

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Président du Sénat, le 5 juillet 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant certaines dispositions de la loi provinciale", tel qu'il est proposé par la Commission de l'Intérieur du Sénat, ainsi que sur des amendements à ce texte, introduits par le Gouvernement et par Monsieur le sénateur BOCK, a donné le 9 juillet 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e juli 1985 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet", zoals het voorgesteld is door de Senaatscommissie voor de Binnenlandse aangelegenheden, alsook over amendementen op die tekst, ingediend door de Regering en door de Heer Senator BOCK, heeft de 9e juli 1985 het volgend advies gegeven :

La Commission de l'Intérieur du Sénat (767 (1984-1985) - n° 2) a apporté des modifications importantes au texte adopté par la Chambre des Représentants (767 (1984-1985) - n° 1). Les amendements du Gouvernement tendent à rétablir le texte tel qu'il a été voté par la Chambre des Représentants (767 (1984-1985) - n° 3).

Certaines des modifications apportées par la Chambre des Représentants au projet déposé par le Gouvernement reprennent les suggestions faites par le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet (1). C'est le cas notamment pour l'article 6 du texte voté par la Chambre qui insère dans la loi provinciale un article 104bis proposé par le Conseil d'Etat pour régler les cas où la députation permanente exerce une fonction juridictionnelle.

Le Conseil d'Etat avait fait observer que l'adoption de ce texte devait entraîner l'abrogation des alinéas 7 à 9 de l'article 104. Cette suggestion n'a pas été retenue par la Chambre des Représentants, mais l'abrogation de l'article 104, alinéas 7 à 9, n'en sera pas moins certaine. Il serait toutefois préférable que cette abrogation fasse l'objet d'une disposition expresse.

+

.../...

(1) Chambre 781 (session 1983-1984) - n° 1.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes :

A.- Le greffier provincial.

La différence entre le texte voté par la Chambre des Représentants et le texte voté par la Commission du Sénat porte principalement sur le rôle du greffier provincial.

1° Selon la loi actuellement en vigueur, le greffier est nommé par le Roi sur une liste triple de candidats formée par la députation permanente; il peut être révoqué par le Roi à la demande de la députation permanente (article 4, alinéa 2). Il a le même régime de pension que les fonctionnaires des administrations de l'Etat (article 4, alinéa 2). Son traitement, qui est fixé par le Roi (article 20, alinéa 6), est à charge de l'Etat (article 70, 2°). Ses attributions sont déterminées par le titre VIII; elles couvrent l'ensemble des actes qui relèvent du Conseil et de la députation permanente, y compris les actes que celle-ci prend en tant qu'autorité chargée par la loi d'une mission d'intérêt général. Il surveille les bureaux sous la direction du gouverneur et conformément à ses ordres (article 120, alinéa 5, et 126, alinéa 2), qu'il s'agisse des bureaux provinciaux proprement dits, ou des gouvernements provinciaux, lesquels sont des services de l'Etat. En droit et en fait, il est un fonctionnaire mixte, à la fois fonctionnaire de l'Etat et fonctionnaire provincial mais le caractère de fonctionnaire de l'Etat est prépondérant. La loi le qualifie d'ailleurs de fonctionnaire de l'Etat (article 120, alinéa 6).

.../...

2° Selon le projet voté par la chambre des Représentants, le greffier devient un fonctionnaire exclusivement provincial. Il est nommé, suspendu et révoqué par le Conseil provincial dans les conditions déterminées par le Roi (article 1er, § 2, remplaçant l'article 4, alinéa 2, de la loi provinciale). Son traitement est à charge de la province (article 3 modifiant l'article 69, alinéa 1er, de la loi provinciale). Il ne surveillera plus les bureaux de l'Etat (article 9 abrogeant l'article 120, alinéa 5, de la loi provinciale), mais dirigera les travaux des agents de l'administration provinciale sous l'autorité du gouverneur (article 12, 1°, remplaçant l'article 126, alinéa 2, de la loi provinciale). Il devient ou n'est plus que le premier fonctionnaire de la province.

Sans doute ce projet ne modifie-t-il pas l'article 120, alinéa 6, de la loi provinciale, qui dispose :

"Le Roi fixe le traitement du greffier provincial. Il détermine les indemnités et allocations dont le greffier jouit à l'instar des autres fonctionnaires de l'Etat".

Dans la mesure où le Roi reste investi d'un pouvoir que le législateur aurait pu exercer lui-même, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le greffier provincial soit désormais considéré comme un fonctionnaire provincial et non plus comme un fonctionnaire de l'Etat. Dans la mesure où cette disposition implique que le greffier provincial est un fonctionnaire de l'Etat, elle serait abrogée implicitement par le projet voté par la Chambre des Représentants en vertu du principe selon lequel la disposition nouvelle abroge la disposition antérieure dans la mesure où les deux dispositions seraient incompatibles. Il serait toutefois préférable que l'article 120, alinéa 6, fasse l'objet d'une modification expresse par la suppression, dans la seconde phrase, du mot "autres" qui précède les mots "fonctionnaires de l'Etat".

3° Selon le projet voté par la Commission de l'Intérieur du Sénat, le mode de nomination, de révocation et de rétribution du greffier, tel qu'il est actuellement réglé par la loi provinciale, n'est pas modifié.

Ses attributions paraissent renforcées puisqu'il "est à la tête de l'ensemble du personnel, agents de l'Etat et agents provinciaux, affecté à l'administration provinciale. Il dirige les travaux des services, conformément aux directives du gouverneur pour les agents de l'Etat et de la députation permanente pour le personnel provincial" (article 7 remplaçant l'article 120, alinéa 5, de la loi provinciale). Une certaine ambiguïté apparaît cependant étant donné la disposition selon laquelle "le gouverneur dirige et surveille les travaux des agents de l'Etat des gouvernements provinciaux. Le greffier dirige les travaux des agents de l'administration provinciale sous l'autorité du gouverneur" (article 10, 1°, remplaçant l'article 126, alinéa 2, de la loi provinciale). Il faut recourir aux travaux préparatoires pour comprendre que "l'autorité du gouverneur", visée par les derniers mots de cette disposition, serait exercée par le gouverneur en sa qualité de président de la députation permanente exprimant la volonté collégiale de celle-ci (déclaration du Ministre de l'Intérieur, rapport de la Commission du Sénat 767-2, p. 6).

4° L'amendement proposé par M. BOCK (767 (1984-1985) - n° 4), à l'article 10, 1°, du texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat, se présente comme tendant à renforcer encore les attributions du greffier en le soustrayant à l'autorité du gouverneur pour ce qui concerne la direction des travaux des agents de l'administration provinciale et en lui attribuant

expressément la direction des travaux des agents des gouvernements provinciaux sous l'autorité du gouverneur. Dans la direction des travaux des agents de l'administration provinciale, il demeurerait soumis aux directives de la députation permanente en vertu de l'article 7 du texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat.

Le texte ainsi proposé paraît faire double emploi avec l'article 7 du texte de la Commission, dont il ne reprend cependant pas toutes les dispositions.

La disposition qui fait l'objet de l'amendement de M. BOCK concerne le greffier provincial. Elle ne se trouverait pas à sa place dans l'article 126 de la loi provinciale qui figure dans le titre IX, intitulé "Du gouverneur". Elle devrait faire partie du titre VIII, intitulé "Du greffier provincial".

5° Dans l'ensemble, on peut considérer que le projet adopté par la Chambre des Représentants et le projet adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat sont également cohérents, même si le premier implique une abrogation qu'il serait préférable de transformer en abrogation expresse, et si le second fait apparaître dans le texte une ambiguïté qui ne peut être levée que par le recours aux travaux préparatoires.

Le choix entre les deux conceptions de la mission du greffier provincial relève d'une appréciation politique qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat.

6° La question du sort des greffiers en fonction dans l'éventualité du vote des amendements du gouvernement, a été posée au cours des travaux préparatoires. Un membre de la Commission de l'Intérieur du Sénat a posé la question de la nécessité d'une disposition transitoire (rapport, p. 14). Un amendement a été déposé à cette fin (p. 21), mais a été rejeté à la suite de la déclaration suivante du Ministre :

"Il va de soi que les greffiers provinciaux actuellement en fonction continueront à exercer leurs fonctions de greffier, tout en s'intégrant dans la nouvelle organisation provinciale. Le principe est qu'une loi n'a pas d'effet rétroactif (article 2, Code civil) Dès lors, toutes les situations qui ont été acquises, créées sous l'emprise de la loi ancienne ne sont pas remises en question. En conséquence, les greffiers nommés par application de la loi provinciale actuelle (nomination par le Roi) ne peuvent avoir leur situation remise en cause".

Compte tenu du rejet de l'amendement et de cette déclaration du Ministre, une disposition transitoire ne paraît pas indispensable pour maintenir en place les greffiers en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi. Ces greffiers deviendront cependant des agents provinciaux et ils exerceront les nouvelles fonctions de greffier telles qu'elles sont définies par la loi.

B. Les commissaires d'arrondissement.

1° Le projet déposé par le Gouvernement à la Chambre des Représentants ne touchait pas au statut des commissaires d'arrondissement.

2° Le texte voté par la Chambre des Représentants modifie l'article 132 de la loi provinciale. Celui-ci prévoit un commissaire dont les attributions sont limitées aux communes de moins de 5.000 âmes. En fait, depuis longtemps, certains commissaires ont été chargés de plusieurs arrondissements mais sans que ceux-ci soient fusionnés (1).

.../...

(1) Arrêt Gavroy et Ville de Virton, n° 1514, du 24 avril 1952 (note dans Revue de l'Administration, 1952, p. 205-206).

Le texte voté par la Chambre des Représentants (article 13) et par la Commission de l'Intérieur du Sénat consacre cette pratique, mais ne limite plus les attributions des commissaires d'arrondissement en raison de la population des communes.

3° En vertu de l'article 133 de la loi provinciale, "les commissaires d'arrondissement sont spécialement chargés, sous la direction du gouverneur et de la députation ... de veiller ... à l'exécution des résolutions prises par le conseil provincial ou la députation".

Le texte adopté par la Chambre des Représentants (article 14, 1°) enlève à la députation permanente son pouvoir de direction sur les commissaires d'arrondissement et à ceux-ci la mission de surveiller l'administration des communes de leur ressort et de veiller à l'exécution des résolutions prises par le Conseil provincial ou la députation permanente. A l'inverse du greffier provincial qui devient un fonctionnaire exclusivement provincial, le commissaire d'arrondissement devient exclusivement un fonctionnaire de l'Etat.

Le texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat (article 12, 1°) rétablit le pouvoir de direction de la députation permanente sur les commissaires d'arrondissement et la mission de ceux-ci de veiller à l'exécution des résolutions prises par le Conseil provincial ou la députation permanente.

4° D'autres dispositions du projet adopté par la Chambre des Représentants et reprises par la Commission de l'Intérieur du Sénat apportent des modifications de moindre importance aux attributions du commissaire d'arrondissement.

On doit relever cependant une différence entre les deux textes à propos des délégations qui peuvent être consenties au commissaire d'arrondissement. Selon le texte de la Chambre des Représentants (article 20 insérant un article 139bis), ces délégations peuvent être le fait du gouverneur. Selon le texte de la Commission de l'Intérieur du Sénat (article 18), elles peuvent être aussi bien le fait de la députation permanente. La différence tient manifestement à la conception que chacune des deux assemblées se fait de la mission du commissaire d'arrondissement.

Une limite devrait être mise par la loi à la faculté donnée au gouverneur et à la députation permanente de déléguer des pouvoirs aux commissaires d'arrondissement. On ne concevrait pas, par exemple, que la députation permanente délègue à un commissaire d'arrondissement ses compétences juridictionnelles.

5° Quant à la conception différente que la Chambre des Représentants et la Commission de l'Intérieur du Sénat ont de la mission du commissaire d'arrondissement, le Conseil d'Etat ne peut que constater, comme pour ce qui concerne la mission du greffier provincial, que la décision relève exclusivement de l'appréciation du législateur.

C.- Autres observations.

1° L'article 7 du texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat dispose notamment que "le greffier provincial est ... à la tête de l'ensemble du personnel, agents de l'Etat et agents provinciaux, affecté à l'administration provinciale". Les termes "administration provinciale" ne sont pas adéquats pour désigner une mission attribuée à la fois à des agents de l'Etat et à des agents provinciaux; ils servent en effet, à l'article 1er du même texte, à qualifier les agents provinciaux proprement dits dont la nomination relève en principe du Conseil provincial.

2° L'article 6, 1°, du texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat est le même que l'article 8, 1°, du texte adopté par la Chambre des Représentants. Il diffère du projet déposé à la Chambre des Représentants par le Gouvernement (article 2, 1°) en ce que le pouvoir d'instruction de la députation permanente, au lieu de porter sur toutes les affaires qui sont soumises au Conseil ou à elle-même (1), sera limité aux affaires d'intérêt provincial.

Par voie de conséquence, l'article 8 du texte adopté par la Commission de l'Intérieur du Sénat rétablit le pouvoir d'instruction du gouverneur pour les affaires autres que celles dont l'instruction est attribuée à la députation permanente.

.../...

(1) Sur ce point précis, le texte était implicite, mais admis par l'avis du Conseil d'Etat.

L'application de ces dispositions, à savoir les articles 106, alinéa 4, et 122 nouveaux de la loi provinciale, combinées avec l'article 104, alinéa 1er nouveau, pourrait dans la pratique susciter des difficultés lorsque le gouverneur qui aura instruit une affaire autre que d'intérêt provincial ne sera pas présent à la séance de la députation permanente.

L'inconvénient (1), pour n'être pas négligeable, peut être pallié. La loi n'interdit pas au gouverneur de surseoir jusqu'à la cessation de son empêchement à soumettre l'affaire à la députation permanente. Elle ne fait pas obstacle à ce que le dossier établi sous la responsabilité du gouverneur, ou de son remplaçant comme gouverneur mais non comme membre-président de la députation permanente, soit traité par celle-ci en dehors de la présence du gouverneur. Elle n'interdit pas à la députation permanente qui aurait le souci d'être plus amplement informée de requérir à cette fin les explications écrites ou verbales du gouverneur faisant fonction ou du fonctionnaire désigné par celui-ci, quitte à statuer ensuite en l'absence de celui qu'elle aura entendu, si elle entend sauvegarder le secret de ses délibérations.

L'inconvénient pourrait être plus sérieux en cas d'empêchement de longue durée du gouverneur. L'examen des affaires d'intérêt général soumises à la députation permanente, qui ne peut être indéfiniment retardé, se ferait sans que

.../...

(1) L'inconvénient n'existait pas dans le texte du projet déposé à la Chambre des Représentants par le Gouvernement qui confiait à la députation permanente l'instruction de toutes les affaires.

le gouverneur soit représenté au sein de la députation permanente. Il appartient au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il s'agit là d'un obstacle au vote tel quel du projet, compte tenu de la manière dont depuis un siècle et demi les députations permanentes s'acquittent de leurs missions d'intérêt général et, le cas échéant, de prévoir soit dans le projet, soit à l'avenir en fonction de la pratique, que le gouverneur, en cas d'empêchement de longue durée, sera remplacé par un fonctionnaire investi de toutes les attributions inhérentes à cette fonction.

Le Conseil d'Etat ne peut qu'observer que le Gouvernement, la Chambre des Représentants et la Commission de l'Intérieur du Sénat ont pris nettement position sur l'article 104, alinéa 1er, nouveau. On lit en effet dans le rapport de cette Commission que "le principe général est que lorsqu'il existe un collège, la suppléance du président de ce collège doit être assumée par un membre de celui-ci" (p. 29). Cette déclaration, faite par le Ministre, a décidé la Commission à rejeter un amendement tendant à rédiger comme suit la première phrase de l'article 104, alinéa 1er : "La députation permanente est présidée par le gouverneur ou par celui qui le supplée dans ses fonctions" (1).

.../...

(1) Il ressort de là que l'empêchement du gouverneur au sens de l'article 104, alinéa 1er, nouveau, doit s'entendre plus largement qu'au sens de la disposition actuellement en vigueur qui, en prévoyant que le remplaçant du gouverneur préside la députation permanente, ne vise par "empêchement" que l'empêchement fortuit.

Dans le bref délai dans lequel il a dû donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pu examiner les incidences que l'article 104, alinéa 1er, nouveau, de la loi provinciale et les autres modifications qu'il est proposé d'apporter au statut du gouverneur auraient sur l'arrêté royal du 15 décembre 1820 portant instructions aux gouverneurs de province.

De Commissie voor de Binnenlandse aangelegenheden van de Senaat (767 (1984-1985) - nr. 2) heeft een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht in de tekst die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen (767 (1984-1985) - nr. 1). De amendementen van de Regering strekken ertoe de tekst te herstellen zoals hij door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is goedgekeurd (767 (1984-1985) - nr. 3).

Een aantal van de wijzigingen die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn aangebracht in het ontwerp dat door de Regering was ingediend, houden rekening met de suggesties die door de Raad van State zijn gedaan in zijn advies over het voorontwerp (1). Dat is onder meer het geval met artikel 6 van de door de Kamer aangenomen tekst die in de provinciewet een artikel 104bis invoegt dat door de Raad van State was voorgesteld om te voorzien in de gevallen waarin de bestendige deputatie een rechtsprekende functie uitoefent.

De Raad van State had opgemerkt dat, als die tekst werd aangenomen, de leden 7 tot 9 van artikel 104 moesten worden opgeheven. Op die wenk is door de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet ingegaan, maar toch staat vast dat artikel 104, zevende tot negende lid, zal worden opgeheven. Het zou nochtans verkieselijk zijn een uitdrukkelijke bepaling aan die opheffing te wijden.

+

Binnende korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot de volgende opmerkingen :

.../...

(1) Kamer 781 (zitting 1983-1984) - nr. 1.

A. De provinciegriffier.

Het verschil tussen de tekst die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen en die welke door de Senaatcommissie is goedgekeurd, heeft hoofdzakelijk betrekking op de rol van de provinciegriffier.

1° Volgens de thans geldende wet wordt de griffier door de Koning benoemd uit een lijst van drie kandidaten, door de bestendige deputatie opgemaakt (artikel 4, tweede lid). Hij geniet dezelfde pensioenregeling als de ambtenaren van de rijksbesturen (artikel 4, tweede lid). Zijn wedde, die wordt vastgesteld door de Koning (artikel 20, zesde lid), komt ten laste van de Staat (artikel 70, 2°). Zijn bevoegdheden zijn bepaald in titel VIII; zij bestrijken het geheel van de handelingen die onder de raad en de bestendige deputatie ressorteren, met inbegrip van de besluiten welke de bestendige deputatie neemt als overheid door de wet belast met een taak van algemeen belang. Hij houdt toezicht op de bureaus onder leiding van de gouverneur en overeenkomstig diens bevelen (artikel 120, vijfde lid, en artikel 126, tweede lid), ongeacht of het gaat om de eigenlijke provinciale bureaus dan wel om de provinciale gouvernementen, die rijksdiensten zijn. En rechte en in feite is hij een gemengd ambtenaar, die tegelijk rijksambtenaar en provincieambtenaar is, maar het karakter van rijksambtenaar is overwegend. De wet noemt hem overigens rijksambtenaar (artikel 120, zesde lid).

.../...

2° Volgens het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp wordt de griffier een zuiver provinciaal ambtenaar. Hij wordt benoemd, geschorst en afgezet door de provincieraad onder de door de Koning vastgestelde voorwaarden (artikel 1, § 2, dat artikel 4, tweede lid, van de provinciewet vervangt). Zijn wedde is ten laste van de provincie (artikel 3 dat artikel 69, eerste lid, van de provinciewet wijzigt). Hij zal geen toezicht meer houden op de bureaus van het Rijk (artikel 9, dat artikel 120, vijfde lid, van de provinciewet opheft), maar zal de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur leiden, onder het gezag van de gouverneur (artikel 12, 1°, dat artikel 126, tweede lid, van de provinciewet vervangt). Hij wordt of is niet meer dan de eerste ambtenaar van de provincie.

Het ontwerp laat artikel 120, zesde lid, van de provinciewet weliswaar ongewijzigd. Dat artikel luidt als volgt :

"De Koning stelt de wedde van de provinciegriffier vast. Hij bepaalt de vergoedingen en toelagen die de griffier geniet zoals de andere rijksambtenaren".

In zover de Koning een bevoegdheid blijft bezitten die de wetgever zelf had kunnen uitoefenen, verhindert die bepaling niet dat de provinciegriffier voortaan wordt beschouwd als een provincieambtenaar en niet meer als een rijksambtenaar. In zover die bepaling meebrengt dat de provinciegriffier een rijksambtenaar is, zou zij impliciet opgeheven worden door het ontwerp dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen, krachtens het beginsel dat

.../...

de nieuwe bepaling de vroegere opheft in de mate dat de twee bepalingen verenigbaar zijn met elkaar. Het zou evenwel verkiezelijk zijn artikel 120, zesde lid, uitdrukkelijk te wijzigen door de schrapping, in de tweede volzin, van het woord "andere", dat staat voor het woord "rijksambtenaren".

3° Volgens het ontwerp dat is aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat, blijft de wijze van benoeming, afzetting en vergoeding van de griffier, zoals die thans door de provinciewet is geregeld, ongewijzigd.

Zijn bevoegdheden lijken versterkt te worden, vermits hij "aan het hoofd (staat) van het gehele personeel, zowel rijks- als provinciepersoneel, dat bij het provinciebestuur is tewerkgesteld. Hij leidt de werkzaamheden van de diensten, overeenkomstig de richtlijnen van de gouverneur voor het rijkspersoneel en van de bestendige deputatie voor het provinciepersoneel" (artikel 7 dat artikel 120, vijfde lid, van de provinciewet vervangt). Er blijkt echter een bepaalde dubbelzinnigheid te bestaan daar artikel 10, 1°, dat artikel 126, tweede lid, van de provinciewet vervangt bepaalt : "De gouverneur heeft de leiding en het toezicht over de werkzaamheden van het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement. De griffier leidt de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur onder het gezag van de gouverneur". Men moet de parlementaire voorbereiding ter hand nemen om te begrijpen dat het in de laatste woorden van die bepaling bedoelde "gezag van de gouverneur", door de gouverneur zou worden uitgeoefend in zijn hoedanigheid van voorzitter van de bestendige deputatie die de collegiale wil van dit orgaan te kennen geeft (verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken, verslag van de Commissie van de Senaat, 767-2, blz. 6).

4° Het door de heer BOCK voorgestelde amendement (767 (1984-1985) - nr 4) op artikel 10, 1°, van de tekst, aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat, schijnt ertoe te strekken om de bevoegdheden van de griffier nog te versterken door hem, wat betreft de leiding van de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur, te onttrekken aan het gezag van de gouverneur en door hem er uitdrukkelijk mede te belasten de werkzaamheden van het personeel bij het provinciaal bestuur te leiden onder het gezag van de gouverneur. Voor de leiding van de werkzaamheden van het personeel van het provinciaal bestuur, zou hij krachtens artikel 7 van de tekst, aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat, de richtlijnen van de bestendige deputatie moeten blijven volgen.

De aldus voorgestelde tekst lijkt een doublure te vormen met artikel 7 van de tekst van de Commissie, waarvan hij echter niet alle bepalingen overneemt.

De bepaling die vervat is in het amendement van de heer BOCK betreft de provinciegriffier. Zij zou niet op haar plaats zijn in artikel 126 van de provinciewet, dat in de titel IX staat, welke als opschrift heeft "De gouverneur". Zij zou in de titel VIII "De provinciegriffier" moeten staan.

5° Over het geheel gezien kan worden aangenomen dat het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp en het ontwerp dat goedgekeurd is door de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden gelijkelijk consistent zijn, al houdt het eerste stilzwijgend een opheffing in die beter veruitdrukkelijk zou worden, en al geeft de tekst van het tweede een dubbelzinnigheid te zien die alleen aan de hand van de parlementaire voorbereiding kan worden opgeheven.

De keuze tussen de twee opvattingen over de taak van de provinciegriffier is een zaak van politieke beoordeling die buiten de bevoegdheid van de Raad van State ligt.

6° De vraag wat er bij eventuele aanneming van de regeringsamendementen met de in dienst zijnde griffiers zou gebeuren, is aan de orde gekomen tijdens de parlementaire voorbereiding. Een lid van de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken heeft de vraag gesteld naar de noodzaak van een overgangsbepaling (verslag, blz. 14). Er werd daartoe een amendement ingediend (blz. 21) dat werd verworpen nadat de Minister het volgende had verklaard :

"Vanzelfsprekend blijven de huidige griffiers hun functie uitoefenen, maar zij nemen hun plaats in de nieuwe structuur van de provincie in. Als beginsel geldt dat een wet niet terugwerkt (Burgerlijk Wetboek, artikel 2) Vandaar dat elke rechtstoestand die verworven werd of tot stand gekomen is onder de oude wet, niet kan worden aangevochten. Bijgevolg kan de toestand van de griffiers die benoemd zijn met toepassing van de bestaande provinciewet (dat is : door de Koning benoemd zijn), niet in het gedrang komen".

Nu dat amendement is verworpen en gelet op hetgeen door de Minister is verklaard, lijkt een overgangsbepaling niet volstrekt noodzakelijk om de griffiers die in dienst zijn bij de inwerkingtreding van de wet, in dienst te houden. Die griffiers zullen dan wel provinciale ambtenaren worden en de nieuwe griffiers functies uitoefenen zoals die in de wet zijn bepaald.

B. De arrondissementscommissarissen.

1° Het door de Regering bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediende ontwerp liet het statuut van de arrondissementscommissarissen onaangeroerd.

2° De door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen tekst wijzigt artikel 132 van de provinciewet. Dat artikel zegt dat er een arrondissementscommissaris is wiens bevoegdheden beperkt zijn tot de gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. In feite is het allang zo dat sommige commissarissen met verscheidene arrondissementen zijn belast zonder dat deze echter gefuseerd werden (1).

.../...

De tekst die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 13) en door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat is aangenomen bekrachtigt die praktijk, maar beperkt de bevoegdheid van de arrondissementscommissarissen niet meer volgens het bevolkingscijfer van de gemeenten.

3° Krachtens artikel 133 van de provinciewet, zijn "de arrondissementscommissarissen, onder leiding van de gouverneur en van de bestendige deputatie, inzonderheid belast met ... de uitvoering van de besluiten van de provincieraad of de bestendige deputatie".

De tekst die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers is aangenomen, ontnemt de bestendige deputatie haar leidinggevende bevoegdheid ten aanzien van de arrondissementscommissarissen; de laatstgenoemden ontnemt hij de taak om over het bestuur van de gemeenten van hun ambtsgebied toezicht te houden en om te zorgen voor de uitvoering van de besluiten van de provincieraad of van de bestendige deputatie. In tegenstelling tot de provinciegriffie die een zuiver provinciaal ambtenaar wordt, wordt de arrondissementscommissaris nu uitsluitend een rijksambtenaar.

De tekst die door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat is aangenomen (artikel 12, 1°, herstelt de leidinggevende bevoegdheid van de bestendige deputatie ten aanzien van de arrondissementscommissarissen en de opdracht van deze laatsten om voor de uitvoering van de besluiten van de provincieraad of de bestendige deputatie te zorgen.

4° Een aantal andere door de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden overgenomen bepalingen uit het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp brengen in de bevoegdheden van de arrondissementscommissaris enkele minder belangrijke wijzigingen aan.

Op te merken valt echter dat de twee teksten onderling verschillen ten aanzien van de delegaties die aan de arrondissementscommissaris kunnen worden verleend. Volgens de tekst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artikel 20 dat in de wet een artikel 139bis invoegt) kunnen die delegaties

door de gouverneur worden gegeven. In de tekst van de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden (artikel 18) kunnen zij evenzeer door de bestendige deputatie worden verleend. Het verschil heeft duidelijk te maken met de kijk van de twee vergaderingen op de taak van de arrondissementscommissaris.

De wet zou een grens moeten stellen aan de voor de gouverneur en de bestendige deputatie opengestelde mogelijkheid om aan de arrondissementscommissarissen bevoegdheden over te dragen. Het zou bijvoorbeeld niet goed denkbaar zijn dat de bestendige deputatie aan een arrondissementscommissaris haar rechtsprekende bevoegdheden zou overdragen.

5° In verband met de verschillende kijk die de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden op de taak van de arrondissementscommissaris hebben, kan de Raad van State alleen maar constateren dat de beslissing ook hier, zoals voor de opdracht van de provinciegriffier, uitsluitend de wetgever ter beoordeling staat.

C.- Andere opmerkingen.

1° Artikel 7 van de door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat aangenomen tekst bepaalt onder meer dat "de provinciegriffier aan het hoofd staat van het gehele personeel, zowel rijks- als provinciepersoneel, dat bij het provinciebestuur is tewerkgesteld". De term "provinciebestuur" is niet dienstig ter aanduiding van een opdracht

.../...

die tegelijk is verleend aan rijksambtenaren en aan provincieambtenaren; in artikel 1 van dezelfde tekst dient hij immers ter aanduiding van de eigenlijke provincieambtenaren wier benoeming in beginsel tot de bevoegdheid van de provincieraad behoort.

2° Artikel 6, 1°, van de tekst aangenomen door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat, is identiek met artikel 8, 1°, van de tekst aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Van het door de Regering bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediende ontwerp (artikel 2, 1°) verschilt het hierdoor dat de onderzoeksbevoegdheid van de bestendige deputatie niet meer slaat op alle zaken die aan de Raad of aan haarzelf worden onderworpen (1), maar beperkt zal zijn tot de zaken van provinciaal belang.

Bijgevolg herstelt artikel 8 van de door de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat aangenomen tekst de onderzoeksbevoegdheid van de gouverneur voor de andere zaken dan die waarvan het onderzoek is opgedragen aan de bestendige deputatie.

De toepassing van die bepalingen, namelijk de nieuwe artikelen 106, vierde lid, en 122 van de provinciewet, samengelezen met het nieuwe artikel 104, eerste lid, zou in de praktijk moeilijkheden kunnen doen ontstaan wanneer de gouverneur die een zaak onderzocht heeft welke niet van provinciaal belang is, niet aanwezig zal zijn op de vergadering van de bestendige deputatie.

.../...

(1) De tekst was op dat welbepaalde punt eerder impliciet maar werd in het advies van de Raad van State toch aanvaard.

Hoewel dit bezwaar (1) niet te verwaarlozen is, kan het toch verholpen worden. De wet verbiedt de gouverneur niet de zaak op te schorten totdat een einde is gekomen aan zijn verhindering, om ze aan de bestendige deputatie voor te leggen. Zij verhindert niet dat een dossier dat is samengesteld onder de verantwoordelijkheid van de gouverneur of van wie hem vervangt als gouverneur, maar niet als voorzittend lid van de bestendige deputatie, door die bestendige deputatie in afwezigheid van de gouverneur wordt behandeld. Aan de bestendige deputatie die ruimer geïnformeerd zou willen zijn, verbiedt de wet niet, te dien einde van de dienstdoende gouverneur of van de door hem aangewezen ambtenaar schriftelijke of mondelinge uitleg te vorderen, ook al zou zij naderhand beslissen in afwezigheid van de ondervraagde, indien zij het geheim van haar besprekingen wenst te vrijwaren.

Het bezwaar zou ernstiger kunnen zijn in geval van langdurige verhindering van de gouverneur. Het onderzoek van de aan de bestendige deputatie voorgelegde zaken van algemeen belang dat niet voor onbepaalde tijd kan worden uitgesteld, zou geschieden zonder dat de gouverneur in de bestendige deputatie vertegenwoordigd zou zijn. Het komt de Regering en de Wetgevende Kamers toe uit te maken of dit een beletsel vormt om het ontwerp als zodanig aan te nemen, rekening houdend met de wijze waarop de bestendige deputaties zich al anderhalve eeuw van hun opdrachten van algemeen belang kwijten, en in voorkomend geval, hetzij in het ontwerp, hetzij later volgens wat de praktijk zal uitwijzen, te bepalen dat de gouverneur in geval van langdurige verhindering zal worden vervangen door een ambtenaar die met alle aan dat ambt verbonden bevoegdheden zou zijn bekleed.

.../...

(1) Dit bezwaar bestond niet in de tekst van het ontwerp, dat door de Regering werd ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Daarin werd de bestendige deputatie met het onderzoek van alle zaken belast.

De Raad van State kan alleen maar constateren dat de Regering, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat duidelijk positie hebben gekozen ten aanzien van artikel 104, eerste lid, nieuw. In het verslag van de genoemde Commissie staat immers te lezen : "Het grondbeginsel luidt dat wanneer er een college bestaat, in de plaatsvervangende van de voorzitter van dat college moet worden voorzien door een van zijn leden" (blz. 29). Deze verklaring, die van de Minister uitgaat, heeft de Commissie ertoe bewogen een amendement te verwerpen dat ertoe strekte de eerste volzin van artikel 104, eerste lid, als volgt te stellen : "De bestendige deputatie wordt voorgezeten door de gouverneur of degene die hem in zijn ambt vervangt" (1).

De Raad van State heeft in de korte termijn die hem was toegemeten niet kunnen nagaan welke terugslag artikel 104, eerste lid, nieuw, van de provinciewet en de overige ontworpen wijzigingen van het statuut van de gouverneur zouden hebben op het koninklijk besluit van 15 december 1820 "portant instructions aux gouverneurs de province".

(1) Daaruit blijkt dat verhindering van de gouverneur als bedoeld in artikel 104, eerste lid, nieuw, in een ruimere zin moet worden verstaan dan in de thans geldende bepaling, die met het voorschrift dat degene die de gouverneur vervangt de bestendige deputatie voorziet, onder "verhindering" alleen de toevallige verhindering verstaat.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

A. VANWELKENHUYZEN,
P. FINCOEUR,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, auditeur général adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit
président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, adjunct-auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.