

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

2 APRIL 1996

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de afschaffing van het
provinciale bestuursniveau en de
invulling van het bestuurlijk
middenveld door vormen van
intergemeentelijke samenwerking**

(Ingediend door de heer Ignace Lowie)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De historische en politieke wortels van de huidige provincies zijn Frans en Belgisch. De wortels van de Belgische provincies hebben weinig uitstaans met de vroegere provinciale staten in de Nederlanden — de 17 Provinciën — gedurende de Middeleeuwen en het « Ancien Régime ». Vanaf het begin van de 15^e eeuw groeiden de toenmalige provinciale instellingen naar een éenvormigheid. Toen hadden deze vrij soevereine instellingen nog ruime bevoegdheden, zij beperkten immers de macht van de vorsten die voor de goedkeuring en de verdeling van de belastingen (« beden ») de toestemming van de provinciale staten moesten bekomen. Toen de Spaanse terreur over onze Nederlandse gewesten heerste, ontstond uit 7 soevereine provincies de Noord-Nederlandse « Verenigde Republiek ». Door de annexatie van de zuidelijke Nederlanden bij de Franse Republiek (1795), werd ons grondgebied naar Franse maat in negen departementen verknippt. In het licht van het Franse centralisme ging het om departemen-

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

2 AVRIL 1996

PROPOSITION DE RESOLUTION

**relative à la suppression de l'échelon
administratif provincial et à la
création d'un niveau administratif
intermédiaire par la mise en place
d'une coopération intercommunale**

(Déposée par M. Ignace Lowie)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les racines historiques et politiques des provinces actuelles sont françaises et belges. Les racines des provinces belges n'ont pas grand-chose de commun avec les anciens états provinciaux, les 17 provinces, qui constituaient les Pays-Bas au moyen âge et sous l'Ancien Régime. Dès le début du XV^e siècle, les institutions provinciales de l'époque tendirent à s'uniformiser. A l'époque, ces institutions, relativement souveraines, disposaient encore de pouvoirs étendus. Elles limitaient en effet le pouvoir des souverains, qui devaient obtenir l'autorisation des états provinciaux pour l'approbation et la répartition des impôts (les « aides »). Lorsque nos régions néerlandaises furent soumises à la terreur espagnole, sept provinces souveraines donnèrent naissance à la « République unie » des Pays-Bas du Nord. Par suite du rattachement des Pays-Bas du Sud à la République française (1795), notre territoire fut découpé en neuf départements, sur le modèle français. Inspirés par un centralisme à la française, ces départements n'avaient

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

ten met uiterst beperkte bevoegdheden. De huidige Belgische provincies zijn de rechtstreekse erfgenamen van die Franse departementen.

Tijdens de opeenvolgende staatshervormingen, sinds 1970, zijn de provinciebesturen blijven bestaan. Gewesten en gemeenschappen werden opgericht en ontwikkelden zich. Agglomeraties en federaties van gemeenten — in Brussel en in de Vlaamse Brusselse rand — werden opgericht, maar in de praktijk kenden ze slechts een beperkt bestaan. Om de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen, werden de 2 359 gemeenten in 1976 samengevoegd tot 589 gemeenten. Het Egmontpact voorzag in het einde van de provinciale politieke structuren, 24 subgewesten — 11 in Vlaanderen, 13 in Wallonië — zouden deze vervangen. De begrafenis van dit onzalig pact van 24 mei 1977 betekende de redding van de provincies. Een nieuwe aanval was de afschaffing van de provinciebelastingen die het parlement in 1980 goedkeurde (staatshervormingswet van 9 augustus 1980). Na twee jaar wisten de provincialistische belangen deze regel terug ongedaan te maken. In 1993 was er opnieuw beroering toen de Vlaamse regering in haar bundel *Vlaanderen-Europa 2002* de provincies als intermediair niveau tussen de gemeenten en de Vlaamse Gemeenschap ter discussie stelde. Opnieuw zorgden degenen die baat hebben bij een voortbestaan van de provincies voor de nodige ommekeer. Een jaar later nam de Vlaamse regering gas terug en de jongste staatshervorming bevestigde de provinciebesturen in hun bestaan. Uit de unitaire provincie Brabant ontstonden twee nieuwe provincies : Vlaams- en Waals-Brabant.

Als politieke instelling heeft de provincie geen enkele betekenis meer. Bij de bevolking is zij onbekend. Vroeger stonden de provincieraadsverkiezingen in de schaduw van de parlementsverkiezingen, nu is dit zo bij de koppeling aan de gemeenteraadsverkiezingen. Om een beleid te voeren, op om het even welk maatschappelijk domein, hebben de provincies de bevoegdheden, noch de middelen. Zij zijn alleen nog maar beheerders van patrimonium en verdelers van subsidies. Alle provinciale taken en bevoegdheden kunnen probleemloos door de gemeenten — al dan niet in samenwerkingsverband — en de hogere overheid (respectievelijk Vlaanderen en Wallonië) worden overgenomen.

KUL-professor, Rudolf Maes, stelde dat de provincieraden perfect vervangbaar zijn. Waarom dan een apart politiek bestuursniveau kunstmatig in stand houden met gelden van de bevolking ?

De geringe provinciale bevoegdheden worden steeds meer uitgehold door intercommunales en paraprovinciale organen : GOM's en een ondoorzichtig web van vzw's die beleidsbevoegdheid bezitten maar door geen enkel verkozen orgaan gecontroleerd worden.

que des compétences très limitées. Les provinces belges actuelles sont les héritières directes de ces départements français.

Les administrations provinciales ont traversé sans encombre les réformes de l'Etat qui se sont succédé depuis 1970. Elles ont assisté à la création et à l'essor des communautés et des régions ainsi qu'à la création, à Bruxelles et dans la périphérie bruxelloise flamande, des agglomérations et fédérations de communes, qui connurent toutefois, dans la pratique, une existence éphémère. Afin de renforcer le pouvoir des administrations communales, les 2 359 communes furent fusionnées, en 1976, en 589 nouvelles entités communales. Le Pacte d'Egmont avait prévu la fin des structures politiques provinciales, qui auraient été remplacées par 24 sous-régions, 11 en Flandre et 13 en Wallonie. L'enterrement de ce sinistre pacte du 24 mai 1977 signifia le sauvetage des provinces, dont la survie fut à nouveau menacée par la suppression des taxes provinciales approuvée par le Parlement en 1980 (loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles). Les défenseurs des provinces parvinrent, après deux ans, à faire annuler cette mesure. Nouvel émoi en 1993, lorsque le gouvernement flamand rouvrit, dans sa brochure « Flandre-Europe 2000 », le débat sur les provinces en tant que niveau intermédiaire entre les communes et la Communauté flamande. Et ce sont à nouveau ceux qui ont intérêt à ce que les provinces survivent qui provoquèrent le revirement. Une année plus tard, le gouvernement flamand fit marche arrière et la dernière réforme de l'Etat consacra le maintien des administrations provinciales. La province unitaire de Brabant fit place à deux nouvelles provinces : le Brabant flamand et le Brabant wallon.

En tant qu'institution politique, la province n'a plus aucun sens. La population ne la connaît pas. Autrefois, les élections provinciales étaient dans l'ombre des élections législatives, aujourd'hui elles sont éclipsées par les élections communales, avec lesquelles elles coïncident. Les provinces ne disposent ni des compétences, ni des moyens qui leur permettraient de mener une véritable politique dans quelque domaine social que ce soit. Elles se bornent aujourd'hui à gérer des patrimoines et à distribuer des subventions. Toutes les missions et compétences provinciales peuvent aisément être assumées par les communes, par le biais ou non d'accords de coopération, et par l'autorité supérieure (respectivement la Flandre et la Wallonie).

Rudolf Maes, professeur à la KUL, a déclaré que les conseils provinciaux pouvaient parfaitement être remplacés. Pourquoi, dès lors, maintenir artificiellement un niveau d'administration politique distinct avec l'argent des contribuables ?

Les compétences provinciales n'ont cessé d'être érodées par les intercommunales et les organes paraprovinciaux, en l'occurrence les SDR et un réseau opaque d'ASBL qui opèrent des choix politiques sans être contrôlées par aucun organe élu.

De politieke structuur van de provincies is fundamenteel ondemocratisch. De hoogste gezagsdrager van de provincie, de gouverneur, wordt door de overheid als ambtenaar aangesteld, maar hij bezit ook talrijke politieke taken waarvoor hij geen verantwoording moet afleggen aan de kiezer of aan de door de kiezer verkozen provincieraad. De gouverneur beschikt niet alleen over ruime bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid, maar zit ook met stemrecht de bestendige deputatie voor. De bestendige deputatie oefent toezicht uit op de gemeentebesturen en tekent een vergunningsbeleid uit, eveneens zonder controle van de provincieraad.

Om deze redenen pleit ondergetekende voor de afbouw van de provinciale, politieke bestuurstaken die door de provincieraad, de bestendige deputatie en de gouverneur worden waargenomen. De bestuursautonomie van steden en gemeenten moet veel groter worden, bijvoorbeeld zoals in Denemarken, dat geen provinciale structuren als politiek bestuursniveau kent, wel « Amtskommener », een soort stadsgewesten. De democratie wordt het best gediend wanneer het subsidiariteitsprincipe wordt gehanteerd, dit wil zeggen dat het beleidsniveau dat het dichtst bij de bevolking staat, over de grootst mogelijke bevoegdheden dient te beschikken.

Naast een verruiming van de gemeentelijke autonomie, moet het intermediaire niveau tussen gemeenten en de hogere overheid worden ingevuld door vormen van regionale, intergemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking heeft tot doel: de streekontwikkeling in de ruimste zin (ruimtelijke ordening, sociaal-economisch beleid, woonbeleid, cultuur enz.). Deze samenwerkingsverbanden moeten in de plaats treden van provinciebesturen, paraprovinciale vzw's, GOM's en intercommunales met algemene doelstelling, allemaal instellingen die voor een versnipperd, gepolitiseerd, ondoorzichtig en ondemocratisch regionaal beleid verantwoordelijk zijn. Door aanpassingen van de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en federaties van gemeenten is de invulling van intergemeentelijke samenwerking mogelijk. Volgens Filip De Rynck van het departement politieke wetenschappen, afdeling bestuurswetenschap van de KU Leuven, kan zeker gesteld worden dat het zwaartepunt van de maatschappelijke organisatieverbanden zich op het streekniveau bevindt, hier als stads- of streekgewesten te begrijpen.

In Nederland en Frankrijk wordt het instrument van de intergemeentelijke samenwerking gekoppeld aan de inhoudelijke problematiek van de stads- en streekgewesten. Opvallend is dat in deze landen eerder gedacht wordt aan nieuwe formules voor intergemeentelijke samenwerking, dan aan versterking van de rechtstreeks verkozen besturen op provinciale of departementale schaal. In Nederland werden 7 grootstedelijke gebieden ingesteld en in het Franse

La structure politique des provinces est fondamentalement antidémocratique. Le plus haut dignitaire de la province, le gouverneur, est désigné en qualité de fonctionnaire, mais il assume également de nombreuses missions politiques pour lesquelles il n'a aucun compte à rendre aux électeurs ou au conseil provincial élu par les citoyens. Le gouverneur a non seulement des compétences étendues dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité, mais il préside également la députation permanente avec voix délibérative. La députation permanente exerce un contrôle sur les administrations communales et définit les principes régissant l'octroi d'autorisations, une fois encore sans être soumise au contrôle du conseil provincial.

Pour ces raisons, nous demandons que le conseil provincial, la députation permanente et le gouverneur soient déchargés des missions qu'ils assument dans le domaine de la gestion politique. Les villes et les communes doivent jouir d'une autonomie de gestion bien plus grande, comme c'est par exemple le cas au Danemark, où la structure administrative ne comporte pas de niveau provincial, mais des « Amtskommener », une sorte de communautés urbaines. C'est en appliquant le principe de subsidiarité, en vertu duquel le niveau politique le plus proche de la population doit disposer des compétences les plus étendues, que l'on sert le mieux la démocratie.

Il convient non seulement de renforcer l'autonomie communale, mais également de combler l'espace intermédiaire entre les communes et le niveau supérieur de pouvoir par diverses formes de coopération régionale ou intercommunale. Cette coopération doit avoir pour objectif le développement régional au sens large (aménagement du territoire, politique socio-économique, politique du logement, culture, etc.). Ces formes de coopération doivent remplacer les administrations provinciales, les ASBL paraprovinciales, les SDR et les intercommunales à finalité générale, autant d'institutions qui sont responsables du morcellement, de la politisation, de l'opacité et de la dérive antidémocratique de la politique régionale. Il est possible de donner un contenu à la coopération intercommunale en modifiant la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Selon Filip De Rynck, du département des sciences politiques, section des sciences administratives, de la KUL, on peut affirmer sans contredit que, sur le plan social, le centre de gravité des structures organisationnelles se situe au niveau régional, c'est-à-dire en l'occurrence, au niveau des communautés urbaines ou régionales.

Aux Pays-Bas et en France, l'instrument de la coopération intercommunale est associé à la problématique des communautés urbaines et régionales. Il est frappant de constater que, dans ces pays, on songe davantage à de nouvelles formules de coopération intercommunale qu'à un renforcement des administrations directement élues à l'échelon provincial ou départemental. Aux Pays-Bas, sept grandes régions urbaines ont été créées, et en Flandre méridio-

Zuid-Vlaanderen zijn er stadsgewesten rond Rijsel, Robeke en Torkonje.

Bij de instelling van regionale en intergemeentelijke samenwerkingsvormen moet met de specifieke eigenheid en het karakter van de streek rekening worden gehouden. Aan de dualiteit tussen Vlaanderen en Wallonië kan niet geraakt worden, Vlaamse gemeenten kunnen niet met Waalse gemeenten federeren, en omgekeerd. De gemeenten die aan Vlaanderen zijn ontstolen (Komen, Moeskroen, Edingen, Vloesberg enz.) moeten terug naar Vlaanderen worden overgeheveld. Het Brussels Gewest — het federalisme met drie — dient te verdwijnen, waarbij de 19 Brusselse gemeenten moeten gefusioneerd worden. Het staatkundig einddoel is : een onafhankelijke Staat Vlaanderen in een confederatie van de hereinigde Nederlanden, in een Europa van volksstaten.

Vlaams-Brabant dient in elk geval als bestuursentiteit behouden te worden, gezien de Vlaamse dynamiek en slagkracht die in dit Vlaamse strijdgebied moeten gevrijwaard blijven. Daar tegenover staat bijvoorbeeld de huidige provincie Antwerpen waar federaties rond de steden Antwerpen, Mechelen en Turnhout voor de hand liggen. Zo zijn er al aparte strategische plannen voor deze gebieden. De bestaande arrondissement- en provinciegrenzen kunnen geen dogma's zijn bij het uittekenen van natuurlijke, regionale samenwerkingsverbanden. Zo omvat het draagvlak van de stad Antwerpen ook gemeenten uit de huidige provincie Oost-Vlaanderen, zoals in het boek *Metropolis* van UFSIA-professor Guido De Brabander werd aangetoond.

In afwachting van het verdwijnen van de kunstmatige, Belgische staat dienen ook de Duitstaligen over een maximale autonomie te beschikken. De Duitstalige Gemeenschap neemt in dit voorstel alle provinciale bevoegdheden over in verband met de Duitstalige gemeenten in de Oostkantons. Deze gemeenschap dient ook de gewestelijke bevoegdheden, die nu bij het Waalse Gewest horen, over te nemen. De gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap worden dus een autonoom geheel, los van het Waalse Gewest en de huidige provincie Luik. In de huidige provincie Luxemburg worden de Luxemburgstalige gemeenten (land van Aarlen) eveneens in een federatie van gemeenten samengebracht.

I. LOWIE

nale française, la conclusion de contrats d'agglomération a permis de constituer des communautés urbaines autour de Lille, Roubaix et Tourcoing.

Lors de la mise en place de formes de coopération régionale et intercommunale, il faudra tenir compte de la spécificité et du caractère de la région. Il faut conserver le dualisme Flandre/Wallonie : des communes flamandes ne peuvent pas se fédérer avec des communes wallonnes et vice-versa. Les communes qui ont été ravies à la Flandre (Comines, Mouscron, Enghien, Flobecq, etc.) doivent lui être rendues. La Région de Bruxelles-Capitale — le fédéralisme à trois — doit disparaître et les 19 communes bruxelloises doivent être fusionnées. L'objectif politique ultime est la création d'un Etat flamand indépendant dans une confédération des Pays-Bas réunis, dans une Europe des Etats-nations.

Le Brabant flamand doit en tout état de cause être conservé en tant qu'entité administrative, étant donné que la dynamique et la combativité flamandes doivent être préservées dans cette terre de luttes flamandes. Il en va tout autrement, par exemple, en province d'Anvers où rien ne s'oppose à la création de fédérations autour des villes d'Anvers, de Malines et de Turnhout. Il existe déjà des plans stratégiques pour ces régions. Les limites actuelles des arrondissements et des provinces ne peuvent pas avoir valeur de dogmes lorsqu'il s'agira de tracer les limites d'associations de coopération naturelles régionales. Ainsi, l'hinterland de la ville d'Anvers englobe des communes qui font actuellement partie de la province de Flandre orientale, ainsi que l'a démontré le professeur Guido De Brabander dans son livre « *Metropolis* ».

Dans l'attente de la disparition de l'Etat artificiel qu'est la Belgique, les germanophones doivent également disposer d'une autonomie maximale. La présente proposition prévoit la reprise, par la Communauté germanophone, de toutes les compétences provinciales afférentes aux communes germanophones des Cantons de l'Est. Cette Communauté doit également reprendre les compétences régionales qu'exerce actuellement la Région wallonne. Les communes de la Communauté germanophone doivent donc devenir un ensemble autonome indépendant de la Région wallonne et de la province de Liège. Dans l'actuelle province du Luxembourg, les communes de langue luxembourgeoise (pays d'Arlon) doivent également être regroupées dans une fédération de communes.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer,

1. vraagt de regering de grondwet en de wetten te wijzigen om het provinciale beleidsniveau en het paraprovinciale bestuurlijk middenveld te ontmantelen en in de plaats daarvan, enerzijds meer autonomie te verlenen aan de gemeenten en anderzijds, gemeentelijke samenwerkingsverbanden die de streekontwikkeling tot doel hebben in te stellen, waarbij de regering met de specifieke streekeigenheden en het streekkarakter rekening dient te houden. Vlaamse gemeenten kunnen niet federeren met Waalse gemeenten, en omgekeerd. De Duitstalige gemeenten dienen verwijderd te worden van de provincie Luik, waarbij de provinciale bevoegdheden aan de Duitse Gemeenschap toekomen.

2. vraagt de regering om door grondwetgevende en wetgevende initiatieven het Brussels Gewest te ontbinden en de 19 Brusselse gemeenten te fusioneren.

6 maart 1996.

I. LOWIE

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Chambre,

1. demande au gouvernement de modifier la Constitution et les lois afin de démanteler le pouvoir provincial et l'échelon administratif intermédiaire paraprovincial et, en lieu et place, d'accorder davantage d'autonomie aux communes et d'instaurer des accords communaux de coopération visant à assurer le développement régional, tout en tenant compte des spécificités régionales ainsi que du caractère régional. Les communes flamandes ne pourront se fédérer avec des communes wallonnes et inversement. Les communes de langue allemande devront être dissociées de la province de Liège, les compétences provinciales revenant à la communauté germanophone.

2. demande au gouvernement de dissoudre la Région de Bruxelles-Capitale et de fusionner les dix-neuf communes bruxelloises en prenant des initiatives aux niveaux constitutionnel et législatif.

6 mars 1996.