

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

22 JUILLET 1986

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 126,
deuxième alinéa, de la loi provinciale

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR,
DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)

PAR M. JÉRÔME

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Exposé de l'auteur de la proposition de loi

M. Detremmerie estime souhaitable de préciser le rôle du greffier comme premier fonctionnaire de l'administration provinciale mais aussi comme fonctionnaire chargé

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Temmerman,

A. — Membres effectifs :

C.V.P. MM. Ansoms, Bosmans, Breyne,
Suykerbuyk, Tani, Vankeirsbulck;
P.S. MM. Cools, M. Harniegnies, Henry,
Onkelink;
S.P. MM. Bogaerts, De Loor, Galle,
Temmerman;
P.R.L. MM. Klein, Nols, Pivin;
P.V.V. MM. Devolder, Mme Neyts-Uytendaele;
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme;
V.U. M. De Beul;
Ecolo-Agalev M. Daras.

B. — Suppléants :

MM. Cauwenberghs, Depra, Desutter, Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey, Van Rompuy;
MM. Defosset, Delhaye, Y. Harniegnies, Perdieu, Walry;
MM. Beckers, Hancke, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste;
M. Bommarage, Mlle Detaille, MM. D'hondt, Neven;
MM. Taelman, Van de Velde, Vreven;
MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard;
MM. Belmans, Desceyn;
MM. Pepermans, Van Durme.

Voir :

405 (1985-1986) :

- N° 1 : Proposition de loi de M. Detremmerie.
- N° 2 : Amendement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

22 JULI 1986

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 126,
2° lid, van de provinciewet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN
EN HET OPENBAAR AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER JÉRÔME

DAMES EN HEREN,

I. — Toelichting van de auteur van het wetsvoorstel

Volgens de heer Detremmerie lijkt het aangewezen een nadere omschrijving te geven van de rol van de griffier als eerste ambtenaar van het provinciaal bestuur, maar ook als

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Temmerman.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Ansoms, Bosmans, Breyne,
Suykerbuyk, Tani, Vankeirsbulck;
P.S. HH. Cools, M. Harniegnies, Henry,
Onkelink;
S.P. HH. Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman;
P.R.L. HH. Klein, Nols, Pivin;
P.V.V. HH. Devolder, Mme Neyts-Uytendaele;
P.S.C. HH. Detremmerie, Jérôme;
V.U. H. De Beul;
Ecolo-Agalev H. Daras.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Cauwenberghs, Depra, Desutter, Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey, Van Rompuy;
HH. Defosset, Delhaye, Y. Harniegnies, Perdieu, Walry;
HH. Beckers, Hancke, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste;
H. Bommarage, Mlle Detaille, HH. D'hondt, Neven;
MM. Taelman, Van de Velde, Vreven;
MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard;
HH. Belmans, Desceyn;
HH. Pepermans, Van Durme.

Zie :

405 (1985-1986) :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Detremmerie.
- N° 2 : Amendement.

de diriger les agents de l'Etat affectés aux gouvernements provinciaux, sous l'autorité du gouverneur.

Le texte proposé correspond également mieux à la situation existante.

II. — De l'opportunité légistique

M. *Tant* se demande s'il est opportun, d'un point de vue légistique, d'examiner cette proposition de loi en ce moment.

Un projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, qui a déjà été adopté par la chambre, est en effet pendant au Sénat (Doc. Sénat n° 767/1, 1984-1985).

Or, ce projet prévoit notamment de remplacer l'article 126, deuxième alinéa, de la loi provinciale.

A supposer que la proposition de loi à l'examen soit adoptée par la Chambre avant que la loi provinciale ne soit modifiée par le projet de loi précité, deux possibilités se présenteront :

— ou bien le Sénat votera d'abord le projet de loi, qui modifie notamment l'article 126 de la loi provinciale. Il s'ensuit que la Chambre se sera prononcée, en ce qui concerne la proposition de loi, sur la modification d'un article 126, deuxième alinéa, formulé autrement que celui qu'aura modifié le Sénat, auquel la proposition de loi sera par ailleurs transmise;

— ou bien le Sénat examinera simultanément le projet et la proposition de loi, et l'article 126, deuxième alinéa, sera adopté dans la rédaction que prévoit la proposition de loi, auquel cas le Sénat aura modifié le texte du projet de loi adopté par la Chambre, ce qui nécessitera un renvoi.

Le gain de temps que M. Detremmerie souhaite probablement réaliser sera ainsi perdu.

M. *Suykerbuyk* estime également que la procédure suivie, qui consiste à examiner une proposition de loi avant que le Sénat se soit prononcé sur le projet précité, est pour le moins étrange.

L'inconvénient d'une telle procédure est que le projet qui sera transmis au Sénat ne sera probablement plus soumis ensuite à la Chambre en vue d'un nouvel examen. Aussi longtemps que le système bicaméral existera, il faudra en respecter les règles.

Selon M. *De Loor*, il n'est pas urgent d'examiner cette proposition de loi, étant donné que le Sénat n'en tiendra probablement pas compte lors de la discussion du projet de loi.

Le *Ministre de l'Intérieur* estime que l'adoption de la proposition de loi par la Chambre constituerait au contraire une indication pour le Sénat.

* * *

La Commission décide ensuite, par 9 voix contre 6 et une abstention, qu'il n'y a pas d'objection de nature légistique à examiner la proposition. L'examen de celle-ci peut donc se poursuivre.

III. — Discussion générale

M. *De Beul* estime que la modification proposée remet en cause la nouvelle conception de la loi provinciale qui ressort du projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi provinciale déjà adoptée à la Chambre.

Quelle est la situation ?

leidinggevend persoon van het rijkspersoneel bij de provinciale gouvernementen onder leiding van de gouverneur.

De voorgestelde tekst sluit ook nauwer aan bij de feitelijke toestand.

II. — Inzake de legistieke opportuniteit

De heer *Tant* stelt zich vragen nopens het feit of het, op legistiek vlak, wel opportuun is dit wetsvoorstel thans ter bespreking voor te leggen.

Bij de Senaat is inderdaad momenteel het wetsontwerp « tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet » (Doc. Senaat n° 767/1, 1984-1985) aanhangig, hetwelk reeds in de Kamer werd goedgekeurd.

Dit wetsontwerp voorziet ondermeer in de vervanging van het tweede lid van artikel 126 van de Provinciewet.

In de veronderstelling dat het voorliggend wetsvoorstel in de Kamer wordt goedgekeurd, vooraleer de Provinciewet door het voormelde wetsontwerp wordt gewijzigd, doen er zich derhalve verschillende mogelijkheden voor :

— ofwel keurt de Senaat eerst het wetsontwerp goed, waardoor ondermeer artikel 126 van de Provinciewet wordt gewijzigd; dit heeft tot gevolg dat de Kamer zich, wat dit wetsvoorstel betreft, over de wijziging van een anders geformuleerd artikel 126, 2° lid, zal hebben uitgesproken dan de Senaat, naar wie het wetsvoorstel zal zijn overgezonden;

— ofwel behandelt de Senaat het wetsontwerp en het wetsvoorstel gelijktijdig en wordt artikel 126, 2° lid, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, aanvaard; in dat geval zal de Senaat over een andere tekst van het wetsontwerp hebben gestemd dan de Kamer, zodat een terugzending zich opdringt.

De tijdwinst die door de heer Detremmerie waarschijnlijk wordt gewenst, zal hierdoor verloren gaan.

De heer *Suykerbuyk* meent eveneens dat de gevolgde procedure, die erin bestaat het wetsvoorstel te bespreken vooraleer de Senaat zich heeft uitgesproken over het voormelde wetsontwerp, merkwaardig is.

Dit is in se geen probleem, ware het niet dat deze procedure tot gevolg heeft dat het naar de Senaat overgezonden ontwerp allicht niet meer voor bespreking naar de Kamer zal terugkomen. Zolang het twee-Kamerstelsel bestaat, moet men de regels eraan verbonden eerbiedigen.

Volgens de heer *De Loor* dient dit wetsvoorstel niet bij hoogdringendheid te worden besproken, aangezien de Senaat er waarschijnlijk toch geen rekening mee zal houden bij de bespreking van het wetsontwerp.

De *Minister van Binnenlandse Zaken* meent dat het aanvaarden van dit wetsvoorstel integendeel een indicatie zou uitmaken voor de Senaat.

* * *

Hierop beslist de Commissie met 9 tegen 6 stemmen en 1 onthouding dat er geen legistieke bezwaren zijn om dit voorstel thans te behandelen, met als gevolg dat de bespreking kan worden verder gezet.

III. — Algemene bespreking

De heer *De Beul* is de mening toegedaan dat de voorgestelde wijziging ertoe leidt dat de nieuwe conceptie van de Provinciewet, zoals deze tot uiting komt in het wetsontwerp « tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet » en reeds gestemd werd in de Kamer, op de helling wordt gezet.

Wat is namelijk de situatie ?

Les articles 120 et 126 actuels de la loi provinciale règlent les attributions du greffier provincial. Aux termes de l'article 126, deuxième alinéa, le gouverneur dirige et surveille les travaux des bureaux et le greffier lui est subordonné. Ce dernier point est d'ailleurs confirmé par l'article 120, cinquième alinéa, de la loi provinciale.

Le projet de loi sur lequel la Chambre s'est déjà prononcée tient compte de l'existence de deux catégories d'agents : les agents de l'administration provinciale et les agents de l'Etat affectés au gouvernement provincial.

Le projet propose en effet de modifier l'article 126, deuxième alinéa, de manière à prévoir que le gouverneur dirige et surveille les travaux des agents de l'Etat des gouvernements provinciaux, tandis que le greffier dirige les travaux des agents de l'administration provinciale sous l'autorité du gouverneur. L'autorité de ce dernier sur le greffier est nécessaire afin de maintenir l'unité du système.

Sa proposition de loi à l'examen retire au gouverneur la direction effective et la surveillance des agents de l'Etat. Son adoption engendrerait en outre une contradiction entre l'article 126, deuxième alinéa, ainsi modifié, et l'actuel article 120, cinquième alinéa, de la loi provinciale.

M. De Beul admet que cette proposition de loi correspond mieux à la pratique des administrations provinciales, mais il estime qu'elle ne cadre pas avec la nouvelle conception de la loi provinciale dont procède le projet de loi.

M. De Loor souligne que des discussions antérieures ont fait apparaître qu'une scission du personnel serait préférable, même en ce qui concerne sa direction et sa surveillance. Or, la proposition de loi rend cette scission impossible.

M. Pivin fait observer qu'un amendement ayant le même objet que la proposition de loi a été déposé au Sénat par *M. Bock* (Doc. Sénat n° 767/4, 1984-1985). Le Sénat n'a jusqu'à présent pas retenu cet amendement.

M. Jérôme estime qu'il y a toutefois une différence entre la proposition et l'amendement précité, étant donné qu'aux termes de ce dernier, le gouverneur n'aurait même plus autorité sur le greffier en ce qui concerne la direction du personnel de l'administration provinciale.

M. Tant se demande s'il existe véritablement un problème dans la pratique. Le gouverneur, qui dirige les agents de l'Etat du gouvernement provincial, peut en effet demander que le greffier, qui est un agent de l'administration provinciale, assume la direction effective de ce personnel. Pourquoi cela nécessiterait-il une modification de la loi ?

M. Cools estime qu'il serait absurde que le greffier dirige des agents dont il n'est même pas responsable en dernier ressort.

M. Detremmerie souligne cependant que si sa proposition prévoit que le greffier dirige les agents de l'Etat, elle prévoit également qu'il le fait sous l'autorité du gouverneur.

M. Jérôme fait observer que dans la pratique, le greffier assume d'ores et déjà la direction de l'ensemble du personnel.

* * *

Le Ministre de l'Intérieur renvoie à cet égard au nouveau texte de l'article 120, cinquième alinéa, de la loi provinciale, tel qu'il a été adopté en commission du Sénat :

De thans nog vigerende artikelen 120 en 126 van de Provinciewet regelen de bevoegdheid van de provinciegrieffier. Volgens artikel 126, 2° lid heeft de gouverneur de leiding van en het toezicht over de werkzaamheden van de bureaux en is de griffier de ondergeschikte van de gouverneur. Dit laatste wordt overigens bevestigd door artikel 120, 5° lid van dezelfde Provinciewet.

Het wetsontwerp waarover reeds in de Kamer werd gestemd, houdt rekening met de dualiteit personeel van het provinciaal bestuur enerzijds, rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement anderzijds.

Het is namelijk de bedoeling artikel 126, tweede lid, te wijzigen in de zin dat de gouverneur de leiding en het toezicht heeft over de werkzaamheden van het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement, terwijl de griffier de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur leidt, onder het gezag van de Gouverneur evenwel. Dit gezag van de gouverneur over de griffier is er nodig om de eenheid van het opgezette systeem te bewaren.

Door het thans besproken wetsvoorstel wordt de gouverneur de effectieve leiding en het toezicht op het rijkspersoneel onthouden. De aanvaarding hiervan zou overigens een tegenstrijdigheid tussen artikel 126, tweede lid en het huidige artikel 120, vijfde lid van de Provinciewet in het leven roepen.

De heer De Beul is er wel mee akkoord dat dit wetsvoorstel aansluit bij de feitelijke gang van zaken in de provinciale administraties. Het past echter niet in de nieuwe conceptie van de Provinciewet.

De heer De Loor vestigt er de aandacht op dat bij vroegere besprekingen tot uiting is gekomen dat er best een splitsing van het personeel was, ook qua leiding en toezicht. Dit zou thans ongedaan worden gemaakt.

De heer Pivin wijst erop dat in de Senaat een amendement van dezelfde strekking als dit wetsvoorstel werd ingediend door de heer Bock (Doc. Senaat n° 767/4, 1984-1985). Tot nu toe werd dit amendement niet weerhouden in de Senaat.

Volgens *de heer Jérôme* bestaat er evenwel een verschil tussen beide, aangezien in het in de Senaat ingediende amendement de gouverneur zelfs geen gezag meer zou hebben over de griffier wanneer deze laatste leiding geeft aan het personeel van het provinciaal bestuur.

De heer Tant vraagt zich af of er zich in de praktijk wel een probleem stelt. De gouverneur die namelijk de leiding heeft over het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement, kan vragen dat de griffier, die een agent is van het provinciaal bestuur, de feitelijke leiding uitoefent over dit personeel. Waarom hiervoor een wetswijziging doorvoeren ?

De heer Cools vindt het zinloos dat de griffier de leiding zou hebben over personeel, waarvoor hij in laatste instantie niet eens verantwoordelijk is.

De heer Detremmerie beklemtoont evenwel dat de leiding over het rijkspersoneel steeds onder het gezag van de gouverneur door de griffier zou worden uitgeoefend.

De heer Jérôme wijst op de bestaande toestand, waarbij de griffier nu al de feitelijke leiding over het ganse personeel uitoefent.

* * *

De Minister van Binnenlandse Zaken wijst in dit verband op de nieuwe tekst van artikel 120, 5° lid, van de Provinciewet, zoals deze werd aangenomen in de Senaatscommissie :

« Le greffier provincial est à la tête de l'ensemble du personnel, agents de l'Etat et agents provinciaux, affecté à l'administration provinciale. »

Etant donné que cette disposition est manifestement en contradiction avec l'article 126, deuxième alinéa, de la loi provinciale tel qu'il figure dans le projet de loi, le Gouvernement a proposé par amendement de reprendre le texte de l'article 120 adopté par la Chambre, ce qui revient à abroger l'article 120, cinquième alinéa.

* * *

M. Cools s'interroge ensuite sur le rôle de la députation permanente. Pourquoi le greffier ne dirigerait-il pas les agents affectés à l'administration provinciale, mais sous l'autorité de la députation permanente ?

Cette formule serait beaucoup plus logique et serait par ailleurs analogue à celle qui est appliquée dans les communes, où c'est le collège des bourgmestre et échevins qui a autorité sur le secrétaire communal.

Le greffier continuerait cependant à relever du gouverneur dans la mesure où il assumerait la direction des agents de l'Etat.

M. Breyne se rallie au point de vue de M. Cools et présente un amendement n° 1 (Doc. n° 405/2), libellé comme suit :

« L'article 126, alinéa 2, de la loi provinciale est remplacé par la disposition suivante :

« Sous l'autorité du gouverneur, le greffier dirige les travaux des agents de l'Etat du gouvernement provincial; sous l'autorité de la députation permanente, il dirige les travaux des agents de l'administration provinciale. »

Ce texte s'accorde mieux avec l'article 7 du projet de loi, tel qu'il a été adopté en commission du Sénat.

L'intervenant estime en outre que le texte de l'amendement fait mieux ressortir l'existence de deux catégories de personnel, sur laquelle la Commission a tenu à insister dans le cadre de la discussion du projet, à savoir le personnel de l'administration provinciale, placé sous l'autorité de la députation permanente et le personnel de l'Etat, affecté au gouvernement provincial et placé sous l'autorité du gouverneur.

M. Detremmerie marque également son accord sur ce texte.

Le président, M. Temmerman, fait observer que cet amendement porte atteinte à l'autorité du gouverneur.

Selon M. De Beul, le texte proposé est également contraire à l'option qui a été retenue dans le nouveau texte de la loi provinciale, et qui consiste à confier la direction et la surveillance de l'ensemble du personnel au gouverneur.

L'intervenant comprend que les greffiers provinciaux veulent obtenir des pouvoirs plus étendus, mais il estime que cela pourrait avoir des conséquences néfastes et conduire finalement à l'immobilisme.

* * *

Le Ministre de l'Intérieur déclare que la proposition de loi apporte une précision qui n'aura que peu de conséquences

« De provinciegriffier staat aan het hoofd van heel het personeel, zowel rijks-als provinciepersoneel, dat bij het provinciebestuur is tewerkgesteld. »

Aangezien deze formulering echter duidelijk in tegenstrijd is met de in het wetsontwerp nieuw voorgestelde bepaling van artikel 126, 2° lid, van de Provinciewet, heeft de Regering bij amendement voorgesteld de door de Kamer aangenomen tekst i.v.m. artikel 120 te hernemen, hetgeen neerkomt op een opheffing van artikel 120, 5° lid.

* * *

Aansluitend stelt de heer Cools de vraag naar de rol van de Bestendige Deputatie. Waarom de griffier niet de leiding geven van het personeel bij het provinciaal bestuur, maar dan onder gezag van de Bestendige Deputatie ?

Dit zou veel logischer zijn en trouwens naar analogie met de gemeenten, waar het het College van Burgermeester en Schepenen is dat het gezag uitoefent over de gemeentesecretaris.

De griffier zou wel van de gouverneur blijven afhangen, inzoverre hij de leiding over het rijkspersoneel waarneemt.

De heer Breyne is het eens met de zienswijze van de heer Cools en dient amendement n° 1 (Stuk n° 405/2) in luidend als volgt :

« Artikel 126, tweede lid, van de provinciewet, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Onder het gezag van de gouverneur leidt de griffier de werkzaamheden van het rijkspersoneel bij het provinciaal Gouvernement; onder het gezag van de Bestendige Deputatie leidt hij de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur. »

Deze tekst zou ook beter in overeenstemming zijn met artikel 7 van het wetsontwerp, zoals het in de Senaatscommissie werd gestemd.

Daarenboven zou volgens spreker met het voorgestelde amendement het dualisme worden gerespecteerd, dat de Kamercommissie wenste te benadrukken bij de bespreking van het wetsontwerp, met name dat het personeel van het provinciaal bestuur uiteindelijk onder gezag zou worden gesteld van de Bestendige Deputatie, en het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement onder het gezag van de gouverneur.

De heer Detremmerie kan zich eveneens met deze tekst akkoord verklaren.

De voorzitter, de heer Temmerman, wijst er op dat dit amendement een inbreuk pleegt op het gezag van de gouverneur.

Volgens de heer De Beul is het voorgestelde eveneens strijdig met de voorheen genomen optie inzake de nieuwe tekst van de Provinciewet, die de gouverneur leiding en toezicht over gans het personeel wil waarborgen.

Spreker acht het begrijpelijk dat de provinciegriffiers aan macht willen winnen. Dit kan echter funeste gevolgen hebben en uiteindelijk tot immobilisme leiden.

* * *

De Minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het wetsvoorstel een precisering behelst, die in de praktijk niet

ces dans la pratique, puisque la formule proposée est déjà appliquée dans les faits. Les gouverneurs ont d'ailleurs émis un avis favorable sur le texte proposé par l'amendement n° 1.

M. De Beul réplique que la position du Ministre témoigne d'une simplification de la réalité, surtout lorsque l'on sait que l'entente entre le gouverneur et le greffier provincial n'est pas toujours optimale.

Dans pareil cas, des difficultés pourraient surgir à bref délai.

IV. — Vote

L'amendement n° 1 de M. Breyne, visant à remplacer l'article unique de la proposition de loi, est adopté par 11 voix contre 5.

Le Rapporteur,

R. JÉRÔME

Le Président,

G. TEMMERMAN

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

L'article 126, alinéa 2, de la loi provinciale est remplacé par la disposition suivante :

« Sous l'autorité du gouverneur, le greffier dirige les travaux des agents de l'État du gouvernement provincial; sous l'autorité de la députation permanente, il dirige les travaux des agents de l'administration provinciale. »

veel gevolgen zal hebben, aangezien de feitelijke werkwijze reeds is zoals ze thans wordt voorgesteld. De gouverneurs hebben trouwens een positief advies gegeven over de tekst, zoals voorgesteld bij amendement n° 1.

De heer De Beul repliceert dat het standpunt van de Minister een vereenvoudiging van de werkelijkheid inhoudt, vooral indien de verstandhouding tussen gouverneur en provinciegriffier niet optimaal is.

In zulk geval zouden er op korte termijn moeilijkheden kunnen ontstaan.

IV. — Stemming

Het amendement n° 1 van de heer Breyne, ertoe strekkende het enige artikel van het wetsvoorstel te vervangen, wordt aangenomen met 11 tegen 5 stemmen.

De Rapporteur,

R. JÉRÔME

De Voorzitter,

G. TEMMERMAN

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel

Artikel 126, tweede lid, van de provinciewet, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Onder het gezag van de gouverneur leidt de griffier de werkzaamheden van het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement; onder het gezag van de bestendige deputatie leidt hij de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur. »