9. — De Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in werking treedt den dag waarop het in het Staatsblad is bekendgemaakt.

» Londen 30 augustus 1944.

» De Leden van den Raad van Ministers,

H. Pierlot
P.H. Spaak
Ant. Delfosse
E. De Schrijver
Gutt
A. De Vleeschauwer
A. Balthazar.

4.2. Beslissing randgemeenten

Naar aanleiding van dit besluit heeft elke randgemeente van Antwerpen volgende beslissing genomen:

» De Gemeenteraad,

» Gelet op het besluit van 30 augustus 1944, genomen te Londen door de in Raad vergaderde Ministers, houdende regeling van de modaliteiten volgens dewelke de overheden, de ambtenaren en de agenten van de gemeenten bedoeld bij de besluiten betreffende de groote agglomeraties de uitoefening van hunne wettelijke bevoegdheden zullen hernemen;

» Vu l'article 1^{er}, A, 3, de l'arrêté-loi du 5 mai 1944 relatif aux arrêtés pris et aux autres actes administratifs accomplis, durant l'occupation ennemie, par les secrétaires généraux et par ceux qui ont exercé leurs fonctions, en vertu duquel sont nuls les arrêtés relatifs aux grandes agglomérations;

» Vu la nécessité de prendre par application de l'article 4 du susdit arrêté-loi du 5 mai 1944 certaines mesures transitoires en vue d'assurer, de façon ordonnée, le retour à la légalité:

» AVONS ARRETE ET ARRETONS:

» Art. 1. — Reprennent l'exercice de leurs attributions légales, conformément aux modalités ci-après, les autorités, les fonctionnaires et les agents des communes dont le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins ont été dissous ou dont le territoire a été modifié par les arrêtés du 15 septembre 1941 créant le Grand Anvers et l'arrêté d'exécution du 30 décembre 1941; du 15 mai 1942 créant le Grand Gand et l'arrêté complémentaire du 24 novembre 1942; du 20 juin 1942 créant le Grand La Louvière; du 15 juillet 1942 créant le Grand Charleroi; du 24 septembre 1942 créant le Grand Bruxelles; du 10 octobre 1942 créant le Grand Bruges; du 25 octobre 1942 créant le Grand Liège, rectifié par l'arrêté du 13 mai 1943. »

L'article 2 prévoyait la création de comités provisoires à titre de mesure transitoire.

» Art. 5. — Par décisions prises au plus tard dans les deux mois qui suivront la libération totale du territoire national, le comité provisoire visé à l'article 2 transfère successivement aux conseils communaux, aux collèges des bourgmestre et échevins, aux bourgmestres, aux commissions d'assistance publique, aux fonctionnaires et agents des communes dont tout ou partie du territoire a été inclus dans l'agglomération, l'exercice de leurs diverses attributions.

» Les conseils communaux seront consultés par le bourgmestre quant au transfert de l'exercice des dites attributions...

» Art. 8. — Dans le délai prévu à l'article 5, les conseils communaux des communes visées à l'article 1^{er} exprimeront leur avis au sujet du règlement des problèmes concernant les grandes agglomérations.

» Art. 9. — Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur.

» Londres, le 30 août 1944.

» Les membres du Conseil des Ministres,

H. Pierlot
P.H. Spaak
Ant. Delfosse
E. De Schrijver
Gutt
A. De Vleeschauwer
A. Balthazar.

4.2. Délibération des communes périphériques.

A l'occasion de cet arrêté, chacune des communes périphériques d'Anvers a pris la délibération suivante:

« Le conseil communal,

» Vu l'arrêté du 30 août 1944 pris à Londres par les Ministres réunis en Conseil et réglant les modalités selon lesquelles les autorités, les fonctionnaires et les agents des communes visées par les arrêtés relatifs aux grandes agglomérations reprendront l'exercice de leurs attributions légales;

» Gelet op art. 5 van genoemd besluit;

» Gelet op art. 8 van genoemd besluit, luidend als volgt: «Binnen den in art. 5 voorzienen termijn, zullen de gemeenteraden van de in artikel 1 bedoelde gemeenten hun met redden omkleed advies uitbrengen over de regeling van de vraagstukken betreffende de groote agglomeraties »;

» Stelt vast: dat het probleem zich reeds lang stelt en op een oplossing wacht; dat om een goede oplossing te vinden het nodig is de opgaaf goed te formuleren.

» Inderdaad is het probleem der grote agglomeraties niet altijd vanwege invloedrijke personen met de nodige objectiviteit in pers en vergadering behandeld. Wanneer men zich afvraagt wat er juist aanleiding geeft tot het stellen van het probleem dan bemerkt men dat het bestuurlijk gemeentelijk orgaan, alhoewel zeer geschikt om gemeentelijke eigenheden te beheeren, niet meer het gepaste orgaan is om die elementen te besturen welke als het ware, door de economische evolutie, de uitsluitelijke gemeentelijke huishouding ontgroeid zijn en per agglomeratie leven...

» De vraag die zich voor de randgemeenten stelt is dus te weten welk Bestuurlijk-Politiek Orgaan het best past om die twee soorten elementen te beheeren, nl. deze die de gemeentelijke huishouding, voorwat het zelfstandig beheer betreft, ontgroeid zijn en deze die tot de gemeentelijke eigenheden behoren. De eenvoudige aanhechting tijdens de bezetting, was een teleurstelling voor de bevolking der randgemeenten. Het is daardoor praktisch bewezen dat met dien eenvoudigen vorm van aanhechting geen van beide bedoelde soorten elementen goed kunnen beheerd worden...

» Men kan de opgave formuleren: Centralisatie van gezag voor het beheeren der elementen die de gemeentelijke grenzen overschreden hebben door hun ontwikkeling, in dier voege, dat de betrokken gemeenten kunnen adviseren over de ontwerpen en daarbij, door het bestendig contact met de bevolking haar kritiek kan doen gelden wat de uitvoering betreft, zonder dat zij kunnen beletten dat aan grote problemen, die zich reeds lang stellen een gewenste oplossing gegeven wordt. Wat de gemeentelijke eigenheden betreft, deze blijven zelfstandig beheerd door de gemeentebesturen in den geest en naar den wens der bevolking van de respectievelijke stad en randgemeenten.

» Overwegende dat door de eenvoudige aansluiting der randgemeenten bij de stad Antwerpen geenszins een oplossing gegeven wordt aan de hoofdelementen die in de opgaaf voorkomen, dat integendeel zulke oplossing een negatie betekent van die hoofdelementen; dat daartegenover het ontwerp van den heer Baron Holvoet, Gouverneur van Antwerpen, opgemaakt in zijne hoedanigheid van Commissaris voor de Grote Stedelijke Agglomeraties, aan alle gestelde eisen beantwoordt en geenszins afbreuk doet aan den eerbied die een Havenstad als Antwerpen over de wereld moet genieten...

» Is van oordeel:

» 1. dat de haven een proleem is van national belang en de natie er de lasten van dient te dragen; dat het niet zou kunnen verrechtvaardigd worden de financieele tekorten te willen verhalen op de randgemeenten van Antwerpen...;

» 2. dat de ervaring heeft bewezen dat voor alles dient vermeden de wederinvoering van het systeem der eenvoudige opslorping der randgemeenten door de stad Antwerpen, onwettig toegepast tijdens de bezetting, wat algemene ontevredenheid heeft verwekt onder de bevolking der randgemeenten; dat er in 't algemeen belang dient voorkomen dat er getornd wordt aan de zelfstandigheid der randgemeenten;

» Vu l'article 5 dudit arrêté;

» Vu l'article 8 du même arrêté, libellé comme suit: « Dans le délai prévu à l'article 5, les conseils communaux des communes visées à l'article 1^{er} exprimeront leur avis motivé au sujet du règlement des problèmes concernant les grandes agglomérations »;

» Constate que ce problème se pose depuis longtemps et qu'il attend une solution; que, pour trouver une bonne solution, il convient de poser exactement le problème.

» Quand le problème des grandes agglomérations a été abordé dans la presse et les congrès par des personnes influentes, il n'a en effet pas toujours été traité avec l'objectivité requise. Lorsqu'on s'interroge sur la raison pour laquelle ce problème est posé, on observe que, bien qu'il convienne pour gérer des aspects spécifiquement communaux, l'organe administratif communal n'est plus approprié quand il s'agit de gérer les éléments qui, par suite de l'évolution économique, débordent désormais le cadre communal proprement dit et se situent au niveau de l'agglomération...

» La question qui se pose en ce qui concerne les communes périphériques est donc de savoir quel est l'organe administratif et politique le plus adéquat pour gérer ces deux sortes d'éléments, à savoir ceux qui débordent le cadre communal pour ce qui est de la gestion autonome et ceux qui sont spécifiquement communaux. Le rattachement pur et simple des communes périphériques au cours de l'occupation a déçu la population de ces communes. Cette expérience a prouvé concrètement que cette forme simple de rattachement ne permet de gérer convenablement aucune des deux sortes d'éléments visées...

» On peut formuler comme suit l'objectif à réaliser: il faut centraliser l'autorité en vue de la gestion des éléments qui, par suite de leur évolution, ont débordé le cadre communal, et ce de telle manière que les communes concernées puissent faire connaître leur avis sur les projets et qu'elles puissent, par un contact permanent avec la population, formuler leurs critiques quant à la mise en œuvre de ces projets, sans pouvoir cependant empêcher que les grands problèmes qui se posent de longue date reçoivent une solution souhaitée. Pour ce qui est des aspects spécifiquement communaux, ceux-ci continueront à être gérés de manière autonome par les administrations communales, dans l'esprit et suivant le vœu des populations respectives de la ville et des communes périphériques.

» Considérant que le rattachement pur et simple des communes périphériques à la ville d'Anvers ne répond pas aux impératifs fondamentaux qui viennent d'être énoncés et que cette solution constitue au contraire une négation de ces impératifs; qu'en revanche le projet élaboré par Monsieur le Baron Holvoet, Gouverneur de la Province d'Anvers, en sa qualité de Commissaire aux grandes Agglomérations urbaines satisfait à toutes les conditions posées et ne porte nullement atteinte au respect qu'un port tel qu'Anvers doit inspirer dans le monde...

» Estime:

» 1. que le port présente un intérêt national et que la Nation doit en supporter les charges; qu'il ne serait pas justifiable de vouloir faire compenser les déficits financiers par les communes périphériques anversoises...;

» 2. que l'expérience a prouvé qu'il fallait éviter par-dessus tout un retour au système de l'absorption pure et simple des communes périphériques par la ville d'Anvers, système qui a été appliqué illégalement pendant l'occupation et qui a suscité le mécontentement général de la population des communes périphériques; qu'il faut, dans l'intérêt général, éviter qu'il soit porté atteinte à l'autonomie des communes périphériques;

» 3. dat niets mag onverlet gelaten worden en het gepast is den Heer Gouverneur en de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Antwerpen beleefd doch dringend te verzoeken het Gemeentebestuur van de randgemeenten in zijn vraag te steunen bij den heer Minister van Binnenlandse Zaken, ten einde den wetgever er toe te bewegen aan het gestelde probleem van Groot-Antwerpen een oplossing te geven overeenkomstig het ontwerp opgemaakt door den heer Baron Holvoet in zijn hoedanigheid van Commissaris der Grote Stedelijke agglomeraties. »

Deze standpunten, en het verwerpen van een eenvoudige fusie komen later nog terug in verschillende verslagen, moties e.d.

4.3. Standpunt randgemeenten i.v.m. grote agglomeraties.

In een verslag van de heer Verbeeck, toen gemeentesecretaris van Hoboken, wordt het standpunt der randgemeenten inzake de grote agglomeraties officieel verwoord:

« 1. Twee standpunten zijn bekend gemaakt en we danken daarom de heren Oud-Gouverneur Baron Holvoet, Bijzondere Regeringscommissaris, met zijn prachtige studie en den heer Camiel Huysmans, Burgemeester van Antwerpen, met zijne brochure, die de voordracht bevat gegeven voor de Balie.

» Zij hebben de taak der randgemeenten vergemakkelijkt. De heer Baron Holvoet verdedigt de stelling, het probleem op te lossen door het laten voortbestaan der randgemeenten en het vormen van een Metropolitane Raad, waarin alle gemeenten zullen vertegenwoordigd zijn.

» De Heer Huysmans, Burgemeester, is voorstander van de gewone opslorping der randgemeenten door de stad Antwerpen.

» Alhoewel er nog andere oplossingen zijn, meent de Conferentie der randgemeenten hare keus te beperken tot deze twee vooropgestelde vormen.

» Het probleem stelt zich reeds lang en het zou zo spoedig mogelijk dienen opgelost.

» 1. Vaststelling

» Geestestoestand bij voorstanders der gewone aanhechting. Er dient vastgesteld dat het vermetel schijnt, in de ogen van de voorstanders der gewone aanhechting nog te durven spreken over een ander standpunt dan de gewone aanhechting der randgemeenten bij Antwerpen. Volgens dezen is dat de enige vorm waarvan sprake kan zijn om een doelmatige oplossing aan het probleem te geven.

» Eenzijdigheid bij voorstanders der gewone aanhechting.

» a) Mijn ervaring heeft me geleerd dat, om van de voorstanders der gewone aanhechting de aandacht te bekomen, het nodig is er op te wijzen dat, buiten de politieke mandatarissen en ambtenaren der randgemeenten, er groote persoonlijkheden en bevoegdheden zijn die de eer hebben met de gewone aanhechting niet akkoord te gaan, o.a.:

» Heer Sellier, sinds 25 jaar Burgemeester van Suresnes, Frankrijk, Professor in Urbanisatie aan de Universiteit van Parijs, gewezen Minister van Binnenlandse Zaken, meent dat het verkeerd is te grote steden te scheppen. Om de kernstad van Parijs, met zijn 3 miljoen inwoners, ordelijk en economisch te besturen, stelt hij voor de bestaande 20 arrondissementen te vervangen door 20 gemeenten met ieder een afzonderlijk, door het volk verkozen gemeentebestuur. Deze gemeenten zullen de plaatselijke zaken en een departementalen raad zal de elementen beheren die het gemeentelijk huishouden territoriaal ontgroeid zijn en per departement leven.

» b) Het oordeel van Prof. Dr. Van Poelje, Directeur-Generaal van het Onderwijs in Nederland, die medegewerkt heeft aan de vorming van Groot-Amsterdam, zegt het volgende:

» 3. que rien de ce qui peut être fait ne doit être négligé et qu'il convient que le Conseil invite poliment, mais instamment, Monsieur le Gouverneur et la Députation permanente du Conseil provincial d'Anvers d'appuyer sa demande auprès du Ministère de l'Intérieur, afin d'amener le législateur à donner au problème du Grand Anvers une solution qui soit conforme au projet élaboré par Monsieur le Baron Holvoet en sa qualité de Commissaire des Grandes Agglomérations urbaines. »

Ces points de vue, ainsi que le rejet d'une fusion pure et simple, se retrouveront encore dans des rapports, motions, etc.

4.3. Point de vue des communes périphériques concernant les grandes agglomérations.

Le point de vue des communes périphériques au sujet des grandes agglomérations est exposé officiellement dans un rapport de M. Verbeeck, à l'époque secrétaire communal de Hoboken:

« 1. Deux points de vue ont été formulés et nous remercions M. le Baron Holvoet, ancien gouverneur et commissaire spécial du gouvernement, pour son excellente étude, et M. Camiel Huysmans, bourgmestre d'Anvers, pour sa brochure qui contient le discours prononcé devant le Barreau.

» Ils ont facilité la tâche des communes périphériques. M. le baron Holvoet défend le point de vue selon lequel le problème sera résolu en laissant subsister les communes périphériques et en constituant un conseil métropolitain où toutes les communes seront représentées.

» M. le bourgmestre Huysmans est partisan de l'absorption pure et simple des communes périphériques par la ville d'Anvers.

» Quoiqu'il existe d'autres solutions, la Conférence des communes périphériques estime devoir limiter son choix à ces deux formules.

» Le problème se pose depuis longtemps déjà et il y a lieu d'y apporter une solution au plus tôt.

» 1. Constatation.

» Etat d'esprit chez les partisans du rattachement pur et simple. Il faut constater qu'il semble téméraire, aux yeux des partisans du rattachement pur et simple, d'oser parler encore d'une autre solution que celle du rattachement pur et simple des communes périphériques à la ville d'Anvers. Ils sont d'avis que c'est la seule solution qui soit de nature à apporter une solution efficace au problème.

» Exclusivisme des partisans du rattachement pur et simple.

» a) Mon expérience m'a appris que, pour obtenir l'attention des partisans du rattachement pur et simple, il est nécessaire de souligner que, hormis les mandataires politiques et les fonctionnaires des communes périphériques, il y a de hautes personnalités qui ont l'honneur de ne pas marquer leur accord sur le rattachement pur et simple, et notamment:

» M. Sellier, depuis 25 ans bourgmestre de Suresnes, en France, professeur d'urbanisme à l'Université de Paris, ancien Ministre de l'Intérieur, est d'avis qu'il est erroné de créer des villes trop grandes. Pour assurer la gestion administrative et économique de la ville de Paris, il propose le remplacement des 20 arrondissements existants par 20 communes disposant chacune d'un conseil communal autonome élu par le peuple. Ces communes géreront les affaires locales et un conseil départemental gèrera les éléments qui dépassent le cadre de la gestion communale et qui se situent au niveau départemental.

» b) Par ailleurs, le professeur Dr. Van Poelje, directeur général de l'enseignement aux Pays-Bas, qui a collaboré à la création du Grand Amsterdam, a émis l'avis suivant:

« Het vraagstuk van de beste bestuursinrichting van de grote stad, is dus dat van de symbiose tussen bureaucratie en democratie, d.w.z. dat zoveel mogelijk alles moet worden weggenomen wat een technisch onberispelijke werking van de diensten in de weg staat, en dat zoveel mogelijk alles moet worden gedaan, waardoor het onmiddellijk contact tussen burgerij en bestuur wordt versterkt. »

» Verder zegt hij: « Over het speciale Brusselse probleem, waar, door veel te lang uitgestelde assimilatie, de oude randgemeenten belangrijker zijn geworden dan de kern, heb ik geen oordeel ».

» Dat is dus het oordeel van een voorstander van de Grootstad. Wij zeggen: in 't Antwerpse eveneens, wel in mindere mate dan in 't Brusselse, is een te lang uitgestelde assimilatie een groot nadeel en hinder voor gewone aanhechting.

» Laat ons daarbij in aanmerking nemen dat, na de oprichting van Groot-Amsterdam in 1921, in 1926 de Amsterdamse Gemeenteraad het voorstel van de raadsleden Romme en ctn. aanvaard heeft om te onderzoeken hoe het contact tussen burgerij en bestuur duurzaam zou kunnen heringevoerd worden.

» Het oordeel van deze twee bevoegdheden bewijst dat het vanwege de Conferentie van Burgemeesters der randgemeenten niet zo vermetel is, er een andere mening te durven op na houden dan de voorstanders der gewone aanhechting der randgemeenten bij Antwerpen.

» 2. Onjuiste argumentatie.

» De voorstanders der gewone aanhechting steunen zich op onjuiste gegevens. Zij beweren dat de randgemeenten financieel parasiteren, in dier voege, dat zij minder belastingen betalen dan de inwoners der Stad Antwerpen... »

Dan volgen een reeks voorbeelden die het tegendeel bewijzen.

Het standpunt van de randgemeenten wordt als volgt vervolgd:

« Wat leren ons de getallen? »

» 1. Dat de opbrengst dezer belastingen één der voornaamste bronnen van inkomsten is;

» 2. Dat deze belastinginkomsten gebaseerd zijn op een belastingbasis die niet verandert door aanhechting der randgemeenten bij Antwerpen, en daardoor geen meerdere inkomsten worden geschapen.

» De financiële toestand der stad Antwerpen zou door de aanhechting verslecht en niet verbeterd worden, zoals men beweert.

» De uitgaven zouden meer stijgen dan de inkomsten.

» 3. De haven is een nationale instelling.

» — Het probleem der haven, dat vooral door de voorstanders der gewone aanhechting steeds als argument wordt gebruikt, dient insgelijks onder het oog genomen.

» — Nochtans moeten we zeggen dat, indien het niet rechtvaardig is dat de financiële lasten moeten gedragen worden door 275 000 inwoners der stad, die onrechtvaardig niet ophoudt door de lasten mede over een aantal inwoners der randgemeenten te verdelen.

» — Iedereen erkent dat de haven van Nationaal Belang is. Hoe is het dan te verrechtvaardigen dat een stadsbevolking, met of zonder deze der randgemeenten, er de ondraaglijke lasten van moet dragen...

» Le problème de la meilleure organisation administrative d'une métropole consiste donc à créer une symbiose entre bureaucratie et démocratie, c'est-à-dire qu'il convient d'écarter tout ce qui peut gêner un fonctionnement techniquement irréprochable des services et qu'il faut tout mettre en œuvre pour renforcer le contact entre la population et l'administration. »

» Et il ajoute: « Quant au problème spécifiquement bruxellois né d'une assimilation trop longtemps différée et qui a eu pour conséquence que les anciennes communes périphériques ont dépassé en importance la commune centrale, je n'ai pas d'opinion à formuler ».

» Tel est l'avis d'un partisan de la création de grandes villes. Et nous enchaînons: à Anvers également, quoique dans une mesure moindre qu'à Bruxelles, une assimilation trop longtemps différée constitue un inconvénient majeur et un handicap pour une annexion pure et simple.

» Souvenons-nous qu'après la création, en 1921, du Grand Amsterdam, le conseil communal d'Amsterdam a approuvé, en 1926, la proposition des conseillers communaux Romme et consorts demandent de rechercher les moyens de renouer d'une manière durable les contacts entre la population et l'administration.

» L'avis de ces deux spécialistes prouve que la Conférence des bourgmestres des communes périphériques n'adopte pas une position fort téméraire lorsqu'elle se permet de ne pas partager les vues des partisans d'une incorporation pure et simple des communes périphériques à la ville d'Anvers.

» 2. Arguments erronés.

» Les partisans du rattachement pur et simple se basent sur des éléments inexacts. Ils prétendent que les communes périphériques vivent financièrement en parasites, que leurs habitants paient moins d'impôts que ceux de la ville d'Anvers... ».

Suivent alors une série d'exemples tendant à démontrer le contraire.

La position des communes périphériques est complétée comme suit:

« Quelle conclusion tirer des chiffres? »

» 1. Que le produit des impôts constitue une des sources principales de revenus;

» 2. Que ces ressources fiscales sont fonction d'une assiette fiscale qui ne sera pas modifiée par l'incorporation des communes périphériques à Anvers et que, dès lors, il n'y aura pas de supplément de recettes.

» L'annexion aurait pour effet d'aggraver et non, comme on le prétend, d'améliorer la situation financière de la ville d'Anvers.

» Les dépenses augmenteraient davantage que les recettes.

» 3. Le port est une institution nationale.

» — Le problème du port, dont tirent surtout argument les partisans d'un rattachement pur et simple, doit également être examiné.

» — Nous devons cependant préciser que, s'il est injuste que les charges financières doivent être supportées par les 275 000 habitants de la ville, cette injustice ne disparaît pas si l'on répartit ces charges sur un certain nombre d'habitants des communes périphériques.

» — Tout le monde s'accorde pour reconnaître que le port d'Anvers présente un intérêt national. Comment peut-on dès lors justifier que la population d'une ville, avec ou sans celle des communes périphériques, doive en assumer la charge insoutenable...

» — Als besluit over die twee voornaamste argumenten, gebruikt door de voorstanders van de gewone aanhechting, kan men zeggen dat hunne gegevens onjuist zijn en de gewone aanhechting den financiëlen toestand der haven niet oplost, en zeker van aard is om den financiëlen toestand der stad nog te verslechteren in plaats van hem te verbeteren.

» Het is verkeerd te denken dat de slechte financiële toestand aanleiding geeft tot het stellen van het probleem der agglomeratie. Zo er geen financieel tekort moest zijn, dan zou het probleem zich toch nog stellen.

» 4. *Wat geeft aanleiding tot het stellen van het probleem der grote agglomeraties?*

» A. — De oorzaak opzoeken die het probleem opdringt, helpt ons bij het stellen van de opgaaf en het vinden van de juiste oplossing. Wat aanleiding geeft tot het stellen van het vraagstuk is de evolutie die heeft plaats gehad, en deze gaat voort, van de middelen waarvan de mensen zich bedienen om te werken en te leven, kortom om in de levensnoodwendigheden te voorzien.

» De elementen die deze evolutie ondergaan hebben, staan vooral in betrekking tot Water, Electriciteit, Gas, Urbanisatie, in zijn meeste uitgebreide vorm opgevat, Tramverkeer, Radiodistributie, enz....

» Deze elementen zijn de gemeente territoriaal ontgroeid, zij kunnen niet meer doelmatig per gemeente beheerd worden.

» Zij leven als het ware per agglomeratie en dat is het wat aanleiding heeft gegeven tot het stellen van het probleem ».

Dan worden een reeks voorbeelden gegeven die gaan van vetkaars, petroleumlamp tot electriciteit.

Het standpunt der randgemeenten vervolgt:

« De opgaaf die wij ons moeten stellen is dus de volgende:

» Welk Bestuurlijk-Politiek Orgaan past het best om die elementen te beheren; is het nodig dat dit orgaan ook de elementen beheert die plaatselijk per gemeente goed beheerd werden. »

Dan volgt een lange reeks buitenlandse voorbeelden waaruit volgend besluit wordt getrokken:

« B. — Wat stellen wij vast in het buitenland?

» Dat er buiten Amsterdam, Rotterdam en Rome, bijna nergens in West-Europa is toegepast de bestuursvorm der voorstanders van de eenvoudige opslorping der randgemeenten door de stad Antwerpen.

» — Dat wel met zekere verscheidenheid, maar overal bij de oprichting de bekommernis heeft voorgezeten, te eerbiedigen wat plaatselijk goed beheerd wordt en op dat terrein niet te centraliseren.

» — Dat in 't licht van de oplossingen gegeven aan de agglomeraties in het buitenland, het voorstel van den heer Baron Holvoet, Oud-Gouverneur-Commissaris voor de Grote Agglomeraties, het meest geschikt voorkomt om in België toegepast te worden, om een oplossing aan het gestelde vraagstuk te geven. »

« *Besluit.*

» De Conferentie der Burgemeesters der randgemeenten heeft geopteerd voor het voorstel van Oud-Gouverneur Baron Holvoet, omdat het als het beste voorkomt, om reden:

» — Pour conclure au sujet de ces deux arguments principaux que font valoir les partisans du rattachement pur et simple, on peut dire que les données sur lesquelles ils sont basés sont inexactes, que le rattachement pur et simple ne résoudra pas le problème financier du port et qu'il est certainement de nature à entraîner une détérioration plutôt qu'une amélioration de la situation financière de la ville.

» Il est faux de penser que c'est la dégradation des finances de la ville qui incite à poser le problème de l'agglomération. Le problème se poserait même en l'absence de déficit financier.

» 4. *Pourquoi le problème des grandes agglomérations est-il posé?*

» A. — La recherche du motif pour lequel le problème est posé nous aide à en préciser les données et à trouver la solution adéquate. Si le problème est posé, c'est en raison de l'évolution, toujours en cours, des moyens dont les gens se servent pour travailler et pour vivre, bref, pour subvenir à leurs besoins.

» Les éléments qui subissent cette évolution ont surtout trait à l'approvisionnement en eau, en électricité et en gaz, à l'urbanisme sous sa forme la plus large, aux services de tramway, à la radiodistribution, etc.

» Ces éléments dépassent les limites territoriales de la commune; ils ne peuvent plus être gérés efficacement dans le cadre d'une seule commune.

» Ils ont pour ainsi dire pris la dimension de l'agglomération, et c'est à cause de cette évolution que le problème est posé ».

A cet endroit, l'auteur cite une série d'exemples qui retracent l'évolution de la chandelle à l'ampoule électrique en passant par la lampe à pétrole.

Le rapport poursuit alors en ces termes:

« Les questions auxquelles nous devons nous efforcer de répondre sont donc les suivantes:

» Quel est l'organe administratif et politique qui convient le mieux pour gérer ces éléments? Est-il nécessaire que cet organe gère également les éléments dont la gestion a été bien assurée au niveau local par chaque commune? »

Vient ensuite une série d'exemples étrangers, dont l'auteur tire la conclusion suivante:

« B. — Que constate-t-on à l'étranger?

» — Que sauf à Amsterdam, Rotterdam et Rome, on n'a pratiquement nulle part en Europe adopté la forme administrative préconisée par les partisans d'une absorption pure et simple des communes périphériques par la ville d'Anvers.

» — Que partout, bien de manière diverse, le souci de respecter ce qui est bien géré sur le plan local de ne pas centraliser dans ce domaine a présidé la création des entités.

» — Qu'à la lumière des solutions données au problème des agglomérations à l'étranger, la proposition du baron Holvoet, ancien gouverneur et commissaire aux grandes agglomérations, apparaît comme la plus apte à être appliquée en Belgique afin de résoudre le problème posé. »

« *Conclusion.*

» La Conférence des bourgmestres des communes périphériques a opté pour la proposition du baron Holvoet, ancien gouverneur, qui lui est apparue comme la meilleure pour les raisons suivantes:

» 1. Aan de vraagstukken die territoriaal de gemeentelijke huishouding ontgroeid zijn, zal een vlugge en gepaste oplossing kunnen gegeven worden. Zo bijvoorbeeld aan deze van: urbanisatie - gas - electriciteit - water en al de punten die de Metropolitane Raad geheel of gedeeltelijk tot zich zal willen trekken.

» 2. Geen gemeente zal kunnen beletten dat de gestelde problemen een oplossing krijgen.

» 3. Elke gemeente zal medezeggenschap hebben om de beslissingen te nemen en zal er zijn bevolking rekenschap van moeten geven, wat het contact zal blijven verzekeren tussen bevolking en bureaucratie, door middel van gekozenen die ze kent, en de symbiose, t.t.z. het wederkerig heilzaam beïnvloeden van de bureaucratie en de democratie verzekert.

» 4. De elementen Burgerlijke Stand - Bevolking - Militie — Openbare werken, enz... die tot hertoe goed beheerd werden en als gemeentelijke eenheden kunnen genoemd worden, zullen door de plaatselijke overheden bestuurd blijven.

» 5. Er is geen bezwaar van rechterlijken of grondwettelijke aard, zoals de heer Baron Holvoet het aantoon, en we vertrouwen op zijn buitengewone, erkende bevoegdheid op dit stuk.

» 6. a) Er zal voorkomen worden dat steden zouden in 't leven geroepen worden met een stads-staat-karakter, wat wel zijn verrechtvaardiging vond in Rome.

» b) De geschiedschrijver Pirenne noemt de Staat België « een verzameling van gemeenten ». Zou het dan niet gevaarlijk zijn grootsteden te vormen?

» 7. De randgemeenten zijn niet negatief. Zij weten wat zij willen en drukken de hoop uit dat het project van Oud-Gouverneur Baron Holvoet zoo spoedig mogelijk moge gestemd worden, ten einde aan de gestelde problemen een gepaste oplossing te bezorgen in 't belang zowel van de stadsbevolking als van deze der randgemeenten. »

4.4. Latere studies.

Ook latere studies en rapporten verwerpen de fusie voor de grootsteden :

a) E. de Bethume (Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, januari en maart 1956) vat verscheidene voorstellen samen :

« Het belangrijkste voorstel is ongetwijfeld dat van Baron Holvoet, die een uitweg ziet in de oprichting van een metropolitaans district, met een intercommunale raad gekozen in de tweede graad. Al vroeger werd nagenoeg hetzelfde plan geschetst door Adolf Max in een wetsvoorstel betreffende de bestuursinrichting der Brusselse agglomeratie (*Parl. Stuk, Kamer*, 1921-1922, n° 66) ».

E. de Bethume schetst dan enkele nadelen van het voorstel van Baron Holvoet, vooral i.v.m. financiële kwesties, maar besluit :

« Toch is het voorstel van de heer Holvoet een goede poging geweest om een oplossing te vinden... ».

De auteur verwerpt de fusie en stelt volgende oplossing voor :

« Het bestaande politiek en administratief kader zou behouden worden, mits een belangrijke aanpassing door te voeren die zou gelegen zijn in de instelling van coördinatie-commissies, waarin slechts de bevoegde schepenen zouden zetelen. Op financieel gebied bijvoorbeeld zou in elke grote agglomeratie een commissie voor financiën bestaan, waarvan de schepenen van financiën van de onderscheiden gemeenten deel zou uitmaken. Deze schepenen zijn immers het best geplaatst om op het financiële vlak een coördinatie te bereiken. Zij

» 1. Les problèmes qui débordent territorialement les compétences des communes, trouveront une solution rapide et adéquate. Il en sera ainsi de l'urbanisme, du gaz, de l'électricité, de l'eau et de toutes les matières que le Conseil de la métropole souhaitera évoquer.

» 2. Aucune des communes ne pourra empêcher la solution des problèmes posés.

» 3. Chacune des communes participera à la prise des décisions et devra en rendre compte à la population; cette participation maintiendra le contact entre les services administratifs et la population grâce aux mandataires élus par celle-ci et assurera la symbiose, c'est-à-dire l'interaction bien-faisante des services et de la population.

» 4. Les services tels que l'état civil, la population, la milice, les travaux publics, etc. qui ont été parfaitement gérés jusqu'à présent et qui peuvent être considérés comme des spécificités communales, seront maintenus sous l'administration des autorités locales.

» 5. Il n'y a à cette solution aucune objection de caractère judiciaire ou constitutionnel, ainsi que l'a démontré le baron Holvoet. Nous faisons confiance à sa compétence reconnue et exceptionnelle.

» 6. a) Ainsi sera évitée la création de villes ayant le caractère des cités de l'antiquité et qui dans le cas de Rome par exemple pouvaient se justifier.

» L'historien Pirenne a qualifié la Belgique de « conglomérat de communes ». Ne serait-il pas dangereux de créer des métropoles?

» 7. L'attitude des communes périphériques n'est nullement négative. Elles savent ce qu'elles veulent en exprimant l'espoir que le projet du baron Holvoet, ancien gouverneur, sera adopté au plus tôt afin de donner une solution adéquate aux problèmes qui se posent dans l'intérêt tant de la population urbaine que de celle des communes périphériques. »

4.4. Etudes ultérieures.

Des études et rapports ultérieurs rejettent également le principe de la fusion pour les grandes agglomérations urbaines.

a) E. de Bethume (« Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen », janvier et mars 1956) résume diverses propositions :

« La proposition la plus importante est sans conteste celle du baron Holvoet, qui voit une solution dans la création d'un district métropolitain doté d'un conseil intercommunal élu au second degré. Un projet pratiquement identique avait déjà été conçu précédemment par Adolphe Max dans une proposition de loi réglant l'organisation administrative de l'agglomération bruxelloise (*Doc. parl., Chambre*, session 1921-1922, n° 66) ».

E. de Bethume relève ensuite quelques inconvénients de la proposition du baron Holvoet, surtout en ce qui concerne le volet financier, mais il conclut :

« La proposition de M. Holvoet n'en a pas moins constitué un bon essai de solution... ».

L'auteur rejette la fusion et propose la solution suivante :

« Le cadre politique et administratif existant serait maintenu, mais un aménagement important serait réalisé par la création de commissions de coordination dans lesquelles seuls les échevins compétents siègeraient. Dans le domaine financier, par exemple, il y aurait dans chaque grande agglomération une commission des finances dont les échevins des finances des différentes communes feraient partie. Ces échevins sont en effet les personnes les mieux placées pour coordonner les initiatives sur le plan financier. Ils connaissent les difficultés financières

kennen veel beter dan een regionale of intercommunale raad de financiële moeilijkheden van de stad en weten hoe lastig het soms is fiskale inkomsten te vinden. Hetzelfde zou kunnen gebeuren met de openbare werken, het onderwijs en andere belangrijke intercommunale aangelegenheden ».

b) *J. Bracops*, volksvertegenwoordiger en burgemeester van Anderlecht gaf tijdens een studiedag van de Vereniging van Oudstudenten van het Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen van Antwerpen op 5 mei 1956 zijn mening en verwees eveneens naar Baron Holvoet.

« Baron Holvoet, als besluit van zijn studie, stelde voor een naar de conclusies van de heer Adolf Max opgestelde kaderwet te doen stemmen. Zullen wij zover geraken? Ik weet het niet. In ieder geval, zou ik persoonlijk in het Parlement een voorstel in die zin eventueel steunen ».

c) *Werkroep Gruslin.*

Het probleem van de grote agglomeraties werd zeer grondig bestudeerd door de « Werkgroep Gruslin », waarvan in juni 1958 in het tijdschrift *De Gemeente* een volledig rapport met ontwerp werd gepubliceerd.

Als belangrijkste conclusie kan worden aangestipt:

« In elk geval moeten de huidige gemeenten behouden blijven. Behalve de heer Perin (toen substituut bij de Raad van State, gewezen adjunct-kabinetschef van de Minister van Binnenlandse Zaken) is iedereen (de heren Bassleer, toen burgemeester van Bressoux; Cudell, toen burgemeester van St.-Joost-ten-Node; Daenens, toen gemeentesecretaris van Ledeberg; Herremans, toen kabinetsattaché van de Minister van Binnenlandse Zaken; Leemans, toen schepen van Vorst; Lefèvre, toen hoofdingenieur-directeur bij het Ministerie van Openbare Werken; Mast, toen professor aan de Gentse Universiteit; Roberti de Winghe, toen vertegenwoordiger van de Belgische Automobielen Club; Jeunehomme, toen gemeentesecretaris van Flémalle-Haute; Jonnart, toen schepen van St.-Lambrechts-Woluwe; Van Walleghem, toen burgemeester van Couillet, en Meyers, toen schepen van Hasselt) tegenstander van de samensmelting der gemeenten... »

d) *Verschillende initiatieven.*

Daarna volgden de initiatieven elkaar op in versneld ritme. De « Ronde Tafelconferentie » (besluiten over de werkzaamheden van de commissie voor hervorming der instellingen - 26 januari 1965) stelde nog in voorzichtige bewoordingen dat het probleem der grote agglomeraties afzonderlijk moest worden onderzocht. De burgemeesters van de Brusselse agglomeratie werkten een ontwerp uit in 1967. De heer A. Demuyter (1967) en de heer H. Simonet (1968) legden wetsvoorstellen neer betreffende de Brusselse agglomeratie. Te Luik kwam in maart 1969 een driepartijenakkoord tot stand betreffende de politieke en administratieve organisatie van de Luikse agglomeratie. Te Brussel en te Charleroi werden, met instemming van de hoge overheid, voorlopige agglomeratieraden geïnstalleerd.

Al deze voorstellen en initiatieven hadden betrekking op de grote agglomeraties.

Geen enkel van de voorstellen ingediend tussen 1853 tot 1970 heeft tot dan enige kans gemaakt wet te worden. Daartoe was het verzet van de communalisten in het Parlement te intens. Baron Holvoet was zich hiervan zelf zo goed bewust dat hij zijn voorstel aanvulde met een ontwerp dat het cumulatie-verbod zou instellen tussen het parlementair mandaat en een gemeentelijk mandaat. Hij was er inderdaad van overtuigd dat elke fundamentele hervorming van de gemeentelijke instelling onmogelijk zou blijven zolang in het Parlement een belangrijke groep burgemeesters en schepenen zouden zetelen.

de la ville beaucoup mieux qu'un conseil régional ou intercommunal et ils savent combien il est parfois difficile de trouver des rentrées fiscales. La même formule pourrait être appliquée pour les travaux publics, l'enseignement et les autres matières intercommunales d'importance ».

b) Le 5 mai 1956, lors d'une journée d'étude organisée par l'Association des anciens étudiants du « Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen » d'Anvers (institut supérieur des sciences administratives), *J. Bracops*, député et bourgmestre d'Anderlecht, fit connaître son opinion en la matière et se référa également à la proposition du baron Holvoet:

« En conclusion de son étude, le baron Holvoet a proposé de faire voter une loi-cadre qui serait basée sur les éléments retenus par Adolphe Max. Y parviendrons-nous? En tout cas, j'appuierais personnellement une proposition en ce sens devant le Parlement ».

c) *Groupe de travail Gruslin.*

Le problème des grandes agglomérations a fait l'objet d'une étude approfondie du « groupe de travail Gruslin ». Celui-ci a publié un rapport complet sur ce sujet dans le numéro de juin 1958 de la revue « Le mouvement communal ».

La conclusion essentielle de cette étude peut être résumée comme suit:

« Toute solution doit tenir compte des communes existantes et les respecter. L'assemblée est opposée, sauf M. Perin (à l'époque substitut au Conseil d'Etat, ancien chef de cabinet-adjoint du Ministre de l'Intérieur) à la fusion des communes. Cette assemblée était composée de MM. Bassleer (à l'époque bourgmestre de Bressoux), Cudell (à l'époque bourgmestre de St-Josse-ten-Noode), Daenens (à l'époque secrétaire communal de Ledeberg), Herremans (à l'époque attaché au cabinet du Ministre de l'Intérieur), Leemans (à l'époque échevin de Forest), Lefèvre (à l'époque ingénieur en chef-directeur au Ministère des Travaux publics), Mast (à l'époque professeur à l'université de Gand), Roberti de Winghe (qui représentait à l'époque l'Automobile Club de Belgique), Jeunehomme (à l'époque secrétaire communal de Flémalle-Haute), Jonnart (à l'époque échevin de Woluwe-St-Lambert), Van Walleghem (à l'époque bourgmestre de Couillet) et Meyers (à l'époque échevin de Hasselt)... »

d) *Initiatives diverses.*

Ensuite, les initiatives se sont succédé à un rythme accéléré. La « Conférence de la table ronde » (conclusions des travaux de la commission pour la réforme des institutions, 26 janvier 1965) proposait encore en termes prudents d'examiner séparément le problème des grandes agglomérations. En 1967, les bourgmestres de l'agglomération bruxelloise élaboraient à leur tour un projet. MM. A. Demuyter (en 1967) et H. Simonet (en 1968) ont déposé des propositions de loi relatives à l'agglomération bruxelloise. En mars 1969 était conclu à Liège un accord tripartite relatif à l'organisation politique et administrative de l'agglomération liégeoise. Des conseils d'agglomération provisoires ont été installés à Bruxelles et à Charleroi, avec l'assentiment des autorités supérieures.

Toutes ces propositions et initiatives se rapportaient aux grandes agglomérations.

Aucune des propositions déposées entre 1853 et 1970 n'avait une chance d'aboutir. L'opposition des municipalistes au Parlement était trop grande. Le baron Holvoet lui-même en était tellement conscient qu'il avait complété sa proposition d'un projet interdisant le cumul d'un mandat parlementaire et un mandat communal. Il était, en effet, convaincu que toute réforme fondamentale de l'institution communale était exclue tant que siégerait au Parlement un groupe important de bourgmestres et d'échevins.

e) *Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.*

Op 10 oktober 1969 organiseerde de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten een zeer belangrijk congres dat was gewijd aan de problemen betreffende de oprichting van federaties van gemeenten en de organisatie van grote agglomeraties. In het verslag dat werd gepubliceerd in het tijdschrift «De Gemeente» van december 1969 lezen wij volgende besluiten:

«1. Drie van de theoretisch mogelijke oplossingen om het probleem (de grote agglomeraties) te beslechten sluiten wij uit, te weten: de annexatie, de fusie en de verplichte intercommunalisatie...

»2. Verder sluiten wij als oplossing ook de vrije intercommunalisatie uit...

»3. Wat daarom wordt voorgesteld, is de oprichting van een nieuwe coördinerende instelling, die een ruime beslissingsbevoegdheid zal toegemeten krijgen en die bevoegd zal zijn om de grote gemeenschappelijke belangen van een agglomeratie te verzorgen...»

Het colloquium besloot éénparig met volgende tekst: «De jaarlijkse en statutaire Algemene vergadering van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten... stelt vast... dat het dringend en onontbeerlijk is, teneinde een werkelijke autonomie van de gemeenten te vrijwaren en te bevorderen dat in België een nieuwe gedecentraliseerde en democratische instelling zou opgericht worden, die zich bij de betrokken bevolking zal bevinden en die ermee zal belast worden om in nauwe samenwerking met de gemeenten, die opdrachten van gemeenschappelijk belang op zich te nemen die de gemeenten omwille van hun onaangepaste afmetingen, niet meer op efficiënte wijze kunnen uitoefenen...».

De idee van de «grote agglomeraties en federaties van gemeenten» komt hier duidelijk naar voor.

5. De eenheidswet.

Omdat de gewone wetgeving — artikel 3 van de Grondwet en artikel 83 van de provinciewet — het bijna onmogelijk maakt om wijzigingen te brengen aan de gemeentegrenzen, werd een buitengewone wetgeving uitgewerkt.

De wet van 14 februari 1961 (art. 91-95) richt een versnelde procedure in die het de Koning mogelijk maakt onder voorbehoud van de bekrachtiging door de wetgevende macht, de gemeentegrenzen te wijzigen en samenvoegingen door te voeren.

De verrichtingen moeten verantwoord zijn door overwegingen van geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele aard. Politieke overwegingen moeten geweerd worden hoewel deze in de praktijk dikwijls beslissend zijn. Zo werden verschillende verantwoorde samenvoegingen niet doorgevoerd wegens politieke tussenkomsten en minder verantwoorde fusies werden politiek geëist en daardoor wel doorgevoerd.

Deze politieke overwegingen zullen bij de latere fusies een zeer grote, zoniet overwegende rol spelen.

De wet van 14 februari 1961 is niet van toepassing op de gemeenten die deel uitmaken van de agglomeraties Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi.

In een artikel in «De Gemeentegids» UGA, februari 1962 wordt de toestand zeer duidelijk weergegeven:

«Een der titels van de eenheidswet die in het Parlement om zo te zeggen tot geen kritiek aanleiding heeft gegeven, is stellig het hoofdstuk der eenheidswet dat handelt over de wijziging der gemeentelijke grenzen.

e) *Union des villes et des communes belges.*

Le 10 octobre 1969 l'Union des villes et communes belges a organisé un très important congrès consacré aux problèmes relatifs à la création des fédérations de communes et à l'organisation des grandes agglomérations. Le rapport publié dans la revue «Le mouvement communal» de décembre 1969 contient notamment les conclusions suivantes:

«1. Nous écartons, en principe, trois des solutions théoriquement possibles pour résoudre le problème (des grandes agglomérations), à savoir: l'annexion, la fusion et l'intercommunalisation obligatoire.

»2. Nous écartons aussi la solution de l'intercommunalisation libre.

»3. Ce qui est proposé dès lors, c'est de mettre sur pied une institution nouvelle de coordination, qui recevra de larges pouvoirs de décision et qui sera compétente pour la gestion des grands intérêts communs à une agglomération...»

En conclusion du colloque, le texte suivant a été adopté à l'unanimité: «L'assemblée générale annuelle et statutaire de l'Union des villes et communes belges... constate... qu'il est urgent et indispensable, en vue de sauvegarder et de promouvoir une autonomie communale réelle, de doter la Belgique d'une nouvelle institution décentralisée et démocratique, proche des populations intéressées et qui sera chargée, en étroite collaboration avec les communes, d'exercer des missions d'intérêt commun que, du fait de leur dimension inadéquate, les communes ne peuvent plus exercer efficacement...»

L'idée des «grandes agglomérations et des fédérations de communes» apparaît ici au grand jour.

5. La loi unique.

Comme la loi ordinaire — en raison de l'article 3 de la Constitution et de l'article 83 de la loi provinciale — rend pratiquement impossible toute modification des limites des communes, une législation extraordinaire a été élaborée.

La loi du 14 février 1961 (art. 91 à 95) organise une procédure accélérée qui permet au Roi, sous réserve de ratification par le pouvoir législatif, de modifier les limites territoriales des communes et de procéder à des fusions de communes.

Les opérations doivent être justifiées par des considérations d'ordre géographique, linguistique, financier, économique, social ou culturel. Il faut écarter les considérations politiques, bien que, dans la pratique, celles-ci soient souvent décisives. C'est ainsi que certaines fusions justifiées n'ont pas été réalisées à la suite d'interventions politiques et que des fusions qui se justifiaient moins ont été exigées par d'autres interventions de ce type et ont été réalisées.

Lors des fusions ultérieures, ces considérations politiques joueront un rôle très important, sinon prépondérant.

La loi du 14 février 1961 n'est pas applicable aux communes qui font partie des agglomérations bruxelloise, anversoise, gantoise, liégeoise et carolorégienne.

Un article paru en février 1962 dans la publication «De Gemeentegids» (Editions U.G.A.) décrit la situation très clairement:

«Un des titres de la loi unique qui n'a pour ainsi dire fait l'objet d'aucune critique au Parlement est sans conteste le chapitre qui concerne la modification des limites territoriales des communes.

» Tegen het doel van deze wet, nl. de samenvoeging van de kleine onleefbare gemeenten, kunnen thans immers, in beginsel, geen redelijke argumenten meer aangevoerd worden.

» Zeer vele landen van Europa zijn trouwens reeds tot de inkrimping van het aantal hunner gemeenten overgegaan...

» Het derde lid van artikel 91 der eenheidswet bepaalt nl. dat de bepalingen betreffende de gemeentelijke grenzen niet toepasselijk zijn « op gemeenten die vóór de toepassing van de regelingen betreffende haard- en standplaatsvergoedingen, opgesomd worden in artikel 5 van het Regentsbesluit van 16 maart 1950 als deel uitmakend van de agglomeraties Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi. »

» Dit wil zeggen met andere woorden dat de Regering het vraagstuk der grote agglomeraties niet aandurft...

» Laten wij nog aannemen dat de wetgever zou aarzelen, om zich ten overstaan van het probleem der grote agglomeraties, te laten inspireren door het tijdens de oorlog uitgewerkte plan, dan nog zou hij o.i. zich niet kunnen verschuilen achter het feit dat de zaak nog niet rijpelijk zou zijn ingestudeerd.

» Er bestaat immers, ter zijner voorlichting het verslag, dat de heer baron Holvoet, destijds gouverneur der provincie Antwerpen en regeringscommissaris voor de grote agglomeraties, betreffende het vraagstuk dezer agglomeraties, in 1936 heeft neergelegd. Daarin reeds had de wetgever alle nodige elementen kunnen vinden om thans bij wijze van wet, dit probleem op te lossen. »

6. De wet op de agglomeraties.

De wet op de agglomeraties en federaties kende en kent niet veel succes. De opstellers ervan kunnen echter verzachtende omstandigheden pleiten. Inderdaad werd 40 dagen nadat het artikel 108 van de Grondwet werd gewijzigd (31 december 1970), door de Regering een ontwerp van wet op de agglomeraties en federaties ingediend. Het telde 248 artikels. Het voorzag in de oprichting van 5 agglomeraties en hield de regel in dat de gemeenten die niet tot de agglomeraties behoorden zouden deel uitmaken van een federatie.

De Regering die zopas een zware grondwetswijziging had doorgevoerd en nu nog geplaagd zat met voor haar belangrijker wetsonwerpen, nl. deze op de culturele autonomie, trok het wetsonwerp op de agglomeraties en federaties in. De Regering diende later op 7 mei 1971 een nieuw ontwerp in dat werd bekrachtigd als de wet op de organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten op 26 juli 1971.

6.1. De grondwetsherziening.

De heer A. Dewael, ere-kabinetschef van de Minister van Binnenlandse Zaken, schetste de ingrijpende wijziging op volgende manier (S.O.C.E.C. n° 16 van U.G.A., Heule):

» De prae-constituante had geoordeeld dat, zowel voor de kleine gemeenten als voor de gemeenten die van een grote agglomeratie deel uitmaken, zekere economische, administratieve en technische taken beter zouden worden uitgevoerd door een instelling die verschillende gemeenten omvat dan door de gemeenten die hun belangen afzonderlijk beheren. Het ging dus niet om samenvoeging van gemeenten, die de wetgever binnen de perken van de toenmalige grondwetbepalingen reeds kon tot stand brengen, maar wel om een nieuwe groeperingsvorm die niets afdoet aan het individueel karakter van de gemeenten...

» En principe, plus aucun argument raisonnable ne peut en effet être invoqué aujourd'hui pour contester l'objectif de cette loi, à savoir la fusion des petites communes non viables.

» D'ailleurs, de très nombreux pays européens ont déjà réduit le nombre de leurs communes.

» Le troisième alinéa de l'article 91 de la loi unique prévoit que les dispositions relatives aux modifications des limites territoriales des communes ne sont pas applicables « aux communes qui pour l'application des règlements relatifs aux allocations de foyer et de résidence, sont énumérées dans l'article 5 de l'arrêté du Régent du 16 mars 1950 comme faisant partie des agglomérations bruxelloise, anversoise, liégeoise, gantoise et carolorégienne ».

» Cela signifie en d'autres termes que le Gouvernement n'ose pas s'attaquer au problème des agglomérations...

» Quand bien même nous admettrions que, pour aborder le problème des grandes agglomérations, le Gouvernement hésiterait à se laisser inspirer par le plan élaboré durant la guerre, nous ne pourrions cependant pas encore admettre qu'il se retranche derrière le fait que la question n'aurait pas été étudiée de manière suffisamment approfondie.

» Il aurait, en effet, pu puiser son information dans le rapport que le baron Holvoet, qui était à l'époque gouverneur de la province d'Anvers et Commissaire du Gouvernement aux grandes agglomérations, a déposé en 1936 et qui était consacré au problème de ces agglomérations. Le législateur aurait déjà pu trouver dans ce rapport tous les éléments nécessaires pour résoudre aujourd'hui ce problème par une loi. »

6. La loi sur les agglomérations.

La loi sur les agglomérations et les fédérations de communes n'a jamais été et n'est toujours pas très appréciée. Les auteurs peuvent cependant plaider les circonstances atténuantes. En effet, 40 jours après la révision de l'article 108 de la Constitution (31 décembre 1970), le Gouvernement déposait un projet de loi créant les agglomérations et les fédérations de communes. Ce projet, qui comportait 248 articles, prévoyait la création de cinq agglomérations et impliquait que toute commune qui ne ferait pas partie d'une agglomération serait incorporée à une fédération.

Le Gouvernement, qui venait à peine de faire aboutir une importante révision de la Constitution et qui avait sur le métier des projets de loi plus fondamentaux à ses yeux, à savoir les projets de loi sur l'autonomie culturelle, retira son projet de loi sur les agglomérations et les fédérations de communes. Le 7 mai 1971 il déposait un nouveau projet qui fut adopté le 26 juillet 1971. C'était la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

6.1. La révision de la Constitution.

M. A. Dewael, chef de cabinet honoraire du Ministre de l'Intérieur, a décrit comme suit la modification fondamentale intervenue (dans le n° 16 de la série « Sociaal-economische bibliotheek », U.G.A., Heule):

» Le préconstituant avait estimé que, tant en ce qui concerne les petites communes que celles qui font partie d'une grande agglomération, certaines missions économiques, administratives et techniques pouvaient mieux être assurées par une institution groupant plusieurs communes que par les communes gérant elles-mêmes leurs intérêts. Il ne s'agissait donc pas de fusion de communes, que le législateur pouvait d'ailleurs réaliser dans les limites des dispositions constitutionnelles en vigueur à l'époque, mais d'un nouveau mode de groupement qui ne porte pas atteinte au caractère individuel des communes.

» Ten einde de toekomst niet te binden en de Grondwet open te stellen voor elke nieuwe bestuursvorm, wiens instelling na doorgedreven studie als noodzakelijk en nuttig zou voorkomen, werd door de regering Vanden Boeynants de volgende tekst als artikel 108bis voorgesteld: « Onverminderd de in artikel 108 bedoelde wijze van vereniging, mogen gemeenten, die samen eenheden van collectief leven vormen, voor het beheer van gemeenschappelijke belangen gegroepeerd worden in instellingen bij de wet opgericht ».

» De uitdrukking « eenheid van collectief leven » was niet nieuw en werd reeds gebruikt inzake stedenbouw voor de sectoren, die een gemeenschappelijke roeping vertoonden. De bedoeling was hiermee de homogeniteit aan te duiden, eigen aan de collectieve levenseenheden, die als uitgangspunt moet dienen voor de verwezenlijking van de in uitzicht gestelde supracommunale groepering.

» Ongelukkiglijk werd van dit inzicht afgezien en na lange besprekingen achter de schermen tussen de meerderheids- en de oppositiepartijen, niet omtrent de degelijkheid van de tekst maar met het uitsluitend politiek doel de vereiste bijzondere meerderheid samen te brengen, is op 31 december 1970 de volgende opstelling artikel 108bis geworden:

» § 1. De wet richt agglomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzekert daarbij de toepassing van de beginselen vermeld in artikel 108.

» Elke agglomeratie en elke federatie heeft een raad en een uitvoerend college.

» De voorzitter van het uitvoerend college wordt door de raad uit zijn leden verkozen; zijn verkiezing wordt door de Koning bekrachtigd; de wet bepaalt zijn statuut.

» De artikelen 107 en 129 zijn toepasselijk op de besluiten en verordeningen van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten.

» In de grenzen van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten kan geen verandering of correctie worden aangebracht dan krachtens een wet.

» § 2. De wet richt het orgaan op waarin elke agglomeratie en de dichtsbijgelegen federaties van gemeenten, onder de voorwaarden en op de wijze die zij bepaalt, overleg plegen voor het onderzoek van gemeenschappelijke problemen, met technisch karakter, die tot hun respectieve bevoegdheid behoren.

» § 3. Verscheidene federaties van gemeenten mogen zich met elkaar of met een of meer agglomeraties verstaan of zich verenigen, om zaken die tot hun bevoegdheid behoren gemeenschappelijk te regelen en te beheren. Het is hun raden niet toegestaan samen te beraadslagen. »

6.2. De ontwerpen n^{os} 868 en 973.

» Op 9 februari 1971 werd een eerste ontwerp van de wet ter tafel neergelegd (*Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, n^o 868, 1*).

» Dit ontwerp, trouwens stuntelig opgesteld, lokte zodanige kritiek uit, zelfs in de schoot van de meerderheidspartijen, dat de Regering zich verplicht zag het in te trekken en het op 7 mei 1971 te vervangen door een nieuw ontwerp van wet (*Parl. Besch., Kamer, 1970-1971, n^o 973, 1*).

» Het tweede ontwerp was meer beperkt dan het eerste, niet zozeer wat zijn draagkracht betreft dan wel wat aangaat de genomen opties. Het werd een ontwerp van kaderwet genoemd...

» Het verschil tussen de twee ontwerpen is dat in het tweede wordt verwezen of naar de Koning of naar de Wetgever voor verdere ontwikkeling van al de problemen die, uitgewerkt in het eerste, bij de bespreking tot een kloof zouden geleid hebben tussen de meerderheidspartijen of, minstens, tussen belangrijke fracties ervan » (A. Dewael, in het hiervoor aangehaald werk).

» Afin de ne pas compromettre l'avenir et d'ouvrir la Constitution à toute nouvelle forme administrative dont la création, après une étude approfondie, s'avérerait nécessaire, le gouvernement de M. Vanden Boeynants avait proposé le texte ci-après qui constituerait l'article 108bis: « Sans préjudice du mode d'association prévu à l'article 108, les communes qui constituent des entités de vie collective peuvent être regroupées en des institutions créées par la loi pour la gestion d'intérêts communs. »

» L'expression « entité de vie collective » n'était pas une innovation; elle était déjà utilisée en matière d'urbanisme pour les secteurs qui avaient une vocation commune. Elle était employée pour désigner l'homogénéité propre aux entités de vie collective, qui doit servir de point de départ pour la réalisation du regroupement supracommunal prévu.

» Malheureusement cet objectif a été abandonné et après de longues discussions dans les coulisses entre les partis de la majorité et de l'opposition, non pas au sujet de la qualité du texte, mais uniquement dans un but politique en vue d'atteindre la majorité spéciale requise, c'est finalement le texte ci-après qui est devenu, le 31 décembre 1970, l'article 108bis:

» § 1. La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108.

» Il y a pour chaque agglomération et pour chaque fédération un conseil et un collège exécutif.

» Le président du collège exécutif est élu par le conseil, en son sein; son élection est ratifiée par le Roi; la loi règle son statut.

» Les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes.

» Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

» § 2. La loi crée l'organe au sein duquel chaque agglomération et les fédérations de communes les plus proches se concertent aux conditions et selon le mode qu'elle fixe, pour l'examen de problèmes communs de caractère technique qui relèvent de leur compétence respective.

» § 3. Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une ou plusieurs agglomérations dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence. Il n'est pas permis à leurs conseils de délibérer en commun. »

6.2. Les projets n^{os} 868 et 973.

» Un premier projet de loi fut déposé le 9 février 1971 (*Doc. parl., Chambre, session 1970-1971, n^o 868/1*).

» Ce projet, dont la rédaction était d'ailleurs maladroite, suscita tant de critiques, même au sein des partis de la majorité, que le Gouvernement se vit contraint de le retirer et de le remplacer le 7 mai 1971 par un nouveau projet de loi (*Doc. parl., Chambre, session 1970-1971, n^o 973/1*).

» Ce second projet était plus limité que le premier, pas tant cependant en ce qui concerne sa portée qu'en ce qui concerne les options prises. Il fut qualifié de projet de loi-cadre...

» La différence entre les deux projets réside dans le fait que le second confie au Roi ou au législateur le soin de régler plus en détail tous les problèmes pour lesquels des solutions précises avaient été prévues dans le premier projet mais qui, lors de son examen, auraient divisé les partis de la majorité ou, du moins, d'importantes fractions de ceux-ci. » (A. Dewael, *op. cit.*)

6.3. De wet van 26 juli 1971 op de inrichting van agglomeraties en federaties.

a) Belgisch administratief recht.

De heer A. Mast, Eerste Voorzitter van de Raad van State en Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit van Gent, geeft volgende algemene begrippen in zijn Overzicht van het Belgisch administratief recht dd. 1977 :

- De wet van 26 juli 1971 heeft, ter uitvoering van de artikelen 108bis en 108ter G.W. het statuut van de nieuwe gecreëerde entiteiten, tw. de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de randfederaties, vastgesteld en nader bepaald. Agglomeraties en federaties zijn, qua structuur, samenstelling van de beraadslagende organen en bevoegdheid, in beginsel, aan dezelfde regelen onderworpen. Hun bevoegdheid is door artikel 4 van de organieke wet van 26 juli 1971 bepaald. Zij kunnen belastingen invoeren, retributies vorderen (art. 110, 113, G.W.), leningen opnemen, schenkingen en legaten ontvangen. Zij hebben de rechtspersoonlijkheid en beschikken over eigen personeel. Agglomeraties en federaties verschillen echter door de wijze waarop zij tot stand worden gebracht.
- De wet van 26 juli 1971 erkent het bestaan van vijf agglomeraties: de Antwerpse, de Brusselse, de Charleroise, de Gentse en de Luikse agglomeratie. Het grondgebied van de Brusselse agglomeratie is bij artikel 61 van de wet bepaald. Het grondgebied van de andere agglomeraties zal na advies van de betrokken gemeenten, volgens de door artikel 1 van de wet bepaalde modaliteiten, door de wetgever worden vastgesteld.
- Elke gemeente van het rijk die geen deel uitmaakt van een agglomeratie kan deel uitmaken van een federatie van gemeenten. De federatie wordt door de Koning opgericht en haar grondgebied wordt bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgelegd. Dit koninklijk besluit heeft slechts uitwerking na door de wet te zijn bekrachtigd. Van 1 januari 1981 af en vóór 1 januari 1982 duidt de Koning de federatie aan waartoe de gemeenten van het rijk behoren die geen deel uitmaken van een agglomeratie of federatie of die, zelfs na samenvoeging, geen voldoende entiteit vormen (art. 2, § 4, van de wet van 26 juli 1971, zoals gewijzigd door de wet van 27 mei 1975).
- Veranderingen en correcties in de grenzen van de agglomeraties en federaties kunnen, op eensluidend advies van de betrokken agglomeraties en federaties, bij een in ministerraad overlegd koninklijk besluit worden aangebracht.
- In elke agglomeratie en in elke federatie is er een raad en een uitvoerend college. De leden van de agglomeratie- en federatieraad worden rechtstreeks gekozen door de gemeentekiezers.

b) O. Coenen.

Verscheidene auteurs vinden de wet van 26 juli 1971 uiterst belangrijk en verantwoord om onder andere volgende redenen :

« Terecht wordt de hervorming van de lokale bestuursinstelling als een primordiale noodzakelijkheid gevoeld.

» In onze moderne welvaartsmaatschappij is het bevredigen van de behoeften van de lokale gemeenschap voor de gemeentelijke overheid een oeverloze zorg geworden.

» De toenemende complexiteit en techniciteit van de te verlenen diensten hebben de financiële lasten die op de gemeenschap wegen enorm verhoogd. Bovendien moeten deze diensten verstrekt worden binnen gemeentelijke grenzen en voor een potentieel aan inwoners die bepaald worden door een afbakening die vaak op historische gronden berust maar meestal niet is ingegeven door overwegingen van rationalisatie en efficiency... »

6.3. La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

a) Droit administratif belge.

M. A. Mast, Premier Président du Conseil d'Etat et professeur à l'Université de l'Etat à Gand, expose les notions générales suivantes dans son *Précis de droit administratif belge* (1977) :

- La loi du 26 juillet 1971 a, en exécution des articles 108bis et 108ter de la Constitution, défini le statut des nouvelles entités créées, à savoir les agglomérations, les fédérations de communes et les fédérations phériques. En principe, les agglomérations et les fédérations sont soumises aux mêmes règles en ce qui concerne leur structure, la composition de leurs organes de délibération et leurs attributions. Ces dernières sont déterminées par l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971. Les agglomérations et les fédérations peuvent établir des impôts et des rétributions (articles 110 et 113 de la Constitution), lancer des emprunts et recevoir des donations et des legs. Elles sont dotées de la personnalité juridique et disposent d'un personnel propre. Les agglomérations et les fédérations diffèrent cependant par la manière dont elles sont créées.
- La loi du 26 juillet 1971 reconnaît l'existence de cinq agglomérations: les agglomérations anversoise, bruxelloise, carolorégienne, gantoise et liégeoise. Le ressort territorial de l'agglomération bruxelloise est déterminé par l'article 61 de la loi. Celui des autres agglomérations sera déterminé par le législateur, après que les communes intéressées auront été consultées selon les modalités prévues à l'article 1er de la loi.
- Toute commune du Royaume qui ne fait pas partie d'une agglomération peut faire partie d'une fédération de communes. La fédération est créée par le Roi et son ressort territorial est déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté royal ne produit ses effets qu'après avoir été ratifié par la loi. A partir du 1er janvier 1981 et avant le 1er janvier 1982, le Roi désigne la fédération à laquelle appartient toute commune du Royaume qui ne fait partie d'aucune agglomération ou fédération ou qui, même après fusion, ne constitue pas une entité suffisante (article 2, § 4, de la loi du 26 juillet 1971, tel qu'il a été modifié par la loi du 27 mai 1975).
- Les limites des agglomérations et des fédérations de communes peuvent être modifiées ou rectifiées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur avis conforme des agglomérations et des fédérations intéressées.
- Dans chaque agglomération et dans chaque fédération, il y a un conseil et un collège exécutif. Les membres des conseils d'agglomération et de fédération sont élus directement par les électeurs des communes.

b) O. Coenen.

Plusieurs auteurs estiment que la loi du 26 juillet 1971 est extrêmement importante et qu'elle se justifie pleinement entre autres pour les motifs ci-après :

« C'est à juste titre que l'on considère la réforme des institutions administratives locales comme une nécessité primordiale.

» Dans notre société moderne de bien-être, la satisfaction des besoins de la communauté locale est devenue, pour l'autorité communale, un souci qu'elle ne parvient pas à affronter.

» La complexité croissante et la technicité des services à fournir ont fortement augmenté les charges financières pesant sur la collectivité. De plus, ces services doivent être fournis à l'intérieur de limites territoriales communales et pour un potentiel d'habitants fixé à partir de limites territoriales dont les fondements sont historiques et qui, dans la plupart des cas, ne résultent nullement de considérations de rationalisation et d'efficacité... »

De problematiek van het lokale bestuur moet worden opgelost: « door naast de gemeente, een nieuwe gemeentelijke structuur op te richten ». (De gemeente blijft dus behouden.) « De gemeente is in onze bestuurlijke inrichting de overheid die instaat voor het directe leefmilieu van de burger. Huisvesting, tewerkstelling, opvoeding, gezondheid, vrijetijdsbesteding, zijn aangelegenheden voor welke de bevolking verwezenlijkingen vraagt binnen de grenzen van op menselijke maat gehouden territoriale omschrijvingen. De lokale overheid moet uiteraard opgebouwd worden op een gemeenschapsgevoel tussen de burgers. Meer dan elders is het hier nodig dat het gezag binnen het bereik van de burger ligt en dat bestuur en bevolking zo dicht bij elkaar staan dat het menselijk aspect van de rechtsregel kan bewaard blijven.

» In de gemeente komt de politieke democratie op de meest rechtstreekse wijze tot uiting. »

De stelling werd zeer duidelijk gesteld door O. Coenen, toen adviseur bij het Kabinet van Communautaire Betrekkingen, in een artikel « Kanttekening bij de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten » (Tijdschrift « De Gemeente », 1971, blz. 407).

Dezelfde auteur, in het artikel « De rechtstoestand van de gemeenten na de wet op de agglomeraties en federaties van gemeenten », verduidelijkt zijn standpunt als volgt (*Rechtskundig Weekblad*, 13-2-1972, kol. 1132):

« De wet gaat over tot een verdeling van de aangelegenheden van lokaal bestuur tussen de gemeenten en de nieuwe instelling.

» Het is een feit dat de gemeenten thans gebukt gaan onder heel wat taken die zij, wegens hun beperkte omvang en middelen, niet doeltreffend kunnen vervullen. Vele gemeentelijke opdrachten hebben een supra-gemeentelijke dimensie en moeten desalniettemin uitgevoerd worden door één gemeente. Ook, of zelfs vooral de grote gemeenten lijden onder deze toestand. De keuze waarvoor de gemeentebestuurders aldus geplaatst wordt is: ofwel niet-verantwoorde lasten opnemen en de financiële situatie van de gemeente ontredde, ofwel wegwijnen in immobilisme. De financiële ontredde van de meerderheid der gemeenten verhoogt hun afhankelijkheid van betoelaging door de hogere overheden; hierdoor worden zij aan een subsidiëringvoogdij onderworpen, die ongetwijfeld de belangrijkste beperking inhoudt van de door de Grondwet gewilde gemeentelijke zelfstandigheid.

» Door het verdelen van de gemeentelijke opdrachten over de gemeenten en de nieuwe grotere gemeentelijke instelling komt men tot een rationalisatie die tot een financieel meer gezonde toestand van het lokaal bestuur moet leiden. »

c) R. Maes.

Ook de heer R. Maes, toen eerste adviseur bij de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en Buitengewoon docent aan de Universiteit te Leuven, geeft een zeer duidelijk antwoord waarom agglomeraties en geen intercommunale verenigingen en geen samenvoeging van gemeenten moeten worden opgericht (Agglomeraties en federaties van gemeenten — toelichting bij de wet van 26 juli 1971. Tijdschrift *De Gemeente*, 2/72).

« De wet (de agglomeratiewet) wenst inderdaad voor de specifieke problemen van de gemeentelijke inrichting een op de eisen van onze hedendaagse samenleving afgestemde oplossing te brengen.

Il faut apporter une solution au problème de l'administration locale « en créant, à côté de la commune, une nouvelle structure communale ». (La commune est donc maintenue.) « Dans notre organisation administrative, la commune est le pouvoir à la vigilance duquel se trouve confié l'environnement immédiat du citoyen. Logement, emploi, éducation, santé, occupation des loisirs: autant de matières pour lesquelles la population demande des réalisations à l'intérieur de dimensions territoriales à la mesure de l'homme. De par son essence, le pouvoir local doit être bâti sur un sentiment d'affinité entre les citoyens. A l'échelon local plus qu'aux autres échelons, il est nécessaire que le citoyen participe et que l'administration et la population soient proches l'une de l'autre, de telle sorte que puisse être préservé l'aspect humain de la règle de droit.

» C'est dans la commune que la démocratie politique se manifeste le plus directement. »

Ce point de vue a été exposé très clairement par O. Coenen, qui était alors Conseiller au cabinet du Ministre des Relations communautaires, dans un article intitulé « Réflexions en marge de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes » (« Mouvement communal », 1971, p. 600).

Dans un article intitulé « De rechtstoestand van de gemeenten na de wet op de agglomeraties en federaties van gemeenten » (« La situation juridique des communes après la loi organisant les agglomérations et fédérations de communes »), le même auteur précise son point de vue comme suit (« Rechtskundig Weekblad », 13 février 1972, col. 1132):

« La loi procède à une répartition des matières qui relèvent de l'administration locale entre les communes et la nouvelle institution.

» Il est un fait qu'à cause de leurs dimensions et de leurs moyens limités, les communes plient actuellement sous le poids de tâches qu'elles ne sont pas à même d'assumer efficacement. Beaucoup de tâches communales ont une dimension supra-communale mais doivent néanmoins être assumées par une seule commune. Les grandes communes souffrent aussi et même surtout de cette situation. Les gestionnaires communaux se trouvent ainsi placés devant le choix suivant: ou bien ils font assumer à leur commune des charges déraisonnables et ils obèrent ses finances, ou bien ils laissent leur commune sombrer dans l'immobilisme. Le désarroi financier de la majorité des communes augmente leur dépendance à l'égard des subsides alloués par les instances supérieures. Les communes se trouvent dès lors soumises à une tutelle de subventionnement qui constitue sans aucun doute la restriction la plus importante à l'autonomie communale voulue par la Constitution.

» La répartition des tâches communales entre les communes et la nouvelle institution communale plus vaste permet une rationalisation qui doit entraîner un assainissement des finances de l'administration locale. »

c) R. Maes.

M. R. Maes, qui était à l'époque Premier Conseiller à l'Union des Villes et Communes belges et chargé de cours extraordinaire à l'Université de Louvain, explique lui aussi très clairement pourquoi le législateur a eu raison d'opter pour la création d'agglomérations et non pour la création d'associations intercommunales ou pour la fusion de communes (« Agglomérations et fédérations de communes — Commentaire de la loi du 26 juillet 1971 », « Mouvement communal », 1972, nos 6-7, p. 349):

« Cette loi (la loi sur les agglomérations) souhaite, en effet, apporter aux problèmes spécifiques de l'organisation communale une solution axée sur les exigences de notre vie sociale d'aujourd'hui.

» Deze hervorming moet er ten slotte borg voor staan dat de gemeentelijke bestuursverhouding de fundamentele rol die haar in ons democratisch bestel toekomt, zal kunnen blijven vervullen.

» Als zodanig sluit zij zeer goed aan bij gelijkaardige oplossingen die in het buitenland reeds hun waarde konden bewijzen, evenals bij een niet onaanzienlijke reeks van voorstellen die in ons land in het verleden werden gedaan en die alle bewust de schaalverruiming nastreven... »

« a) Intercommunale verenigingen.

» Wat de intercommunale verenigingen betreft dient opgemerkt dat deze steeds opgevat werden als eenheden van technisch bestuur, die bijgevolg wel een aantal technische opdrachten voor de gemeenten kunnen vervullen maar die niet geconcipeerd werden als beleidseenheden: niemand vindt er een bezwaar in dat in die intercommunales een beslissing genomen wordt over de spanning van het elektriciteitsnet (130 of 220 V) of over de diameter van de buizen van de waterdistributie — maar men vindt er wel bezwaar in dat deze intercommunales in de plaats van de gemeenten een politiek zouden voeren en zelf bvb. groenzones, recreatie- en woonzones zouden aanduiden. Dergelijke beslissingen dienen krachtens de wetgeving terzake door de gemeenten te worden genomen, die alleen in deze structuur door de burgers ter verantwoording kunnen geroepen worden.

» Elk op intercommunaal niveau geconcipeerd beleid — en er werd reeds beklemtoond in welke mate dit thans noodzakelijk is — loopt dan ook het gevaar in de afzonderlijke gemeenteraden te stranden. Ook kan geen enkele gemeente gedwongen worden tot een intercommunale toe te treden. Een gemeente kan zowel beslissen niet toe te treden tot een bestaande intercommunale als verkiezen samen te werken met gemeenten waarmee gemakkelijker een politiek akkoord kan bekomen worden. De afbakening van de intercommunales werd dan ook niet steeds op grond van rationele en verantwoorde criteria doorgevoerd.

» Om deze verschillende redenen werd geoordeeld dat de wet van 1 maart 1922 betreffende de verenigingen van gemeenten niet de geschikte basis kon vormen voor de gewenste schaalverruiming. »

« b) Samenvoeging van gemeenten.

» Blijft dan nog de vraag of men niet tot het gewenste resultaat kon komen door een politiek van systematische samenvoeging van gemeenten.

» Het is bekend dat er zich naar aanleiding van het voorstel van de regering van 9 februari 1971 om over geheel het land agglomeraties en federaties op te richten een hele discussie heeft ontplooid waarbij sommigen voor die schaalvergroting eenvoudige fusie van gemeenten voorstonden en andere bleven vasthouden — ook al waren zij niet zo bijster enthousiast over de concrete inhoud van het regeringsvoorstel — aan de oprichting van deze nieuwe besturen. Het gestelde probleem is dan ook niet eenvoudig op te lossen.

» In principe kan men fusie moeilijk beschouwen als een alternatief voor federatie. »

De auteur geeft de voorbeelden van Brugge en Bergen. Hij vervolgt met de doelstellingen van een fusie:

« Fusie in *in se* bedoeld om kleine gemeenten tot leefbare en bestuurskrachtige eenheden om te vormen terwijl federaties en agglomeraties — vertrekkende van deze gemeenten — bedoeld zijn om een aantal taken te behartigen waarvoor zich een ruimere conceptie opdringt, op een schaal, die normaal niet door fusie kan verwezenlijkt worden of waarvoor fusie een minder aangepaste maatregel vormt daar daardoor de burger het gevaar loopt nog meer vervreemd te zullen raken van het lokale bestuursniveau, dat zich het dichtst bij hem bevindt.

« Finalmente, cette réforme doit garantir que l'autorité administrative communale pourra continuer à remplir le rôle fondamental qui lui incombe dans notre régime démocratique.

» Comme telle, elle est en parfaite concordance avec des réformes analogues qui, à l'étranger, ont déjà pu faire leurs preuves, ainsi qu'avec toute une série de propositions faites antérieurement dans notre pays et tendant toutes à élargir les dimensions des communes... »

« a) Associations intercommunales.

» En ce qui concerne les associations intercommunales, il y a lieu de faire observer que celles-ci ont toujours été conçues comme des entités d'administration technique, pouvant remplir un certain nombre de missions techniques au profit des communes, et non comme des entités politiques: personne ne critique le fait que les intercommunales prennent des décisions sur la tension (130 ou 220 volts) du réseau d'électricité ou sur le diamètre des conduites d'eau, mais l'on n'admettrait pas que les intercommunales mènent une politique en lieu et place des communes et, par exemple, déterminent elles-mêmes des zones vertes, des zones de récréation et des zones d'habitation. En vertu de la législation en la matière, de telles décisions doivent être prises par les communes, seules responsables devant les citoyens.

» Toute politique conçue au niveau intercommunal — conception au niveau intercommunal qui apparaît nécessaire, nous l'avons déjà souligné — court le danger d'échouer, lors de sa discussion par chaque conseil communal. Par ailleurs, les communes ne peuvent être contraintes d'adhérer à une intercommunale. Une commune peut tout autant décider de ne pas adhérer à une intercommunale existante que choisir de collaborer avec des communes avec lesquelles un accord politique pourra plus facilement être obtenu. Partant, le tracé de l'aire géographique des intercommunales n'a pas toujours été fait sur base de critères rationnels et justifiés.

» Pour ces différentes raisons, il a été estimé que la loi du 1^{er} mars 1922 sur les associations de communes ne pouvait pas former une base appropriée pour l'extension souhaitée des dimensions. »

« b) Fusion de communes

» Il reste la question de savoir si le résultat souhaité ne pouvait pas être obtenu par une politique de fusion systématique des communes.

» Il est bien connu que, suite à la proposition du Gouvernement, en date du 9 février 1971, de créer des agglomérations et des fédérations sur l'ensemble du territoire, toute une discussion a eu lieu, certains préférant la fusion de communes et d'autres demeurant partisans — éventuellement sans enthousiasme — de la création de nouvelles administrations. Le problème posé n'est donc pas facile à résoudre.

» En principe, on peut difficilement considérer la fusion comme une alternative à la fédération... »

L'auteur cite alors les exemples de Bruges et de Mons et il poursuit en précisant les objectifs de la fusion:

« En soi, la fusion est destinée à transformer les petites communes en entités viables et efficaces, tandis que les fédérations et les agglomérations — formées au départ de ces nouvelles communes — ont pour but l'accomplissement d'un certain nombre de tâches postulant une conception plus vaste, à un niveau ne pouvant normalement pas être réalisé par la fusion ou pour lequel la fusion constitue une mesure moins appropriée, parce que faisant courir le risque que le citoyen ne soit davantage encore écarté du niveau administratif local le plus proche de lui.

» Op dit gebied is het ook nuttig te herinneren aan het standpunt dat door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten werd ingenomen en dat ook tijdens de parlementaire voorbereiding meermaals door leden van Kamer en Senaat werd bevestigd... De gemeenten moeten dus, wanneer zij te klein of onleefbaar zijn, gehergroepeerd worden om, mits de nodige omvang, verder de belangrijke en talrijke opdrachten van essentieel plaatselijk belang te blijven uitoefenen, het contact met de bevolking te verzekeren en de belangen van hun inwoners te vertegenwoordigen. »

d) L. Tindemans.

Ook L. Tindemans, als Minister van Communautaire Betrekkingen, verklaarde reeds tijdens een academische rede uitgesproken op 22 november 1964 bij het vierde lustrum van VOHIBA (aangehaald door A. Mast in het boek « Recht in beweging — Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder R. Victor », blz. 714):

« De activiteiten die het sterkst de gevolgen ondergingen van het aan deze tijd inherente proces van schaalvergroting en die daarom met behulp van een instelling van grotere dimensie moeten worden aangepakt, dient men zoveel mogelijk aan de agglomeratie en de federatie toe te vertrouwen. »

e) O. Coenen.

O. Coenen besloot in het hiervoor aangehaald artikel van het *Rechtskundig Weekblad*:

« De gemeente, ontlast van de opdrachten waarmee zware infrastructuur gemoeid is of waarvan de uitstraling uiteraard haar grenzen overschrijdt, zal zich intenser kunnen wijden aan het verzorgen van het onmiddellijk leefmilieu van haar inwoners... »

« Ingevolge de wet van 26 juli 1971 bestaan thans twee overheden van lokaal bestuur wier voornaamste onderscheid gelegen is in de hoegrootheid van hun territorium. Het bestaan van deze instellingen schept de mogelijkheid om de verzorgingsopdrachten van lokaal bestuur over beide te verdelen op een rationale wijze. Uit deze rationalisatie moet ongetwijfeld een administratieve en ook financiële gezondmaking van de gemeenten volgen. Kan de ernstige toestand van de gemeentefinanciën aldus worden gesaneerd dan kan tevens een einde worden gesteld aan de financiële afhankelijkheid en aan de subsidiëringvoogdij die thans op de gemeenten weegt... »

6.4. *Falen van de wet van 26 juli 1971 voor Brussel.*

De nieuwe wet kreeg veel kritiek te verduren, o.a.:

- het ontwerp kreeg het uitzicht van een kaderwet waarbij heel wat regelingen aan de Koning werden overgelaten;
- het beperkte zich tot de oprichting van 5 agglomeraties, maar alleen de Brusselse werd afgebakend;
- de toevoeging van de bevoegdheden gebeurde op een minder precieze wijze.

Dit werd ten overvloede bewezen door de menige conflicten in het Brusselse.

Volgende nadelen in de wet werden aangestipt door Maes, Lauwereysen, Wuyts en Delmartino van de K.U.L. in het boek « Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa »:

« — dat deze wet zeer sterk in het licht van de regeling van de Belgische communautaire vraagstukken werd uitgewerkt. In 1970 had de Regering inderdaad de verbintenis aangegaan om vanaf 1 september 1971 in de Brusselse agglomeratie

» Par ailleurs, il est utile de rappeler, à cet égard, le point de vue adopté par l'Union des Villes et Communes belges et souligné plusieurs fois, lors des travaux parlementaires, par des membres de la Chambre et du Sénat. Les communes doivent donc être regroupées, là où elles sont trop petites ou non viables, en vue de recevoir une dimension suffisante pour pouvoir continuer à exercer des tâches importantes et nombreuses mais essentiellement à caractère local, garder le contact avec la population et représenter les intérêts des habitants qu'elles regroupent ».

d) L. Tindemans.

Dans un discours qu'il prononça le 22 novembre 1964 lors d'une séance académique organisée à l'occasion du vingtième anniversaire de l'Association des anciens étudiants de l'Institut supérieur de sciences administratives, L. Tindemans, qui était alors Ministre des Relations communautaires, tint déjà les propos suivants (cités par A. Mast dans l'ouvrage « Recht in beweging — Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. Ridder R. Victor », p. 714):

« Les activités qui ont subi le plus les conséquences du processus d'extension inhérent à cette époque et qui, pour cette raison, doivent être gérées par une institution de plus grande dimension, doivent être confiées autant que possible à l'agglomération et à la fédération ».

e) O. Coenen.

O. Coenen conclut comme suit son article précité publié dans le « *Rechtskundig Weekblad* »:

« Une fois déchargée des tâches dans lesquelles interviennent les lourdes infrastructures ou dont le rayonnement dépasse par la force des choses ses limites, la commune pourra se consacrer de manière plus intensive à améliorer l'environnement immédiat de ses habitants... »

« La loi du 26 juillet 1971 a créé deux pouvoirs d'administration locale qui se distinguent principalement l'un de l'autre par l'étendue de leur ressort territorial. L'existence de ces pouvoirs offre la possibilité de répartir rationnellement entre eux les tâches qui concourent à promouvoir le bien-être des habitants. Cette rationalisation se traduira sans aucun doute par un assainissement administratif et aussi financier des communes. Dès le moment où il sera possible de redresser ainsi la situation financière extrêmement compromise des communes, il sera aussi possible de mettre un terme à leur dépendance financière et à la tutelle par subventions interposées qui pèse sur elles... »

6.4. *Echec de la loi du 26 juillet 1971 en ce qui concerne Bruxelles.*

La nouvelle loi a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment parce que:

- le projet se présentait sous la forme d'une loi-cadre qui laissait au Roi le soin de régler nombre de points;
- elle se limite à créer 5 agglomérations tout en ne délimitant que la seule agglomération bruxelloise;
- les attributions y ont été définies de manière peu précise.

Les nombreux conflits qui ont surgi dans l'agglomération bruxelloise prouvent à suffisance le bien-fondé de ces critiques.

Dans l'ouvrage qu'ils ont publié sous le titre « Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa », MM. Maes, Lauwereysen, Wuyts et Delmartino de la K.U.L. énumèrent les défauts de la loi:

« — l'élaboration de cette loi a été très largement influencée par le règlement des problèmes communautaires belges. En effet, en 1970 le Gouvernement avait pris l'engagement de réaliser à compter du 1^{er} septembre 1971 la liberté du père

de vrijheid van het gezinshoofd voor wat de taalkeuze voor het onderwijs betreft te verwezenlijken. Daarbij diende de Regering tegemoet te komen aan de Vlaamse eis om, zo deze vrijheid van taalkeuze opnieuw zou worden ingevoerd, de organen van de Brusselse agglomeratie op een voor de Vlamingen bevredigende wijze in te richten door aldaar te voorzien in een wat de taal betreft paritair samengesteld uitvoerend orgaan alsook in autonome commissies, belast met de culturele aangelegenheden. Daar de politici uit de Brusselse agglomeratie afkerig stonden van een aparte regeling, die tot hun grondgebied beperkt zou blijven, werd meteen het kader uitgewerkt voor de hervorming van de gemeentelijke instellingen in geheel het land. De Regering zag daarin trouwens een welgekomen aanleiding om terzake een voor geheel het grondgebied toe te passen nieuwe structuur voor te stellen.

» — dat meerdere politici in de uittekening van de randfederaties rond Brussel tevens een middel zagen om de voortschrijdende verfransing rond de Brusselse agglomeratie in te dijken.

» — dat de wet in een ijltempo werd tot stand gebracht zonder dat er tussen de meerderheidspartijen een reële consensus bestond over de juiste omschrijving van de bevoegdheden — die trouwens zeer beperkt werden gehouden — noch over de wijze, waarop deze nieuwe instellingen al dan niet over geheel het land zouden worden opgericht. Op juridisch vlak vertoont de wet van 26 juli 1971 trouwens talrijke leemten, die nog duidelijker zouden worden aangevoeld zodra de Brusselse agglomeratie en de daarbij aansluitende randfederaties van start zouden gaan...

» Dit alles verklaart waarom de verdere uitvoering van deze wet in een impasse is geraakt.

» De wet van 30 december 1975 die de samenvoeging van gemeenten over het ganse land bekrachtigde, hield tevens de afschaffing in van de vijf tot dusver gerealiseerde federaties van gemeenten.

» Op regeringsvlak werd daartoe eerder onverwachts beslist tijdens de bespreking van de samenvoegingsvoorstellen voor de provincie Brabant op 22 juli 1975. Als redenen voor deze afschaffing werden o.m. aangehaald :

» — de vorming van vrij grote gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde; de aldus vergrote gemeenten zouden de taken van de federaties op zich kunnen nemen. Deze redenering strookte evenwel niet helemaal met de werkelijkheid daar van bij de aanvang geweten was dat deze vergrote gemeenten daarvoor beroep zouden dienen te doen op intercommunale verenigingen of bvb. ook in nieuwe brandweergewesten zouden dienen ingedeeld te worden;

» — het mislukken van het experiment van de federatievorming. Ook deze redenering werd niet voldoende geëxpliciteerd; zo werd geenszins de vraag onderzocht in welke mate deze mislukking toe te schrijven was aan de gebrekkige bevoegdheidsomschrijving in de wet van 26 juli 1971 zelf en aan het ontbreken in deze wet van georganiseerde vormen van overleg met de betrokken gemeentebesturen;

» — de vereenvoudiging van de structuren. Als zodanig was dit objectief echter zwak gesteld daar geen duidelijk zicht aanwezig was over de vraag hoe in de toekomst de supra-communale taken zouden dienen opgenomen te worden.

» De vraag rijst dan ook of deze afschaffing niet eerder gezien moet worden in het licht van de communautaire problematiek, die inderdaad oprees n.a.v. de uittekening van de nieuwe gemeenten rondom de Brusselse agglomeratie, en dit in ruil voor de vorming van gemeenten waarin de franssprekenden in een minderheidspositie zouden worden teruggedrongen...

de familie dans l'agglomération bruxelloise en ce qui concerne le choix de la langue de l'enseignement. Mais, dans le même temps, le Gouvernement devait veiller à rencontrer la revendication des Flamands qui exigeaient que, si le libre choix de la langue de l'enseignement était effectivement rétabli, l'agglomération bruxelloise soit organisée de manière à donner satisfaction aux Flamands en y prévoyant un organe exécutif constitué paritairement du point de vue linguistique ainsi que des commissions autonomes chargées des matières culturelles. Comme les hommes politiques de l'agglomération bruxelloise étaient opposés à tout règlement distinct qui se limiterait au territoire de l'agglomération, la décision a été prise d'élaborer le cadre d'une réforme globale des institutions communales dans tout le pays. Le Gouvernement a d'ailleurs profité de cette occasion pour proposer une nouvelle structure applicable à l'ensemble du territoire.

» — en outre, plusieurs hommes politiques ont vu dans la création des fédérations périphériques autour de Bruxelles un moyen d'endiguer la francisation ininterrompue des environs de l'agglomération bruxelloise.

» — la loi a été adoptée à la sauvette sans qu'il y ait entre les partis de la majorité un véritable consensus au sujet de la définition exacte des compétences — qui sont d'ailleurs très limitées — ni au sujet du mode selon lequel ces nouvelles institutions seraient ou non créées dans l'ensemble du pays. Du point de vue juridique la loi du 26 juillet 1971 présente d'ailleurs de nombreuses lacunes, qui sont apparues plus nettement encore dès que l'agglomération bruxelloise et les fédérations périphériques se sont mises au travail...

» Toutes ces raisons expliquent pourquoi l'application ultérieure de la loi a abouti à un échec.

» La loi du 30 décembre 1975 ratifiant les fusions de communes dans l'ensemble du pays prévoyait également la suppression des cinq fédérations de communes mises sur pied jusqu'alors.

» Cette décision a été prise par le Gouvernement d'une manière plutôt inattendue au cours de la discussion des propositions de fusion pour la province de Brabant le 22 juillet 1975. Les raisons invoquées pour justifier cette suppression étaient notamment :

» — la création de communes relativement importantes dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde; ces communes devenues plus importantes pourraient reprendre les missions des fédérations. Toutefois, ce raisonnement ne correspondait pas tout à fait à la réalité, puisque l'on savait dès le début que ces communes agrandies seraient contraintes d'avoir recours à des associations intercommunales ou qu'elles devraient par exemple être réparties en de nouveaux districts pour ce qui concerne les services de pompiers;

» — l'échec de l'expérience de la création des fédérations. Sur ce point également le raisonnement n'est pas suffisamment explicite. C'est ainsi que l'on ne s'est pas posé la question de savoir dans quelle mesure l'échec était dû au fait que la loi du 26 juillet 1971 elle-même ne définissait guère les compétences et n'organisait pas de concertation avec les administrations communales concernées;

» — la simplification des structures. Toutefois, cet objectif en soi n'avait pas de fondement solide en raison de l'absence de vision claire quant à la manière dont les missions supra-communales devraient être exécutées à l'avenir.

» Il convient dès lors de se demander si cette suppression ne doit pas plutôt être considérée à la lumière des problèmes communautaires, qui revenaient à l'avant-plan à la suite de la création des nouvelles communes autour de l'agglomération bruxelloise. Cette suppression aurait alors été décidée en échange de la création de communes au sein desquelles les francophones se seraient retrouvés en position de minorité...

» Nadien geraakte de formule van agglomeraties en federaties van gemeenten nog meer in de vergeethoek. Hoogstens werd daaraan nog gedacht n.a.v. de gestelde problemen betreffende de eventuele hervorming van de provincies of de inrichting van « subgewesten » of tenslotte nog n.a.v. de rationalisatie van de intercommunale samenwerking. De context waarin dit gebeurde liet echter duidelijk uitschijnen dat het niet in de bedoeling lag nog een verdere uitvoering te geven aan de wet van 26 juli 1971 doch dat men wel een oplossing zoekt voor de behartiging van die gemeentelijke taken, die ook na samenvoeging niet op efficiënte wijze op lokaal vlak kunnen verzekerd worden en waarvoor zich een supra-communaal bestuur opdringt.

» Dit probleem is nog steeds hangende. Intussen heeft de afschaffing van de randfederaties en de aangekondigde hervorming van de Brusselse agglomeratie, dit n.a.v. de uitwerking van een statuut voor het Brussels gewest in het kader van de staathervorming, een punt gezet achter een experiment van geleed lokaal bestuur dat naar ons aanvoelen te weinig kansen heeft gekregen. »

7. Subgewesten

Het meest duidelijk kwam het voorstel tot oprichting van subgewesten tot uiting in de Regeringsverklaring omtrent het gemeenschapspakt afgelegd op 28 februari 1978 door de Eerste Minister L. Tindemans:

« HOOFDSTUK V

Op het vlak van het subgewest

109. Er zullen in het Vlaamse Gewest 11 subgewesten, in het Waalse Gewest 13 subgewesten en in Brussel 1 subgewest zijn.

110. In het subgewest Brussel zullen de taken van het subgewest worden uitgevoerd door de organen van het gewest, onverminderd hetgeen hieromtrent hoger werd bepaald.

111. De subgewesten hebben geen normatieve bevoegdheid. Wel kunnen zij de nodige maatregelen nemen om hun opgedragen taken uit te voeren.

Benevens de uitvoerende taken die hun kunnen worden gedelegeerd door de gemeenten enerzijds, en door het Gewest, de Gemeenschap of de Staat anderzijds, zullen aan de subgewesten door de wet die de definitieve gewestvorming regelt, een aantal taken worden toegewezen:

a) sommige taken die thans vervuld worden door intercommunale verenigingen met algemene doelstellingen;

b) sommige taken die door de wet van 26 juli 1971 aan de bevoegdheid van de agglomeraties en federaties van gemeenten werden toegewezen;

c) sommige taken die thans door de provincie worden vervuld.

Hierbij dient nog te worden nagegaan of de taken onder a, b en c op exclusieve wijze aan het subgewest dan zowel aan de gemeente als aan het subgewest worden toegewezen;

d) de rol van bevoorrecht adviesorgaan voor diverse aangelegenheden wanneer het probleem het gebied van een gemeente overschrijdt (bv. inzake ruimtelijke ordening, verkeerswezen, enz.).

112. Sommige taken van de provincie zullen aan de gemeenten worden toegewezen.

De provinciale instellingen die niet zullen worden opgenomen door de gemeente waar ze gevestigd zijn, noch door een andere openbare macht, zullen door het subgewest worden overgenomen.

113. Subgewesten mogen zich verenigen, voor de gezamenlijke verwezenlijking van sommige beperkte taken.

» Ensuite, la formule des agglomérations et des fédérations de communes a pratiquement disparu de l'actualité. Tout au plus en a-t-il été question à l'occasion des problèmes posés par l'éventuelle réforme des provinces, l'organisation de « sous-régions » ou, encore, la rationalisation de la collaboration intercommunale. Mais le contexte dans lequel se plaçaient ces problèmes démontrait clairement que l'on n'envisageait plus une application de la loi du 26 juillet 1971 à d'autres cas, mais que l'on cherchait une solution en ce qui concerne les tâches communales qui, même après les fusions, ne pourraient être assurées efficacement au niveau local et pour lesquelles une gestion supracommunale s'imposait.

» Ce problème est toujours en suspens. Dans l'intervalle, la suppression des fédérations périphériques et l'annonce de la réforme de l'agglomération bruxelloise à l'occasion de l'élaboration d'un statut de la région bruxelloise dans le cadre de la réforme de l'Etat ont mis un point final à une expérience d'administration locale « par paliers » à laquelle, à notre avis, on n'a pas donné toutes ses chances. »

7. Sous-régions.

C'est dans la déclaration gouvernementale relative au pacte communautaire, que le Premier Ministre L. Tindemans a faite le 28 février 1978, que la proposition de créer des sous-régions a été exprimée le plus nettement:

« CHAPITRE V

Au niveau de la sous-région

109. Il y aura 13 sous-régions dans la région wallonne, 11 sous-régions dans la région flamande et une sous-région à Bruxelles.

110. Dans la sous-région de Bruxelles, les tâches de la sous-région seront exécutées par les organes de la région bruxelloise conformément à ce qui a été dit plus haut.

111. Les sous-régions n'auront pas de compétences normatives. Elles peuvent cependant prendre les mesures nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

En plus des tâches d'exécution qui pourront être déléguées aux sous-régions, d'une part, par les communes et, d'autre part, par la Région, la Communauté ou l'Etat, une série de tâches leur sont dévolues par la loi organisant la régionalisation définitive:

a) certaines tâches assumées actuellement par les intercommunales à objectifs généraux;

b) certaines tâches dévolues par la loi du 26 juillet 1971 aux agglomérations ou fédérations de communes;

c) certaines tâches assumées actuellement par les provinces.

Il faudra encore examiner si les tâches visées aux a, b et c, seront dévolues exclusivement à la sous-région ou si elles seront dévolues tant à la commune qu'à la sous-région;

d) Le rôle d'organe consultatif privilégié pour diverses matières (par exemple: en matière d'aménagement du territoire, communication, etc.), lorsque le problème porte sur un territoire excédant celui d'une commune.

112. Certaines tâches des provinces seront dévolues aux communes.

Les institutions provinciales qui ne seront pas reprises par la commune où elles sont localisées, ni par un autre pouvoir public, seront reprises par la sous-région.

113. Plusieurs sous-régions peuvent s'associer pour réaliser ensemble certaines tâches limitées.

114. Elk subgewest zal een raad hebben en een uitvoerend bureau.

115. De leden van de raad worden verkozen gelijktijdig met de gemeenteraadsleden, maar op afzonderlijke lijsten.

116. Wie een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen indient kan verklaren aan welke subregionale lijst hij de stemmen uitgebracht op zijn gemeenteraadslijst verbindt.

117. De uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen voor het geheel van alle lijsten die zich met een subregionale lijst hebben verbonden worden samengeteld. Op die wijze weet men hoeveel stemmen voor elke subregionale lijst zijn uitgebracht. Op grond van deze cijfers worden de zetels van de raad van het subgewest over de lijsten verdeeld.

118. Ieder subgewest vormt slechts één kiesomschrijving voor de verkiezing voor het subgewest.

119. Voor de verkiezing van het uitvoerend bureau door de raad van het subgewest wordt het systeem toegepast dat geldt voor de aanduiding van de leden van het O.C.M.W. door de gemeenteraad.

120. Er is geen onverenigbaarheid tussen een mandaat in het subgewest en een gemeentelijk mandaat, maar er moet wel een onverenigbaarheid worden bepaald tussen het mandaat van kamerlid of dit van lid van de gewestraad enerzijds en een mandaat van raadslid van het subgewest anderzijds.

121. Het subgewest beschikt over inkomsten uit:

- a) retributies voor verleende diensten;
- b) giften, schenkingen en legaten;
- c) leningen aan te gaan met waarborg van de gemeenten en/of van het Gewest, van de Gemeenschap of van de Staat;
- d) verplichte bijdrage vanwege de gemeente en het Gewest in de algemene werkingskosten van het subgewest, bepaald bij ordonnantie.

122. De taken vervuld door intercommunale verenigingen met algemene doelstellingen worden overgenomen door het subgewest, evenals hun personeel en hun patrimonium.

123. Onder het toezicht van het Gewest kunnen intercommunale verenigingen met beperkte doelstelling worden opgericht.

124. Een wetsontwerp tot democratisering, rationalisering en coördinatie van de intercommunale verenigingen wordt voorbereid. »

Het kwam echter nooit tot een wetsontwerp of -voorstel zodat men hieruit kan concluderen dat de politieke wil tot oprichting van subgewesten volledig ontbrak.

HOOFDSTUK III

De actualiteit

Samenvoeging van gemeenten.

Algemeen werd aangenomen dat de bespreking van het ontwerp houdende organisatie van agglomeraties en federaties van gemeenten verliep in een atmosfeer van wantrouwen en onzekerheid. Het ontwerp werd op een draffe goedgekeurd of liever haastig door de meerderheid doorgedrukt. De aandacht van het Parlement lag elders, nl. bij de gevolgen van de grondwetswijziging en voornamelijk bij de culturele autonomie.

In dezelfde periode werd de wet op de fusies van gemeenten aangepast en verscheen onder de benaming « wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen ».

114. Chaque sous-région aura un conseil et un bureau exécutif.

115. Les membres du conseil sont élus en même temps que les conseillers communaux mais sur des listes séparées.

116. Celui qui dépose une liste communale peut déclarer à quelle liste sous-régionale il affecte les voix recueillies par sa liste.

117. Les résultats des élections communales pour l'ensemble de toutes les listes attachées à une liste sous-régionale sont additionnés. De la sorte, on connaît le nombre de voix émises sur chaque liste sous-régionale. Les sièges du conseil de la sous-région sont répartis sur les listes sur base de ces chiffres.

118. Chaque sous-région ne comprend qu'une seule circonscription électorale pour les élections sous-régionales.

119. Le bureau de sous-région sera élu par le conseil de sous-région par application de dispositions identiques à celles qui sont d'application pour la désignation des membres du C.P.A.S. par le conseil communal.

120. Il n'y a pas d'incompatibilités entre un mandat à la sous-région et un mandat communal, mais une incompatibilité est établie entre le mandat de membre de la Chambre ou celui de membre du Conseil régional, d'une part, et un mandat de conseiller de la sous-région, d'autre part.

121. La sous-région disposera de ressources provenant de :

- a) rétributions pour services rendus;
- b) dons, donations et legs;
- c) emprunts à contracter sous la garantie des communes et/ou de la Région, de la Communauté ou de l'Etat;
- d) contributions obligatoires des communes et de la Région dans les frais généraux de fonctionnement de la sous-région, fixées par ordonnance.

122. Les tâches assumées par des intercommunales à objectifs généraux sont reprises par la sous-région ainsi que leur personnel et leur patrimoine.

123. Des intercommunales à objectifs limités peuvent être créées sous tutelle de la Région.

124. Un projet de loi de démocratisation, de rationalisation et de coordination des intercommunales est en préparation. »

Comme cette déclaration ne s'est toutefois jamais concrétisée en un projet ou une proposition de loi, force nous est de conclure qu'il n'existait aucune volonté politique de créer des sous-régions.

CHAPITRE III

L'actualité

Fusions de communes.

D'une manière générale, on a reconnu que la discussion du projet de loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes s'était déroulée dans un climat de méfiance et d'incertitude. Ce projet fut voté au pas de course ou, plus exactement, la majorité manœuvra de telle manière qu'il soit adopté à la sauvette. L'attention du Parlement était ailleurs : celui-ci se préoccupait des conséquences de la révision de la Constitution et surtout de l'autonomie culturelle.

Pendant la même période, la loi sur les fusions de communes fut adaptée et devint la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites.

De stelling van de Minister voor Communautaire betrekkingen was: voor te kleine, niet levenskrachtige gemeenten is fusie een absolute noodzaak. Maar altijd fusioneren heeft geen zin. Men moet niet nodeloos raken aan de levende cel van het maatschappelijk leven die de gemeente is.

Die mening werd gunstig onthaald.

De nadruk werd gelegd op de creatie van bestuurskrachtige entiteiten met een minimum bevolking van 5000 inwoners. Alle toekomstige fusies zouden dienen te leiden tot ontvoogde gemeenten.

Op deze wijze wordt de autonomie versterkt. De grote en levenskrachtige gemeenten zullen minder afhankelijk zijn van andere instanties.

Dat was de filosofie die in het Parlement aanwezig was, bij de bespreking van deze wet. Zij werd dan ook goedgekeurd met eenparigheid van stemmen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers en met één onthouding in de Senaat.

1. De wet van 23 juli 1971.

Op grond van opgedane ervaringen met de in 1964 doorgevoerde fusies bleek dat er een hele reeks verbeteringen aan de wetgeving en aan de uitvoeringsmodaliteiten moesten aangebracht worden. Bovendien verliep de werkingstermijn van de eenheidswet op 1 januari 1971 (wel verlengd met 1 jaar tot vóór 1 januari 1972).

De wet van 23 juli 1971 vervangt de regeling van de eenheidswet.

a) De overwegingen op grond waarvan een gebiedswijziging wordt doorgevoerd moeten van geografische, economische, sociale, culturele of financiële aard zijn. De taalkundige factor wordt uitgesloten zodat geen samenvoegingen, aanhechtingen of grenscorrecties kunnen geschieden indien de betrokken gemeenten aan verschillende taalstelsels onderworpen zijn.

b) De gemeenten die deel uitmaken van de agglomeraties Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik vallen onder het toepassingsgebied van de wet.

De heer Verroken stipuleerde in het verslag: «...Er is aan het licht gekomen dat het laatste lid van artikel 91 van de eenheidswet een hinderpaal vormt voor de snelle doorvoering van sommige hergroeperingen van gemeenten, die aan de rand van de vijf grote agglomeraties zijn gelegen...» (*Parl. Stuk Kamer*, 1970-1971, n° 991/3, blz. 3).

c) Van de procedure van de wet van 23 juli 1971 moet worden gebruik gemaakt vóór 1 januari 1983.

d) De techniek van de procedure van de eenheidswet werd grotendeels overgenomen. De hervormingen zullen, na raadpleging van de betrokken gemeenteraden en van de bestendige deputatie, geschieden bij in ministerraad overlegde koninklijke besluiten, die aan de wetgever ter bekrachtiging worden voorgelegd.

2. Koninklijk besluit van 17 september 1975.

De kaarten begonnen anders te liggen toen in 1975 Minister Michel op grootscheepse wijze, zonder rekening te houden met de geest van de fusiewetgeving, over het ganse land ongevraagde, ongewilde en twijfelachtige fusies ging doordrukken.

Op ondoordachte wijze moesten bijna alle Belgische gemeenten de fusies van Minister Michel ondergaan. Het was, volgens de Minister, te nemen of te laten. Meerderheid tegen minderheid. Koel en onredelijk. Zeker geen voorbeeld van parlementair werk.

La position du Ministre des Relations communautaires était : nécessité absolue de fusion pour les communes trop petites et non viables, mais la fusion systématique n'a pas de sens et il ne faut pas toucher inutilement à la cellule vivante de la vie sociale que constitue la commune.

Cette thèse fut accueillie favorablement.

L'accent fut mis sur la création d'entités capables de s'administrer et comptant au moins 5000 habitants. Toutes les communes issues des fusions futures devraient constituer des entités émancipées.

L'autonomie des communes se trouverait ainsi renforcée, les grandes communes aptes à s'administrer étant moins dépendantes d'autres instances.

Telle était la philosophie des parlementaires lors de la discussion de cette loi, qui fut dès lors adoptée à l'unanimité par la Chambre et à l'unanimité moins une abstention par le Sénat.

1. La loi du 23 juillet 1971.

Les fusions réalisées en 1964 indiquèrent la nécessité d'apporter toute une série d'améliorations à la loi et à ses modalités d'exécution. En outre, il était prévu que la loi unique cesserait d'être applicable à partir du 1^{er} janvier 1971 (son délai d'application fut cependant prorogé d'un an jusqu'au 31 décembre 1971).

Les dispositions contenues dans la loi du 23 juillet 1971 se substituent à celles de la loi unique.

a) Les considérations justifiant les modifications territoriales doivent être d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier. Le facteur linguistique est exclu, de sorte qu'il ne peut être procédé à aucune fusion, à aucune annexion ni à aucune rectification de limites si les communes intéressées sont soumises à des régimes linguistiques différents.

b) La loi est applicable aux communes qui font partie des agglomérations anversoise, bruxelloise, carolorégienne, gan-toise et liégeoise.

M. Verroken note ce qui suit dans son rapport: «L'expérience a, au surplus, démontré que le dernier alinéa de l'article 91 (de la loi unique) constitue un obstacle à la réalisation rapide de certains regroupements de communes situées à la périphérie des cinq grandes agglomérations» (*Doc. parl., Chambre*, session 1970-1971, n° 991/3, p. 3).

c) Il doit être fait usage de la procédure prévue par la loi du 23 juillet 1971 avant le 1^{er} janvier 1983.

d) La technique prévue par la loi unique quant à la procédure à suivre a été reprise en grande partie. Les réformes seront opérées par voie d'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après consultation des communes intéressées et de la députation permanente. Cet arrêté royal devra ensuite être ratifié par le législateur.

2. L'arrêté royal du 17 septembre 1975.

Les choses se mirent à prendre un autre tour lorsque, sans tenir compte de l'esprit de la législation en matière de fusions, le Ministre Michel entreprit en 1975 de mettre à exécution un immense dessein par lequel il entendait imposer au pays entier des fusions douteuses et que personne ne désirait.

Presque toutes les communes belges durent se soumettre aux fusions inconsidérées voulues par le Ministre Michel. C'était, selon les termes du Ministre, à prendre ou à laisser. A l'issue d'un débat empreint d'une obstination froide et insensée, qui ne fut certes pas un exemple de travail parlementaire, son projet fut adopté majorité contre opposition.

Vooraf, in 1972, maakte het departement van Binnenlandse Zaken aan het kabinet een werkdocument over als voorbereiding tot een algemeen plan tot hergroepering van de Belgische gemeenten. Dit document werd bekendgemaakt door *La Libre Belgique* van 16 augustus 1972 en het is beroemd geworden onder de naam « Plan Costard ». Volgens dit document zouden er, na fusie, nog 582 gemeenten kunnen overblijven, de grote agglomeraties uitgesloten. Voor deze laatste voorzag het plan geen precieze bepalingen: loutere fusie van alle gemeenten of vorming van een agglomeratie in de zin van de wet van 26 juli 1971. Het plan werd overgemaakt aan de gouverneurs, met het verzoek voorstellen te doen tot hergroepering van de gemeenten van hun provincie. Aldus werden een ganse reeks raadplegingen op het getouw gezet.

Op 9 september 1974 gaf de Minister van Binnenlandse Zaken het startsein voor de procedure die moest leiden tot een volledige herstructurering van de lokale besturen met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Volgens de aanvankelijke voorstellen, zouden er tussen 526 en 577 gemeenten blijven bestaan. Na raadpleging van de gemeenteraden (met de adviezen werd geen rekening gehouden!) en de bestendige deputaties en na besprekingen op regeringsvlak (politieke motieven!) kwam men uiteindelijk tot het cijfer van 589 gemeenten.

Door de wet van 30 december 1975 werd het globale samenvoegingsplan, zoals het voorkwam in het koninklijk besluit van 17 december 1975 houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, bekrachtigd. Tegelijkertijd werden daardoor de randfederaties, opgericht in uitvoering van de wet van 26 juli 1971, afgeschaft. Beide maatregelen hebben uitwerking vanaf 1977. De gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 werden evenwel reeds op het niveau van de 596 in ons land overblijvende gemeenten ingericht.

Het globale karakter van het samenvoegingsplan blijkt uit het feit dat er in geheel het land slechts 118 gemeenten op een totaal van 2359 niet bij een samenvoeging werden betrokken: nl. 19 in de Brusselse agglomeratie, 85 in Vlaanderen en 14 in Wallonië; 26 ervan ondergingen evenwel nog een grenscorrectie.

Op 1 januari 1983 zal ingevolge dezelfde wet van 30 december 1975 ook de samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven randgemeenten van kracht worden zodat het aantal gemeenten alsdan nog 589 zal bedragen. Dit uitstel werd bekomen om de ontreding en de chaos te vermijden, welke de fusie van Antwerpen met de randgemeenten zal veroorzaken.

3. De Antwerpse fusie.

Hierover kunnen verschillende opmerkingen geformuleerd worden. De twee voornaamste zijn:

a) *Alle randgemeenten betrokken bij de Antwerpse fusie, hebben hun bezwaren en opmerkingen bij de gouverneur ingediend.*

De gemeentebesturen waren er stellig van overtuigd dat met hun opmerkingen en bezwaren rekening zou gehouden worden. Ook de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten was deze mening toegedaan en in haar tijdschrift schreef R. Maes:

« Behoudens in de nader omschreven Brusselse agglomeratie en in de in de wet zelf nader omschreven randfederaties zullen de gemeenten in een min of meer nabije toekomst geraadpleegd worden over de herstructurering van hun gebied. Zij zullen geconfronteerd worden met de vraag of zich daartoe samenvoegingen of aanhechtingen opdringen, of daartoe een agglomeratie of een federatie, waarvan het grondgebied moet worden opgericht of nader moet bepaald worden, moet worden opgericht ofwel of beide maatregelen tesamen moeten worden genomen ».

En 1972, le département de l'Intérieur avait transmis au cabinet un document de travail préparatoire destiné à permettre l'élaboration d'un plan général en vue du regroupement des communes belges. Ce document, qui devint célèbre sous le nom de « Plan Costard », fut publié par le journal « La Libre Belgique » dans son édition du 16 août 1972. Il prévoyait qu'une fois les fusions opérées, il ne pourrait subsister que 582 communes, excepté les grandes agglomérations. En ce qui concerne ces dernières, le plan ne comportait aucune disposition précise; il se bornait à prévoir la fusion pure et simple de toutes les communes ou la constitution d'agglomérations au sens de la loi du 26 juillet 1971. Le plan fut communiqué aux gouverneurs, qui furent invités à soumettre des propositions en vue de regrouper les communes de leur province. Ce fut donc le début de toute une série de consultations.

Le 9 septembre 1974, le Ministre de l'Intérieur engagea la procédure qui devait mener à la restructuration complète des administrations locales en vue des élections communales de 1976. Selon les propositions initiales, entre 526 et 577 communes subsisteraient après les opérations de fusion. Après consultation des conseils communaux (dont les avis furent ignorés!) et des députations permanentes et après que la question eut été discutée au niveau gouvernemental (pour des motifs politiques!) on en arriva finalement au chiffre de 589 communes.

La loi du 30 décembre 1975 ratifia le plan global de fusion contenu dans l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites. En outre, elle supprima les fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971. Ces deux mesures devaient sortir leurs effets à partir de 1977. Néanmoins, les élections communales du 10 octobre 1976 furent déjà organisées sur la base des 596 communes subsistantes.

Pour se convaincre du caractère global du plan de fusion, il suffit de constater que, pour l'ensemble du pays, sur un total de 2359 communes, 118 communes seulement n'ont pas été fusionnées à savoir 19 communes de l'agglomération bruxelloise, 85 communes flamandes et 14 communes wallonnes (les limites de 26 de ces communes ont toutefois été rectifiées).

Le 1^{er} janvier 1983, la fusion de la ville d'Anvers avec sept communes périphériques deviendra effective en vertu de la même loi du 30 décembre 1975, de sorte que le nombre de communes sera alors de 589. Ce sursis devait permettre d'éviter le chaos que provoquera la fusion d'Anvers avec les communes périphériques.

3. La fusion des communes anversoises.

Plusieurs observations peuvent être formulées à ce sujet. Parmi celles-ci il convient de relever les deux principales:

a) *Toutes les communes périphériques anversoises concernées par la fusion ont fait parvenir au gouverneur leurs objections et leurs observations.*

Les administrations communales étaient convaincues qu'il serait tenu compte de leurs observations et de leurs objections. L'Union des villes et communes belges partageait cette opinion, ce qui amenait M. R. Maes à écrire dans « Le mouvement communal »:

« Sauf en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise et les fédérations périphériques précisées dans la loi elle-même, les communes seront, dans un avenir plus ou moins rapproché, consultées au sujet de la restructuration de leur territoire. Elles seront confrontées à la question de savoir s'il convient de procéder à des fusions ou des annexions ou s'il faut créer une agglomération ou une fédération, dont le territoire doit être défini ou précisé, ou s'il convient de prendre conjointement ces deux mesures ».

Niets was echter minder waar en de bezwaren werden gewoon van de tafel geveegd.

b) *Brief aan L. Tindemans.*

Al de argumenten werden op 17 november 1975 op een rijtje gezet en meegedeeld in volgende brief aan L. Tindemans, Eerste Minister:

« Mijnheer de Eerste Minister,

» De burgemeesters van de Antwerpse randgemeenten Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk, vergaderd in zitting van heden, hebben de eer u de volgende motie voor te leggen in verband met het wetsontwerp tot bekrachtiging van het koninklijk besluit inzake de fusies.

» Zij vragen dringend dat het voorstel, vervat o.m. in art. 1 van het fusieontwerp, daaruit zou worden gelicht om volgende redenen:

» 1) voor de grote agglomeraties werd reeds een aparte regeling in de voorgaande wetgeving voorzien;

» 2) de samenvoeging tot een stedelijk geheel van verscheidene honderdduizend inwoners is een groot probleem dat niet kan vergeleken worden met de fusies van minder bevolkte gemeenten;

» 3) de afstand tussen de bevolking en de centrale administratie en politieke vertegenwoordiging zou te groot zijn opdat het geheel van de bevolking van een doelmatige behartiging van haar rechtmatige belangen zou kunnen genieten;

» 4) de behartiging van lokale of wijkbelangen kan niet efficiënt door de in het vooruitzicht gestelde raadgevende wijkcomité's geschieden. Daartoe moet een geeigende politieke macht aanwezig zijn.

» Daarom benadrukken zij het behoud van hun huidige gemeentelijke zelfstandigheid... »

c) *Amendement en voorstellen.*

Initiatieven om de fusie van Antwerpen ongedaan te maken door amendementen in te dienen bleven onbeantwoord en dus zonder gevolg. Ook het voorstel van de senatoren Jos. Wijninckx, Willy Calewaert en John Vanden Eynden om langs een kaderwet tot de oprichting van grootstedelijke raden te komen leed schipbreuk.

1. *Grootstedelijke raad.*

De grootstedelijke raad werd uitgewerkt door de randgemeenten zelf. Heel het systeem is eigenlijk een wettelijk maken van de goedwerkende conferentie der burgermeesters. De raadsleden van de grootstedelijke raad worden verkozen door de gemeenteraadsleden. De burgemeester van de samenstellende gemeenten maken er met raadgevende stem deel van uit, wanneer zij niet rechtstreeks worden verkozen.

Tot de voornaamste bevoegdheden behoren de coördinatie van politie, de stedenbouw en ruimtelijke ordening, huisvuilbewerking, waterbeheersing, openbaar vervoer, economische expansie, leefmilieu en openbare gezondheid, brandweer, dienst 900 en dringende geneeskundige zorgen, luchthaven, de slachthuizen, de parkeerproblemen en het verkeersbeleid, lijnverbranding, columbaria en kerkhoven.

De raad heeft adviesrecht over sport, cultuur, algemeen gezondheidsbeleid, retributies, tarieven van prestaties, onderwijsplanning en rationalisatie. De grootstedelijke raad heeft een uitvoerend college dat controle uitoefent op de uitvoering van de beslissingen van de raad.

Rien n'était cependant moins vrai et les objections ont tout simplement été écartées.

b) *Lettre à M. L. Tindemans.*

Tous ces arguments ont été passés en revue et portés à la connaissance de M. L. Tindemans, à l'époque Premier Ministre, dans une lettre qui lui était adressée le 17 novembre 1975 et dont voici la teneur:

« Monsieur le Premier Ministre,

» Les Bourgmestres des communes périphériques anversoises de Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem et Wilrijk, réunis en séance de ce jour, ont l'honneur de vous soumettre la motion ci-après relative au projet de loi ratifiant les arrêtés royaux concernant les fusions.

» Ils demandent avec insistance que la proposition contenue notamment à l'article 1^{er} du projet de fusions soit disjointe de celui-ci pour les motifs suivants:

» 1) un règlement distinct a dès à présent été prévu dans la législation relative aux grandes agglomérations;

» 2) rassembler plusieurs centaines de milliers d'habitants dans un ensemble urbain est un problème majeur qui ne peut se comparer aux fusions de communes moins peuplées;

» 3) la distance que l'on risque de créer entre la population, d'une part, et l'administration centrale et la représentation politique, d'autre part, est trop grande pour que l'ensemble de la population puisse voir ses intérêts légitimes efficacement défendus;

» 4) les intérêts locaux et les intérêts de quartier ne peuvent pas efficacement être pris en charge par les comités de quartier consultatifs prévus. Cette prise en charge requiert la présence d'un pouvoir politique créé à cette fin.

» Pour toutes ces raisons ils insistent pour que leur autonomie communale actuelle soit maintenue... »

c) *Amendements et propositions.*

Les initiatives prises pour éviter la fusion des communes anversoises par l'introduction d'amendements ne trouvèrent pas d'écho et restèrent dès lors sans effet. De même la proposition de loi-cadre des sénateurs Jos. Wijninckx, Willy Calewaert et John Vanden Eynden en vue d'organiser des conseils mégalopolitains échoua.

1) *Conseil mégalopolitain.*

L'idée d'un conseil mégalopolitain a été élaborée par les communes périphériques elles-mêmes. La proposition consiste en fait à donner un caractère légal à la conférence des bourgmestres, qui avait fait ses preuves. Les membres du conseil mégalopolitain sont élus par les conseillers communaux. Les bourgmestres des communes qui constituent le conseil, en font partie avec voix consultative s'ils n'en sont pas membres élus.

Les compétences principales du conseil sont la coordination des services de police, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, le traitement des immondices, l'hydraulique, les transports publics, l'expansion économique, l'environnement et la santé publique, les services d'incendie, le service 900 et l'aide médicale urgente, les aéroports, les abattoirs, le problème du stationnement et la politique des communications, l'incinération, les columbariums et les cimetières.

Le conseil mégalopolitain a un droit d'avis en matière de sport, de culture, de politique générale de santé, de rétributions, de tarifs des prestations de services, de planification et de rationalisation de l'enseignement. Le collège exécutif du conseil mégalopolitain est chargé du contrôle de l'application des décisions du conseil.

De grootstedelijke raad heeft geen eigen fiscale bevoegdheid en beschikt evenmin over een eigen administratie.

Zijn werkingskosten worden gedekt door een forfaitaire tussenkomst per inwoner.

Door zijn soepele en eenvoudige structuur en zijn coördinerende opdracht is het mogelijk dat de grootstedelijke raad doeltreffender en voordeliger zal uitvallen dan de fusie.

Het voorstel werd ingediend op 11 december 1975 door J. Wijninckx en medeondertekend door W. Calewaert en J. Vanden Eynden.

In Bijlage 1 wordt het wetsvoorstel opgenomen.

2. Nota randgemeenten.

Het wetsvoorstel was de uitwerking van de volgende nota opgesteld door de Conferentie van de Burgemeesters van de Antwerpse randgemeenten tijdens de vergadering van vrijdag 13 juli 1975 te Borgerhout inzake een alternatieve samenwerking tussen de Stad Antwerpen en de randgemeenten:

« Inleiding.

» Op maandag 9 juni 1975 beslisten de burgemeesters van de randgemeenten van Antwerpen en Gent — vergaderd te Borgerhout — zich met klem te verzetten tegen iedere vorm van fusie van de randgemeenten met de Stad Antwerpen respectievelijk Gent. Zij verklaarden zich evenwel bereid andere vormen van samenwerking tussen de agglomeratieleden te onderzoeken en dienaangaande voorstellen in te dienen. Na vergadering van heden werd navermeld voorstel als voorlopige basis van nieuwe structuur weerhouden.

» Structuur van de samenwerking — principes:

» 1. Oprichting van een groot-stedelijke raad naast de bestaande gemeenten. De samenstelling ervan moet geschieden via getrapte verkiezingen door de leden van de gemeenteraad van iedere gemeente. Het aantal leden, door iedere gemeente te verkiezen, zal worden bepaald in verhouding tot de bevolking van iedere gemeente. De burgemeesters van iedere gemeente maken van rechtswege deel uit van de raad.

» 2. Oprichting van een grootstedelijk college, met als taak uitvoering van de beslissingen van de raad zomede controle op de naleving van de beslissingen van de grootstedelijke raad door de gemeenten. Samen te stellen op basis van evenredige vertegenwoordiging uit de leden van de grootstedelijke raad. Echter geen nieuwe administratie naast deze van de gemeenten.

» 3. De burgemeesters van de gemeenten moeten de beslissingen van de grootstedelijke raad op hun grondgebied doen naleven.

» 4. Geen eigen fiscaliteit. De werkingskosten worden jaarlijks omgeslagen over de gemeenten volgens hun bevolkingscijfer.

» De bevoegdheden van de grootstedelijke raad:

» A. — Beslissingsrecht:

» 1. Politie:

- » Technische coördinatie van de gemeentelijke politiediensten;
- » Verkeersproblemen op het vlak van de agglomeratie;
- » Verkeersstudie; verkeerssignalisatie.

» 2. Stedebouw en ruimtelijke ordening:

- » Algemeen plan van aanleg voor de agglomeratie;
- » Gewestplan;
- » Algemene bouwverordeningen;
- » (Niet bouw- en verkavelingsvergunningen).

Le conseil mégalopolitain n'a pas de compétence fiscale propre et ne dispose pas de services administratifs propres.

Ses frais de fonctionnement sont couverts par une intervention forfaitaire calculée par habitant.

Il est possible que la structure simple et souple et la mission de coordination du conseil mégalopolitain lui permettent d'œuvrer plus efficacement et plus économiquement que ne le feraient les organes créés par la fusion.

Cette proposition a été déposée le 11 décembre 1975 par M. J. Wijninckx. Elle était contresignée par MM. W. Calewaert et J. Vanden Eynden.

Le texte de cette proposition figure à l'annexe 1 à la présente proposition de loi.

2) Note des communes périphériques.

La proposition de loi était basée sur la note suivante établie par la Conférence des bourgmestres des communes périphériques anversoises au cours de la réunion qui se tint le 13 juillet 1975 à Borgerhout et qui était consacrée à la recherche d'une autre forme de coopération entre la ville d'Anvers et les communes périphériques:

« Introduction.

» Le lundi 9 juin 1975, les bourgmestres des communes périphériques d'Anvers et de Gand réunis à Borgerhout, ont décidé de s'opposer résolument à toute forme de fusion des communes périphériques respectivement avec la ville d'Anvers et la ville de Gand. Ils se sont toutefois déclarés prêts à examiner d'autres formes de coopération entre les membres de l'agglomération et à soumettre des propositions en la matière. A l'issue de la réunion de ce jour, la proposition ci-après a été retenue comme base provisoire d'une structure nouvelle.

» Structure de la coopération - principes:

» 1. Création d'un conseil mégalopolitain à côté des communes existantes. La composition de ce conseil est déterminée au moyen d'élections au second degré par les membres du conseil communal de chaque commune. Le nombre de membres à élire par chaque commune est fixé proportionnellement à sa population. Le bourgmestre de chaque commune est membre de droit du conseil.

» 2. Création d'un collège mégalopolitain chargé d'exécuter les décisions du conseil et de contrôler l'application par les communes des décisions de celui-ci. Ce collège se compose de membres du conseil, désignés en son sein selon le principe de la représentation proportionnelle. Aucune administration nouvelle ne vient cependant s'ajouter à celles des communes.

» 3. Les bourgmestres des communes doivent faire respecter les décisions du conseil sur leur territoire.

» 4. Le conseil mégalopolitain n'a pas de fiscalité propre. Ses frais de fonctionnement sont répartis annuellement entre les communes au prorata du chiffre de leur population.

» Attributions du conseil mégalopolitain:

» A. — Droit de décision:

» 1. Police:

- » Coordination technique des services de police communaux;
- » Problèmes de circulation dans l'agglomération;
- » Etude du trafic; signalisation routière;

» 2. Urbanisme et aménagement du territoire:

- » Plan général d'aménagement de l'agglomération;
- » Plan de secteur;
- » Règlements généraux sur les bâtisses;
- » (Excepté les permis de bâtir et de lotir).

» 3. *Huisvuilverwerking:*

» Planning op te richten installaties en gebruik bestaande installaties (echter niet de huisvuilophaling en keerdienst).

» 4. *Waterbeheersing:*

» Pomp- en zuiveringsinstallaties.

» 5. *Bezoldigd vervoer van personen:*

» Openbaar vervoer;

» Particulier vervoer: taxi's — exploitatievoorwaarden en standplaatsen.

» 6. *Economische expansie.*» 7. *Leefmilieu en openbare gezondheid:*

» Eetwarencontrole — voorkoming van besmettelijke ziekten — bestrijding van geluidshinder — lucht- en waterbevuiling.

» 8. *Brandweer:*

» Ook dienst 900.

» 9. *Geneeskundige Hulpverlening.*» 10. *Luchthaven.*» 11. *Slachthuizen.*» 12. *Aanleg van parkeerhaven en grote openbare parkings.*» 13. *Lijkverbranding en columbaria.*» B. — *Adviesrecht:*» 1. *Sport en Cultuur:*

» Planning en studie op gebied van infrastructuur.

» 2. *Ziekenhuiswezen:*

» Implanting;

» Overeenkomsten opnemings patiënten.

» 3. *Financiën:*

» Tarieven dienstprestaties;

» Standplaatsrechten;

» Inkomgelden;

» Uitwerken van eenvormige regelingen;

» Retributies, enz.

» 4. *Onderwijs:*

» Planning van alle vormen van onderwijs, andere dan kleuter- en lager onderwijs (rationalisatie).»

3. *Brief aan L. Tindemans.*

Nadat het uitstel van de fusie Antwerpen was bekend geworden, richtten de burgemeesters der randgemeenten volgende brief aan de heer L. Tindemans, Eerste Minister:

« Mijnheer de Eerste Minister,

» Door de pers vernamen we de beslissing die door de Kabinetsraad genomen werd inzake de fusie Groot-Antwerpen en waarbij deze uitgesteld wordt tot 1982.

» Alhoewel deze oplossing niet geheel overeenstemt met het voorstel geformuleerd door de burgemeesters der randgemeenten van Antwerpen, voorstel dat positief kan genoemd worden aangezien het een geleidelijke coördinatie beoogt van schier alle taken die de gemeentebesturen thans vervullen, meestal in betere voorwaarden en met succesvol resultaat, hopen wij toch dat de reële uitwerking van ons voorstel tot de mogelijkheden zal behoren en zowel de voordelen zou omvatten van:

» a) inspraak van de huidige randsteden (de instandhouding van de gemeenteraden) en

» 3. *Traitement des immondices:*

» Planification des installations à construire et de l'utilisation des installations existantes (mais à l'exclusion de la collecte des immondices et du service de voirie).

» 4. *Hydraulique:*

» Installations de pompage et d'épuration.

» 5. *Transport rémunéré de personnes:*

» Transports publics;

» Transports privés: taxis - conditions d'exploitation et stations.

» 6. *Expansion économique.*» 7. *Environnement et santé publique:*

» Contrôle des denrées alimentaires - Prévention des maladies contagieuses - Lutte contre la pollution sonore et atmosphérique et la pollution de l'eau.

» 8. *Services d'incendie:*

» Y compris le service 900.

» 9. *Assistance médicale.*» 10. *Aéroports.*» 11. *Abattoirs.*

» 12. *Aménagement de garages collectifs et de grands parkings publics.*

» 13. *Incinération et columbariums.*» B. — *Droit d'avis:*» 1. *Sport et culture:*

» Planification et étude de l'infrastructure.

» 2. *Hôpitaux:*

» Implantation;

» Conventions relatives à l'admission des patients.

» 3. *Finances:*

» Tarifs des prestations de services;

» Droits de stationnement;

» Entrées;

» Elaboration de réglementations uniformes;

» Rétributions, etc.

» 4. *Enseignement:*

» Planification de toutes les formes d'enseignement autres que l'enseignement gardien et primaire (rationalisation).»

3) *Lettre à M. L. Tindemans.*

Quand la décision d'ajourner la fusion des communes anversoises fut connue, les bourgmestres des communes périphériques adressèrent la lettre suivante au Premier Ministre, L. Tindemans:

« Monsieur le Premier Ministre:

» Nous avons appris par la presse que le Conseil de cabinet a décidé d'ajourner la fusion du Grand Anvers jusqu'en 1982.

» Bien que cette solution ne soit pas entièrement conforme à la proposition formulée par les bourgmestres des communes périphériques anversoises, proposition qui peut être qualifiée de positive étant donné qu'elle vise à coordonner progressivement presque toutes les tâches que les administrations communales assument actuellement, le plus souvent dans de meilleures conditions et avec succès, nous osons néanmoins espérer que la possibilité subsiste que notre proposition sera retenue comme fondement d'une solution qui, à la fois, aurait l'avantage:

» a) de faire participer aux décisions les villes périphériques actuelles (maintien des conseils communaux);

» b) gezamenlijke opbouw van één grootstedelijke agglomeratie die niet het slechte voorbeeld van Brussel zou nabootsen, alsook

» c) economisch, financieel, urbanistisch en sociaal alle gunstige voorwaarden zou verenigen.

» Wij danken u en uw collega's voor het begrip dat betoond wordt voor de toestand der Antwerpse agglomeratie gezien de thans genomen beslissing tot uitstel van eventuele fusie. »

4. Verzoekschrift aan de Voorzitter van de Senaat.

In een verzoekschrift aan de Voorzitter van de Senaat onderlijnde het gemeentebestuur van Hoboken in december 1975 nogmaals de noodzaak voor een zelfstandig behoud van de gemeente. In hetzelfde verzoekschrift werd het standpunt van de Conferentie van burgemeesters van de randgemeenten van 13 juli 1975 houdende oprichting van een grootstedelijke raad bijgetreden :

« *Verzoekschrift aan de heer Voorzitter van de Senaat.*

» De gemeenteraad van Hoboken, bijeengekomen op maandag 8 en dinsdag 9 december 1975, heeft de eer uw aandacht te vragen voor de voorgenomen fusie van de gemeente met de stad Antwerpen, en voornamelijk voor de overwegingen die door de Minister van Binnenlandse Zaken werden aangewend om deze fusie op 1 januari 1983 te verrechtvaardigen.

» De motivering van de Minister miskent het advies van de gemeenteraad van 28 maart 1975.

» In andere Antwerpse gemeenten, zoals Mortsel, Edegem, Hove, Schelle, Aartselaar, enz., werd wel rekening gehouden met gelijksoortige argumenten voor het zelfstandig behoud van deze gemeenten, en dit terwijl ze een kleinere bevolkingsdichtheid hebben, minder bestuurskrachtig zijn en dikwijls slechts een kort autonoom bestaan achter de rug hebben.

» De gemeenteraad van Hoboken heeft de eer u de argumenten ter kennis te brengen die de vergadering er hadden toe aangezet op 28 maart jl. zich voor het zelfstandig behoud van de gemeente uit te spreken. »

Dan volgt het advies van de gemeenteraad :

« De gemeenteraad van Hoboken verzet zich dan ook met klem tegen het voorgenomen fusioneren met de Stad Antwerpen en treedt het standpunt bij dat werd ingenomen door de conferentie van burgemeesters van de randgemeenten dd. 13 juli 1975 en dat een alternatief voorstel inhoudt, nl. het oprichten van een grootstedelijke raad.

» De gemeenteraad verzoekt u, Mijnheer de Voorzitter, met zeer veel eerbied, de tekst van dit verzoekschrift mede te delen aan de Hoge Vergadering. »

HOOFDSTUK IV

Fusies gezien in West-Europees verband

De bedoeling van degenen die de fusies hebben tot stand gebracht was aan de gemeenten de nodige bestuurskracht te geven en ze aan te passen aan de hedendaagse maatschappij. Zeker in deze tijd van voortschrijdende technologie en complexe maatschappelijke en politieke structuren, waarin de gewone burger geen weg meer vindt, is het lokale bestuur de basis van de democratie omdat zij de meest directe en levensnabije politieke eenheid vormt waarop de burger nog vat heeft, die nog het meest nauw luistert naar nieuwe inzichten en behoeften, die de weerspiegeling is van de zeer verschillende lokale toestanden.

» b) de permettre d'édifier en commun une agglomération mégapolitaine qui ne suivrait pas le mauvais exemple bruxellois ;

» c) et réunirait toutes les conditions propices sur les plans économique, financier, urbanistique et social.

» Nous vous remercions, ainsi que vos collègues, de la compréhension dont vous avez fait preuve à l'égard de la situation de l'agglomération anversoise en décidant de reporter une éventuelle fusion. »

4) Pétition adressée au Président du Sénat.

Dans une pétition adressée au Président du Sénat en décembre 1975, l'administration communale de Hoboken a souligné une fois de plus la nécessité de maintenir cette entité distincte, tout en se ralliant à la position que la Conférence des bourgmestres des communes périphériques avait arrêtée le 13 juillet 1975 en ce qui concerne l'organisation d'un conseil mégapolitain :

« *Pétition adressée au Président du Sénat.*

» Le conseil communal de Hoboken, réuni en ses séances des lundi 8 et mardi 9 décembre 1975, a l'honneur d'attirer votre attention sur la fusion projetée de la commune avec la ville d'Anvers et, en particulier, sur les arguments avancés par le Ministre de l'Intérieur pour justifier cette fusion à la date du 1^{er} janvier 1983.

» Les motifs invoqués par le Ministre méconnaissent l'avis émis par le conseil communal en date du 28 mars 1975.

» Quand il s'est agi d'autres communes anversoises, telles que Mortsel, Edegem, Hove, Schelle, Aartselaar, etc., il a été tenu compte d'arguments similaires en faveur du maintien de ces entités distinctes, alors qu'elles sont moins peuplées, qu'elles ont des services administratifs moins étoffés et qu'elles ne peuvent souvent se prévaloir que d'une brève existence comme entité autonome.

» Le conseil communal de Hoboken a l'honneur de porter à votre connaissance les arguments qui avaient amené cette assemblée à se prononcer, le 28 mars dernier, en faveur du maintien de la commune en tant qu'entité autonome. »

Suit alors l'avis du conseil communal :

« Le conseil communal de Hoboken s'oppose, dès lors, avec force au projet de fusion avec la ville d'Anvers et se rallie à la position qui a été arrêtée par la conférence des bourgmestres des communes périphériques en date du 13 juillet 1975 et qui contient une proposition de rechange, à savoir l'organisation d'un conseil mégapolitain.

» Le conseil communal vous prie respectueusement, Monsieur le Président, de bien vouloir communiquer le texte de la présente pétition à la Haute Assemblée. »

CHAPITRE IV

Les fusions vues dans le contexte européen

L'objectif visé par les auteurs des fusions était de faire des communes des entités aptes à s'administrer efficacement et à répondre aux besoins de la société contemporaine. En cette époque marquée par les immenses progrès de la technologie et par la grande complexité des structures politiques et sociales, où le simple citoyen se sent désemparé, l'administration locale constitue, plus qu'en d'autres temps encore, la base de la démocratie. Elle est en effet l'entité politique la plus proche de l'individu et de ses préoccupations, l'entité politique sur laquelle le citoyen a encore prise, qui est la plus sensible aux idées et besoins nouveaux et qui reflète la grande diversité des tendances locales.

Grotere bestuurskracht aan de gemeenten geven was zeker nodig in België waar het aantal gemeenten te hoog was en waar de gemeenten niet meer bij machte waren om aan de vele nieuwe behoeften te voldoen. De nieuwe eisen die men aan de gemeente stelt bewegen zich op twee vlakken:

1. organisatie van de steeds meer complexe leefeenheid met grote mobiliteit van de bevolking en belangrijke diversiteit in haar samenstelling (verschillende leeftijdsklassen, sociale klassen, leefpatronen, aanwezigheid van vreemdelingen, enz.);

2. behartiging van steeds meer sociale, culturele en technische behoeften waarbij zich hebben gevoegd de zorgen voor de ruimtelijke ordening, het leefmilieu en tenslotte de bescherming van een menselijk leefklimaat.

Het zou ondenkbaar zijn dat de gemeenten aan de heden-daagse opdrachten niet zouden beantwoorden. Daarvoor moeten zij beschikken over een steeds groeiend aantal diensten met de nodige specialisatie, kwalificatie en een moderne uitrusting.

Bestuurskracht geven aan de gemeenten was een eerste doel van de fusie. Opgemerkt dient dat wanneer de gemeenten bestuurskracht hebben de Staat een belangrijk gedeelte van zijn zorgen op hen kan overdragen en dat de gemeenten deze taken efficiënter kunnen uitvoeren. Een tweede doel was de lokale leefeenheden niet meer op te sluiten in grenzen die stammen uit lang vervlogen tijden en niet meer beantwoorden aan de huidige geografische, technische en sociale realiteiten.

Om aan deze doelstellingen te voldoen heeft men grotere draagkracht willen geven aan de lokale besturen. De Belgische oplossing heeft zich helaas beperkt tot het louter vergroten van oppervlakte en inwonersaantal zonder enige inhoudelijke betekenis.

België was zeker niet het enige land waar de lokale besturen werden aangepast aan de behoeften van deze tijd.

In alle ons omringende landen werd de bestuursopbouw onderworpen aan min of meer grondige hervormingen. Aan deze algemene evolutie in West-Europa werd een grondige studie gewijd door een groep geleerden die een onderzoeksproject tot een indrukwekkend einde hebben gebracht in een boek in 1980 gepubliceerd onder de titel «Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa». Dit werk werd verricht in het departement van de politieke wetenschappen van de K.U.L. onder de leiding van Professor Maes, door de heren lic. S. Lauwereysen en lic. H. Wuyts en met de medewerking van Dr. F. Delmartino. In 1979 publiceerde het «Instituut Administratie-Universiteit» een eerste overzicht van deze groepsstudie onder de titel «Veranderingen van het lokaal bestuur in West-Europa».

De lectuur van deze studies zou ons veel kunnen leren. Wel moet ermee rekening gehouden worden dat de algemene context en de historische achtergrond van land tot land verschillen. Het strikt nabootsen van een of ander buitenlands voorbeeld zou onwenselijk en trouwens onmogelijk zijn.

Wel zijn er enkele belangrijke besluiten te trekken uit de West-Europese voorbeelden.

1. Algemeen.

In elk land van West-Europa werden de laatste decennia diepgaande hervormingen doorgevoerd in de organisatie van de lokale besturen. De hierboven genoemde auteurs schrijven: «Het lokaal bestuur is duidelijk een lokaal bestuur in beweging geworden». De hervormingen hebben trouwens

Il s'imposait assurément de rendre les communes belges plus aptes à s'administrer efficacement, car celles-ci étaient trop nombreuses et n'étaient plus à même de satisfaire les multiples besoins nouveaux. Les nouvelles exigences auxquelles les communes doivent répondre se situent sur deux plans:

1. organisation de l'entité sociale d'une complexité croissante, caractérisée par une grande mobilité de la population et par une évidente diversité de sa composition (diverses catégories d'âge et classes sociales, divers modes de vie, présence d'étrangers, etc.);

2. prise en charge d'un nombre toujours plus élevé de besoins sociaux, culturels et techniques, auxquels sont venus s'ajouter l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et enfin la préservation d'un cadre de vie humain.

Il serait inconcevable que les communes ne soient pas à la hauteur des tâches qui leur incombent aujourd'hui. Pour assumer ces tâches, elles doivent disposer d'un nombre croissant de services qui ont la spécialisation et la qualification requises et qui sont dotés d'un équipement moderne.

Le premier objectif de la fusion était donc de faire des communes des entités aptes à s'administrer réellement. On observera que, lorsque ce but est atteint, l'Etat peut confier l'accomplissement de bon nombre de ses tâches aux communes, qui sont mieux à même de les exécuter avec efficacité. Un deuxième objectif était de faire en sorte que les entités locales ne soient plus enfermées dans des frontières qui dataient d'une époque depuis longtemps révolue et qui ne correspondaient plus aux réalités géographiques, techniques et sociales actuelles.

Pour atteindre ces objectifs, on a voulu améliorer l'efficacité des administrations locales. La solution retenue en Belgique s'est hélas limitée à agrandir le territoire et le nombre d'habitants sans toucher au fond du problème.

La Belgique n'est certes pas le seul pays dont les administrations locales ont été adaptées aux nécessités de l'époque.

Dans tous les pays qui nous entourent les structures administratives ont été soumises à des réformes plus ou moins profondes. Cette évolution générale en Europe occidentale a fait l'objet d'une étude approfondie d'un groupe de savants dont les recherches ont abouti à un remarquable ouvrage publié en 1980 sous le titre «Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa» (Une analyse des administrations locales en Europe occidentale du point de vue des sciences administratives). Ce travail a été entrepris au département des sciences politiques de la K.U.L., sous la direction du professeur Maes, par MM. Lauwereysen et H. Wuyts, tous deux licenciés, avec la collaboration du Dr. F. Delmartino. En 1979, l'«Institut Administration-Université» a publié un premier aperçu de cette étude collective sous le titre «Veranderingen van het lokaal bestuur in West-Europa» (Mutations des administrations locales en Europe occidentale).

La lecture de ces études pourrait nous apprendre bien des choses. Il convient certes de tenir compte du fait que le contexte général et historique varie de pays à pays. Il n'est pas souhaitable et il serait d'ailleurs impossible d'imiter l'exemple d'un pays étranger.

L'exemple des pays d'Europe occidentale nous permet cependant de tirer quelques conclusions importantes.

1. Observations générales.

Au cours des dernières décennies, des réformes fondamentales ont été opérées dans l'organisation des administrations locales de tous les pays d'Europe occidentale. A ce sujet, les auteurs précités font observer: «Il est clair que l'administration locale est devenue une administration locale en mouvement».

niet alleen betrekking op de territoriale draagvlakken. Verstrekkend van het objectief « aangepaste bestuurskracht van het lokaal bestuur », kunnen deze evenzeer slaan op de rationele werking, de beleidsvoering, de middelen, de bevoegdheden, de zelfstandigheid, de integratie, de democratische inrichting en besluitvorming.

Dit zijn op hun beurt motieven tot hervorming die niet steeds in dezelfde richting van de realisaties wijzen en in sommige gevallen zelfs conflicterend kunnen zijn. In elk land kan dit bijgevolg tot uiteenlopende realisaties of tot het leggen van onderling verschillende klemtonen aanleiding geven.

Zeker is dat in alle landen gedurende de laatste decennia schaalvergrotingen werden doorgevoerd omdat vele lokale problemen een inhoud hebben gekregen die de grenzen van de gemeenten overschrijden. Opvallend is echter dat doorgaans in onze buurlanden ook inhoudelijk werd gewerkt en aangepaste structuren werden uitgedacht die verschillen naargelang het gaat of niet over grootstedelijke eenheden. Ook werd rekening gehouden met de aard van de functies en onderscheid werd gemaakt tussen opdrachten van technische aard (brandweer, verkeer) of gebonden aan de bevolking (sociale, administratieve, enz.). Voor de eerste soort opdrachten werden structuren ingericht die zich kunnen beperken tot gespecialiseerde boven-gemeentelijke uitvoeringsorganen (namelijk daar waar een belangrijke gemeentelijke herstructurering heeft plaatsgehad en de gemeenten sterk staan) of kunnen gaan tot belangrijke polyvalente bovenlokale samenwerkingsbanden (daar waar men de gemeenten min of meer ongemoeid heeft gelaten). Vaak valt te vrezen dat door sterke superlokale lichamen de gemeentelijke bevoegdheid uitgehold wordt. Langs de andere zijde is een te grootschalige gemeente bijna onbestuurbaar en grijpt men naar het middel van de binnengemeentelijke decentralisatie (deelgemeente).

Hiernaast een tabel die een interessant overzicht geeft.

Les réformes ne portent d'ailleurs pas uniquement sur la dimension territoriale. L'objectif étant d'améliorer l'efficacité des administrations locales, les réformes peuvent également porter sur la rationalisation du fonctionnement, la politique à mener, les moyens à mettre en œuvre, les compétences, l'autonomie, l'intégration, l'organisation démocratique et la prise de décisions.

Chacun de ces domaines peut, à son tour, devenir l'objet d'une réforme qui ne coïncide pas toujours avec les réalisations et qui, dans certains cas, peut même donner lieu à des conflits. Dans chaque pays, dès lors, cette évolution peut mener à des réalisations divergentes, lorsque l'accent est mis sur des points différents.

Il est toutefois certain qu'au cours des dernières décennies une augmentation de la superficie s'est produite dans tous les pays, nombre de problèmes locaux ayant acquis une dimension qui déborde le cadre des communes. Il est frappant de constater que dans la plupart des pays limitrophes l'attention s'est également portée sur le contenu des problèmes et que des structures adéquates qui diffèrent selon qu'il s'agit ou non d'unités mégalopolitaines ont été conçues. Il a été tenu compte de la nature des fonctions et une distinction a été faite entre les tâches de caractère technique (services d'incendie, circulation) et les missions liées à la population (missions sociales, administratives, etc.). En ce qui concerne la première catégorie de tâches, des structures ont été organisées qui peuvent se limiter à des organes d'exécution spécialisés supracommunaux (c'est-à-dire là où une restructuration communale importante a eu lieu et où les communes sont puissantes) ou elles peuvent prendre la forme de liens de coopération polyvalente et supralocale importants (là où l'on a laissé les communes plus ou moins dans leur ancien état). Souvent il faut craindre que les compétences communales soient vidées de leur contenu par la présence d'organes supracommunaux bénéficiant de pouvoirs étendus. D'autre part, une commune ayant acquis une superficie trop grande devient pratiquement inadministrable, et le moyen utilisé pour remédier à cet inconvénient est la décentralisation à l'intérieur de la commune même (organisation de quartiers).

Le tableau ci-contre en donne un aperçu intéressant.

	Regionaal — <i>Echelon régional</i>	Intermediair provinciaal — <i>Echelon intermédiaire provincial</i>	Intermediair lokaal/supra- communaal — <i>Echelon intermédiaire local/supracommunal</i>	Inter- communaal — <i>Echelon intercommunal</i>	Basiseenheid lokaal — <i>Unité de base locale</i>	Binnen- gemeentelijk — <i>Echelon intracommunal</i>
België. — <i>Belgique</i>	Gewesten / Gemeenschappen. — <i>Régions / Communautés</i>	Provincies. — <i>Provinces</i>	Agglomeratie Brussel. — <i>Agglomération de Bruxelles</i>	Intercommunale verenigingen. — <i>Associations intercommunales</i>	Gemeenten. — <i>Communes</i>	
Baden-Württemberg. — <i>Bade-Wurtemberg</i>			Kreise / Nachbarschaftsverbände / Verwaltungsgemeinschaften ⁽¹⁾ .	Zweckverbände ⁽²⁾ .	Gemeinde ⁽³⁾ .	Stadtbezirke / Ortschaften ⁽⁴⁾ .
Niedersachsen. — <i>Basse-Saxe</i>			Grossraum-Hannover / Grossraum-Braunschweig / Kreise/Samtgemeinde ⁽⁵⁾ .	Zweckverbände ⁽²⁾ .	Gemeinde ⁽³⁾ .	Stadtbezirke ⁽⁴⁾ .
Nordrhein-Westfalen. — <i>Rhénanie-Westphalie</i>			Kreise / Landschaftsverbände ⁽⁶⁾ .	Zweckverbände / Kommunale Arbeitsgemeinschaften ⁽⁷⁾ .	Gemeinde ⁽³⁾ .	Stadtbezirke ⁽⁴⁾ .
Denemarken. — <i>Danemark</i>		Amtskommuner ⁽⁸⁾ .	Groot-Kopenhagen. — <i>Grand Copenhague</i>	Intercommunale verenigingen. — <i>Associations intercommunales</i>	Gemeenten. — <i>Communes</i>	
Engeland-Wales. — <i>Angleterre-Pays de Galles</i>			Counties/Greater London Council ⁽⁹⁾ .		Districts ⁽¹⁰⁾ .	Parishes / Communities ⁽¹¹⁾ .
France. — <i>Frankrijk</i>	<i>Régions. — Gewesten</i>	<i>Départements. — Departementen</i>	Districts / Communautés urbaines / Paris. — <i>Districten / Stedelijke gemeenschappen / Parijs</i>	Syndicats de communes. — <i>Verenigingen gemeenten</i>	Communes. — <i>Gemeenten</i>	
Nederland. — <i>Pays-Bas</i>		Provincies. — <i>Provinces</i>	Openbaar Lichaam Rijnmond ⁽¹²⁾ .	Gemeenschappelijke regelingen. — <i>Conventions d'association</i>	Gemeenten. — <i>Communes</i>	Wijkdeelgemeenteraden. — <i>Conseils de quartier</i> .

(1) « Kreise » = groeperingen van gemeenten belast met uitvoerings- en supracommunale taken / « Nachbarschaftsverbände » = groeperingen van gemeenten ter bevordering van de samenwerking tussen aan elkaar grenzende gemeenten / « Verwaltungsgemeinschaften » = bestuursgemeenschappen.

(2) « Zweckverbände » = verenigingen van gemeenten met een welbepaald doel.

(3) « Gemeinde » = gemeenten.

(4) « Stadtbezirke » = gemeentelijke arrondissementen / « Ortschaften » = geagglomereerde entiteiten.

(5) « Grossraum-Hannover » = Groot-Hannover / « Grossraum-Braunschweig » = Groot-Brunswick / « Samtgemeinden » = samengevoegde gemeenten.

(6) « Landschaftsverbände » = bestuurlijke verenigingen van gemeenten.

(7) « Kommunale Arbeitsgemeinschaften » = gemeentelijke werkgroepen.

(8) « Amtskommuner » = departementale gemeenten.

(9) « Counties » = graafschappen / « Greater London Council » = Raad van Groot-Londen.

(10) « Districts » = districten.

(11) « Parishes » = gemeenten / « Communities » = gemeenschappen.

(12) Heeft tot taak de coördinatie te bevorderen van het beleid van de gemeenten gelegen tussen de Rijn- en de Maasmonding.

Bron: Veranderingen in het lokaal bestuur in West-Europa, Instituut Administratie-Universiteit, 1979, blz. 9

Deze tabel duidt aan dat in de ons omringende en met ons vergelijkbare landen men zich niet heeft beperkt tot schaalvergroting, eenvormig en hetzelfde voor alle gemeenten. (Dat België ook in die richting wilde wordt bewezen door de eerste fusiewetten en door de wet op de agglomeraties en federaties van 1971). De andere landen hebben een onderscheid gemaakt dat streeft naar een rationele benadering van het probleem met inhoudelijke hervormingen. Bij ons was de fusie helaas een zuiver kwantitatieve operatie zonder enige kwalitatieve betekenis.

(1) « Kreise » = groupements de communes chargés de tâches d'exécution et de tâches supracommunales / « Nachbarschaftsverbände » = groupements de communes destinés à promouvoir la coopération entre communes voisines / « Verwaltungsgemeinschaften » = communautés d'administration.

(2) « Zweckverbände » = syndicats de communes constitués dans un but précis.

(3) « Gemeinde » = communes.

(4) « Stadtbezirke » = arrondissements municipaux / « Ortschaften » = entités agglomérées.

(5) « Grossraum-Hannover » = Grand-Hanovre / « Grossraum-Braunschweig » = Grand-Brunswick / « Samtgemeinde » = communes fusionnées.

(6) « Landschaftsverbände » = associations administratives communales.

(7) « Kommunale Arbeitsgemeinschaften » = groupements de travail communaux.

(8) « Amtskommuner » = communes départementales.

(9) « Counties » = comtés / « Greater London Council » = Conseil du Grand-Londres.

(10) « Districts » = districts.

(11) « Parishes » = communes / « Communities » = communes.

(12) Instance chargée de promouvoir la coordination de la politique menée par les administrations des communes situées entre les embouchures du Rhin et de la Meuse.

Source: « Veranderingen in het lokaal bestuur in West-Europa » (Mutations des administrations locales en Europe occidentale), Institut Administration-Université, 1979, p. 9.

Le tableau ci-dessus montre que les pays qui nous entourent et qui sont comparables au nôtre ne se sont pas bornés à élargir leurs entités administratives et à uniformiser les structures selon un schéma identique pour toutes les communes. (La loi de 1971 sur les agglomérations de communes prouve que la Belgique a aussi voulu s'engager dans cette voie.) Les autres pays ont envisagé chaque situation séparément de manière à parvenir à une approche rationnelle du problème permettant de procéder ensuite à des réformes fondamentales. En Belgique, les fusions n'ont malheureusement été que des opérations quantitatives dépourvues de toute signification qualitative.

Het past hier een overzicht te geven van wat werd verricht in de buurlanden — onder reserve dat de beknoptheid leidt tot oppervlakkigheid en een scheefgetrokken beeld geeft.

2. Bondsrepubliek Duitsland.

In de Bondsrepubliek Duitsland heeft elk «Land» zijn eigen grondwet en verschillen de bestuurlijke systemen in belangrijke mate. Algemeen kan men stellen dat elk «Land» onderverdeeld is in Regierungsbezirke die regeringsopdrachten uitvoeren. De Regierungsbezirke zijn verdeeld in Kreise die groeperingen van gemeenten zijn die naast regeringsopdrachten ook bovengemeentelijke opdrachten vervullen. Wanneer echter een gemeente een zekere grootte bereikt (bv. vanaf 50 000 inwoners in Bayern) kunnen deze gemeenten «Kreisfrei» verklaard worden. De Kreisfreie Städte oefenen buiten de gemeentelijke taken ook de taken van de Kreis uit. Buiten de Kreis bestaan er nog andere bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de meeste Länder kent men voor de grote steden ook binnengemeentelijke decentralisatievormen.

3. Denemarken.

In Denemarken waar op 1 april 1970 het aantal gemeenten van 1389 tot 275 werd gereduceerd, werd aan Kopenhagen een speciaal regime gegeven (alle andere steden liggen onder de 250 000 inwoners): een grootstedelijke raad beheert de ruimtelijke ordening, het openbaar vervoer, het milieu, de watervoorziening, het ziekenhuiswezen e.d. Deze grootstedelijke raad wordt niet rechtstreeks verkozen.

4. Frankrijk.

In Frankrijk komt de schaalvergroting moeilijk op gang. De gemeentelijke bestuurskracht is daar traditioneel niet een belangrijk politiek gegeven. Toch kwamen allerlei samenwerkingsvormen tot stand: syndicats intercommunaux à vocation multiple en districts urbains. In 1966 kwam de wet op de communautés urbaines. Vier communautés urbaines werden door de wet ingesteld, de andere kunnen zich op basis van vrijwilligheid vormen (tot nu toe vier). De formule is speciaal gericht op stedelijke agglomeraties (in principe vanaf 80 000 inwoners). De communauté urbaine is te vergelijken met onze agglomeratie, maar heeft grotere bevoegdheid. De raad wordt niet rechtstreeks verkozen maar is een emanatie van de gemeenteraden.

Sommige van die communautés zijn zeer groot: Rijsel bijna 90 gemeenten. In 1971 kwam een wet op de samenvoeging tot stand, doch ook gebaseerd op vrijwilligheid of minstens grote consensus. Deze samenvoeging is meer bedacht op kleine gemeenten. Het resultaat is vooralsnog vrij beperkt.

5. Groot-Brittannië.

In Groot-Brittannië werd in het laatste decennium een diepgaande herstructurering doorgevoerd. De traditionele structuren waren zeer gecompliceerd en voorbijgestreefd. Twee lokale niveau's werden ingesteld: de counties en de districts. De districts zijn de eenheid op het laagste niveau. De counties worden belast met de taken die op het laagste niveau niet kunnen worden behartigd. Belangrijk is dat de counties en districts zich niet hiërarchisch verhouden ten opzichte van elkaar. De county oefent geen toezicht uit op het district. Het aantal lokale besturen werd van 1889 tot 508 herleid. Even belangrijk is dat onderscheid wordt gemaakt tussen metropolitan districts en counties en non-metropolitan districts en

A ce stade, il convient de donner un aperçu de ce qui a été fait dans les pays voisins (tout en sachant que, vu sa concision, l'exposé qui va suivre ne peut être que superficiel et va donner une image altérée de la réalité).

2. République fédérale d'Allemagne.

En République fédérale d'Allemagne, chaque «Land» a sa constitution propre et les régimes administratifs y présentent des divergences importantes. En règle générale, chaque «Land» est divisé en «Regierungsbezirke» qui sont chargés d'exécuter les missions que lui confie le Gouvernement. Les «Regierungsbezirke» sont répartis en «Kreise» chargés d'exécuter des missions du Gouvernement mais également des missions supracommunales. Toutefois, lorsqu'une commune acquiert une certaine importance (par exemple, lorsqu'elle compte 50 000 habitants, en Bavière), elle peut être déclarée «Kreisfrei». Outre les fonctions communales, les «Kreisfreie Städte» exercent également les fonctions du «Kreis». Le «Kreis» n'est pas la seule instance de coopération supracommunale. Dans la plupart des «Länder» il existe, dans les grandes villes, des formes de décentralisation à l'intérieur des communes.

3. Danemark.

Au Danemark, où le nombre de communes a été ramené de 1389 à 275 au 1^{er} avril 1970, la capitale Copenhague a été dotée d'un statut spécial (dans toutes les autres villes, le nombre d'habitants n'excède pas 250 000): un conseil métropolitain s'occupe de l'aménagement du territoire, des transports publics, de l'environnement, de la distribution de l'eau, des hôpitaux, etc. Ce conseil métropolitain n'est pas élu directement.

4. France.

En France le processus visant à agrandir la dimension des communes connaît des débuts difficiles. En effet, dans ce pays une administration communale efficace ne constitue traditionnellement pas un élément politique important. Toutefois, cela n'a pas empêché la naissance de diverses formes de coopération, telles que les syndicats intercommunaux à vocation multiple et les districts urbains. En 1966, la loi a créé les communautés urbaines. Quatre communautés urbaines ont été créées par la loi, d'autres peuvent se constituer volontairement (il y en a eu quatre jusqu'à présent). La loi vise essentiellement les agglomérations urbaines (en principe à partir de 80 000 habitants). Les communautés urbaines se comparent à nos agglomérations, mais elles sont dotées de pouvoirs plus étendus. Le conseil n'est pas élu directement; elle est une émanation des conseils communaux.

Certaines de ces communautés sont très étendues: celle de Lille par exemple compte près de 90 communes. En 1971 était adoptée une loi sur la fusion des communes, basée sur une adhésion volontaire ou, du moins, sur un large consensus. La fusion vise plus particulièrement les petites communes. Jusqu'à présent cette loi n'a eu que très peu d'effet.

5. Grande-Bretagne.

Au cours de la dernière décennie, la Grande-Bretagne a connu une profonde restructuration, les structures traditionnelles étant désuètes et très compliquées. Deux instances ont été créées au niveau local: les «counties» et les «districts». Le «district» est l'unité du niveau inférieur. Les «counties» sont chargés des missions qui ne peuvent être assurées au niveau inférieur. Il convient de signaler qu'il n'y a pas de rapport hiérarchique entre les «counties» et les «districts». Le «county» n'exerce aucun contrôle sur le «district». Le nombre d'administrations locales a été ramené de 1889 à 508. Il convient également de signaler la distinction qui est faite entre les «metropolitan districts et counties» et les «non-metro-

counties. De van oudsher bestaande binnengemeentelijke decentralisatie, nl. de « parishes » (of towns) en « communities » werd behouden. De parish heeft welbepaalde bevoegdheden en wordt beheerd door een rechtstreeks verkozen raad.

6. Nederland.

In Nederland gebeurde de schaalvergroting der gemeenten langs de paden der geleidelijkheid. Sinds 1850 werd hun aantal van 1 207 op 841 teruggebracht. Toch zijn er nog veel kleinere gemeenten en ook enkele steden met hoog inwonertal (Amsterdam 750 000, Rotterdam 730 000, Den Haag 485 000). Sinds 1964 voorziet de gemeentewet de mogelijkheid tot binnengemeentelijke decentralisatie op initiatief van de gemeenteraad zelf. Rotterdam is daar op zeer beperkte en vrij experimentele wijze mee bezig.

7. Andere samenwerkingslichamen ⁽¹⁾.

Buiten dit algemeen stramien bestaan in deze landen nog vele verscheidene vormen van inter- en supracommunale samenwerking.

In België, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk en Nederland hebben zich belangrijke institutionele ontwikkelingen voorgedaan, die tot gevolg hadden dat naast intercommunale bestuursstructuren die praktisch overal voorkomen, ook typische supracommunale bestuursstructuren wettelijk werden geregeld.

7.1. Als *intercommunale bestuursstructuren* worden deze instellingen beschouwd, die steunen op een vrijwillige samenwerking van gemeenten binnen een door de nationale wetgeving daarvoor geboden kader. Weliswaar kunnen soms ook andere openbare besturen daartoe toetreden doch het uitgangspunt blijft toch dat twee of meer gemeenten het initiatief moeten nemen voor de oprichting van dit samenwerkingsverband; deze komen overeen één of meer gemeentelijke taakopdrachten ter verdere uitvoering aan dit samenwerkingsverband over te dragen. De betrokken gemeenten bepalen in principe tevens vrij het territoriaal werkgebied evenals de wijze, waarop de gemeenten zullen vertegenwoordigd zijn in de beheersorganen, nl. door de aanstelling van vertegenwoordigers door alle of, volgens een andere overeengekomen regel, door een aantal gemeenteraden. Het doel, het beheer, de financiële en andere middelen alsook de werkwijze van de intercommunale bestuursstructuur worden vanuit de gemeenten bepaald. Onder dit begrip vallen aldus:

- de verenigingen van gemeenten of intercommunale verenigingen in België;
- de Zweckverbände in de Bondsrepubliek Duitsland;
- de syndicats in Frankrijk;
- de gemeenschappelijke regelingen in Nederland.

De Zweckverbände bestaan het langst. In Frankrijk bestaan syndicats à vocation unique sinds 1890; de syndicats à vocation multiple werden er slechts mogelijk sinds 1959. In België dateert de basisregeling voor de intercommunale samenwerking van 1922, in Nederland van 1950.

⁽¹⁾ Maes, Lauwereysen, Wuyts en Delmartino, « Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa », blz. 318 e.v.

politain districts et counties ». La décentralisation à l'intérieur des communes, qui existe depuis fort longtemps, à savoir les « parishes » (of towns) et les « communities » a été maintenue. Les « parishes » ont des compétences bien déterminées et sont administrées par un conseil élu directement.

6. Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, le processus visant à agrandir la dimension des communes évolue progressivement. Depuis 1850 leur nombre a été ramené de 1 207 à 841. À côté de quelques grandes villes comptant un grand nombre d'habitants (Amsterdam 750 000, Rotterdam 730 000, La Haye 485 000) il subsiste toutefois beaucoup de petites communes. Depuis 1964 la loi communale prévoit la possibilité d'une décentralisation à l'intérieur de la commune à l'initiative du conseil communal lui-même. La ville de Rotterdam a entamé une telle expérience à une échelle fort réduite.

7. Autres organes de coopération ⁽¹⁾.

En dehors de ce cadre général, ces pays connaissent encore nombre d'autres formes diverses de coopération intercommunale et supracommunale.

La Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France et les Pays-Bas ont connu des mutations institutionnelles par lesquelles la loi a établi des structures administratives supracommunales spécifiques à côté des structures administratives intercommunales qui se retrouvent pratiquement dans tous les pays.

7.1. Sont considérées comme des *structures administratives intercommunales*, les structures qui sont fondées sur la collaboration volontaire entre des communes à l'intérieur d'un cadre défini par le législateur national. Il peut certes arriver que d'autres institutions publiques s'intègrent à ces structures, mais c'est dans tous les cas de deux ou plusieurs communes que doit venir l'initiative de s'associer. Ces communes conviennent qu'une ou plusieurs tâches communales seront désormais exécutées dans ce cadre associatif. En principe, les communes concernées définissent librement le ressort territorial de l'association, ainsi que la manière dont elles seront représentées dans les organes de gestion par des représentants désignés soit par l'ensemble des conseils communaux, soit — selon une autre convention — par un certain nombre d'entre eux. Ce sont les communes qui déterminent l'objet des structures administratives intercommunales, qui en règlent la gestion et qui en arrêtent les moyens financiers et autres ainsi que les modalités de fonctionnement. Cette notion couvre donc:

- les associations de communes ou associations intercommunales (Belgique);
- les « Zweckverbände » (= syndicats de communes constitués dans un but précis) (République fédérale d'Allemagne);
- les syndicats (France);
- les « gemeenschappelijke regelingen » (= conventions d'association) (Pays-Bas).

Parmi ces structures, les « Zweckverbände » constituent la forme d'association la plus ancienne. En France, les syndicats à vocation unique existent depuis 1890, tandis que les syndicats à vocation multiple ne sont autorisés que depuis 1959. En Belgique et aux Pays-Bas, c'est respectivement en 1922 et en 1950 que le cadre réglementaire permettant aux communes de s'associer a été établi.

⁽¹⁾ Maes, Lauwereysen, Wuyts et Delmartino: « Een bestuurswetenschappelijke analyse van de plaatselijke besturen in West-Europa » (Une analyse des administrations locales en Europe occidentale du point de vue des sciences administratives), pp. 318 e.s.

7.2. *Supracommunale bestuursstructuren* steunen daarentegen niet op een vrijwillig aangegane samenwerkingsregeling doch worden door de centrale overheid verplicht opgelegd. In principe bepaalt deze overheid ook het bevoegdheidspakket, de financiering en het territoriale werkgebied.

Vaak — alhoewel dit niet noodzakelijkerwijze aan het begrip supracommunaal bestuur verbonden is — wordt de raad van deze instelling rechtstreeks door de bevolking verkozen; de wijze van samenstelling van deze raad wordt eveneens door de centrale overheid geregeld.

Evenzeer als de intercommunale bestuursstructuren behartigen deze supracommunale besturen taken, die duidelijk als zijnde van gemeentelijke aard worden beschouwd. Onder dit begrip vallen aldus:

- de agglomeraties en federaties van gemeenten in België — met rechtstreekse verkiezing;
- de Kreise in de Bondsrepubliek Duitsland — met rechtstreekse verkiezingen evenals:
 - de Samtgemeinden in Niedersachsen (met rechtstreekse verkiezing);
 - de Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg (zonder rechtstreekse verkiezing);
 - de Nachbarschaftsverbände en de Regionalverbände in Baden-Württemberg (zonder rechtstreekse verkiezing);
- het Grossraum Hannover (met rechtstreekse verkiezing);
- het Grossraum Braunschweig (zonder rechtstreekse verkiezing);
- de districts urbains en communautés urbaines in Frankrijk — zonder rechtstreekse verkiezing;
- het openbaar lichaam Rijnmond in Nederland — met rechtstreekse verkiezing.

7.3. Het onderscheid tussen inter- en supracommunale bestuursstructuren moet evenwel vanuit de volgende vaststellingen genuanceerd worden:

- t.a.v. de syndicats à vocation multiple in Frankrijk, de gemeenschappelijke regelingen in Nederland en de Zweckverbände in de Bondsrepubliek Duitsland geldt dat zij, onder in de wetgeving nader bepaalde voorwaarden, eveneens een verplichtend karakter kunnen krijgen;
- t.a.v. de Samtgemeinden in Niedersachsen en de Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg dient gesteld dat deze vormen van supracommunaal bestuur eerder werden uitgedacht als alternatief voor de samenvoeging van gemeenten, nl. om een elementaire bestuurskracht te verzekeren. Tussen de bestaande Kreise en de hier bedoelde verplichte samenwerkingsverbanden — verplicht in de mate dat niet gekozen werd voor een samenvoeging van de betrokken gemeenten — bestaan dan ook belangrijke verschillen i.v.m. de concrete taakhoud en de territoriale actiesfeer. De Kreise zijn inderdaad in het geheel van de hier behandelde supracommunale bestuursstructuren — samen met de Nachbarschaftsverbände, de Regionalverbände en de Grossräume — de instellingen die het meest beantwoorden aan de nood om taken, die de individuele gemeenten overstijgen en een regionale reikwijdte hebben, binnen één verplicht bestuurlijk verband te vatten;
- t.a.v. de agglomeraties en federaties van gemeenten in België kan wel gesteld worden dat zij oorspronkelijk bedoeld werden om eveneens gemeentelijke taken met een streekfunctie aan één bestuur toe te vertrouwen; de afschaffing van de reeds opgerichte federaties in de context van de samenvoeging van gemeenten laat echter veron-

7.2. Les structures administratives supracommunales ne sont en revanche pas fondées sur la collaboration volontaire entre des communes; elles sont imposées par le pouvoir central. En principe, celui-ci détermine également les attributions, les modalités de financement et le ressort territorial de ces structures.

Le conseil de cette institution est souvent élu directement par la population (bien que cela ne soit pas nécessairement lié à la notion de structure supracommunale); l'autorité centrale détermine également la manière dont ce conseil est constitué.

Ces administrations supracommunales, tout comme les structures administratives intercommunales, exercent des fonctions dont il apparaît clairement qu'elles sont considérées comme ayant un caractère communal. Ainsi, cette notion couvre:

- les agglomérations et les fédérations de communes en Belgique; les élections y sont directes;
- les « Kreise » en République fédérale d'Allemagne — les élections y sont également directes — ainsi que:
 - les « Samtgemeinden » en Basse-Saxe (élection directe),
 - les « Verwaltungsgemeinschaften » en Bade-Wurtemberg (sans élection directe),
 - les « Nachbarschaftsverbände » et les « Regionalverbände » (Associations régionales) en Bade-Wurtemberg (sans élection directe),
 - le Grand Hanovre (élection directe),
 - le Grand Brunswick (sans élection directe);
- les districts urbains et les communautés urbaines en France (sans élection directe);
- l'organisme public « Rijnmond » aux Pays-Bas (élection directe).

7.3. La distinction entre les structures administratives intercommunales et supracommunales doit toutefois être nuancée en se basant sur les constatations suivantes:

- les syndicats à vocation multiple en France, les conventions d'association aux Pays-Bas et les « Zweckverbände » en République fédérale d'Allemagne peuvent être rendus obligatoires sous certaines conditions à préciser dans la loi;
- en ce qui concerne les « Samtgemeinden » en Basse-Saxe et les « Verwaltungsgemeinschaften » en Bade-Wurtemberg, ces formes d'administration supracommunale ont plutôt été conçues comme une alternative à la fusion de communes, avec comme objectif d'assurer une administration élémentaire mais efficace. Entre les « Kreise » existants et les formes de coopération obligatoire prévues en l'occurrence — obligatoire dans la mesure où il n'a pas été opté pour la fusion des communes concernées — il existe dès lors des différences importantes, notamment en ce qui concerne les tâches concrètes et le champ d'action territorial. Parmi l'ensemble des structures supracommunales examinées ici, les « Kreise » sont en effet, avec les « Nachbarschaftsverbände », les « Regionalverbände » et les « Grossräume », les institutions qui répondent le mieux au besoin de confier à un organe administratif unique, par le biais d'une réglementation impérative, l'exécution des tâches qui excèdent la capacité de chaque commune prise séparément et qui ont une dimension régionale;
- pour ce qui est des agglomérations et des fédérations de communes prévues par la loi belge, on peut constater que ces institutions avaient été créées initialement en vue de permettre de confier également à une administration unique certaines tâches présentant un caractère régional. La suppression des fédérations existantes à l'occasion de la fusion

derstellen dat deze supracommunale besturen uiteindelijk eerder als een alternatief voor de samenvoegingen werden aangezien. De aldus ontstane leemte in de bestuurlijke organisatie zal bijgevolg in het kader van vrijwillig opgerichte intercommunale verenigingen moeten opgevangen worden (met alle nadelen daaraan verbonden).

7.4. *De taken van de inter- en supracommunale besturen* kunnen doorgaans onder de volgende noemers worden gegroepeerd;

- ruimtelijke ordening, grondbeleid, huisvesting;
- streekontwikkeling;
- economische expansie: aanleg en beheer van industrieterreinen;
- brandweer en dringende geneeskundige hulpverlening;
- openbaar vervoer;
- nutsvoorzieningen; elektriciteits-, gas- en waterdistributie; teledistributie; huisvuilophaling en/of -verwerking;
- cultuur, sport, onderwijs: infrastructuur met een streekfunctie;
- toerisme;
- medisch-sociale voorzieningen;
- openbare werken: wegeaanleg;
- technische bijstand van de gemeenten: automatisering, opstellen en uitwerken van projecten, e.d.m.

Telkens gaat het dan om taken die in principe de reikwijdte van één gemeente overtreffen.

7.5. *De financiering van de intercommunale samenwerkingsvormen* gebeurt door bijdragen die de gemeenten — soms samen met andere openbare besturen — daarvoor betalen. Indien de privé-sector daartoe kan toetreden zal deze tevens een financiële bijdrage leveren doch evenzeer delen in de winst. Inkomsten worden tevens geput uit de geleverde diensten. Daarnaast kunnen deze instellingen ook leningen aangaan, die door de gemeenten worden gewaarborgd.

De supracommunale besturen beschikken daarenboven doorgaans over een eigen fiscale bevoegdheid en kunnen normaal ook rijksdotaties genieten. Toch bestaan t.a.v. de fiscale bevoegdheid ook enkele uitzonderingen, vb. Rijnmond in Nederland.

8. Besluit.

Summa summarum. België mag niet het enige land zijn waar de aanpassing aan de moderne tijd zich zou beperken tot een loutere gebiedsuitbreiding van de gemeenten waarop men een uniforme en verouderde wet toepast. Het werk van de bestuurshervorming kan en moet voortgezet worden.

HOOFDSTUK V

De opgedane ervaringen i.v.m. de grote fusies

1. Verwijdering tussen de bestuurders (administratie) en de bevolking.

Deze verwijdering is onvermijdelijk. Bij gebrek aan wettelijk ingestelde inspraakorganen wordt de toestand van vervreemding en onbegrip nog erger. Conflictsituaties met de bevolking zijn hiervan het gevolg.

De burger moet, zelfs nu reeds, dichter gebracht worden bij de overheid die beslist. Deze regel valt samen met de autonomie van de gemeenten.

Bovendien voelt de burger zich vrij wanneer hij binnen een beperkte gemeenschap, waar men elkaar beter kent, zijn tegenwoordigers kiest en controleert. De mens moet centraal

des communes laisse toutefois supposer que, finalement, ces organes étaient plutôt considérés comme une alternative aux fusions. Il s'ensuit que la lacune qui est ainsi apparue dans l'organisation administrative devra être comblée par la constitution volontaire d'associations intercommunales (avec tous les inconvénients inhérents à ce type d'institution).

7.4. D'une manière générale, les tâches des administrations intercommunales et supracommunales peuvent se ranger sous les rubriques suivantes:

- aménagement du territoire, politique foncière et logement;
- développement régional;
- expansion économique: aménagement et gestion de terrains industriels;
- services d'incendie et de soins médicaux urgents;
- transports publics;
- équipements d'utilité publique; distribution d'eau, de gaz et d'électricité; téledistribution; collecte et traitement des immondices;
- culture, sports et enseignement: infrastructures ayant une fonction régionale;
- tourisme;
- équipements médico-sociaux;
- travaux publics: construction des routes;
- assistance technique aux communes: automatisation, établissement et élaboration de projets, etc.;

Il s'agit donc dans tous les cas de tâches qui dépassent en principe le ressort d'une seule commune.

7.5. La coopération intercommunale est financée par les cotisations versées par les communes et, parfois, par d'autres administrations publiques. Si le secteur privé est susceptible d'y adhérer, il fournira également une contribution financière, mais il participera aussi aux bénéfices. D'autre part, les services fournis assurent également une partie des revenus. En outre, ces institutions peuvent contracter des emprunts qui sont garantis par les communes.

De plus les administrations supracommunales ont en général une compétence fiscale propre et bénéficient normalement de dotations de l'Etat. En matière de compétence fiscale il existe toutefois quelques exceptions, telles que l'organisme public Rijnmond aux Pays-Bas.

8. Conclusion.

Summa summarum. La Belgique ne peut être le seul pays à limiter l'adaptation de ses institutions aux temps modernes à une simple extension du territoire de ses communes auxquelles s'applique une législation uniforme et désuète. La réforme administrative peut et doit être poursuivie.

CHAPITRE V.

L'expérience acquise en ce qui concerne les grandes fusions.

1. La fusion éloigne les administrateurs (l'administration) de la population.

Cet éloignement est inévitable. L'absence d'organes de participation créés par la loi aggrave encore cette aliénation et cette incompréhension. Des conflits ne manquent pas de surgir avec la population.

Déjà dans la situation actuelle il convient de rapprocher le citoyen de l'autorité qui décide. Cette règle est le corollaire de l'autonomie des communes.

En outre, le citoyen éprouve un sentiment de liberté lorsqu'il a la faculté de choisir et de contrôler ses représentants au sein d'une collectivité restreinte où les gens se connaissent mieux.

staan. In de bestaande entiteiten gebeurt dit. In de stad Antwerpen heeft de burgemeester er op gewezen dat hijzelf, de schepenen en de gemeenteraadsleden allen ombudsman zijn. Dat het contact met de burger aanwezig is (zitdagen!). In een bepaalde fusiegemeente schijnt dat contact weg te vallen en is het bestuur verplicht geworden een ombudsman aan te stellen. In Groot-Antwerpen zullen de verhoudingen zeker uiteengroeien. Het contact burger-bestuurder zal verloren gaan.

Zullen de inwoners nog persoonlijk de burgemeester, de schepenen of de raadsleden kennen, zoals dat nu het geval is?

Ook het contact burger-administratie zal verdwijnen. De persoonlijke relatie zal wegvallen. De drempelvrees zal door vele inwoners niet overwonnen worden en niemand zal nog onmiddellijk bediend kunnen worden. Hoe groter het administratief apparaat, hoe moeilijker het wordt de mensen efficiënt en snel voort te helpen.

De burgers komen terecht in een anonieme, gevoelloze reuzenbureaucratie. Ambtenaren werken voor zichzelf en niet voor de burger; het voorschrift wordt belangrijker dan het op te lossen probleem.

2. Fusie is duur.

Fusie is een dure operatie. Door politiek opbod wordt het een te dure operatie. Met het oog op de moeilijke financiële situatie van de overheid, wensen wij aan dit onderwerp bijzondere aandacht te besteden.

De doelstelling van de fusie is nooit geweest een kostenbesparende operatie te zijn. Zij kan dat niet zijn; integendeel, zou men kunnen zeggen. De doelstelling van de fusie was — dit werd tot in den treure herhaald — de gemeente bestuurskrachtig te maken en opgewassen voor de opdrachten van de hedendaagse maatschappij. Over rationeel beheer werd wel gesproken maar dan in de optiek van het vergroten van het grondgebied en van het inwonersaantal opdat moderne technieken zinvol zouden kunnen toegepast worden (bv. de aankoop van een fotocopiemachine of de aanstelling van een gespecialiseerde werkracht heeft geen zin in een gemeente van minder dan 1 000 inwoners).

In de eerste wetten over de fusie werd aangenomen dat een fusie geld moet kosten en dat de nodige middelen moesten voorzien worden voor het op gang brengen van een nieuwe gefusioneerde gemeente. De speciale financiële hulp werd bij de grote fusieoperatie '77 afgeschaft en vervangen door de consolidatielening. Wanneer de gemeenten na de fusie zich naar behoren willen uitrusten en hun administratie, hun diensten en sociale voorzieningen willen opbouwen heeft dit natuurlijk financiële implicaties.

De cijfers die zopas werden gepubliceerd door het Gemeentekrediet in het verslag over « De activiteiten en financiën van de lokale en regionale sector in 1980 » en door de vereniging van Belgische Steden en Gemeenten in hun tijdschrift, zijn hiervan een illustratie.

Bij de begrotingen van 1976 waren er nog 3 grote steden en 488 gemeenten die boni voorzagen (boni grote steden: 865 miljoen tegen 5 226 miljoen voor de gemeenten). In 1977 voorzag geen enkele grote stad en slechts 36 gemeenten een bonus (gemeenten: 81 miljoen tegen het jaar tevoren 5 226 miljoen).

L'homme doit être au centre de nos préoccupations. C'est le cas dans les entités actuelles. A Anvers le bourgmestre a souligné le fait que lui-même ainsi que les échevins et les conseillers communaux jouent en quelque sorte tous le rôle d'ombudsman et qu'il y a un contact permanent avec les citoyens (grâce aux « permanences »). Dans une commune fusionnée, ce contact semble s'être perdu de telle sorte que l'administration a dû désigner un ombudsman. Après la création du Grand Anvers les rapports ne manqueront pas de se relâcher. Il n'y aura plus de contact entre le citoyen et celui qui l'administre.

Les habitants connaîtront-ils encore personnellement le bourgmestre, les échevins et les conseillers communaux, comme c'est le cas actuellement?

Le contact entre le citoyen et l'administration disparaîtra également faute de relation personnelle. Nombre d'habitants ne parviendront plus à vaincre leur appréhension à affronter l'administration et il n'y aura plus aucune possibilité d'être servi immédiatement. Plus l'appareil administratif s'amplifie, plus il devient difficile d'aider rapidement et efficacement les gens.

Les citoyens sont livrés à la merci d'une bureaucratie gigantesque, anonyme et dépourvue de sentiment. En effet, les fonctionnaires ne voient que leur travail, et non le citoyen; à leurs yeux, le règlement est plus important que le problème à résoudre.

2. La fusion est une opération coûteuse.

Une fusion est une entreprise coûteuse. La surenchère politique en fait une opération trop coûteuse. Etant donné la situation difficile des finances publiques, cet aspect doit retenir toute notre attention.

Les fusions n'ont jamais eu pour but de réduire les coûts. Ce serait d'ailleurs impossible. On pourrait même dire au contraire. Le but des fusions était — ainsi que nous n'avons cessé de le répéter — de rendre les communes aptes à s'administrer efficacement et de leur donner les moyens d'assumer les tâches que la société contemporaine leur impose. Le problème de la gestion rationnelle a certes été abordé, mais dans l'optique d'une augmentation de la superficie et du nombre d'habitants visant à permettre une application rationnelle des techniques modernes (l'acquisition d'un photocopieur ou l'engagement de main-d'œuvre spécialisée ne peuvent par exemple se justifier dans une commune qui compte moins de 1 000 habitants).

Dans les premières lois concernant la fusion de communes, il était admis qu'une fusion devait entraîner des dépenses et qu'il fallait dès lors prévoir les moyens financiers nécessaires au démarrage de la nouvelle entité fusionnée. Lors de la grande opération de fusion de 1977, l'aide financière spéciale fut supprimée et remplacée par un emprunt de consolidation. Lorsque les communes fusionnées veulent se doter d'un équipement convenable et mettre en place leur administration, leurs services et leurs équipements sociaux, cela a évidemment des implications financières.

Les chiffres qui viennent d'être publiés par le Crédit communal dans son « rapport sur l'activité et les finances du secteur local et régional en 1980 », ainsi que par l'Union des villes et communes belges dans sa revue, illustrent ces implications.

Lors de l'établissement des budgets de 1976, 3 grandes villes et 488 communes prévoyaient encore un excédent (respectivement de 865 millions pour les grandes villes et de 5 226 millions pour les communes). En 1977, plus aucune grande ville ne tablait sur un boni et 36 communes seulement prévoyaient un solde budgétaire excédentaire (de 81 millions contre 5 266 millions l'année précédente).

In 1976 voorzagen 2 grote steden en 103 gemeenten een tekort (5 470 milj. voor de grote steden en 1 969 milj. voor de gemeenten). In 1977 voorzagen echter de 5 grote steden en 555 gemeenten een tekort (grote steden 7 714 milj. tegen 5.470 het jaar tevoren, gemeenten 11 767 milj. tegen 1 969 het jaar daarvoor). De enorme stijging van de uitgaven voorzien in de budgetten 1977 was het gevolg van de voorzieningen die de gemeentelijke bewindslieden wensten door te voeren in de gefusioneerde gemeenten.

De rekeningen bevestigen de onafwendbaarheid van deze kostenstijging tengevolge van de fusie, ondanks het feit dat veel gemeenten correcties hebben aangebracht in hun financiële toestand door verhoging van hun belastingen of door niet uitvoering van geplande werken.

De gemeenten hebben grote fiscale inspanningen geleverd. Dit blijkt o.a. uit de stijging van de bij het Gemeentekrediet gecentraliseerde gemeentebelastingen: 1976: 30 136 miljoen, 1980: 41 117 miljoen, d.i. een aangroei met ongeveer 10 miljard! Een andere getuigenis hiervan is het feit dat in 1977 het aandeel in de gemeenteontvangsten uit de fondsen 33,7% bedroeg en uit de belastingen 30,5% terwijl in 1980 de verhouding omgekeerd was: fondsen 30,2% en belastingen 33,5%.

De bijzondere aandacht moet gevestigd worden op het feit dat België in West-Europa het land is waar het Rijk het grootste deel voor zichzelf houdt van het geheel van de openbare uitgaven (België 80,13%, Nederland 71,20%, Engeland 74,64%, Denemarken 45,68%, Baden-Württemberg 49,4%, Niedersachsen 48,88%, Nordrhein-Westfalen 45,69% en Frankrijk — het centralistisch land bij uitstek — 79,23%, minder dan België dus) terwijl in België slechts 17,04% naar de gemeenten gaat (in Nederland 26,74%). Deze cijfers slaan op 1973. Intussen is de toestand zeker niet verbeterd ten gunste van de gemeenten, zoals hierboven reeds aangetoond.

En 1976, 2 grandes villes et 103 communes prévoyaient un déficit (respectivement de 5 470 millions pour les grandes villes et de 1 969 millions pour les communes). En 1977, les 5 grandes villes et 555 communes étaient dans ce cas (déficit de 7 714 millions pour les grandes villes, par rapport à 5 470 millions l'année précédente, et déficit de 11 767 millions pour les communes, par rapport à 1 969 millions l'année précédente). L'augmentation considérable des dépenses dans les budgets de 1977 était due à l'inscription de crédits en vue de l'achat d'équipements et de la mise en place d'infrastructures dont les responsables communaux désiraient doter les communes fusionnées.

Les comptes confirment que cette hausse des dépenses à la suite des fusions était inéluctable, quoique de nombreuses communes aient atténué l'incidence de ces dépenses par une majoration des taxes qu'elles perçoivent ou en renonçant à exécuter certains travaux qui étaient prévus.

Les communes ont consenti d'importants efforts sur le plan fiscal, ainsi que le démontre l'augmentation des taxes communales qui sont centralisées au Crédit communal: de 30 136 millions en 1976, le montant de ces taxes est passé à 41 117 millions en 1980, progressant ainsi d'environ 10 milliards! On trouve une autre preuve de ces efforts dans le fait que la part des rentrées des communes provenant des divers fonds était en 1977 de 33,7% pour 30,5% de recettes fiscales, alors que cette proportion s'était inversée en 1980 (30,2% de rentrées provenant de fonds pour 33,5% de recettes fiscales).

Un point mérite tout particulièrement d'être souligné: dans l'ensemble de l'Europe occidentale, c'est en Belgique que l'Etat prend à son compte la plus grande part des dépenses publiques (Belgique: 80,13%, Pays-Bas 71,20%, Angleterre 74,64%, Danemark 45,68%, Bade-Wurtemberg 49,4%, Basse-Saxe 48,88%, Rhénanie-Westphalie, 45,69%, France, le pays centraliste par excellence, 79,23%, donc moins que la Belgique), les communes n'intervenant que pour 17,04% dans ces dépenses (contre 26,74% aux Pays-Bas). Ces chiffres se rapportent à l'année 1973. Depuis lors, ainsi que nous l'avons montré plus haut, la situation n'a certainement pas évolué à l'avantage des communes.

Land — Pays	België — Belgique	Denemarken — Danemark	Baden-Württemb. — Bade-Wurtemb.	Nieder-Sachsen — Basse-Saxe	Nordrhein- Westfalen — Rhénanie- Westphalie	Wales Engeland — Pays de Galles Angleterre	Frankrijk — France	Nederland — Pays-Bas
Bestuurlijke niveau's — Niveaux admini- stratifs	1973	1972	1972	1972	1972	1972	1974	1972
Rijk — Etat	80,13	45,68	49,4	48,88	45,69	74,64	79,23	71,20
Provinciaal of inter- mediair bestuur — Pouvoir provincial ou intermédiaire	Pro- vincies — Pro- vinces 2,83	Provincies (amtskommuner) — Provinces (amtskommuner) 7,09				Districts	Departementen — Départements 7,30	Pro- vincies — Pro- vinces 2,06
Supracommunaal bestuur — Pouvoir supracom- munal			Landkreise ⁽¹⁾ — 7,8 Bezirksverbände ⁽²⁾ — 1,6	Landkreise ⁽¹⁾ — 12,44	Kreise Am- ter ⁽³⁾ Landschafts- verbände ⁽⁴⁾ — 15,29	& counties ⁽⁵⁾ 25,36		
Lokaal bestuur — Pouvoir local	Gemeenten — Communes 17,04	Gemeenten — Communes 37,23	Gemeenten — Communes 27,8 Stadtkreise ⁽⁶⁾ 13,4	Gemeenten — Communes 25,73 Samtgemeinde ⁽⁷⁾ — 0,59 Kreisfreie Städte ⁽⁸⁾ 12,36	Gemeenten — Communes 39,02		Gemeenten (incl. Pa- rijs) — Communes (y compris Paris) 13,47	Gemeenten — Communes 26,74
TOTAAL — TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) ± arrondissements.

(2) gewestelijke unies.

(3) ± arrondissements.

(4) administratieve verenigingen van gemeenten.

(5) districts en graafschappen.

(6) arrondissements bestaande uit één stad.

(7) samengevoegde gemeenten.

(8) steden die tot geen arrondissement behoren.

Bron: Veranderingen in het lokaal bestuur in West-Europa, Instituut Administratie-Universiteit, 1979, blz.89.

In die omstandigheden is het vrij hypocriet te spreken over verhoging van de bestuurskracht dank zij de fusie, wanneer men daarvoor niet tevens de financiële middelen voorziet. (Senator Croux, gewezen voorzitter van de CVP-mandatarissen, zei terecht: «Bevoegdheid van de gemeente is niet zozeer een zaak van de wet, maar van financiële middelen»). Indien dit alles zo is voor de Belgische gemeenten in het algemeen, dan is de toestand van de grote steden catastrofaal indien ze aan hun opdracht willen beantwoorden. Het verslag van het Gemeentekrediet onderlijnt dit nogmaals met onweerlegbare cijfers en schrijft: «de meest zorgwekkende tekorten komen voor in centrumsteden met regionale functie en in agglomeratiegemeenten». Sinds jaren, sinds decennia, pleiten de grote steden voor rechtvaardige financiële voorzieningen die zouden rekening houden met de opdrachten die zij vervullen voor de agglomeratie en de streek en met hun grote bijdrage voor de

(1) ± arrondissements.

(2) unions régionales.

(3) ± arrondissements.

(4) associations administratives communales.

(5) districts et comtés.

(6) arrondissements constitués par une seule ville.

(7) communes fusionnées.

(8) villes ne faisant pas partie d'un arrondissement.

Source: «Veranderingen in het lokaal bestuur in West-Europa» (Mutations des administrations locales en Europe occidentale), Institut Administration - Université, 1979, p. 89.

Dans ces conditions, il est assez hypocrite de parler d'un renforcement de la capacité des communes de s'administrer efficacement si l'on ne prévoit pas les moyens financiers nécessaires à cet effet. (Le sénateur Croux, ancien président des mandataires C.V.P., faisait remarquer à juste titre que «la compétence des communes n'est pas tant une affaire de loi, mais de moyens financiers»). Si la situation des communes belges en général est déplorable, celle des grandes villes devient catastrophique dès le moment où elles veulent s'acquitter de leurs tâches. Le rapport du Crédit communal souligne de nouveau cet état de choses en s'appuyant sur des chiffres irréfutables et il constate que «les situations déficitaires les plus préoccupantes se retrouvent dans des villes ayant une fonction de centre régional et dans des communes d'agglomération» («Rapport sur l'activité et les finances du secteur local et régional en 1980», p. 15). Depuis des années, voire des

ationale welvaart. De fusie zal deze situatie niet verbeteren, integendeel. Wanneer een gemeente een zekere grootte en complexiteit bereikt, betekent de « brute fusie », de ongenueanceerde samenvoeging, noodzakelijkerwijze een kostenverzwarende operatie. En dit om vele redenen waaronder de volgende kunnen aangestipt worden :

a) De grootschaligheid verhoogt de behoefte aan gespecialiseerde diensten en aan gespecialiseerd personeel. De polyvalente bediende en arbeider die in de kleinere gemeente kan functioneren in verschillende diensten tegelijkertijd, wordt in grote besturen uitgeschakeld. Gemeentepersoneel dat voordien volwaardig presteert zal minder goed gebruikt worden in de gespecialiseerde dienst. Aanwerving van hoger geschoold personeel is de normale verdere stap.

b) De verwijdering tussen de beslissende macht en de uitvoerende bediende of arbeider vergroot het aantal schakels tussen hen, daardoor vergroot het risico voor fouten in de communicatie, die men probeert te bestrijden met controle-mensen, en verkleinen de belangstelling en motivatie bij het personeel en dus de prestaties.

c) De zorg voor een behoorlijke dienstverlening aan de bevolking brengt mee dat in verscheidene gebiedsonderdelen dienstencentra worden opgericht met een zo groot mogelijke verscheidenheid aan functies zodat tenslotte de dienstencentra bijna een weerspiegeling zijn van een heel gemeentebestuur. Dit veronderstelt een voldoende bemanning met personeel dat al deze taken aankan. Alle zaken die langs de dienstencentra binnenkomen moeten gekanaliseerd worden naar de centrale diensten die al deze zaken moeten kunnen verwerken. Dit veronderstelt aangroei van het personeel en verruiming van de kantoren. Bovendien moet gezorgd worden voor snelle en accurate verbinding tussen de dienstcentra en de centrale diensten. Misschien kunnen de informaticamiddelen de oplossing bieden. Wat zal echter de kostprijs zijn ! En zal het uiteindelijk resultaat van deze structuren en technieken toch niet zijn dat de dienstverlening trager en bijzonder frustrerend voor de burger zal verlopen ?

d) De samenvoeging van de verschillende personeelsbestanden van de gemeenten van een stedelijke agglomeratie stelt een specifiek probleem : eenzelfde taak wordt in de ene gemeente — doorgaans de kerngemeente — uitgeoefend door personeel met een hogere kwalificatie en wedde dan in de andere gemeenten — doorgaans de randgemeenten. Bij de samenvoeging wordt dit onderscheid niet meer aanvaard door het personeel en is het behoud ervan onuitvoerbaar omdat het elke doorstroming zou beletten. Bijgevolg wordt de kwalificatie en de wedde naar het hoogste peil opgetrokken.

e) De centrale beslissende organen : college en gemeenteraad zullen over zulke veelheid van zaken moeten handelen dat zij ofwel een groot gedeelte van de ware beslissingen zullen overlaten aan de ambtenaren, ofwel zullen zij zich omringen met adviserende en controlerende specialisten die dan weer de kosten zullen verzwaren.

f) Bepaalde diensten en voorzieningen die noodwendig zijn voor een wel omschreven gebiedsdeel van de gemeente, zullen ook functioneren voor alle andere gebieden waar eigenlijk geen echte behoefte bestaat, eenvoudig omdat de bevolking niet zou aanvaarden dat er een onderscheid wordt gemaakt binnen eenzelfde gemeente.

g) Bij de overgang zal de aanpassing van structuren, gebouwen en werkwijzen, belangrijke kosten veroorzaken.

Besparingen zijn dus duidelijk onmogelijk !

dizaines d'années, les grandes villes réclament des moyens financiers proportionnés aux tâches qu'elles assument pour l'agglomération et la région et à leur contribution importante à la prospérité du pays. La fusion n'améliorera pas cette situation. Au contraire, quand une commune atteint une certaine dimension et une certaine complexité, la fusion « brutale », sans nuances, a inévitablement pour corollaire un alourdissement des charges financières. Celui-ci s'explique par des raisons multiples, dont les suivantes :

a) Les grandes communes ont davantage besoin de services spécialisés et de personnel spécialisé. Les employés et ouvriers polyvalents, qui peuvent être affectés simultanément à plusieurs services dans les petites communes, disparaissent lorsque les services communaux atteignent un certain degré de développement. Les agents communaux qui faisaient de l'excellent travail auparavant sont moins bien adaptés au travail dans un service spécialisé. L'étape suivante est donc normalement le recrutement de personnel spécialisé.

b) L'éloignement du personnel d'exécution par rapport à l'instance de décision augmente le nombre d'intermédiaires. Dès lors, il multiplie les risques d'erreur dans la communication, risques que l'on tente d'éliminer par l'intervention d'agents « contrôleurs », et il réduit l'intérêt et la motivation du personnel et, partant, le niveau des prestations.

c) Soucieux de mettre à la disposition de la population des services qui répondent à ses souhaits légitimes, les responsables communaux répartissent sur le territoire de la commune des centres de services qui, devant être les plus polyvalents possibles, en arrivent presque à reproduire une administration communale complète. Ces centres doivent disposer d'un personnel suffisant et capable de s'acquitter de toutes les tâches qui leur sont confiées. Toutes les affaires dont les centres de services sont saisis doivent être canalisées vers les services centraux, qui doivent être en mesure de les traiter. Cela suppose une extension de l'effectif et des bureaux. En outre, il faut prévoir une liaison rapide et sûre entre les centres de services et les services centraux. Peut-être l'informatique permettra-t-elle de résoudre ces problèmes, mais à quel prix ! Qui plus est, cet agencement de structures et de techniques ne va-t-il pas, en fin de compte, imposer de plus longues attentes aux administrés et susciter chez eux une vive frustration ?

d) La fusion du personnel des communes d'une agglomération urbaine pose un problème spécifique : la même tâche est remplie dans une commune — le plus souvent la commune centrale — par un personnel plus qualifié et mieux rémunéré que celui des autres communes — généralement les communes périphériques. Après la fusion, cette distinction n'est plus acceptée par le personnel et elle ne peut être maintenue parce qu'elle empêcherait toute mobilité. Par conséquent, la qualification et le traitement sont nivelés au plus haut.

e) Les organes centraux de décision : le collège et le conseil communal auront à traiter une telle multiplicité de matières que soit ils abandonneront une grande partie des véritables décisions aux fonctionnaires, soit ils s'entoureront de spécialistes consultants et contrôleurs, ce qui viendra alourdir encore les charges.

f) Certains services et équipements indispensables dans une partie délimitée de la commune fonctionneront également pour toutes les autres parties où l'on n'en aura pas vraiment besoin, tout simplement parce que la population n'accepterait pas qu'une distinction soit faite au sein d'une même commune.

g) La transition engendrera d'importants frais d'adaptation des structures, des bâtiments et des méthodes de travail.

La réalisation d'économies est donc manifestement impossible !

b) Besluit: Voor Antwerpen meer speciaal moet toch duidelijk gesteld worden dat de samenvoeging van de gemeenten onmogelijk een financiële oplossing kan betekenen. Het gebruik van begrippen als « vergroting van het financieel draagvlak » is gewoon woordenkramerij als men de begrotingscijfers bekijkt:

b) Conclusion: En ce qui concerne plus particulièrement le cas d'Anvers, il importe de souligner que la fusion des communes ne peut jamais constituer une solution financière. Des notions comme « élargissement de la base financière » relèvent du verbalisme pur et simple, si l'on considère les chiffres des budgets:

	Ontvangsten — Recettes	Uitgaven — Dépenses	Saldo — Solde	Koptabel — Tableau de tête	Eigen dienstjaren — Exercices propres	Totaal ontvangsten — Total recettes
Antwerpen - Anvers (191 000)	22 041 434 055	26 761 720 966	- 4 720 276 911	- 4 720 276 811	- 4 948 248 850	9 217 404 000
Deurne (78 646)	1 528 331 288	2 278 391 317	- 750 060 029	- 470 414 793	- 228 082 436	1 005 027 183
Ekeren (30 500)	382 522 138	382 343 000	+ 179 138	+ 50 669 138	- 49 010 000	264 852 000
Merksem (41 202)	868 872 562	868 663 834	+ 208 728	+ 59 508 802	- 34 805 438	490 502 821
Borgerhout (44 527)	859 816 126	1 054 897 919	- 195 081 793	- 25 167 696	- 164 163 068	499 511 000
Berchem (46 050)	939 183 815	1 011 711 642	- 72 527 827	- 16 899 488	+ 15 727 661	473 813 967
Wilrijk (43 000)	758 263 932	758 126 217	+ 137 715	+ 99 928 044	- 87 385 329	462 279 418
Hoboken (34 000)	706 516 000	840 815 000	- 134 299 000	+ 21 797 804	- 114 096 000	401 994 000
Totale - Totaux (508 725 inw. - hab.)	28 084 939 916	33 956 659 895	- 5 871 719 979	- 5 000 855 100	- 5 610 063 460	12 815 384 389

De oprichting van Groot-Antwerpen wordt ook en vooral op financieel gebied een catastrofe. Het miljardendeficit van Antwerpen zal zeker niet kunnen gedragen worden door de randgemeenten. Door de sterke nadelige verhouding tussen de inkomsten (opcentiemen — vooral het gemeentefonds) van de randgemeenten en deze van de stad zal men na de voorgestelde fusie nog voor meer onoplosbare tekorten staan.

Het overnemen door de randgemeenten van het begrotingstekort van de stad Antwerpen zal de belastingdruk voor de inwoners uitermate sterk doen stijgen (belastingsverhoging!).

Bovendien lijken zelfs verkwistingen niet onmogelijk. Een grotere gemeente wordt complexer en is moeilijker te besturen dan een kleinere.

De mogelijkheid tot verkwisting stijgt door gebrek aan controle. Dubbel gebruik en afgunst tussen de verschillende diensten drijft ook de uitgaven op.

3. Onvoldoende politieke vertegenwoordiging.

Door de grote omvang van de voorgestelde entiteit zal de bevolking van verschillende belangrijke delen onvoldoende vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Vergelijk nu het aantal raadsleden in Anwerpen: 51 voor 220 000 inwoners. Na de fusie zullen er slechts 55 raadsleden zijn voor meer dan een half miljoen inwoners.

Hierdoor zullen alle gebieden niet gelijk behandeld worden. Zullen bepaalde delen misschien zelfs verwaarloosd worden? Dit is in elk geval een verschijnsel dat men in alle grootsteden vaststelt, waar de aandacht vooral naar de kernstad gaat.

4. Democratie.

De democratie wordt beter gewaarborgd in entiteiten van kleinere omvang dan Groot-Antwerpen, waar inspraak op een directe wijze kan geschieden. In Nederland en Frankrijk, niet in België, werden hierover studies gemaakt. Daar kwam men tot volgend besluit (Brasz en de Jong, Burger en gemeente, Alphen a/d Rijn, 1968):

De optimale gemeente telt een inwonertal tussen de 30 000 en de 50 000 inwoners. In zulke gemeente is de burger gunstiger gestemd ten opzichte van zijn gemeente, hij weet meer over het beleid en wenst zich daarvoor ook meer in te zetten. In een te grote gemeente zal de aandacht van de burger volledig verloren gaan.

La création du Grand Anvers sera avant tout une catastrophe financière. Les milliards de déficit de la ville d'Anvers ne pourront en aucun cas être supportés par les communes périphériques. Par suite du rapport très défavorable entre les recettes (centimes additionnels — surtout le fonds des communes) des communes périphériques et celles de la ville, on devra faire face, après la fusion, à des déficits plus insurmontables.

La prise en charge par les communes périphériques du déficit budgétaire de la ville d'Anvers accroîtra la pression fiscale sur les habitants de manière très considérable (augmentation des impôts!).

De surcroît, même des gaspillages ne sont pas impossibles. Une commune plus importante devient plus complexe et est plus difficile à administrer qu'une commune plus petite.

Les risques de gaspillage se multiplient par suite du manque de contrôle. Les doubles emplois et la rivalité entre les différents services accroissent encore les dépenses.

3. Représentation politique insuffisante.

Par suite des dimensions considérables de l'entité proposée, la population de plusieurs parties importantes sera insuffisamment représentée dans l'administration communale. Il suffit de comparer le nombre actuel des conseillers d'Anvers, qui sont 51 pour 220 000 habitants, aux 55 conseillers qu'il y aura après la fusion pour une population de plus d'un demi-million de personnes.

En conséquence, tous les quartiers ne seront pas mis sur un même pied. Certaines parties ne risquent-elles même d'être négligées? Tel est en tout cas le phénomène que l'on constate dans toutes les grandes villes, où l'attention se dirige surtout vers la ville principale.

4. Démocratie.

La démocratie est mieux sauvegardée dans des entités de dimensions plus modestes que celles du Grand Anvers, où la participation peut être directe. Des études ont été consacrées à ce sujet aux Pays-Bas et en France, mais non en Belgique. Elles arrivaient à la conclusion suivante (Brasz en de Jong, Burger en gemeente, Alphen a/d Rijn, 1968):

La commune optimale compte de 30 000 à 50 000 habitants. Le citoyen y est mieux disposé envers sa commune, il est mieux au courant de la politique et il désire aussi y participer davantage. Dans une commune trop grande, l'intérêt du citoyen disparaîtra totalement.

5. Oppervlakte.

Ook de oppervlakte van een samenvoeging mag niet te groot worden. De heer Verroken bepaalde de ideale omvang voor de fusie tussen 3 000 à 5 000 ha (*Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 10 februari 1970). De te grote oppervlakte is een hinderpaal omdat door de uitgestrektheid de gemeente een onoverzichtelijk en onbestuurbaar geheel wordt. Ook worden de afstanden te groot waardoor de inwoners een reële hinder ondervinden om het gemeentehuis, om het bestuurlijk centrum te bereiken.

In de regeringsverklaring van Tindemans I (april 1974) staat letterlijk :

« Wat de fusies van gemeenten betreft, zal gestreefd worden naar een vermindering van het overdreven aantal te kleine gemeenten en naar het tot stand brengen van operationele bestuurseenheden, binnen welke het contact met de plaatselijke bevolking kan bewaard worden... ».

Onder welke politieke druk men ertoe kwam zulke enorme gemeenten voor te stellen, laten wij in het midden. In elk geval heeft het niets meer te maken met het wegvegen van de te kleine gemeenten om de autonomie te versterken.

Ook gouverneur Kinsbergen heeft tijdens een redevoering verklaard dat de fusie sociologisch verantwoord moet zijn en dat de entiteiten overzichtelijk moeten blijven.

Met Groot-Antwerpen is men in het andere uiterste vervallen.

6. De elektronika.

De dossiers gaan weg van de geadministreerden. Het beroep op elektronische apparatuur heeft de op de mens gerichte toestand niet verbeterd. Integendeel!

De computermens voelt zich meer dan ooit verlaten in zijn gemeente.

7. Regionale belangen.

De stad Antwerpen ontvangt voor bepaalde infrastructuur (o.m. haven, cultuur) met nationale of regionale uitstraling een onvoldoende vergoeding via de dotatie van het Gemeentefonds.

De fusie zal hiervoor geen oplossing brengen daar bepaalde infrastructuren een veel grotere uitstraling hebben dan Antwerpen en randgemeenten alleen.

8. Betrokkenheid personeel.

In de administratiefabriek is de betrokkenheid van het personeel zeer klein. Het beleid en de administratie klagen over een gebrek aan initiatief, een gemis aan macht en tekort aan inzicht. Wie te veel adviezen nodig heeft om te beslissen, beslist altijd laattijdig, dus slecht.

De krassende werking tussen de kern- en de periferie wordt één grote desillusie. Interne moeilijkheden en een verlamme actie zijn hier het directe resultaat van.

De integratie van het personeel der randgemeenten in het nieuwe kader zal nadelig uitvallen. De arbeidsvoorwaarden zullen zich onvermijdelijk wijzigen, niet zozeer wat het materieel aspect betreft (behoud van de verworven rechten) maar wel menselijk gezien.

Door het huidig kader waarin het personeel werkt, in direct contact met zijn bestuur, kan het zich meer ontplooiën, initiatieven nemen en persoonlijk meewerken aan de opbouw van het gemeentebestuur.

5. Superficie.

De même, la superficie après fusion ne devrait pas être trop considérable. M. Verroken a estimé que la dimension idéale d'une fusion se situait entre 3 000 et 5 000 ha (*Annales parlementaires*, Chambre des Représentants, séance du 10 février 1970). Une superficie démesurée constitue un obstacle car l'étendue de la commune en fait un ensemble compliqué et ingouvernable. De plus, en raison des distances trop grandes, les habitants éprouvent des difficultés réelles à se rendre à la maison communale, au centre administratif.

La déclaration gouvernementale du gouvernement Tindemans I (avril 1974) prévoit littéralement que :

« En ce qui concerne les fusions de communes, l'objectif sera de réduire le nombre exagéré de trop petites communes et la mise en place d'unités administratives opérationnelles, à l'intérieur desquelles le contact avec la population locale serait sauvegardée... »

Nous n'évoquerons pas les pressions politiques en vertu desquelles la création de communes aussi importantes a été proposée. Elles sont en tout cas étrangères au souci de supprimer les communes trop petites dans le but de renforcer l'autonomie communale.

Le gouverneur Kinsbergen également a déclaré, dans un discours, que la fusion devait se justifier sociologiquement et que les entités devaient garder une dimension humaine.

Avec le Grand Anvers, on est tombé dans l'autre extrême.

6. Electronique.

Un dossier se creuse entre les dossiers et les administrés. L'usage d'appareils électroniques n'a pas amélioré la situation du point de vue humain. Au contraire!

A l'âge de l'ordinateur, l'homme se sent plus que jamais isolé dans sa commune.

7. Intérêts régionaux.

Pour un certain nombre d'infrastructures (notamment le port, la culture) d'importance nationale ou régionale, la ville d'Anvers bénéficie de subventions insuffisantes à charge du Fonds des Communes.

La fusion ne résoudra rien à cet égard, car la zone couverte par certaines infrastructures dépasse de loin le cadre d'Anvers et de ses communes périphériques.

8. La participation du personnel.

Le personnel d'une grosse administration est très peu engagé. La direction et l'administration se plaignent de l'absence d'initiatives, du manque de pouvoir et d'une participation insuffisante. Celui qui demande trop d'avis avant de décider, prend toujours une décision tardive, donc mauvaise.

La collaboration grinçante entre le centre et la périphérie aboutit à une grande désillusion. Des difficultés internes et une action paralysante en sont le résultat immédiat.

L'intégration du personnel des communes périphériques au nouveau cadre ne donnera pas de bons résultats. Inévitablement, les conditions de travail se modifieront, pas tant du point de vue matériel (maintien des droits acquis) que du point de vue humain.

Dans son cadre actuel de travail, le personnel qui est directement en contact avec les dirigeants, a plus de possibilités d'épanouissement, peut prendre plus d'initiatives et peut contribuer personnellement à l'élaboration de la politique communale.

Deze mogelijkheden zullen er niet meer zijn wanneer in een te groot administratief apparaat moet worden gewerkt. Dergelijk apparaat zal frustrerend werken op het personeel wat ook een zeer nadelige invloed zal hebben op de dienstverlening aan het publiek.

Vele ambtenaren als secretarissen, ontvangers, zullen niet herbenoemd worden. Andere ambtenaren zullen hun loopbaanmogelijkheden beknot zien. Ze zullen zo weinig mogelijk doen en wachten op hun pensioen.

9. Intercommunales.

De intercommunale verenigingen vinden na vier jaar nog geen oplossing. Droeve toestanden blijven behouden zoals twee verschillende tarieven in één buurt, aparte winstverdeling, meningsverschillen en totaal andere participatie-inzichten bij de verschillende beheerders.

10. Verstedelijking.

Als wij de procentuele verhouding nagaan wordt Antwerpen groter dan de Amerikaanse steden, immers 1 Vlaming op 10 wordt een Antwerpenaar.

Dit is werkelijk een uitbarsten uit de grenzen!

De fusie-operatie moet jammer genoeg bestempeld worden als de officiële bezegeling van het verstedelijkingsproces. Hierdoor wordt de ontvolking nog verder doorgedreven. Er ging zeer veel verloren en er is zeer weinig voor in de plaats gekomen.

De heimwee naar het « verloren paradijs » laait zo hoog op dat 1978, het jaar na de fusie, het jaar van het dorp werd!

Wat die verstedelijking allemaal inhoudt, voorspelt zeer weinig goeds.

Enkele feiten:

- toename van de vervuiling (ook lawaaihinder);
- explosie van de misdadigheid, van de armoede, van de slechte hygiënische- en gezondheidstoestand, ongelooflijke verkeershinder;
- ontvolking van de stad omdat veel mensen de stad uit willen op zoek naar ruimte; daardoor ontstaan woonsteden en geraakt ook het platteland verloederd;
- verval van ganse wijken met een achteruitgang in kwaliteit van de gebouwen; de straten raken verlaten en vertonen een waarloosd uiterlijk.

Het besturen van een stad onder zulke omstandigheden wordt erg ingewikkeld. Een dergelijk stadsmassa wordt vrijwel onbestuurbaar.

11. Het verenigingsleven.

Het verenigingsleven lijdt aan bloedarmoede. Erger nog: het gaat stilaan maar zeker achteruit. De lage interesse bij het beperkt aantal bestuurders en de schaarse contacten met het verenigingsleven zijn probate middelen om er mee te stoppen. De erkenning en de waardering komen niet los. Het verenigingsleven en de vrijetijdsbesteding gaan hand in hand. Vrijwilligers zonder geregeld contact met het bestuur geven vlug op. Alles moet gebeuren met professionelen. Alles moet betaald worden.

12. Deelgemeenten (en wijkraden).

In Nederland en ook in andere landen die ervaring met de fusie hebben, werd ondervonden dat bij een te grote aggro-

Ces possibilités disparaîtront lorsque l'appareil administratif sera devenu trop important. Un tel appareil suscitera chez le personnel des sentiments de frustration qui, à leur tour, auront une incidence très négative sur les services au public.

Bon nombre de fonctionnaires, tels que les secrétaires, les receveurs communaux, ne seront pas renommés. D'autres verront leurs possibilités de carrière réduites. Ils prêteront aussi peu que possible en attendant leur retraite.

9. Les intercommunales.

Après quatre ans, le problème des intercommunales n'est toujours pas résolu. Des situations déplorables subsistent, telles que l'application de deux tarifs dans un seul quartier, des systèmes distincts de distribution des bénéfices, des divergences d'opinions et des vues totalement opposées dans le chef des divers administrateurs en matière de participation.

10. Urbanisation.

En termes relatifs, Anvers dépasse les villes américaines en importance; en effet, un Flamand sur dix sera anversois.

Il s'agit d'une expansion réellement exagérée!

La fusion doit malheureusement être qualifiée de ratification officielle du processus d'urbanisation. Elle accentue le dépeuplement du centre. Les pertes ont été considérables et rien n'est venu combler le vide.

La nostalgie du « paradis perdu » est devenue si vive que l'année 1978, celle qui a suivi les fusions, a été proclamée année des villages!

Les conséquences de cette urbanisation laissent très mal augurer de l'avenir.

Quelques constatations:

- l'augmentation de la pollution (également de la pollution sonore);
- le développement de la criminalité, de la pauvreté, des problèmes hygiéniques et sanitaires, les problèmes incroyables de circulation;
- le dépeuplement de la ville, d'où beaucoup d'habitants veulent s'évader, poussés par un besoin d'espace. Des villes résidentielles surgissent et la campagne régresse;
- le déclin de quartiers entiers, allant de pair avec la dégradation de la qualité des bâtiments; les rues se font désertes et présentent un aspect négligé.

Dans ces conditions, gérer une ville devient une tâche compliquée. Cette masse urbanisée devient presque impossible à administrer.

11. Les associations.

Les associations souffrent d'anémie. Plus grave encore, elles s'affaiblissent d'une façon progressive mais irrémédiable. Le peu d'intérêt que quelques dirigeants manifestent à l'égard des associations et la rareté des contacts qu'ils entretiennent avec elles entraînent à coup sûr leur disparition. La reconnaissance et l'appréciation se font attendre. Associations et loisirs vont de pair. Les volontaires qui n'entretiennent pas de contacts réguliers avec l'administration ont tôt fait de laisser tomber les bras. Il faut faire appel à des professionnels et il faut y mettre le prix.

12. Les communes fusionnées et les conseils de quartier.

Les Pays-Bas ainsi que d'autres pays qui ont une certaine expérience des fusions, ont constaté que la formation

meratievorming een decentralisatie zich opdringt. De bewoners van Noord, Zuid, Oost, West en het Centrum van een gemeente of stad hebben immers verschillende behoeften.

Dit betekent dat na het vormen van één grote gemeente opnieuw moet gesplitst worden om aan de behoeften van de bevolking tegemoet te komen.

Deelgemeenten zonder financiën en beslissingsmacht zijn gelijk aan verdeelde aktiegroepen.

HOOFDSTUK VI

Dienstverlening in de Antwerpse agglomeratie

De gemeenten betrokken bij de fusie Antwerpen bezitten goed functionerende structuren zoals door de wetgever gewenst en komen dus normaliter niet voor een fusie in aanmerking.

1. Kenmerken.

Al de randgemeenten en uiteraard ook Antwerpen zelf, zijn leefbare entiteiten en voldoende groot. Ze voorzien in alle behoeften en nutsvoorzieningen waarop de bevolking moet aanspraak kunnen maken. De totale bevolking van de randgemeenten overtreft in ruime mate deze van de stad Antwerpen (300 000 - 220 000).

Al deze gemeenten hebben de dienstverleningen tot stand gebracht die de bevolking van hen verwachtte, o.m.:

- de gemeenten beschikken over modern uitgeruste wegen, riolering en openbare verlichting;
- de elektriciteit-, gas- en waterbedeling zijn volledig voorzien in intercommunaal verband;
- huisvuilophaaldiensten werden ingericht en op gebied van afvalverwerking werden reeds initiatieven genomen waardoor installaties tot stand kwamen of in ontwerp zijn;
- voor zuivering van afvalwaters dragen de gemeenten in het kader van onderlinge overeenkomsten daadwerkelijk bij tot het realiseren van zuiveringsstations (verscheidene zijn in opbouw);
- elke gemeente bezit politiediensten die aan de behoeften voldoen; de inrichting van brandweerdiensten werd door de wet op regionaal vlak geregeld;
- de door de gemeenten opgerichte scholen voldoen in ruime mate aan de behoefte van de bevolking wat betreft kleuter- en lager onderwijs; verscheidene gemeenten richten ook scholen voor secundair onderwijs in;
- een uitgebreide sportinfrastructuur werd tot stand gebracht (zwembaden in alle gemeenten, sporthallen, sportterreinen, enz.);
- op cultureel gebied werden bibliotheken opgericht en initiatieven genomen voor het inrichten van culturele centra;
- door de werking van de vroegere commissies van openbare onderstand en de huidige O.C.M.W.'s werden belangrijke medisch-sociale voorzieningen in het leven geroepen (klinieken, moederhuizen, bejaardentehuizen, enz.);

Het feit dat de randgemeenten de middelen hebben kunnen opbrengen om deze dienstverleningen en infrastructuur tot stand te laten komen — en vandaag nog verder uit te bouwen — bewijst voldoende de leefbaarheid en bestuurskracht van deze gemeenten.

d'agglomérations trop grandes oblige à une décentralisation car les habitants du nord, du sud, de l'est, de l'ouest et du centre d'une commune ou d'une ville ont tous des besoins différents.

Cela signifie qu'une fois créée, une grande commune doit de nouveau être scindée pour répondre aux besoins de la population.

Sans finances ni pouvoir de décision, les communes fusionnées sont comme des groupes de pression désunis.

CHAPITRE VI

Les services dans l'agglomération anversoise

Les communes concernées par la fusion anversoise possèdent des structures qui fonctionnent convenablement selon le vœu du législateur et n'entrent donc normalement pas en ligne de compte pour une fusion.

1. Caractéristiques.

Toutes les communes périphériques anversoises et, faut-il le souligner, Anvers également sont des entités viables et suffisamment grandes. Elles répondent à tous les besoins et disposent de tous les équipements collectifs que la population peut légitimement réclamer. La population totale des communes périphériques dépasse largement celle de la ville d'Anvers (330 000 contre 220 000).

Toutes ces communes ont créé les services que leur population attendait d'elles:

- elles disposent d'une voirie moderne, d'égouts et d'un éclairage public;
- la distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau est entièrement assurée par des intercommunales;
- des services d'enlèvement des immondices ont été créés et des initiatives ont déjà été prises dans le domaine du traitement des déchets, certaines installations ayant déjà été construites tandis que d'autres sont en projet;
- en vue de l'épuration des eaux usées, les communes participent effectivement à la construction de stations d'épuration, dans le cadre d'accords mutuels (plusieurs de ces stations sont en voie de réalisation);
- chaque commune dispose de services de police qui répondent aux besoins; l'organisation des services d'incendie a été réglée par la loi au plan régional;
- les écoles créées par les communes répondent largement aux besoins de la population en ce qui concerne l'enseignement gardien et primaire; plusieurs communes organisent également des écoles d'enseignement secondaire;
- une large infrastructure sportive a été aménagée (bassins de natation dans toutes les communes, salles omnisport, terrains sportifs, etc.);
- en matière culturelle, des bibliothèques ont été créées et des initiatives ont été prises en vue de l'ouverture de centres culturels;
- grâce au travail effectué par les anciennes commissions d'assistance publique et les C.P.A.S actuels, d'importants équipements médico-sociaux ont été créés (hôpitaux, maternités, maisons pour personnes âgées, etc.);

Le fait que les communes périphériques ont pu réunir les moyens nécessaires à la création de ces services et de cette infrastructure — et à leur extension aujourd'hui — prouve à suffisance qu'elles sont viables et capables de s'administrer.

Hierbij dient nog onderstreept dat waar het nodig leek en het niet rationeel was dat de gemeenten afzonderlijk handelen, een degelijk functionerende samenwerking tot stand kwam, zonder dat daarvoor de structuur van de agglomeratie in vraag werd gesteld (b.v. eetwarencontrole, waterzuivering, ziekenhuiswezen).

2. Werknemers en werkgeversproblemen.

Aangezien het personeel rechtstreeks bij de fusieaangelegenheden betrokken wordt zal men wat betreft de werkzaamheden, de betrokkenheid, de mutaties, kortom alle problemen die zich zullen stellen in de grootste werkkring uit het Antwerpse, duidelijke taal t.o.v. dit personeel moeten voeren.

Arbeidsvoldoening en zin voor initiatief zullen een ferme deuk krijgen. De problemen die onvermijdelijk zullen oprijzen inzake personeelsstatuten en kaders zullen lange tijd op de activiteiten van het bestuur blijven naverken.

Kan men zich het aantal punten indenken die te Antwerpen morgen op de dagorde van het college en van de gemeenteraad zullen verschijnen? Hetzelfde voor alle sociale gevallen die het O.C.M.W. in de commissies zal moeten verwerken. Alles zal waarschijnlijk resulteren in meer bevoegdheden voor meer ambtenaren.

In een brief aan de C.C.O.D. maakte op 2 april 1981 de burgemeester van Hoboken een duidelijk standpunt bekend:

«Ik heb kennis genomen van uw artikel in de *Gazet van Antwerpen* dd. 19 maart 1981 «C.C.O.D. spreek zich duidelijk uit : Fusie ja».

» Na lange tijd stilzwijgen komt de christelijke vakbeweging van Antwerpen dan eindelijk ook naar voor met haar mening i.v.m. Groot-Antwerpen. Het door uw vakorganisatie vertolkte standpunt leunt sterk aan bij de mening van de C.V.P. Terwijl de socialistische vakbond A.C.O.D. zich reeds veel vroeger, en onafhankelijk van de ideologische lijn van de S.P., formeel tegen de fusie had opgesteld.

» Gebaseerd op een reeks rationele overwegingen op personeelsvlak kwam deze vakbond tot de conclusie dat de geplande fusieoperatie voor de arbeiders en bedienden van alle betrokken gemeenten nefast zou zijn.

» Inderdaad ligt de bekommernis voor de fusie van Groot-Antwerpen niet alleen op het politieke vlak maar behoren de personeelsproblemen, individueel en collectief, tot één van de belangrijkste hinderpalen bij die fusie.

» De drie door u aangehaalde redenen waarom de fusie doorgang zou moeten vinden: autonomie, personeelsbeleid en gemeentelijke democratie, wil ik graag onder de loep nemen.

» De versteviging van de gemeentelijke autonomie wordt volgens u bevorderd door de aaneensluiting van de Antwerpse gemeenten. Zoals u echter maar al te goed weet wordt de gemeentelijke autonomie momenteel sterk aangetast door de hogere overheid, die de financiële druk op de gemeenten zo optrekt dat meer en meer gemeenten in België deficitair geraken. Gemeentelijke autonomie staat inderdaad gelijk met financiële autonomie. Met een fusie heeft die niets maar dan ook niets te maken. De autonomie van een gemeente kan perfect zijn ongeacht de omvang van die gemeente.

» Wanneer u de gemeentelijke democratie aanhaalt als pro-fusie-argument dan stel ik mij toch enkele vragen. Het aantal verkozen raadsleden, het aantal schepenen zal drastisch verminderen na de fusie-operatie. Voor hetzelfde aantal inwoners zullen er dus minder rechtstreeks verkozenen beslissen over het te volgen beleid van een grootstad waarin niemand meer de bomen zal zien. De taak van de verkozenen zal er veel

Il convient encore de souligner que, dans les cas où l'intervention des communes était nécessaire mais où il n'était pas rationnel qu'elles mènent une action individuelle, une collaboration efficace a vu le jour, sans que pour autant la structure de l'agglomération ait été mise en question (par exemple le contrôle des denrées alimentaires, l'épuration des eaux, les hôpitaux).

2. Problèmes des travailleurs et des employeurs.

Etant donné que le personnel est directement concerné par la fusion, il faudra lui dire clairement ce qu'il en est des travaux, des implications, des mutations, bref, de tous les problèmes qui se poseront chez le plus grand employeur de la région anversoise.

La satisfaction que l'on tire du travail et le sens de l'initiative en pâtiront sensiblement. Les problèmes qui se poseront inmanquablement au sujet du statut et des cadres se répercuteront longuement sur les activités de l'administration.

On peut déjà s'imaginer le nombre de points qui figureront à l'ordre du jour du collège et du conseil communal d'Anvers. Il en ira de même pour tous les cas sociaux que le C.P.A.S. aura à traiter en commission. Il est probable qu'il en résultera que les compétences d'un nombre plus important de fonctionnaires seront accrues.

Dans une lettre adressée à la C.S.C. en date du 2 avril 1981, le bourgmestre de Hoboken a formulé clairement son point de vue:

«J'ai pris connaissance de votre article dans la *Gazet van Antwerpen* du 19 mars 1981 «La C.S.C. se prononce clairement en faveur de la fusion».

» Après avoir gardé longuement le silence, le mouvement ouvrier chrétien d'Anvers fait finalement, lui aussi, connaître son opinion au sujet du Grand Anvers. Le point de vue formulé par votre organisation syndicale se rapproche très fort de celui du C.V.P., alors que le syndicat socialiste C.G.S.P. s'est déjà prononcé depuis bien longtemps, et indépendamment de la ligne idéologique du S.P., formellement contre cette fusion.

» Sur la base d'une série de considérations rationnelles concernant le personnel, le syndicat arrivait à la conclusion que la fusion prévue serait néfaste pour les ouvriers et les employés de toutes les communes concernées.

» En effet, les problèmes provoqués par la fusion du Grand Anvers ne se situent pas uniquement au niveau politique; les problèmes individuels et collectifs en matière de personnel forment un des obstacles majeurs à cette fusion.

» Les trois motifs qui, à vos yeux, justifient la fusion, c'est-à-dire l'autonomie, la politique du personnel et la démocratie communale, méritent d'être analysés de plus près.

» Selon vous, l'autonomie communale se trouve renforcée par la fusion des communes anversoises. Vous n'ignorez cependant pas que l'autonomie communale est actuellement attaquée sérieusement par l'autorité supérieure, qui augmente la pression financière sur les communes de telle façon que de plus en plus de communes belges deviennent déficitaires. En effet, autonomie communale signifie autonomie financière. Une fusion n'a strictement rien à voir avec cela. L'autonomie d'une commune peut être parfaite, indépendamment de sa superficie.

» Si vous invoquez la démocratie communale comme argument en faveur de la fusion, je me pose tout de même certaines questions. Le nombre de conseillers élus, le nombre d'échevins, seront sérieusement réduits après la fusion. Pour un même nombre d'habitants, moins de conseillers directement élus décideront dès lors de la politique à suivre par une grande ville où personne ne verra plus les arbres. La tâche des élus en

moeilijker om worden en het democratisch controlerecht op het beheer van een grootstad zal nauwelijks meer bestaan.

»Ik geloof dan ook dat een fusie-operatie omgekeerd evenredig is met democratische controle en beheer. Minder mensen zullen over meer mensen en meer feiten moeten besturen. Rationeel lijkt mij dit niet. In het buitenland is overigens duidelijk gebleken dat gemeenten met middelgrote omvang de beste garantie bieden tot een doorzichtig en democratisch beleid, waar de directe controle van de burger het best georganiseerd is. Om over de betrokkenheid van diezelfde burger in een grootstad maar niet te spreken.

»In de derde plaats neemt u het personeelsbeleid als ultiem argument om de fusie er door te krijgen. Volgens de C.C.O.D. is het nu reeds zo dat door de Stad Antwerpen een voorbeeldig personeelsbeleid wordt gevoerd. Met Groot-Antwerpen blijkt dit volgens de C.C.O.D. helemaal perfect te zullen gaan.

»Ik maak hier helemaal geen kritiek op het personeelsbeleid van de Stad Antwerpen. Ergerlijk is echter uw uitspraak dat de randgemeenten inzake personeelsbeleid een mentaliteit van vriendjespolitiek en dorpsbeleid hebben. Zomaar, zonder enige staving of bron, veegt de C.C.O.D. de voeten aan met alle randgemeenten en hun bestuurders.

»Ik wil u volgende overweging geven. Verschillende activiteiten en projecten van de randgemeenten konden alleen maar gerealiseerd worden als men een goed georganiseerd en gepland personeelsbeleid voert! Blijkbaar tellen ook uw leden en syndicale afgevaardigden en de randgemeenten niet mee. Uw syndicale vertegenwoordiging in die gemeenten heeft er dan blijkbaar niet veel werk van gemaakt en indien het daaraan te wijten is dat het personeelsbeleid een «dorpspolitiek» is geworden, is dat volledig voor uw eigen rekening.

»Uit de doorgevoerde vroegere fusies van 1964, 1970, 1971 maar vooral uit de fusie van 1976 blijken volgende problemen in verband met het personeel:

- » — de integratie van het aanwezige personeel in het nieuwe kader brengt verwarring mee en zelfs defaitisme onder de personeelsleden;
- » — er wordt geen aandacht besteed aan de taakaanpassing en aan de functieomschrijving;
- » — een onoplosbaar probleem is de aanpassing aan de wijzigde werkomgeving (daarbij kunnen functie-ontwaarding en taakverwikkelingen niet volledig worden gecompenseerd door maatregelen van financiële beveling). Heel wat personeelsleden zien volgende wijzigingen op hen van toepassing:
- » — van een grote werkvrijheid naar meer toezicht en meer tijds- en themagebonden prestaties;
- » — van een *allround job* naar een beperktere en specifieke opdracht en naar een hiërarchisering van functies;
- » — van geïnteresseerdheid naar een geringere betrokkenheid en delegatie van bevoegdheden.

»Geachte Heer, ik hoop niet dat het uw bedoeling is een slechte mentaliteit in het leven te roepen tussen stad en randgemeenten. In elk geval bent u volop bezig door, met uw uitlatingen tijdens de persconferentie, zulke mentaliteit in de hand te werken. Ik geef u nog volgende bedenking mee: is het gewoon beter dat de personeelsleden een nummer zijn in de grote entiteit, dan waar ze zich nu betrokken en geïnteresseerd voelen bij de problemen van hun gemeente?»

deviendra plus difficile et le droit de contrôle démocratique de la gestion d'une grande ville ne subsistera plus guère.

»Il me semble dès lors qu'une fusion présente des avantages inversement proportionnels en matière de contrôle et de gestion démocratiques. Moins de personnes auront à administrer plus d'habitants et à contrôler plus de faits. Il m'est avis que cela n'est pas rationnel. A l'étranger, on a d'ailleurs clairement établi que les communes moyennes offrent de meilleures garanties, le contrôle direct du citoyen y étant le mieux organisé. Nous ne dirons rien de la manière dont ce même citoyen se sent concerné dans une grande ville.

»Troisièmement, la politique du personnel est le dernier argument que vous invoquez en faveur de la fusion. Selon la C.S.C., la ville d'Anvers mène d'ores et déjà une politique exemplaire en matière de personnel. Le Grand Anvers permettra donc, selon la C.S.S., d'atteindre la perfection.

»Je n'ai nullement l'intention de critiquer ici la politique du personnel de la ville d'Anvers. Ce qui est cependant choquant, c'est votre affirmation selon laquelle les communes périphériques ont, en matière de politique du personnel, une mentalité de favoritisme et de politique de village. Sans aucune preuve ou sans mention de source, la C.S.S. critique ainsi toutes les communes périphériques et leurs administrateurs.

»Je soumets la considération suivante à vos réflexions. Plusieurs activités et projets des communes périphériques n'ont pu être réalisés que moyennant une politique du personnel bien organisée et planifiée. Apparemment, vos membres et vos délégués syndicaux dans les communes périphériques ne comptent pas. Votre délégation syndicale au sein de ces communes ne s'est pas démenée, me semble-t-il, et, si la politique du personnel est devenue une «politique de village», c'est vous qui en êtes entièrement responsables.

»Les fusions de 1964, 1970 et 1971 mais surtout celle de 1976 montrent que les problèmes suivants se posent en matière de personnel:

- » — l'intégration du personnel existant dans les nouveaux cadres provoque le désarroi et même le défaitisme parmi les membres du personnel;
- » — aucune importance n'est attachée à l'adaptation des tâches ni à la délimitation des fonctions;
- » — aucune solution n'a pu être apportée à l'adaptation au changement du milieu de travail (la dévaluation des fonctions et la complexité des tâches ne peuvent pas être compensées entièrement par des mesures de protection financière). Beaucoup de membres du personnel constatent qu'en ce qui les concerne, la situation se modifie dans le sens suivant:
- » — d'une plus grande liberté de travail, on passe à un contrôle accru et à des prestations qui sont davantage limitées dans le temps ou liées à un thème;
- » — d'une fonction pluridisciplinaire, on passe à une tâche plus restreinte et plus spécifique et à une hiérarchisation des fonctions;
- » — de l'implication personnelle, on passe à une moindre participation et à une délégation des pouvoirs.

»Cher Monsieur, j'espère que votre but n'est pas de créer un mauvais climat entre la ville et les communes périphériques. Toutefois, vos déclarations lors de cette conférence de presse, sont de nature à créer un tel climat: préférez-vous que les membres du personnel ne soient plus qu'un numéro dans une grande entité, plutôt que de se sentir concernés et intéressés par les problèmes de leur commune, comme c'est le cas actuellement?»

3. Gemeenten rond Antwerpen.

Tijdens de discussie over de fusie Antwerpen werd herhaaldelijk door de Regering verklaard dat een fusie moet omringd worden door goed gestructureerde gemeenten. Rond de mastodont Antwerpen zal een gordel van kleine gemeenten liggen zoals Wijnegem, Borsbeek en Wommelgem. Deze kleine gemeenten hebben niet moeten fusioneren en bezitten niet de infrastructuur van goed functionerende gemeenten. Door de bevolkingsvlucht van vele jonge gezinnen naar de rand of de gordel van de grootstad zal de bevolking van de stad vlug de gevolgen van een oudere bevolking moeten dragen.

4. O.C.M.W.

Huidige toestand in het Antwerpse: 8 O.C.M.W.'s met samen 98 raadsleden voor 550 000 inwoners.

Na de fusie: 1 O.C.M.W. met 15 raadsleden voor 500.000 inwoners. Dit betekent een super O.C.M.W. dat niet alleen een bijna onmogelijke beheerstaak krijgt over personeel, ziekenhuizen, bejaardeninstellingen, maar bovendien onmogelijk zal kunnen oordelen over de vele dossiers voor hulpverlening, waarover de raad trouwens zelf moet beslissen krachtens de wet.

Gezien de crisis, werkloosheid, de steeds strenger wordende toepassing van werkloosheidsreglementering, valt te vrezen dat de aanvragen om steun eerder zullen toenemen dan vermindern, wat nu reeds het geval is!

5. Een fusievoorbereidende studie.

Een voorstel van het provinciebestuur om een studie door professoren van het U.I.A., R.U.C.A. en U.F.S.I.A. te laten uitvoeren om de fusie voor te bereiden, wordt door de randgemeenten eenparig afgewezen met volgende verklaring (27 april 1978):

« 1. De randgemeenten zijn van oordeel dat de door de wet opgelegde fusie, in het belang van hun bevolking zou moeten ongedaan gemaakt worden.

« 2. Al wordt door verschillende personen in twijfel getrokken, dat er een parlementaire meerderheid zou kunnen gevonden worden voor het intrekken van artikel 1 (fusie Groot-Antwerpen) van het koninklijk besluit van 17 september 1975, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975, kan niemand ontkennen dat op dit ogenblik in de schoot van de verschillende politieke partijen wordt overlegd, welke bijzondere voorwaarden en modaliteiten moeten verbonden worden aan de fusie-operatie te Antwerpen, om ze vlotter door te voeren en ze gunstiger voor de bevolking te maken, dan elders in grote steden van het land is gebeurd.

« Er wordt gedacht aan verschillende bestuursmodellen, een eventuele gedeeltelijke decentralisatie niet uitgesloten.

« Daarom zijn de randgemeenten van oordeel dat de studie, die door de bestendige deputatie wordt voorgesteld, op dit ogenblik niet gewenst is.

« Zij menen dat ondertussen de studies op ambtenarenvlak, samen met de stad Antwerpen, kunnen voortgaan. Dit werk kan bijdragen tot het vormen van een alternatief, waarover een akkoord tussen de politieke partijen dient bevorderd.

« Derwijze zou een wetswijziging kunnen worden voorbereid, die ook zou kunnen tegemoet komen aan de problemen, die nu in reeds gefusioneerde grote steden nog blijken te bestaan

3. Les communes entourant Anvers.

Au cours de la discussion relative à la fusion d'Anvers, le Gouvernement a déclaré à maintes reprises qu'une fusion doit être entourée de communes bien structurées. Le mastodonte que sera Anvers sera entouré d'une série de petites communes comme Wijnegem, Borsbeek et Wommelgem. Ces petites communes n'ont pas dû fusionner et elles ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire à des communes fonctionnant convenablement. Par suite de l'exode de nombreux jeunes ménages du centre vers la périphérie ou la ceinture, la population de la ville devra bien supporter les conséquences du vieillissement de sa population.

4. C.P.A.S.

Situation actuelle dans la région anversoise: 8 C.P.A.S. comptant ensemble 98 conseillers pour 550 000 habitants.

Après la fusion: 1 C.P.A.S. comptant 15 conseillers pour 500 000 habitants. Cela équivaut à dire qu'un hyper-C.P.A.S. se voit non seulement confier une tâche de gestion presque impossible, englobant le personnel, les hôpitaux, les établissements pour personnes âgées, mais qu'il lui sera, en outre, impossible d'être en mesure de porter un jugement sur les nombreux dossiers d'assistance, au sujet desquels le conseil doit d'ailleurs décider lui-même en vertu de la loi.

Du fait de la crise, du chômage, de l'application de plus en plus stricte de la réglementation en matière de chômage, il est à craindre que les demandes de secours auront plutôt tendance à augmenter qu'à diminuer, ce qui est déjà le cas à l'heure actuelle!

5. Une étude préparatoire à la fusion.

Une proposition du Gouvernement provincial tendant à faire entreprendre par des professeurs de l'U.I.A., de la R.U.C.A. et de l'U.F.S.I.A., une étude préparatoire à la fusion est repoussée unanimement par les communes périphériques dans la déclaration suivante (du 27 avril 1978):

« 1. Les communes périphériques sont d'avis qu'il y a lieu — dans l'intérêt de leurs populations — d'annuler la fusion imposée par la loi.

« 2. Bien que certaines personnes doutent qu'il soit possible de trouver une majorité parlementaire favorable à la suppression de l'article 1^{er} (fusion du Grand Anvers) de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, il est indéniable qu'en ce moment, on se concerte dans les divers partis politiques, au sujet des conditions et modalités particulières qu'il y aurait lieu de prévoir pour la fusion d'Anvers en vue d'en faciliter l'exécution et de la rendre plus favorable pour la population que cela n'a été le cas dans d'autres grandes villes du pays.

« Plusieurs modèles administratifs sont envisagés, une éventuelle décentralisation partielle n'étant nullement exclue.

« C'est pourquoi les communes périphériques sont d'avis que l'étude proposée par la députation permanente, n'est pas souhaitable pour le moment.

« Elles sont d'avis qu'entre-temps, les études administratives entreprises en collaboration avec la ville d'Anvers peuvent se poursuivre. Ces études peuvent déboucher sur une solution de rechange, au sujet de laquelle il conviendrait de promouvoir un accord entre les partis politiques.

« Ainsi serait-il possible de préparer une modification de la loi, modification qui permettrait de résoudre des problèmes qui, semble-t-il, se posent encore dans les grandes villes.

» Bijgevolg wordt de studie niet uitgevoerd vermits zulke studie vroeger had moeten gebeuren, vóór de fusie door de wet werd beslist. Nu volgt men een omgekeerde procedure: van een opgedrongen fusie vertrekken en dan studeren hoe die fusie moet worden uitgewerkt... »

6. Conferentie der Burgemeesters.

Opgericht op initiatief van Burgemeester Craeybeckx die als vroeger burgemeester van Deurne de noodzaak had ervaren van overleg tussen stad en randgemeenten en vaak had betreurd dat te weinig rekening werd gehouden met randgemeenten.

De conferentie is geen wettelijke instelling, is op geen enkele wettekst gebaseerd. Zij berust op louter vrijwillige medewerking.

De conferentie heeft geen welomschreven bevoegdheid en heeft zich beziggehouden met tal van zaken die nu zelfs niet in de bevoegdheid van de agglomeratieraden vallen. De conferentie heeft geen beslissende macht. Haar conclusies hebben slechts uitwerking in zover de burgemeesters de wensen van de conferentie aan hun gemeenteraden voorleggen en goedkeuring ervoor bekomen.

Er bestonden al conferenties in Brussel (van vóór de oorlog) en in Luik (vanaf 1940).

In Antwerpen greep de eerste conferentie plaats op 9 juni 1947. De laatste die plaatsgreep kwam bijeen op 20 oktober 1980 (108^e conferentie).

7. Besluit moties ingediend door alle betrokken gemeenten uitgezonderd Antwerpen.

Uit al deze moties blijkt zeer duidelijk dat alle randgemeenten, zonder uitzondering, niet akkoord gaan met de geplande fusies.

7.1. Weerlegging motivering fusies.

a) *Geografische eenheid.*

Door de aanleg van belangrijke verkeersaders, in de eerste plaats de autoweg Kleine Ring, bestaat de agglomeratie uit een deel « intra-muros » en een deel « extra-muros », die op een praktisch natuurlijke wijze van elkaar gescheiden zijn.

b) *Sociaal-cultureel.*

De stad Antwerpen beheert op haar gebied een aantal instellingen (ziekenhuizen, musea, opera, schouwburg, scholen) waarvan gebruik gemaakt wordt door inwoners die voor het merendeel afkomstig zijn van de randgemeenten en omliggende gemeenten. Deze vaststelling kan wel een probleem zijn van evenwichtige verdeling van lasten, maar is op zichzelf echter geen argument voor een fusie.

c) *Economisch.*

Antwerpen is het tewerkstellingscentrum bij uitstek voor de omliggende gemeenten. De vraag dient gesteld welk motief daarin dient gezocht voor de fusie. Het verband tussen deze toestand en de noodzaak voor een fusie wordt niet aange-toond. Het feit dat de randgemeenten de opbrengst bekomen van de aanvullende personenbelasting (6 %) zou geen argument van bestuurlijke aard zijn om de fusie te rechtvaardigen. Deze opbrengst is ten andere niet van die omvang om de financiële problemen van Antwerpen op te lossen.

» En conséquence, cette étude n'est pas entreprise parce qu'elle aurait dû être faite antérieurement, avant que la loi ne décide de la fusion. On suit à présent une procédure inverse: on prend comme point de départ une fusion imposée et on étudie comment il convient de mettre celle-ci en œuvre... »

6. Conférence des Bourgmestres.

Cette conférence a été créée à l'initiative de M. Craeybeckx qui, en tant qu'ancien bourgmestre de Deurne, avait ressenti le nécessité d'une concertation entre la ville et les communes périphériques et avait souvent regretté qu'il soit trop peu tenu compte des communes périphériques.

La conférence n'est pas une institution légale et n'est basée sur aucun texte de loi. A sa base, il y a une collaboration purement volontaire.

La conférence, qui n'a aucune compétence nettement définie, s'est occupée d'un bon nombre de choses qui présentement ne sont plus du ressort des conseils d'agglomération. La conférence n'a aucun pouvoir de décision. Ses conclusions n'ont d'effets que dans la mesure où les bourgmestres présentent les desiderata de la conférence à leurs conseils communaux et obtiennent l'approbation de ces derniers.

Des Conférences de Bourgmestres se tenaient déjà à Bruxelles (dès l'avant-guerre) et à Liège (dès 1940).

A Anvers, la première conférence se tint le 9 juin 1947. La dernière conférence qui s'est tenue, s'est réunie le 20 octobre 1980 (108^e conférence).

7. Conclusion au sujet des motions déposées par toutes les communes intéressées à l'exception d'Anvers.

Il ressort très nettement de toutes ces motions que toutes les communes périphériques sans exception ne sont pas d'accord sur les fusions projetées.

7.1. Réfutation de la justification des fusions.

a) *Du point de vue de l'unité géographique.*

En raison de l'aménagement d'importantes artères de communication, en premier lieu de l'autoroute de la Petite Ceinture, l'agglomération est composée d'un secteur « intra-muros » et d'un secteur « extra-muros », lesquels sont séparés l'un de l'autre d'une façon presque naturelle.

b) *Du point de vue socio-culturel.*

La ville d'Anvers gère sur son territoire un certain nombre d'institutions (hôpitaux, musées, l'opéra, le théâtre ainsi que des écoles), dont profitent des habitants, pour la plupart originaires de communes périphériques et de communes avoisinantes. Cela peut — il est vrai — poser un problème de répartition équitable des charges, mais ne constitue toutefois pas en soi un argument en faveur d'une fusion.

c) *Du point de vue économique.*

Pour les communes avoisinantes, Anvers représente par excellence le centre dispensateur d'emplois. Il faut se demander quelle justification ce fait apporte en faveur de la fusion. Le rapport entre cet état de choses et la nécessité d'une fusion n'est nullement démontré. Le fait que les communes périphériques obtiennent le produit de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (6 %) ne représenterait pas, sur le plan administratif, un argument valable justifiant la fusion. Ce produit n'est d'ailleurs pas d'un volume tel qu'il permettrait de résoudre les problèmes financiers d'Anvers.

d) *Financieel.*

Antwerpen legt hier vooral de nadruk op de lasten die zij draagt ten behoeve van het ganse gewest, zonder evenwel te bewijzen dat dit probleem een oplossing kan vinden door de huidige fusie. Het gaat hier trouwens om een probleem op gewestelijk niveau dat op een andere wijze dient benaderd dan door gewoon de samensmelting van een aantal gemeenten voor te stellen.

7.2. *Weerlegging politieke motieven.*

Hoewel volgens de wet van 1971 politieke motieven niet in aanmerking mochten komen, bleken deze motieven de doorslag te hebben gegeven bij de fusievoorstellen!

De politieke motieven werden zelfs aangestipt in de reeds vroeger geciteerde studie van de K.U.L. (blz. 208 e.v.):

«De minister heeft zich zeer sterk laten leiden door adviezen, uitgebracht door de politiek verantwoordelijken uit de provinciale of de wetgevende sfeer. Zijn verantwoording dient ook in die zin te worden begrepen...

»De persoonlijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken drukte — omwille van de hardnekkigheid waarmee hij de samenvoegingsoperatie wist door te voeren — zeer sterk op het besluitvormingsproces. Meerdere bezwaren, zowel van juridische als van feitelijke aard, werden daarbij in het kader van de interpretatie die door de minister werd gegeven aan de wet van 23 juli 1971, resoluut afgewezen...

»De verwijzing naar de gehuldigde «pragmatische aanpak» houdt tevens in dat afstand wordt genomen van de studies, die eerder in bepaalde provincies op wetenschappelijke basis werden uitgewerkt en waarin vnl. aandacht werd besteed aan de sociaal-geografische kenmerken van de gemeenten, de bestaande hiërarchie der centra en de daarbij aansluitende relatiepatronen evenals aan aspecten van financiële draagkracht. Toch zijn meerdere van deze elementen terug te vinden in de criteria, die door de minister zelf werden aangevoerd i.v.m. de wijze waarop de samenvoegingen *in concreto* werden doorgevoerd.»

∴

Besluit.

Voor de grote agglomeraties en de belangrijke stedelijke centra betekent de fusie, door haar wanverhoudingen, een verbastering van de gemeente: de afmetingen, opgelegd door de heer Michel, zullen het contact tussen de kiezers en verkozenen te niet doen.

Men kan geen eenheden van dergelijke omvang in het leven roepen zonder interne indelingen te voorzien.

De heer Gilson was deze mening reeds toegedaan in een omzendbrief van 2 april 1962, waarin hij verklaarde: «Voor de belangrijkste stedelijke agglomeraties, heb ik een origineel organisatie-type in voorbereiding. Ik beschouw als dusdanig agglomeraties van méér dan 50 000 inwoners».

Fusies doorvoeren van onmenselijke afmetingen, zonder vooraf de ontoereikend geworden instellingen aan te passen, is gewoon onzinnig.

Ons land heeft er belang bij te besparen (in alle betekenissen van het woord) op dergelijke nadelige vernieuwingen. De ervaringen van de laatste jaren zijn meer dan voldoende.

Groot-Antwerpen is een onvolkse fusie. Zij werd opgedrongen en kende weinig voorstanders: noch bij de gemeentebesturen, noch bij de bevolking.

Door de fusie gaat de eigenheid en het lokale contact verloren. Het zal Groot-Antwerpen aan persoonlijkheid ontbre-

d) *Du point de vue financier.*

A ce propos, Anvers insiste surtout sur les charges qu'elle supporte pour le compte de l'ensemble de la région, sans toutefois démontrer que ce problème peut trouver une solution grâce à la fusion. Il s'agit d'ailleurs en l'occurrence d'un problème qui se situe au niveau régional et qu'il faut aborder autrement qu'en proposant la fusion d'un certain nombre de communes.

7.2. *Réfutation des motifs politiques.*

Bien que la loi de 1971 prévoit que les motifs politiques ne peuvent être pris en considération, ils ont été déterminants lors des propositions de fusions.

Les motifs politiques ont même été évoqués dans l'ouvrage précité de la K.U.L. (p. 208 sq.):

«Le ministre s'est laissé influencer très fortement par des avis émis par les responsables politiques des milieux provinciaux ou législatifs. Sa justification doit donc être comprise dans ce sens...

»La personnalité du Ministre de l'Intérieur a dans une très grande mesure influencé la décision en raison de la ténacité avec laquelle il a su réaliser l'opération de fusion. Plusieurs objections d'ordre juridique et de fait ont été énergiquement écartées dans le cadre de l'interprétation donnée par le ministre à la loi du 23 juillet 1971...

»En invoquant cette «approche pragmatique», on renonce nécessairement aux études qui avaient été faites antérieurement sur des bases scientifiques dans certaines provinces et qui attachaient surtout de l'importance aux caractéristiques socio-géographiques des communes, à la hiérarchie existante des centres ainsi qu'aux relations y afférentes et aux aspects de sa portée financière. Malgré cela, plusieurs de ces éléments se retrouvent parmi les critères que le ministre a lui-même avancés en ce qui concerne la manière dont les fusions doivent être mises en œuvre en pratique.»

∴

Conclusion.

Pour les grandes agglomérations et les centres urbains importants, la fusion — de par ses dimensions déséquilibrées — constitue une dégénérescence de la commune: les dimensions imposées par M. Michel réduiront à néant les contacts entre les électeurs et les élus.

On ne peut pas créer des unités d'une telle dimension sans prévoir des divisions internes.

Déjà, dans une circulaire du 2 avril 1962, M. Gilson partageait ce point de vue, lorsqu'il déclarait: «Pour les agglomérations urbaines les plus importantes, je prépare un schéma original d'organisation. Je considère comme telles des agglomérations de plus de 50 000 habitants».

Opérer des fusions de dimensions inhumaines sans adaptation préalable des institutions devenues inadéquates, constitue simplement une absurdité.

Notre pays a intérêt à faire des économies (dans tous les sens du mot) sur de telles innovations néfastes. Les expériences des dernières années sont amplement suffisantes.

Le Grand Anvers est une fusion impopulaire. Elle a été imposée et elle a été défendue par peu de partisans: ceux-ci ne se trouvent ni parmi les administrations communales ni parmi la population.

La fusion détruit l'identité et les contacts au niveau local. Le Grand Anvers manquera de personnalité. Les problèmes insur-

ken. De onoverkomelijke problemen op het stuk van de organisatie zullen een onmenselijke realiteit worden voor de inwoners en maken van de grootstad een onbestuurbaar geheel.

Bovendien zal door de fusie niet meer autonomie gegeven worden aan het lokale bestuur. Het blokkeren van het personeelskader en de financiële wanorde zijn daar voorbeelden van.

De samenvoeging zal geen krachtige entiteit worden. Het is bijna zeker dat de administratieve hergroepering alleen maar in dienst komt van de centrale overheid. Is het niet zo dat de reeds gefusioneerde grote gemeenten na 1 januari 1977 niet meer autonome bevoegdheden kregen dan het kleinste dorp die vóór de wet al had? Dat zij geen financiële middelen van het Rijk kregen, zelfs niet om de fusie te bekostigen?

Zij mogen alleen maar bezuinigen!

Kan de fusie aangepast worden?

Volgens het koninklijk besluit van 17 september 1975 kan dat, vermits letterlijk wordt bepaald:

«Opdat deze diepingrijpende en belangrijke structuurverandering op het vlak van de bestuursinstellingen zonder ontreding zou kunnen verlopen werd voor een inwerkingtreding na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1982 geopteerd. Die termijn zal te baat genomen worden om de studie van het gewest verder te zetten en de meest passende formule te vinden. Dit is des te meer gerechtvaardigd omdat het hierbij om gemeenten met een zeer grote en dichte bevolking gaat».

Slotmotivering van de voorgestelde wetswijziging.

Aangezien de Regering in gebreke is gebleven met het op gang brengen van de als noodzakelijk aangekondigde studie stellen wij een wetswijziging voor die de wet op de agglomeraties aanpast. De aanpassing beoogt de nadelen van de wet op de agglomeraties die intussen aan het licht zijn gekomen, weg te werken.

Het belangrijkste gebrek van de wet op de agglomeraties bestaat hierin dat boven de gemeenten een lichaam wordt tot stand gebracht dat tot taak heeft de bovengemeentelijke functies uit te voeren. Er bestaat geen binding tussen de agglomeratieraad en de gemeenten omdat de leden van de agglomeratieraad geen gemeentebestuurders zijn, de problemen van de gemeenten niet kennen en er zich niet voor verantwoordelijk voelen. De gemeentebestuurders hunnerzijds dragen geen verantwoordelijkheid in het beheer van de agglomeratie.

De agglomeratie wordt op deze manier een rivaliserende instelling die, in de plaats van een samenwerkingsverband te zijn, een eigen beleid voert, een instelling die zich probeert waar te maken met initiatieven die tegenstrijdig kunnen zijn met het beleid van de gemeenten. De rivaliteit die aldus ontstaat heeft onvermijdelijk betreurenswaardige gevolgen op bestuurlijk gebied en op het financiële vlak.

Aangezien de Grondwet vereist dat de leden van de agglomeratieraad rechtstreeks verkozen worden, stellen wij een systeem voor dat beantwoordt aan de eis van de Grondwet die we beamen en toch ook de noodzakelijke verbondenheid tussen agglomeratie en gemeenten waarborgt.

Onderhavige wetswijziging beoogt eveneens de uitsluiting van cumulatieve van de wedde van lid van het college van de agglomeratie en die van lid van het college van burgemeester en schepenen.

montables sur le plan de l'organisation constitueront une réalité inhumaine pour les habitants et transformeront la grande ville en une entité ingouvernable.

En outre, la fusion ne conférera pas une autonomie plus grande au pouvoir local. Le blocage du cadre du personnel et le désordre financier en sont des exemples.

La fusion ne donnera pas naissance à une entité dynamique. Il est quasi certain que le regroupement administratif ne servira que l'autorité centrale. N'a-t-on pas constaté que les grandes communes qui ont déjà été fusionnées n'ont pas reçu, après le 1^{er} janvier 1977, des pouvoirs autonomes plus étendus que ceux dont disposait déjà le plus petit village avant la loi, et qu'elles n'ont pas reçu de l'Etat les moyens financiers requis, même pas pour supporter les charges de la fusion?

La seule chose qu'elles peuvent faire, c'est économiser!

La fusion peut-elle être adaptée?

Selon l'arrêté royal du 17 septembre 1975, cette adaptation est possible; cet arrêté précise textuellement ce qui suit:

«Afin qu'une réforme de structure de cette envergure puisse se faire sans heurt au niveau des organes administratifs, il est proposé de ne la réaliser qu'à l'occasion des élections communales d'octobre 1982. Ce délai sera mis à profit pour approfondir l'étude de la région et mettre au point la formule la plus adéquate. Ceci est d'autant plus justifié que nous sommes en présence de communes dont la population est très nombreuse et très dense».

Justification finale de la modification qu'il est proposé d'apporter à la loi.

Etant donné que le Gouvernement a négligé d'entamer l'étude dont la nécessité a été annoncée, nous proposons une modification tendant à adapter la loi relative aux agglomérations. Cette adaptation vise à éliminer les inconvénients de la loi relative aux agglomérations qui sont apparus entre-temps.

Le principal défaut de cette loi, c'est d'avoir créé, au-dessus des communes, une institution chargée d'exécuter les fonctions supracommunales. Il n'existe aucun lien entre le conseil d'agglomération et les communes parce que les membres du conseil d'agglomération ne sont pas des administrateurs municipaux, parce qu'ils ne connaissent pas les problèmes communaux et qu'ils ne se sentent pas responsables de ces derniers. Les administrateurs communaux, de leur côté, n'ont aucune responsabilité dans la gestion de l'agglomération.

L'agglomération devient ainsi une institution rivale qui, au lieu de collaborer, poursuit sa propre politique; elle constitue une institution qui tente de se réaliser par des initiatives qui peuvent être en contradiction avec la gestion communale. La rivalité qui est née de cette situation entraîne fatalement des conséquences déplorables sur le plan administratif et financier.

Etant donné que, conformément à la Constitution, les membres du conseil d'agglomération doivent être élus directement, nous proposons un système qui correspond au prescrit de la Constitution que nous approuvons mais qui garantit en même temps l'indispensable lien qui doit exister entre l'agglomération et les communes.

La présente proposition prévoit également l'exclusion de tout cumul entre le traitement d'un membre du collège d'agglomération et celui de membre du collège des bourgmestre et échevins.

Tenslotte beoogt zij een sterkere verplichting voor de gemeenten om bij te dragen in de uitgaven van de agglomeratie. Het moet vermeden worden dat de gemeenten hun taken overdragen aan de agglomeratie zonder financiële bijdragen. De binding tussen de raden van agglomeratie en gemeente is de sterkste waarborg tegen mogelijke misbruiken.

J. MANGELSCHOTS.
B. COOLS.

Enfin, elle vise à imposer aux communes l'obligation plus contraignante de contribuer aux charges de l'agglomération. Il convient d'éviter que les communes transfèrent leurs missions à l'agglomération sans contribution financière. La liaison entre les conseils d'agglomération et la commune constitue la meilleure garantie contre les abus possibles.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

Artikel 1 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 1. — Er zijn vijf agglomeraties:

- 1° de Antwerpse agglomeratie;
- 2° de Brusselse agglomeratie;
- 3° de Charloise agglomeratie;
- 4° de Gentse agglomeratie;
- 5° de Luikse agglomeratie.

Het grondgebied van elke agglomeratie wordt bij wet bepaald.

Het grondgebied van de Antwerpse agglomeratie wordt bij deze wet bepaald. De Antwerpse agglomeratie omvat de gemeenten Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk. Voor de afbakening van het grondgebied van de agglomeraties die later tot stand kunnen komen, wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken vooraf het advies ingewonnen van alle daarbij betrokken gemeenten. De raden van deze gemeenten brengen hun advies uit binnen een termijn van drie maanden, te rekenen van de dag waarop de Minister van Binnenlandse Zaken het desbetreffend voorstel aan de gemeenten heeft toegezonden. Indien het advies niet binnen die termijn is gegeven, wordt het geacht gunstig te zijn. »

Art. 2.

Artikel 6 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 6. — De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit het aantal leden van de raden rekening houdend met het bevolkingscijfer. Het aantal leden mag echter niet minder dan 15 en niet meer dan 83 bedragen.

Elke gemeente van de agglomeratie of federatie verkrijgt in de raad zoveel maal een zetel als de deler, die bekomen wordt door deling van het bevolkingscijfer der agglomeratie of federatie door het totaal aantal zetels, in het bevolkingscijfer van de gemeente begrepen is.

De overblijvende zetels worden toegewezen aan de gemeenten met het grootste nog niet vertegenwoordigd bevolkingsoverschot.

De verdeling van de zetels over de gemeenten wordt door de Koning bepaald in verhouding tot het bevolkingscijfer dat blijkt uit de jongste algemene volkstelling. »

Art. 3.

Artikel 7 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 7. — De raad wordt om de zes jaar volledig vernieuwd. De verkiezingen hebben plaats op de tweede zondag van oktober.

De verkiezingen van de agglomeratieraad van Antwerpen zullen voor de eerste maal plaatsvinden samen met de gemeenteraadsverkiezingen in 1982.

De leden van de raad worden per gemeente gelijktijdig met de leden van de gemeenteraad rechtstreeks verkozen door de

PROPOSITION DE LOI

Article 1.

L'article 1 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 1. — Il y a cinq agglomérations:

- 1° l'agglomération anversoise;
- 2° l'agglomération bruxelloise;
- 3° l'agglomération carolorégienne;
- 4° l'agglomération gantoise;
- 5° l'agglomération liégeoise.

Le ressort territorial de chaque agglomération est déterminé par voie de disposition législative.

Le ressort territorial de l'agglomération anversoise est déterminé par la présente loi. L'agglomération anversoise comprend les communes d'Anvers, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem et Wilrijk. Avant que ne soit déterminé le ressort territorial des agglomérations qui peuvent être créées ultérieurement, le Ministre de l'Intérieur demande l'avis de toutes les communes intéressées. Les conseils communaux de ces communes émettent leur avis dans les trois mois à compter du jour où le Ministre de l'Intérieur leur a adressé la proposition relative à la détermination du territoire de l'agglomération. Le défaut d'avis dans le délai susdit vaut avis favorable. »

Art. 2.

L'article 6 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 6. — Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi fixe le nombre de membres des conseils en tenant compte du chiffre de la population. Toutefois, ce nombre de conseillers ne peut être inférieur à 15, ni supérieur à 83.

Chaque commune de l'agglomération ou de la fédération obtient autant de fois un siège au conseil que le diviseur obtenu en divisant le chiffre de la population de l'agglomération ou de la fédération par le nombre total de sièges est compris dans le chiffre de la population de la commune.

Les sièges restants seront attribués aux communes qui présentent le plus grand excédent de population non encore représenté.

La répartition des sièges entre les communes est déterminée par le Roi, proportionnellement au chiffre de la population qui résulte du dernier recensement général de la population. »

Art. 3.

L'article 7 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 7. — Le conseil est renouvelé intégralement tous les six ans. Les élections ont lieu le deuxième dimanche d'octobre.

Les élections pour le conseil d'agglomération d'Anvers seront organisées pour la première fois en même temps que les élections communales de 1982.

Les membres du conseil seront élus directement par les électeurs communaux, par commune et en même temps que

gemeenteraadskiezers, op kandidatenlijsten die overeenstemmen met deze voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Kunnen slechts op de kandidatenlijst van de agglomeratie- of federatieraadsverkiezingen voorkomen, zij die ook op de kandidatenlijst van de gemeenteraad voorkomen. De stem- en stemopnemingsverrichtingen zijn gemeenschappelijk voor beide verkiezingen.

Het hoofdstembureau voor de gemeenteraadsverkiezingen fungeert tevens als hoofdstembureau voor de verkiezing van de agglomeratie- of federatieraad.

Ieder stembureau beschikt over twee stembussen, onderscheidelijk voor de stembiljetten voor de agglomeratie- of federatieraad en voor de gemeenteraad. Het stempapier voor de gemeenteraadsverkiezingen is van een andere kleur dan het stempapier voor de verkiezing van de agglomeratie- of federatieraad.

De ambtstermijn van de raadsleden gaat in op 1 februari volgend op de verkiezingen; de ambtstermijn van de leden die bij buitengewone verkiezing gekozen werden, gaat in de dag waarop hun verkiezing geldig verklaard wordt.

De raadsleden zijn herkiesbaar.

Kunnen slechts effectief zetelen als lid van de agglomeratie- of federatieraad, zij die tot gemeenteraadslid zijn verkozen en zolang zij dit mandaat vervullen. In voorkomend geval treedt voor het vervullen van een mandaat in de raad de eerste in aanmerking komende opvolger van de lijst in de plaats van de kandidaat die geen gemeenteraadslid is.

Voor zover niet in strijd met de bepalingen van onderhavige wet, zijn de bepalingen van de gemeentekieswet van toepassing op de verkiezingen.

Evenwel is in afwijking van artikel 58 van de gemeentekieswet het aantal opvolgers niet beperkt tot het aantal gekozenen van de lijst. »

Art. 4.

Aan artikel 8 van dezelfde wet wordt een vierde paragraaf toegevoegd, luidend als volgt:

« § 4. Er bestaat onverenigbaarheid tussen het ambt van burgemeester van een gemeente welke deel uitmaakt van een agglomeratie of federatie en de functie van voorzitter van de agglomeratie- of federatieraad. »

Art. 5.

De artikelen 9 tot en met 34 van dezelfde wet worden opgeheven.

Art. 6.

Aan artikel 35 van dezelfde wet wordt een § 6 toegevoegd, luidend als volgt:

« § 6. Cumulatie van wedde van lid van het agglomeratie- of federatiecollege en van lid van het college van burgemeester en schepenen is niet toegelaten. De belanghebbende mandataris doet zelf de keuze. »

Art. 7.

Artikel 38 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 38. — De andere leden van het agglomeratiecollege worden verkozen bij geheime stemming en bij volstrekte

les conseillers communaux, sur des listes de candidats correspondant aux listes pour les élections communales.

Seuls pourront figurer sur la liste des candidats pour les élections d'agglomération ou de fédération, ceux qui figurent également sur la liste des candidats pour le conseil communal. Les opérations de vote et de dépouillement sont communes aux deux élections.

Le bureau de vote principal pour les élections communales fait également office de bureau de vote principal pour l'élection du conseil d'agglomération ou de fédération.

Chaque bureau de vote dispose de deux urnes réservées respectivement aux bulletins de vote pour le conseil d'agglomération ou de fédération et pour le conseil communal. La couleur du papier électoral pour les élections communales est différente de celle du papier pour les élections d'agglomération ou de fédération.

Le mandat des conseillers prend cours le 1^{er} février qui suit l'élection; celui des membres qui ont été élus par une élection extraordinaire, à partir du moment où leur élection a été validée.

Les conseillers sont rééligibles.

Seuls pourront siéger comme membre effectif du conseil d'agglomération ou de fédération, ceux qui sont élus conseillers communaux, et cela pour le temps qu'ils exercent ce mandat. Le cas échéant, le premier suppléant de la liste entrant en ligne de compte remplace, pour l'exercice d'un mandat au conseil, le candidat qui n'est pas conseiller communal.

Pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions de la présente loi, les dispositions de la loi électorale communale sont applicables aux élections.

Toutefois, par dérogation à l'article 58 de la loi électorale communale, le nombre de suppléants n'est pas limité au nombre d'élus de la liste. »

Art. 4.

L'article 8 de la même loi est complété par un § 4, libellé comme suit:

« § 4. Le mandat de bourgmestre d'une commune qui fait partie d'une agglomération ou d'une fédération est incompatible avec la fonction de président du conseil d'agglomération ou de fédération. »

Art. 5.

Les articles 9 à 34 de la même loi sont abrogés.

Art. 6.

L'article 35 de la même loi est complétée par un § 6, libellé comme suit:

« § 6. Le cumul des traitements de membre du collège de l'agglomération ou de la fédération et de membre du collège des bourgmestre et échevins est interdit. Le mandataire intéressé opère lui-même un choix entre ces deux traitements. »

Art. 7.

L'article 38 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 38. — Les autres membres du collège de l'agglomération sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue,

meerderheid, door zoveel afzonderlijke stemmingen als er leden te kiezen zijn. De rang van de leden van het agglomeratiecollege wordt bepaald door de volgorde van de stemmingen. Indien na twee stemmingen geen kandidaat de meerderheid heeft verkregen, geschiedt herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald; staken de stemmen bij de herstemming, dan is de oudste in jaren gekozen. De verkiezing van de leden heeft plaats in de installatievergadering die volgt op de vernieuwing van de raad. In elk ander geval moet de verkiezing geschieden binnen de drie maanden na het openvallen van de plaats.»

Art. 8.

In artikel 41 van dezelfde wet worden de § 1 en 2 vervangen door de volgende bepalingen:

« § 1. De onverenigbaarheden die toepasselijk zijn op de schepenen, inzonderheid krachtens artikel 68 van de gemeentekieswet, zijn toepasselijk op de leden van het agglomeratiecollege.

§ 2. Bij ontstentenis of verhindering van een lid van het agglomeratiecollege wordt zijn ambt waargenomen door het agglomeratieraadslid dat de eerste plaats bekleedt op de ranglijst, en zo vervolgens, behoudens de onverenigbaarheden vermeld in § 1.»

Art. 9.

Artikel 52 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 52. — De agglomeratieraad zal na raadpleging door het college van de betrokken gemeenteraden aan de gemeenten een bijdrage vragen in de uitgaven, die voor de agglomeratie voortvloeiën uit de bevoegdheden welke krachtens artikel 4, § 4, 2^o, worden uitgeoefend.

Het advies van de gemeenteraad moet binnen zestig dagen te rekenen van de ontvangst van de vraag worden verstrekt; wordt geen advies uitgebracht dan wordt het advies geacht gunstig te zijn.

De beslissing van de raad van de agglomeratie of federatie wordt aan de Koning ter goedkeuring voorgelegd.

Weigert een gemeenteraad op de gemeentebegroting de te harer laste gelegde bijdrage uit te trekken, dan wordt zij door de Koning ambtshalve uitgetrokken.»

Art. 10.

De door onderhavige wet gewijzigde en opgeheven artikelen van bedoelde wet van 26 juli 1971 blijven van toepassing op de Brusselse agglomeratie.

Art. 11.

Artikel 1 en het tweede lid van artikel 498 van het koninklijk besluit van 17 september 1975, houdende samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen, bekrachtigd door de wet van 30 december 1975, worden opgeheven.

27 mei 1981.

J. MANGELSCHOTS.
B. COOLS.
L. DETIEGE.
L. HANCKE.
J. VAN ELEWYCK.

par autant de scrutins séparés qu'il y a de membres à élire. Le rang des membres du collège de l'agglomération est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; au ballottage, en cas de parité, le plus âgé l'emporte. L'élection des membres a lieu lors de la séance d'installation qui suit le renouvellement du conseil. En tous autres cas, l'élection doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance.»

Art. 8.

Dans l'article 41 de la même loi, les §§ 1 et 2 sont remplacés par les dispositions suivantes:

« 1. Les incompatibilités applicables aux échevins, notamment en vertu de l'article 68 de la loi électorale communale, sont applicables aux membres du collège de l'agglomération.

§ 2. Le membre du collège de l'agglomération absent ou empêché est remplacé par le conseiller d'agglomération le premier en rang et ainsi de suite, sauf toutefois les incompatibilités mentionnées au § 1.»

Art. 9.

L'article 52 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 52. — Le conseil d'agglomération, après consultation par le collège des conseils communaux intéressés, demandera aux communes une contribution aux dépenses résultant pour l'agglomération des attributions exercées en vertu de l'article 4, § 4, 2^o.

L'avis du conseil communal doit être donné dans les soixante jours de la réception de la demande, faute de quoi il est réputé favorable.

La délibération du conseil d'agglomération ou de fédération est soumise à l'approbation du Roi.

Si un conseil communal refuse de porter au budget de la commune la contribution mise à charge de celle-ci, le Roi l'y inscrit d'office.»

Art. 10.

Les articles de la loi visée du 26 juillet 1971, modifiés et abrogés par la présente loi, restent applicables à l'agglomération bruxelloise.

Art. 11.

L'article 1^{er} et le deuxième alinéa de l'article 498 de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, sont abrogés.

27 mai 1981.

BIJLAGE 1.

VOORSTEL VAN KADERWET BETREFFENDE
DE OPRICHTING VAN GROOTSTEDELIJKE RADEN

Toelichting

I. Algemene beschouwingen.

a) Op 6 oktober 1975 werd bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend het ontwerp van wet:

1. houdende bekrachtiging van koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van gemeenten en wijziging van hun grenzen;

2. houdende afschaffing van de randfederaties opgericht door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten.

Het ontwerp van wet voorziet o.m. in de samenvoeging van gemeenten van de grote agglomeraties (o.a. Antwerpen, Charleroi, Gent, Luik).

b) Bezwaren tegen het ontwerp van de wet.

De samenvoeging is zeker niet mogelijk wanneer het om sterke randgemeenten gaat, die zich een eigen leefbaarheid en macht hebben verzekerd.

De bezwaren naar voren gebracht door de gemeenten zijn genoeg bekend.

c) Oprichting van grootstedelijke raden.

Dit voorstel van wet beoogt de oprichting van een nieuwe instelling: de grootstedelijke raad. Dit organisme zal in wezen de emanatie zijn van de gemeenten zelf en in feite een werkelijke versterking betekenen van de plaatselijke autonomie.

De vertegenwoordiging van de gemeentelijke belangen in het nieuw organisme zal verzekerd worden door de verkiezing van de leden door tussentijdse van de gemeenteraad, zodat iedere gemeente zal kunnen deelnemen aan de beslissingen die door de grootstedelijke raad worden getroffen.

Het behoud van al de in de grootstedelijke raad opgenomen gemeenten met hun huidige grenzen wordt verzekerd. Het voorstel beantwoordt aan het behoud van de decentralisatie en aan de eerbiediging van onze levende gemeentelijke tradities.

De grootstedelijke raad beschikt niet over eigen gebouwen, eigen diensten of eigen personeel. Moest dit wel het geval zijn, dan zou de werking van de gemeentebesturen in het gedrang komen. Het is echter onze bedoeling de huidige bestaansvormen van onze gemeenten en hun administratie te eerbiedigen, omdat het verleden bewezen heeft dat de kernstad en de grootstedelijke randgemeenten hun taak behoorlijk vervuld hebben.

BIJLAGE 2.

Inleiding verslag 1947-1957.

Het vraagstuk van het bestuur van de grote agglomeraties is niet nieuw en is niet typisch Belgisch. Het is hier en elders een zeer ingewikkeld probleem door de vele aspecten, die het vertoont en die, door de tegenstellingen die zij vormen, een praktische oplossing onmogelijk maken. De verslagen van congressen en besprekingen, die aan dit vraagstuk werden gewijd, zijn zo talrijk en de conclusies zo uiteenlopend, dat zij de zaken nog moeilijker gemaakt hebben dan ze al waren.

Men moet maar een congres hebben meegemaakt zoals datgene ingericht door de « Union internationale des villes et pouvoirs locaux » in 1957 te Den Haag om te weten hoe over heel de wereld het probleem gesteld en onopgelost is gebleven.

Men moet maar het lijvige boekdeel lezen, dat de verslagen bevat van het colloquium ingericht te Brussel in 1956, of aanwezig geweest zijn op de besprekingen, die o.m. te Sint-Niklaas in 1957 werden gehouden onder de hoede van de « Belgische Bond van Steden en Gemeenten », om alle hoop te laten varen op een doeltreffende, rationele en bevredigende oplossing van het netelige probleem, zoals het ook in ons land wordt gesteld.

Meer dan een eeuw geleden werd reeds een wetsontwerp neergelegd — later nog een paar malen nagevolgd — om de Brusselse agglomeratie een bestuursapparaat te schenken, dat zou aangepast zijn aan de administratieve, sociale, economische en andere behoeften van de nieuwe demografische eenheid.

ANNEXE 1.

PROPOSITION DE LOI-CADRE
ORGANISANT DES CONSEILS MEGALOPOLITAINS

Développements

I. Généralités.

a) Le 6 octobre 1975 fut déposé à la Chambre des Représentants le projet de loi portant:

1. ratification d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion de communes et la modification de leurs limites;

2. suppression des fédérations périphériques créées par la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

Ce projet prévoit notamment la fusion de communes des grandes agglomérations (entre autres Anvers, Charleroi, Gand et Liège).

b) Objections contre le projet de loi.

La fusion n'est certainement pas possible lorsqu'il s'agit de puissantes communes périphériques, qui ont acquis par elles-mêmes une viabilité et une force qui leur sont propres.

Les objections formulées par les communes sont suffisamment connues.

c) Création de conseils mégalopolitains.

La présente proposition de loi vise à créer une institution nouvelle: le conseil mégalopolitain. Cet organisme sera essentiellement l'émanation des communes elles-mêmes et contribuera en fait à renforcer effectivement l'autonomie locale.

La représentation des intérêts communaux au sein de l'organisme nouveau sera assurée par l'élection de ses membres à l'intervention des conseils communaux, ce qui permettra à chaque commune de participer aux décisions du conseil mégalopolitain.

Notre proposition garantit le maintien dans leurs limites actuelles de toutes les communes qui feront partie du conseil mégalopolitain. Elle répond à la nécessité de maintenir la décentralisation, dans le respect de nos traditions communales toujours vivaces.

Le conseil mégalopolitain ne disposera pas de bâtiments, de services ou de personnel qui lui soient propres. Autrement, le fonctionnement des administrations communales s'en trouverait compromis. Mais notre intention est de respecter les structures existantes de nos communes et de leur administration, parce que le passé témoigne que la grande ville et les communes qui l'entourent se sont acquittées honorablement de leur tâche.

ANNEXE 2.

Introduction du rapport 1947-1957.

Le problème de la gestion des grandes agglomérations n'est ni nouveau ni spécifiquement belge. Dans notre pays comme ailleurs, il s'agit d'un problème qui, de par les nombreux aspects qu'il présente et les oppositions qui existent entre ces derniers, rend impossible toute solution pratique. Les rapports des congrès et des discussions qui y ont été consacrés sont si nombreux et les conclusions si divergentes qu'ils ont rendu la question encore plus complexe qu'elle ne l'était auparavant.

Il suffit d'avoir assisté à un congrès comme celui organisé à La Haye par l'« Union internationale des villes et pouvoirs locaux » en 1957, pour se rendre compte de la façon dont le problème s'est posé partout dans le monde sans recevoir une solution.

Il suffit de lire l'ouvrage volumineux comprenant les rapports du colloque organisé à Bruxelles en 1956 ou d'avoir assisté aux discussions qui ont eu lieu notamment à Saint-Nicolas en 1957 sous les auspices de l'« Union des Villes et Communes belges » pour désespérer de trouver une solution efficace, rationnelle et satisfaisante à ce problème épineux, qui se pose également dans notre pays.

Il y a déjà plus d'un siècle, un projet de loi — suivi de plusieurs autres — a été déposé en vue de doter l'agglomération bruxelloise d'un appareil administratif qui serait adapté aux besoins administratifs, sociaux, économiques et autres de la nouvelle entité démographique.

Het verslag van baron Holvoet opgesteld in uitvoering van het koninklijk besluit van 1 december 1936 was het eerste degelijke document dat in ons land over dit onderwerp verscheen. Het besloot tot de oprichting van metropolische districten, waarvan het beheer door een intercommunale raad zou waargenomen worden. De tijdsomstandigheden hebben verhinderd dat de voorstellen van de koninklijke commissaris aan de wetgevende macht onderworpen werden.

Onder de bezetting werd de administratieve eenmaking van de grote agglomeraties op radicale wijze doorgevoerd en na de bevrijding van het grondgebied op even radicale wijze ongedaan gemaakt.

Het heeft enige jaren geduurd vooraleer men opnieuw de studie ter hand nam. De «Federatie van Gemeentesecretarissen van België» behandelde het probleem van de samenvoeging van de gemeenten op haar jaarlijks congres in 1952.

Onze collega, de heer A. Caveye, stadssecretaris van Kortrijk, droeg, als rapporteur, een merkwaardig verslag voor, dat aanleiding werd tot een diepgaande bespreking. De «Bond van Belgische Steden en Gemeenten», gelaste in 1954 een werkgroep met de aanvulling van het verslag Holvoet en het opstellen van een nieuw ontwerp van oprichting der grote agglomeraties. Deze commissie werkte onder voorzitterschap van de heer provinciegouverneur Gruslin en was samengesteld uit parlementairen, ambtenaren en universitair.

In 1957 werd haar verslag overhandigd aan de heer Minister van Binnenlandse Zaken. Intussen waren de moeilijkheden er niet op verminderd: de financiële toestand van de grote steden, het gebrek aan coördinatie van de veiligheidsdiensten, van het hospitaalwezen, van de urbanisatiediensten, van de culturele instellingen, enz., deden, scherper nog dan vroeger, de noodzakelijkheid van het nemen van doeltreffende maatregelen blijken. Men schrijft aan de huidige Minister van Binnenlandse Zaken, de heer P. Vermeylen, het inzicht toe een wetsontwerp betreffende de grote agglomeraties neer te leggen. Doch ongetwijfeld zal zulks wegens de a.s. wetgevende verkiezingen uitgesteld zijn.

Dit historisch overzicht, hoe beknopt en onvolledig ook, was toch voldoende om aan te tonen dat meer dan een eeuw belangstelling en studie nog niet de zo gewenste oplossing heeft gebracht, wel integendeel.

Het probleem Brussel is anders dan het probleem Antwerpen. Speelt in het eerste het «representatieve» element (als hoofdstad) een overwegende rol, dan is in het tweede de «sociaal-economische» factor (als nationale haven) van doorslaggevende betekenis. Op demografisch, taalkundig en cultureel gebied zijn de toestanden ook weer geheel verschillend.

Bovendien is Brussel ingesloten en ingebouwd binnen de randgemeenten (3 292 ha, waarvan 949 bebouwd) terwijl Antwerpen (8 689 ha, waarvan 1 258 bebouwd en eerlang 14 293 ha, waarvan 1 362 bebouwd) minstens zo uitgestrekt is als al de randgemeenten samen. De haven van Antwerpen is de haven voor geheel het land en de arbeiders die er dagelijks hun brood verdienen komen uit 156 omliggende gemeenten.

Kunnen de voorgestelde oplossingen, die lopen van de intercommunale samenwerking met beperkte doelstelling (wet van 1 maart 1922) over de instelling van een superbestuur met intercommunale raad en metropolische districten (Holvoet) naar de volledige annexatie van de randgemeenten, volstaan? Of moet een pleidooi gehouden worden voor de vrij-stad formule?

Men zou kunnen aanvoeren dat de bevolking van de stad Antwerpen financieel al de lasten draagt van de havenexploitatie — die toch ook geconditionneerd wordt door de algemeen economische conjunctuur — en waarvan heel de natie, maar vooral de omliggende gemeenten, in tijden van welvaart de vruchten plukken en in tijden van tegenspoed de lasten alleen voor Antwerpen laten.

Men zou kunnen wijzen op de fiscale mogelijkheden, die aan de begroting en de rekeningen van zulke «vrijstad» een heel ander uitzicht zouden geven dan die zij thans vertonen. Men zou kunnen vergelijken met Hamburg, Bremen en andere «vrijsteden» en men zou zich kunnen vermeien in historische mijmeringen en het beeld oproepen van oude grotere Antwerpse gebieden zonder zo ver te gaan als de grenzen van het oude markgraafschap en men zou zich kunnen afvragen hoe dit alles er zou uitgezien hebben indien... en indien...

Maar men is niet blijven staan bij financiële of fiscale becijferingen, men heeft zich niet bezondigd aan gezichtsbedrog door te veel over de landsgrenzen te blijven heen kijken en men heeft de beelden uit het verleden niet verward met de noodwendigheden van het heden of met de mogelijkheden van de toekomst. Men is — zoals dat past in een stad van kooplieden, neringdoenden en havenarbeiders — bij de realiteit der dingen gebleven en men heeft, de «wetten des lands» eerbiedigend, rekening houdend met rechten en voorrechten, met susceptibiliteiten en prerogatieven en vooral met het oog op onmiddellijke en praktische ver-

Le rapport du baron Holvoet, établi en exécution de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1936 constitue le premier document valable publié dans notre pays sur cette matière. Le rapport concluait à la création de districts métropolitains dont la gestion serait assurée par un conseil intercommunal. Par suite des circonstances le l'époque, les propositions du commissaire royal n'ont pas pu être soumises au pouvoir législatif.

Sous l'occupation, l'unification administrative des grandes agglomérations a été réalisée de manière radicale; après la libération de notre territoire, elle a été annulée aussi radicalement.

Il a fallu attendre quelques années avant que l'étude du problème soit reprise. La «Fédération des secrétaires communaux de Belgique» a étudié le problème de la fusion des communes lors de son congrès annuel de 1952.

Notre collègue, M. A. Caveye, secrétaire communal de Courtrai, a, en tant que rapporteur, présenté un rapport remarquable, lequel a été à l'origine d'une discussion approfondie. L'«Union des Villes et des Communes de Belgique» a, en 1954, chargé un groupe de travail de compléter le rapport Holvoet et de rédiger un projet nouveau créant les grandes agglomérations. Cette commission a travaillé sous la présidence de M. Gruslin, gouverneur de province, et était composée de parlementaires, de fonctionnaires et d'universitaires.

En 1957, son rapport a été transmis à M. le Ministre de l'Intérieur. Entre-temps, les difficultés n'avaient pas pour autant diminué: la situation financière des grandes villes, l'absence de coordination des services de sécurité, des hôpitaux, des services d'urbanisation, des institutions culturelles, etc., ont fait apparaître encore plus nettement qu'auparavant la nécessité de prendre des mesures efficaces. A l'actuel Ministre de l'Intérieur, M. P. Vermeylen, on prête l'intention de déposer un projet de loi relatif aux grandes agglomérations. Il est cependant indubitable que le dépôt de ce projet de loi sera différé en raison de la proximité des prochaines élections législatives.

Cet aperçu historique, quelque succinct et incomplet qu'il soit, a suffi à démontrer que plus d'un siècle de réflexion et d'études n'avait pas encore apporté la solution tant désirée, bien au contraire.

Le problème de Bruxelles diffère de celui d'Anvers. Si l'élément «représentativité» (en tant que capitale) joue un rôle primordial dans le cadre du premier problème, le facteur «socio-économique» (en tant que port national) s'avérera d'une importance décisive dans le second. D'autre part, la situation est totalement différente des points de vue démographique, linguistique et culturel.

En outre, Bruxelles est entourée et enserrée à l'intérieur des communes périphériques (3 292 ha, dont 949 de constructions), alors qu'Anvers (8 689 ha, dont 1 258 ha — et bientôt 14 293 ha, dont 1 362 ha — de constructions) est d'une étendue au moins égale à toutes les communes périphériques ensemble. Le port d'Anvers est le port desservant tout le pays et les travailleurs qui y gagnent quotidiennement leur vie sont issus de 156 communes environnantes.

Les solutions proposées, qui vont de la coopération intercommunale à objectif limité (loi du 1^{er} mars 1922) à l'annexion totale des communes périphériques, en passant par la création d'une super-administration englobant un conseil communal et des districts métropolitains peuvent-elles suffire? Ou faut-il plaider en faveur d'une formule consistant à créer une ville franche?

Il serait possible d'invoquer l'argument que la population de la ville d'Anvers supporte financièrement toutes les charges d'exploitation — exploitation qui est conditionnée par la conjoncture économique générale — et dont l'ensemble de la Nation — et surtout les communes avoisinantes — recueillent les fruits aux époques de prospérité, abandonnant les charges à la seule ville d'Anvers en cas d'adversité.

Il serait possible de mettre l'accent sur les possibilités fiscales qui donneraient au budget et aux comptes d'une telle «ville franche» un aspect tout différent de celui qu'ils présentent actuellement. Il serait possible d'établir une comparaison avec Hambourg, Brême et d'autres «villes franches» et prendre plaisir à des méditations historiques et évoquer d'anciens et plus grands territoires anversois, sans aller jusqu'à l'ancien marquisat et il serait possible de se demander ce qu'il serait advenu de tout cela si... et si...

On n'en est toutefois pas resté au stade des estimations financières ou fiscales, pas plus qu'on ne s'est laissé abuser par ce qui se passait au-delà de nos frontières. On n'a pas confondu la situation du passé et les nécessités du présent ou encore les possibilités du futur. Ainsi qu'il convient dans une ville de marchands, de négociants et de travailleurs portuaires, on s'en est tenu à la réalité concrète et, respectant les «lois du pays», tenant compte des droits et des privilèges, des susceptibilités et des prérogatives, mais en cherchant avant tout des réalisations immédiates et pratiques, on a créé un organisme dont le présent ouvrage

wezenlijken, een organisme in het leven geroepen, aan wiens tienjarige werking dit boek is gewijd: de Conferentie der Burgemeesters van de Antwerpse agglomeratie.

Bij de viering van het tienjarig burgemeesterschap van de heer Lode Craeybeckx heeft men hem, zeer terecht, geloofd om het initiatief, dat hij onmiddellijk na zijn ambtsaanvaarding heeft genomen door de oprichting van deze conferentie, waarvoor hij vanaf het begin kon rekenen op het ruim begrip en de welwillende medewerking van al zijn collega's-burgemeesters van de randgemeenten, die hiervoor, samen met hem, de dank en de waardering verdienen vanwege de bevolking van de gehele agglomeratie.

Te Brussel bestond dergelijke samenwerking reeds ten tijde van burgemeesters Max en Van de Meulebroeck vóór de Tweede Wereldoorlog. Na de bevrijding werd er niet opnieuw mede begonnen. Burgemeester Cooremans heeft haar kort na zijn benoeming in 1956 terug ingesteld.

Te Luik kwam de Conferentie der Burgemeesters bijeen van 1940 tot in 1942 «Grand-Liège» werd opgericht. Na de oorlog vergaderde men opnieuw, doch slechts twee- of driemaal per jaar. De laatste vergadering werd gehouden in oktober 1956.

Te Gent heeft zulke conferentie nooit bestaan.

Sprekend over het beheer der grote steden in België, raakte de verslaggever op het congres van de «Union internationale des Villes» te Den Haag in 1957 het bestaan dezer conferentie aan in dezer voege: «La politique des grandes villes est conçue dans le cadre des ses frontières, basée sur des conditions historiques qui ne correspondent nullement avec les nécessités de l'administration d'une grande agglomération urbaine. Si des accords sont faits entre communes d'une même agglomération pour trouver certaines solutions à des problèmes communs, c'est absolument librement que les communes les concluent et elles continuent à conserver toute leur souveraineté. Ces accords sont peu nombreux. Ils se font en grande partie dans le cadre de la Conférence des Bourgmestres, organisme de fait n'ayant pas d'existence juridique ni de caractère permanent».

Deze Conferentie van de Burgemeesters kan de gemeenschappelijke belangen — en ze zijn legio — in gemeenschappelijk overleg bespreken, zij kan voorlichting geven en op eenvormigheid in bestuur en gebruik aansturen. De burgemeesters, die, zoals dat hoort, vergezeld zijn door de gemeentesecretarissen, kunnen zich nog omringen door schepenen en ambtenaren om met meer kennis van zaken, met meer gewicht en gezag te kunnen optreden als later in het schepencollege of in de gemeenteraad de gemeenschappelijk aan te nemen houding of te treffen besluiten dienen behandeld te worden.

En zo blijft dan meteen de gemeentewet gerespecteerd, die goede oude gemeentewet, waarover vaak zo smalend wordt gesproken, meestal door lieden, die haar nooit van dichtbij hebben leren kennen. Zij is niet zo verouderd als men meent en de voorzitter van een der eerbiedwaardige havengroeperingen heeft onlangs aangestipt, dat de «verouderde gemeentewetten niet remmend werken... op voorwaarde dat de administratieve procedure vrij blijft van de gebruikelijke sleur».

De Conferentie der Burgemeesters is een der organismen, die het mogelijk maken dat — binnen het raam van de bestaande wetgeving en administratieve voorschriften — het grondgebied van de gehele agglomeratie vlug, eenvormig en eensgezind bestuurd wordt in het belang van de gehele bevolking.

Hoe deze Conferentie der Burgemeesters der Antwerpse agglomeratie gedurende de tien jaren van haar bestaan (1947-1957) dit doel heeft nagestreefd wordt verhaald in volgende bladzijden, die werden opgesteld door de heer J. Van Aelst, bureauhoofd bij het kabinet van de burgemeester van Antwerpen, die als verslaggever van de conferentie fungeert en die het probleem van de grote agglomeraties tijdens zijn administratieve opleiding van naderbij heeft bestudeerd. Op uitstekende wijze heeft hij van dit overzicht, dat niet louter een samenvatting of een verslag is, een geheel gemaakt, dat ook leesbaar is voor iemand die buiten de administratie staat: de verschillende onderwerpen, die behandeld werden tijdens de 58 vergaderingen, in die de conferentie hield gedurende haar eerste tienjarig bestaan, zijn in afzonderlijke hoofdstukken samengebracht.

Tot heden werd over een Conferentie van de Burgemeesters van een grote agglomeratie nog niets gepubliceerd. Wij weten dat er belangstelling voor bestaat, zowel in Nederland als in België, vooral in verband met de oplossing van dringende, gemeenschappelijke problemen, die zich in de meeste agglomeraties stellen. Wij zijn er daarom van overtuigd, dat dit overzicht van nut zal zijn voor al degenen, die zich met administratieve wetenschappen in het algemeen en met het beheer van grote agglomeraties in het bijzonder bezig houden. Het weze tevens een hulde aan de heren burgemeesters van de Antwerpse agglomeratie voor de toewijding waarmee zij in vruchtbare samenwerking en voorbeeldige eensgezindheid, in en door deze conferentie, de belangen van de gemeenschap hebben gediend.

Antwerpen, 6 maart 1958.

K.C. PEETERS, *Stadssecretaris*.

retrace les dix années d'activité: la Conférence des Bourgmestres de l'agglomération anversoise.

Lors de la célébration de ses dix années de mandat, le bourgmestre Lode Craeybeckx a été félicité à juste titre pour avoir pris, dès son entrée en fonction, l'initiative de créer cette conférence, entreprise dans laquelle il reçut d'emblée l'adhésion et la franche collaboration de tous ses collègues des communes périphériques, qui méritent eux aussi la reconnaissance et l'estime de la population de toute l'agglomération.

Il existait déjà une telle coopération à Bruxelles avant la Deuxième Guerre mondiale, sous l'administration des bourgmestres Max et Van de Meulebroeck. Cette coopération ne fut pas rétablie immédiatement après la libération. Le bourgmestre Cooremans l'a réinstaurée peu après sa nomination, en 1956.

A Liège, la Conférence des Bourgmestres a fonctionné de 1940 à 1942, année où fut créé le Grand Liège. La conférence a repris ses activités après la guerre, mais elle ne se réunit que deux ou trois fois par an. La dernière réunion date d'octobre 1956.

Gand n'a jamais connu une telle conférence.

Parlant de la gestion des grandes villes en Belgique, le rapporteur du congrès de l'«Union internationale des Villes», à La Haye, en 1957, a fait allusion à cette conférence dans les termes suivants: «La politique des grandes villes est conçue dans le cadre de ses frontières, basée sur des conditions historiques qui ne correspondent nullement avec les nécessités de l'administration d'une grande agglomération urbaine. Si des accords sont faits entre communes d'une même agglomération pour trouver certaines solutions à des problèmes communs, c'est absolument librement que les communes les concluent et elles continuent à conserver toute leur souveraineté. Ces accords sont peu nombreux. Ils se font en grande partie dans le cadre de la Conférence des Bourgmestres, organisme de fait n'ayant pas d'existence juridique ni de caractère permanent».

Cette Conférence des Bourgmestres peut se concerter au sujet des intérêts communs, qui sont légion, informer et promouvoir l'uniformité de gestion et d'utilisation. Les bourgmestres qui sont, comme il convient, accompagnés des secrétaires communaux, peuvent en outre s'entourer d'échevins et de fonctionnaires en vue d'intervenir avec plus d'autorité au moment où le collège des échevins ou le conseil communal devront se prononcer au sujet de la position commune ou des décisions qui leur sont soumises.

On respecte ainsi la loi communale, cette bonne vieille loi communale, qui est souvent tournée en dérision par ceux qui la connaissent mal. Cette loi n'est pas aussi désuète que d'aucuns le pensent. Le président d'une des respectables associations portuaires a d'ailleurs souligné récemment que «les vieilles lois communales n'exercent aucun effet de ralentissement... pour autant que la procédure administrative échappe à la routine traditionnelle».

La Conférence des Bourgmestres est un des organismes qui permettent une administration rapide, uniforme et unanime de l'ensemble de l'agglomération, dans le cadre des lois et des prescriptions administratives existantes et dans l'intérêt de l'ensemble de la population.

La manière dont la Conférence des Bourgmestres de l'agglomération anversoise a poursuivi cet objectif pendant ses dix premières années d'existence (1947-1957) fait l'objet des pages suivantes dont l'auteur, J. Van Aelst, chef de bureau au cabinet du bourgmestre d'Anvers, et rapporteur de la conférence, s'est intéressé particulièrement au problème des grandes agglomérations au cours de sa formation administrative. De cette rétrospective, qui n'est ni un résumé ni un rapport, il a su faire un ensemble susceptible d'intéresser également le lecteur étranger à l'administration. Les diverses matières examinées par la conférence au cours des 58 réunions qu'elle a tenues pendant les dix premières années de son existence font l'objet de chapitres distincts.

Aucun ouvrage n'avait encore été consacré à la Conférence des Bourgmestres d'une grande agglomération. Nous savons que cette matière suscite de l'intérêt tant aux Pays-Bas qu'en Belgique, notamment pour ce qui concerne la solution de problèmes communs et urgents qui se posent dans la plupart des agglomérations. Nous sommes dès lors convaincus que le présent ouvrage sera utile à tous ceux qui s'intéressent aux sciences administratives et, plus particulièrement, à ceux qui ont la charge d'administrer une grande agglomération. Il constitue en outre un hommage aux bourgmestres de l'agglomération anversoise pour le dévouement avec lequel ils ont servi les intérêts de la collectivité dans un esprit de fructueuse coopération et avec une identité de vues exemplaire au travers et au sein de cette conférence.

Anvers, le 6 mars 1958.

K.C. PEETERS, *Secrétaire communal*.

Inleidend verslag 1958-1962.

Meer dan een kwart eeuw is verlopen sedert baron Holvoet als commissaris voor de grote stedelijke agglomeraties zijn verslag neerlegde. Er ligt een Tweede Wereldoorlog tussen met al zijn naweën. De technische evolutie heeft zulkdanige weerslag gehad op de gehele menselijke bedrijvigheid, dat de problemen, die zich voor baron Holvoet stelden, thans vertienvoudigd zijn en de oplossingen, die hij voorstelde, totaal moeten herzien worden.

Tijdens de bezetting werden de grote agglomeraties in ons land tot administratieve eenheden versmolten, doch na de bevrijding werd alles tot het oude teruggebracht. Het weinige wat overbleef voor het Antwerpse was een samenwerking van gemeentebesturen, waarvan de Conferentie van de Burgemeesters sedert 1947 de emanatie is. Wat uit deze regelmatige contactmesters van burgemeesters en secretarissen van de negen gemeenten der Antwerpse agglomeratie ten goede van bestuur en bevolking is voortgesproten, kan men lezen in de brochure, die ter gelegenheid van het tweede lustrum van deze conferentie is gepubliceerd en waarvan deze de voortzetting is, lopend over het volgende lustrum 1958-1962.

Men zal moeten vaststellen dat sedert het verschijnen van het eerste deel nog geen enkel probleem een definitieve oplossing heeft gekregen. De problemen zijn er alleen moeilijker, wat ingewikkelder op geworden. Aan goede wil van de hogere overheid ontbreekt het blijkbaar niet. Aan minister Gilson mag de verdienste worden toegekend een nieuwigheid te hebben ingevoerd. Hij heeft bij zijn departement een speciale afdeling voor de grote agglomeraties opgericht en hij benoemde de heer E. de Béthune tot adviseur-generaal en de heer Liégeois tot adjunct-adviseur-generaal voor de agglomeratieproblemen. Op 8 april 1963 woonde de heer minister de Conferentie van de Burgemeesters te Antwerpen bij en gaf hij kennis van zijn goede bedoelingen.

Al de gemeenten der agglomeratie hebben met steeds stijgende uitgaven op hun begrotingen af te rekenen. Het zonder meer samenvoegen van al die gemeenten zal slechts een cumulatief van financiële moeilijkheden betekenen, indien geen nieuwe bron van inkomsten wordt aangeboord.

De verkeersproblemen kunnen alleen opgelost worden door het scheppen van nieuwe verkeerswegen. Het zal elkeen verheugen dat de intercommunale vereniging die voor de aanleg van de E3-weg werd opgericht ook de aanleg van de ringbaan binnen de Antwerpse agglomeratie op zich heeft genomen, doch de Schelde-oeververbinding moet er nog komen en ook de Grote Ring rondom de agglomeratie. Met de Kleine Ring werd intussen een aanvang gemaakt en alles wijst er op dat na het lange wachten met het maken van een nieuwe oeververbinding weldra een aanvang zal worden gemaakt.

De Conferentie van Burgemeesters kan in dit verband niet veel meer doen dan aandringen op spoed, wijzend op de grote en dringende noodzakelijkheid van betere verbindingswegen. Er is echter mogelijkheid dat de conferentie tot nieuwere methodes komt.

In dit verband is onder de commissies, die speciale problemen zouden onderzoeken en die door de heer minister Gilson in het vooruitzicht zijn gesteld, zeker deze voor de oplossing van het verkeersprobleem een der meest gewenste. Doch om deze speciale problemen op te lossen zijn er speciale fondsen nodig en deze kunnen niet door de gemeenten der agglomeratie worden bezorgd. Hier wordt dan een mogelijkheid geschapen via de « Intercommunale voor de E3 ».

Uit het verslag dat hier voor ons ligt blijkt andermaal dat de Conferentie der Burgemeesters er in geslaagd is voor enige kleinere vraagstukken oplossingen voor te stellen en deze te bewerken. Zulks was alleen dan mogelijk als de beslissingsmacht en uitvoeringsmogelijkheden binnen het bereik der onderscheiden gemeentebesturen lagen. En in dit opzicht heeft de Conferentie der Burgemeesters andermaal haar nut bewezen.

Voor de oplossing der grote problemen van de agglomeratie moeten echter grote middelen gebruikt worden. Deze liggen buiten het bereik der conferentie en daarvoor wordt gerekend op de uitvoering van de plannen die door de Minister van Binnenlandse Zaken worden gekoesterd.

Intussen zal de lezing van dit nieuwe verslag, nog duidelijker dan het eerste aantonen welke de noden zijn van de Antwerpse agglomeratie. En niet van de agglomeratie alleen doch van het gehele gewest.

Men kan deze noden niet lenigen indien men dezelfde remedies wil toepassen, die in het verleden niet hebben gebaat. Er zijn meer radicale middelen nodig zoals deze die logisch voortvloeien uit de historische beschouwingen, die we in het vorig overzicht (1947-1957) hebben samengevat. Zal men deze radicale geneesmiddelen nu toch niet aanwenden, omdat ze lijken op een operatief ingrijpen?

Wat men echter wel kan doen is nieuwe gezichtspunten openen en nieuwe standpunten innemen op grond van nieuwe gegevens. Er bestaan economische raden en dito verenigingen die, in samenwerking met het

Introduction du rapport 1958-1962.

Plus d'un quart de siècle s'est écoulé depuis que le baron Holvoet a déposé son rapport en tant que commissaire aux grandes agglomérations urbaines. Nous avons connu également une Deuxième Guerre mondiale et toutes ses séquelles. L'évolution de la technique a eu une telle incidence sur l'activité humaine que les problèmes qui se posaient au baron Holvoet se trouvent aujourd'hui décuplés et que les solutions proposées sont à revoir.

Pendant l'occupation, les grandes agglomérations ont été fusionnées en unités administratives. La libération a toutefois rétabli la situation antérieure. Dans l'agglomération anversoise, il n'a subsisté qu'une coopération entre les administrations communales, dont la Conférence des Bourgmestres est l'émanation depuis 1947. Les réalisations favorables à l'administration et à la population, qui ont résulté de ces contacts réguliers entre les bourgmestres et les secrétaires des neuf communes de l'agglomération anversoise sont exposées dans la présente brochure, publiée à l'occasion du deuxième lustre de cette conférence et qui examine également la période 1958-1962.

On constatera qu'aucun problème n'a été résolu de manière définitive depuis la publication de la première partie. Les problèmes sont devenus plus complexes et difficiles. La bonne volonté du pouvoir central est incontestable. Le ministre Gilson a eu le mérite d'innover en créant dans son département une section spéciale des grandes agglomérations, MM. de Béthune et Liégeois étant nommés respectivement conseiller général et conseiller général adjoint pour les questions relatives aux agglomérations. Le avril 1963, le ministre a assisté à la Conférence des Bourgmestres à Anvers et y a fait part des ses bonnes intentions.

Les dépenses budgétaires de toutes les communes de l'agglomération sont en augmentation. La fusion pure et simple de toutes ces communes ne fera que cumuler les difficultés financières en l'absence de recettes nouvelles.

Les problèmes de la circulation ne peuvent être résolus que par la création de nouvelles voies de circulation. On se réjouira de ce que l'intercommunale créée pour la construction de l'autoroute E3 a pris également en charge la construction de la petite ceinture d'Anvers. Mais il faudra encore réaliser la jonction avec la rive de l'Escaut ainsi que la grande ceinture de l'agglomération. La petite ceinture est en chantier et tout semble indiquer qu'après une longue attente, la nouvelle jonction le sera également bientôt.

En ce domaine, la Conférence des Bourgmestres ne peut qu'insister sur l'urgente nécessité d'établir de meilleures voies de circulation. La conférence pourrait toutefois mettre au point des méthodes nouvelles.

A cet égard, et parmi les commissions dont le ministre Gilson envisage la création en vue d'examiner les problèmes particuliers, celle qui serait chargée des problèmes de la circulation est sans aucun doute une des plus attendues. Résoudre ces problèmes particuliers exige toutefois des fonds spéciaux que les communes de l'agglomération ne sont pas en mesure de fournir. Une possibilité s'offre sur ce plan, par le truchement de l'Intercommunale de l'autoroute E3.

Le présent rapport montre que la Conférence des Bourgmestres est parvenue à présenter et à mettre en œuvre des solutions concernant certains problèmes moins importants. Cela n'a été possible que lorsque le pouvoir de décision et les possibilités de réalisation relevaient des administrations communales intéressées. Là encore, la Conférence des Bourgmestres a prouvé son utilité.

La solution des grands problèmes de l'agglomération exige toutefois la mise en œuvre de grands moyens qui ne sont pas à la portée de la conférence et pour lesquels on attend la mise en œuvre des projets du Ministre de l'Intérieur.

Entre-temps, la lecture du présent rapport montrera, mieux encore que celle du premier, les besoins de l'agglomération anversoise, mais aussi ceux de l'ensemble de la région.

Ces besoins ne pourront être satisfaits en apportant les remèdes qui se sont avérés inefficaces dans le passé. Il faut recourir à des moyens plus radicaux qui découlent logiquement des considérations historiques que nous avons rappelées dans notre rétrospective précédente (1947-1957). Renoncera-t-on cette fois à recourir à ces remèdes parce qu'ils font trop penser à une opération chirurgicale?

On peut en tout état de cause ouvrir des perspectives nouvelles et adopter de nouveaux points de vue en fonction de données nouvelles. Il existe des conseils économiques et des associations de même nature qui

Vlaams Economisch Verbond, reeds kostbare voorstudies hebben geleverd aan de hand van een rijke en alleszins betrouwbare documentatie. Er zijn degelijke publicaties van studiegroepen, die « het middengebied van Benelux » onder de loupe hebben genomen en die een veel duidelijker beeld geven van de economische toestanden in het ruimer opgevatte gebied Antwerpen dan hetgeen men gewoon is binnen het verouderde agglomeratiesysteem in beschouwing te nemen.

Dit agglomeratiegebied moet uitgebreid worden tot al de gewesten, die op Antwerpen zijn afgestemd, zodat men tot een « gewest » zou komen met minstens 1 500 000 inwoners en waarin de problemen op een veel bredere basis kunnen worden gesteld, met andere en grotere mogelijkheden, om tot doeltreffende oplossingen te komen.

Wij spraken hoger over de mogelijkheden tot vluggere realisaties indien de « E3-Vereniging » bij de verdere wegenbouw zou betrokken worden. Bovendien is er de « Vereniging voor het Streekplan Schelde-Dijle », een plan dat zich niet alleen met « het Antwerpse » (met meer dan 900 000 inwoners) doch ook met het Mechelse, het « Land van Waas » en de Kempen inlaat en zo een gebied bestrijkt met ruim 1 700 000 inwoners. Het roept *mutatis mutandis* de oude idee op van « den Borchwerke van Antwerpen », tenzij wij, onder de vele mogelijkheden die wij in onze vorige inleiding vermeldde, als oplossing de historische « vrij-stad-formule » naar het voorbeeld van Bremen en Hamburg andermaal zouden vooropstellen?

Het wil ons voorkomen dat men ongelijk heeft te vergelijken met de Brusselse agglomeratie. De Antwerpse is totaal anders van structuur en van omvang, die veel uitgebreider is. Wij hebben dit reeds in de inleiding tot vorig overzicht onderlijnd.

Men moet de overheidsoriëntering en de zorg voor het openbaar belang niet op het louter administratieve vlak blijven zien, doch men moet, zoals in andere landen, regionaal-economisch denken en handelen. Onlangs werd in een tijdschrift de *status questionis* opgemaakt van de regionale economie in onze gewesten. Daar werd als besluit geformuleerd dat de economische programmatie, sociaal geïnspireerd, rekening moet houden met de streekontwikkeling.

Men vergeet bij dit alles vooral « de mens » niet, want een streekplan en een economische programmatie zijn er in de eerste plaats ten behoeve van het volk dat de streek bewoont, dat er leeft en werkt en dat als exponent heeft de vrij gekozen bestuurslichamen, die handelen « ieder voor allen en allen voor ieder » opdat « 's volks wil geschiede », om de twee spreuken te gebruiken, die de voornaamste schoorstenen op het Antwerpse stadhuis versieren. De « mens » dient bij de studie betrokken te worden en men zal dus ook « het volk » te bestuderen hebben in al zijn aspecten zoals dat thans door de wetenschap der volkskunde gebeurt.

Voegt men daarbij het behartigen van het streven naar schoonheid en naar kennis, dan ziet men meteen in dat in het raam der grote stedelijke agglomeraties ook de culturele activiteit moet ondersteund en aangeemoedigd worden.

Wij durven de hoop koesteren dat het volgende overzicht van de werkzaamheden der (uit te breiden) Conferentie van de Burgemeesters, zo niet de eerste resultaten van een vernieuwde activiteit op bredere grondslag zal vermelden, dan toch minstens zal kunnen aanstippen, hoe, in een moderne geest, niet louter administratief, maar vooral sociaal-economisch geordend, naar een oplossing van de grote agglomeratieproblemen wordt gestreefd.

Antwerpen, 4 november 1963.

K. C. PEETERS, *Stadssecretaris*.

Wat is de Conferentie van de Burgemeesters van de Antwerpse agglomeratie?

Het was op 9 juni 1947 dat de eerste Conferentie van de Burgemeesters van de Antwerpse agglomeratie door de heer Lode Craeybeckx — bij Regentsbesluit van 9 april 1947 tot burgemeester van Antwerpen benoemd — werd bijengeroepen.

Deze vergadering bestaat dus thans 15 jaar en komt nog regelmatig bijeen ten stadhuis van Antwerpen onder het voorzitterschap van haar stichter burgemeester Lode Craeybeckx.

Van 1947 tot 1958 waren volgende gemeentebesturen vertegenwoordigd in de Conferentie van de Burgemeesters van de Antwerpse agglomeratie: Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem, Morselt en Wilrijk. Het waren de gemeenten die tijdens de Tweede Wereldoorlog bij besluit van de secretaris-generaal d.d. 15 september 1941 (*Belgisch Staatsblad* van 21 september 1941) werden samengevoegd en « Groot-Antwerpen » vormden.

ont présenté, avec la coopération du « Vlaams Economisch Verbond », des études préparatoires de grande valeur sur base d'une documentation à la fois riche et sérieuse. Il existe d'excellentes publications de groupes d'étude qui ont étudié de manière approfondie la « région centrale du Benelux » et qui donnent de la situation économique de la région d'Anvers une image bien plus précise que celle que l'on connaît dans l'optique du vieux système de l'agglomération.

Cette agglomération doit être étendue à tous les territoires qui sont tributaires d'Anvers, de manière à former une région comptant au moins 1 500 000 habitants, dans laquelle des problèmes peuvent être posés dans un contexte plus large, où l'on disposera de possibilités plus nombreuses et meilleures pour trouver des solutions efficaces.

Nous avons fait allusion ci-avant à la possibilité d'accélérer les réalisations en associant l'Intercommunale E 3 à la construction de routes. Il existe aussi une « Association du plan de secteur Escaut-Dyle », un projet qui concerne non seulement la région d'Anvers (plus de 900 000 habitants), mais aussi celle de Malines, le Pays de Waes et la Campine, soit une région de plus de 1 700 000 habitants. On pense *mutatis mutandis* à l'ancienne conception du « Borchwerke van Antwerpen », à moins que l'on préconise, parmi les nombreuses possibilités évoquées dans notre précédente introduction, la formule de la ville libre, à l'instar de Brème ou Hambourg.

Nous estimons que l'on a tort de faire la comparaison avec l'agglomération bruxelloise. La région anversoise a une structure totalement différente et elle est nettement plus étendue. Nous avons déjà souligné ces aspects dans l'introduction de notre rétrospective précédente.

Il ne faut pas envisager l'orientation des pouvoirs publics et le souci de l'intérêt public du seul point de vue administratif; il faut penser et agir en termes d'économie régionale, ainsi qu'on le fait dans d'autres pays. Un magazine a dressé récemment un bilan de l'économie régionale dans nos régions et a conclu que la programmation régionale, basée sur des considérations sociales, doit tenir compte du développement régional.

Dans ce contexte, il est essentiel de ne pas négliger « l'homme ». Le plan de secteur et la programmation économique sont en effet et avant tout au service de la population qui habite, vit et travaille dans la région et qui s'est donné, pour la représenter, des institutions librement choisies qui agissent « un pour tous et tous pour un » afin que « s'accomplisse la volonté du peuple », ainsi que le rappellent les deux maximes qui ornent les principales cheminées de l'hôtel de ville d'Anvers. L'homme doit donc être associé à l'étude et il faudra dès lors s'intéresser aussi au « peuple » et à toutes ses facettes, ainsi que le fait la sociologie.

Si l'on ajoute la recherche de l'esthétique et de la connaissance, on conclut qu'il importe aussi de soutenir et d'encourager l'activité culturelle dans le cadre des grandes agglomérations urbaines.

Nous osons espérer que la prochaine rétrospective des activités de la Conférence des Bourgmestres (à élargir) présentera, sinon les premiers résultats d'une action renouvelée sur une base plus large, du moins une indication quant à la manière dont on s'efforce de résoudre les problèmes des grandes agglomérations dans une optique moderne, non pas simplement administrative, mais basée essentiellement sur des considérations sociales et économiques.

Anvers, le 4 novembre 1963.

K.C. PEETERS, *Secrétaire communal*.

Qu'est-ce que la Conférence des Bourgmestres de l'agglomération anversoise?

La première Conférence des Bourgmestres de l'agglomération anversoise a été convoquée le 9 juin 1947 par Lode Craeybeckx, qui avait été nommé bourgmestre d'Anvers par arrêté du Régent du 9 avril 1947.

Cette assemblée compte aujourd'hui 15 années d'existence et se réunit régulièrement en l'hôtel de ville d'Anvers, sous la présidence de son fondateur, le bourgmestre Lode Craeybeckx.

De 1947 à 1958, la Conférence des Bourgmestres de l'agglomération anversoise se composait des représentants des communes suivantes: Anvers, Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem, Morselt et Wilrijk. Ces communes avaient été fusionnées pendant la Deuxième Guerre mondiale par un arrêté du secrétaire général du 15 septembre 1941 (*Moniteur belge* du 21 septembre 1941), pour former le Grand Anvers.

« Groot-Antwerpen » werd bij de besluiten van de Regering van Londen, d.d. 5 mei 1944 (*Staatsblad van Londen*, n° 19) afgeschaft met de bevrijding van het Belgisch grondgebied.

Door de wet van 22 maart 1958 werden de gemeenten Lillo, Berendrecht en Zandvliet bij Antwerpen gevoegd in verband met de uitbreiding van de haven van Antwerpen, die over een termijn van 10 jaar — vandaar de benaming « Tienjarenplan tot uitbreiding van de Antwerpse haven » — was vastgelegd in de wet van 5 juli 1956.

Sinds de aanhechting van de gemeenten Lillo, Berendrecht en Zandvliet bij Antwerpen maken de gemeenten Hoevenen, Stabroek en Kapellen, die thans randgemeenten van Antwerpen zijn, deel uit van de Conferentie van de Burgemeesters. Op de eerstvolgende vergadering — 60^e conferentie d.d. 15 februari 1960 — werden de burgemeesters en gemeentesecretarissen van deze drie laatstvermelde gemeenten welkom geheten en sindsdien nemen zij actief aan de besprekingen deel.

Wanneer men de Antwerpse agglomeratie toetst aan verschillende theoretische bepalingen die over « agglomeratie » gegeven worden — uit demografisch, geografisch, sociaal en economisch standpunt — mogen wij verklaren dat zij alleszins, zoals thans vertegenwoordigd door de Conferentie van de Burgemeesters, daaraan beantwoordt.

Op te merken valt evenwel dat de gemeenten die op de linker Scheldeoever aan het Antwerpse grondgebied grenzen, zoals o.a. Burcht en Zwijndrecht, tot heden geen lid zijn van de Conferentie van de Burgemeesters.

Door de wet van 19 maart 1923 werden op de linker Scheldeoever gedeelten van deze twee gemeenten Antwerps grondgebied in het vooruitzicht van het graven van de twee tunnels onder de Schelde.

Zelfs vandaag nog kan men moeilijk de gemeenten Burcht (435 ha en 6 754 inwoners) en Zwijndrecht (1 350 ha en 8 695 inwoners) als behorend tot de agglomeratie beschouwen. Zij hebben zowat hun eigen landelijk karakter en vertonen geenszins stedse kenmerken.

Langs de andere kant valt het op dat, als men de geschiedenis van Antwerpen nagaat en vooral haar economische ontwikkeling in de XX^e eeuw, de Schelde steeds de grens van de stad is geweest — uitzondering gemaakt voor de gebiedsuitbreiding van 1923 waarvan hiervoor sprake — en werkelijk een natuurlijke hinderpaal voor de uitbreiding van de stad en de haveninstellingen.

In verband met het begrip « agglomeratie » willen wij erop wijzen dat in het verslag aan de Regering betreffende de grote stedelijke agglomeraties, dat in 1937 werd uitgebracht door de koninklijke commissaris daarvoor aangesteld, baron Holvoet, de Antwerpse agglomeratie nog ruimer gezien werd en ook de gemeenten Burcht, Brasschaat, Edegem, Schoten en Zwijndrecht hierbij werden gerekend.

Hoe langer hoe meer wordt de Antwerpse agglomeratie een entiteit: de bouwpolitiek, die wegens de crisisjaren vóór 1940 en door de Tweede Wereldoorlog praktisch tot nul was herleid, nam sinds 1950 vooral wegens financiële steun van overheidswege zowel voor particulieren als voor de door de Nationale Maatschappij voor Huisvesting aanvaarde bouwmaatschappijen, een geweldige vlucht.

Nieuwe woonwijken rezen uit de grond. Wat nog braak lag werd aangesproken, grote domeinen werden verkaveld, zelfs landbouwgronden werden voor bouwgrond verkocht. Overal werd druk gebouwd. Stad en randgemeenten en deze laatste onderling groeiden naar elkaar toe. Voor iemand die niet met de plaatselijke toestanden vertrouwd is zijn de grenzen tussen de gemeenten van de agglomeratie praktisch niet meer terug te vinden.

De inwoners ervan volgen zonder onderscheid zeer snel de sociale en economische evolutie, zij hebben thans dezelfde levenswijze. Van een onderscheid tussen de inwoner van de stad en van een omliggende gemeente kan nog moeilijk gesproken worden, alhoewel de bijzondere genegenheid van de mens voor zijn geboorteplaats of woonplaats (gemeente) in zijn hart behouden blijft.

Zo kan dus zeker vandaag geografisch, demografisch, sociaal en economisch gesproken worden van een nieuwe eenheid in ons land: de agglomeratie.

Alleen op administratiefrechtelijk gebied is deze nieuwe eenheid in ons land echter nog niet algemeen erkend.

Le Grand Anvers fut supprimé par un arrêté du Gouvernement de Londres du 5 mai 1944 (*Moniteur de Londres*, n° 19), lors de la libération du territoire national.

La loi du 22 mars 1958 a rattaché à Anvers les communes de Lillo, Berendrecht et Zandvliet, en vue de réaliser l'extension du port d'Anvers, conformément au plan décennal d'extension du port d'Anvers, prévu par la loi du 5 juillet 1956.

Depuis l'annexion de Lillo, Berendrecht et Zandvliet à Anvers, les communes de Hoevenen, Stabroek et Kapellen, qui sont ainsi devenues des communes limitrophes d'Anvers, font également partie de la Conférence des Bourgmestres. Leurs bourgmestres et secrétaires communaux ont été accueillis dès la réunion suivante de la conférence, qui était aussi la 60^e, le 15 février 1960. Ils prennent depuis lors une part active dans les travaux de la conférence.

Si l'on considère l'agglomération anversoise en fonction des diverses définitions théoriques qui ont été données d'une agglomération des points de vue démographique, géographique, social et économique, on peut affirmer que l'agglomération, telle qu'elle est actuellement représentée par la Conférence des Bourgmestres, répond à ces définitions.

Il convient de souligner que les communes limitrophes d'Anvers, mais situées sur la rive gauche de l'Escaut, à savoir notamment Burcht et Zwijndrecht, ne font jusqu'à présent pas partie de la Conférence des Bourgmestres.

Certaines portions de territoire de ces deux communes ont été rattachées à Anvers par la loi du 19 mars 1923, en vue du percement de deux tunnels sous l'Escaut.

Aujourd'hui encore, on peut difficilement considérer que les communes de Burcht (435 ha et 6 754 habitants) et de Zwijndrecht (1 350 ha et 8 695 habitants) font partie de l'agglomération. Elles ont en effet conservé leur caractère rural et ne présentent aucune caractéristique urbaine.

Un aspect frappant de l'histoire d'Anvers et, en particulier, de son développement économique au XX^e siècle est que, si l'on fait abstraction de l'extension territoriale de 1923 dont il vient d'être question, l'Escaut a toujours été la limite de la ville, formant un véritable obstacle naturel à l'extension de celle-ci et de ses installations portuaires.

Rappelons, en ce qui concerne la notion d'agglomération, que, dans le rapport au Gouvernement concernant les grandes agglomérations qu'il publia en 1937, le baron Holvoet, commissaire royal, faisait d'Anvers une entité plus vaste puisqu'elle englobait également les communes de Burcht, Brasschaat, Edegem, Schoten et Zwijndrecht.

L'agglomération devient une entité de plus en plus homogène. La politique de construction, qui avait pratiquement été réduite à néant par la crise avant 1940 et par la Deuxième Guerre mondiale, a pris un essor prodigieux à partir de 1950, grâce aux aides publiques accordées aux particuliers et aux sociétés de construction agréées par la Société nationale du Logement.

De nouveaux quartiers d'habitation ont surgi. De nouveaux terrains ont été affectés à la construction, de grands domaines ont été lotis, des terres agricoles ont même été vendues comme terrains à bâtir. La ville et les communes, et les communes entre elles, se sont rapprochées en se développant et il serait bien malaisé pour qui ignore les situations locales de distinguer les limites entre les communes de l'agglomération.

L'évolution économique et sociale touche rapidement l'ensemble des habitants, qui ont d'ailleurs le même mode de vie. Rien ne permet de distinguer un habitant de la ville d'un habitant d'une commune limitrophe, même si chacun conserve un certain attachement à son lieu de naissance ou de résidence (commune).

Du point de vue géographique, démographique, social et économique, on peut donc affirmer qu'il existe aujourd'hui dans notre pays une entité nouvelle, à savoir l'agglomération.

Ce n'est que du point de vue juridique et administratif que l'existence de cette nouvelle entité n'est pas encore unanimement reconnue.