

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

18 FÉVRIER 1997

Proposition de loi modifiant la loi provinciale

AMENDEMENTS
déposés après l'approbation
du rapport (Doc. 1-236/16)

N° 145 DE M. FORET ET MME CORNET
d'ELZIUS

Dans l'ensemble de la loi provinciale remplacer les mots «députation permanente» par les mots «députation provinciale» et les mots «députés permanents» par les mots «députés provinciaux».

Justification

L'appellation «députation permanente» n'est pas assez explicite pour une grande majorité de la population. Les termes «députation provinciale» permettent, par contre, une meilleure identification au niveau de pouvoir concerné.

Le changement de terminologie s'explique aussi par l'introduction d'un article 100*bis* qui énonce le principe de la responsabilité de la députation permanente devant le Conseil.

Voir:

Documents du Sénat:

1-236 - 1995/1996:

N° 1: Proposition de loi de MM. Pinoie, Daras, Mmes Thijs, Cornet d'Elzies, M. Mouton, Mme Leduc, MM. Hostekint et Nothomb.

N°s 2 à 6: Amendements.

N° 7: Articles adoptés en première lecture par la commission.

N° 8: Avis du Conseil d'État.

1-236 - 1996/1997:

N°s 9 à 15: Amendements.

N° 16: Rapport.

N° 17: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

18 FEBRUARI 1997

Wetsvoorstel tot wijziging van de provinciewet

AMENDEMENTEN
ingediend na de goedkeuring
van het verslag (Gedr. St. 1-236/16)

Nr. 145 VAN DE HEER FORET EN MEVROUW
CORNET d'ELZIUS

In de gehele provinciewet de woorden «bestendige deputatie» telkens vervangen door de woorden «provinciale deputatie» en de woorden «leden van de bestendige deputatie» door de woorden «leden van de provinciale deputatie».

Verantwoording

Het begrip «bestendige deputatie» is voor een groot deel van de bevolking vrij wazig. Daar staat tegenover dat de woorden «provinciale deputatie» beter uitwijzen om welk gezagsniveau het gaat.

Deze nieuwe terminologie is ook ingegeven door de invoering van een artikel 100*bis* dat als beginsel stelt dat de bestendige deputatie verantwoordelijk is tegenover de Raad. Dit beginsel

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-236 - 1995/1996:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heren Pinoie, Daras, de dames Thijs, Cornet d'Elzies, de heer Mouton, mevrouw Leduc, de heren Hostekint en Nothomb.

Nrs. 2 tot 6: Amendementen.

Nr. 7: Artikelen in eerste lezing aangenomen door de commissie.

Nr. 8: Advies van de Raad van State.

1-236 - 1996/1997:

Nrs. 9 tot 15: Amendementen.

Nr. 16: Verslag.

Nr. 17: Tekst aangenomen door de commissie.

Ce principe doit être mis en œuvre par l'introduction du système de la motion de méfiance constructive. Il est donc mis fin à la permanence de la députation.

Le 5 mars 1996, le Conseil provincial du Hainaut a d'ailleurs adopté à l'unanimité une recommandation dans ce sens: cette assemblée estime que le terme «députation provinciale» doit remplacer le terme «députation permanente».

N^o 146 DE M. FORET ET MME CORNET d'ELZIUS

Art. 2bis (nouveau)

Insérer un article 2bis (nouveau) rédigé comme suit :

«Art. 2bis. — À l'article 1bis de la même loi, modifié par la loi du 19 octobre 1921, sont apportées les modifications suivantes :

1^o à l'alinéa 1^{er}, les chiffres 47, 56, 65, 75 et 84 sont remplacés par les chiffres 30, 36, 41, 48 et 54;

2^o à l'alinéa 2, le chiffre 80 est remplacé par le chiffre 51.»

Justification

Il est totalement injustifié que les conseils provinciaux soient composés par un nombre de membres supérieur à celui prévu au niveau du pouvoir fédéral ou des entités fédérées. Le Sénat fonctionne avec un effectif de 71 membres depuis le début de la présente législature. Le Conseil régional wallon et le Conseil régional de Bruxelles-Capitale comptent chacun 75 membres.

Un minimum de 30 conseillers semble toutefois indispensable pour permettre une véritable représentation proportionnelle de toutes les tendances politiques.

En conséquence, nous proposons une diminution du nombre de conseillers provinciaux, en respectant les proportions de la loi en vigueur.

Il est évident qu'une telle réforme entraîne la nécessité de revaloriser l'indemnisation des conseillers provinciaux. Celle-ci compensera le surplus d'activités qui leur sera immanquablement imposé.

N^o 147 DE M. FORET ET MME CORNET d'ELZIUS

Art. 28bis (nouveau)

Insérer un article 28bis (nouveau) rédigé comme suit :

«Art. 28bis. — Un article 100bis, rédigé comme suit, est inséré dans la même loi :

«Art. 100bis. — La députation permanente est responsable devant le conseil.

La députation provinciale est démise si le conseil provincial adopte à la majorité absolue de ses

moet praktische toepassing krijgen door de invoering van de constructieve motie van wantrouwen. De «bestendigheid» van de deputatie bestaat dus niet meer.

Op 5 maart 1996 heeft de provincieraad van Henegouwen trouwens eenparig een motie in die zin aangenomen: volgens die assemblée behoort het begrip «bestendige deputatie» plaats te ruimen voor het begrip «provinciale deputatie».

Nr. 146 VAN DE HEER FORET EN MEVROUW CORNET d'ELZIUS

Art. 2bis (nieuw)

Een artikel 2bis (nieuw) invoegen, luidende :

«Art. 2bis. — In artikel 1bis van dezelfde wet, gewijzigd door de wet van 19 oktober 1921, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o in het eerste lid worden de cijfers 47, 56, 65, 75 en 84 vervangen door de cijfers 30, 36, 41, 48 en 54;

2^o in het tweede lid wordt het cijfer 80 vervangen door het cijfer 51.»

Verantwoording

Het valt niet te verantwoorden dat provincieraden meer leden tellen dan de instellingen van de federale overheid of die van de deelgebieden. Sedert het begin van deze zittingsperiode werkt de Senaat met 71 leden. De Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad tellen elk 75 leden.

Om tot een volwaardige evenredige vertegenwoordiging van alle politieke gezindten te komen, zijn er evenwel ten minste 30 raadsleden nodig.

Wij stellen bijgevolg voor het aantal leden van de provincieraad te verminderen volgens de verhoudingen waarin de geldende wet voorziet.

Een dergelijke hervorming maakt het uiteraard noodzakelijk de vergoeding van de leden van de provincieraad te verhogen als compensatie voor de extra activiteiten die in de toekomst onvermijdelijk van hen verwacht worden.

Nr. 147 VAN DE HEER FORET EN MEVROUW CORNET d'ELZIUS

Art. 28bis (nieuw)

Een artikel 28bis (nieuw) invoegen, luidende :

«Art. 28bis. — In dezelfde wet wordt een artikel 100bis ingevoegd, luidende :

«Art. 100bis. — De bestendige deputatie is verantwoordelijk tegenover de raad.

De provinciale deputatie wordt afgezet als de provincieraad bij volstreekte meerderheid van zijn

membres une motion de méfiance dans laquelle il désigne simultanément six membres composant une nouvelle députation.

La motion de méfiance constructive ne peut être votée qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion. Pour ce faire, le conseil provincial constate le dépôt de la motion de méfiance constructive et convoque le conseil provincial le premier jour ouvrable après l'écoulement du délai de quarante-huit heures.

L'adoption de la motion emporte la démission de la députation permanente contestée, ainsi que l'installation des membres de la nouvelle députation permanente.»

Justification

Tout régime démocratique se distingue notamment par la primauté reconnue à trois principes fondamentaux : il s'agit de la subsidiarité, de la légitimité et de la séparation des pouvoirs.

En vertu du principe de subsidiarité, il convient que le pouvoir s'exerce le plus près possible des citoyens, étant entendu que les institutions plus éloignées d'eux n'interviendront que si, et dans la mesure où leur action ne peut être assurée adéquatement par les autorités de proximité.

Ce mode d'organisation des pouvoirs publics appelle au maintien et au renforcement des compétences respectives de chacun des niveaux de pouvoir ainsi délimités.

À cet égard, le rôle de la province apparaît primordial. Elle constitue le niveau de pouvoir intermédiaire entre la commune et la région ou l'État fédéral. Mais encore faut-il qu'elle retrouve la légitimité et la transparence dont l'application de la loi, voire, dans une certaine mesure, la loi elle-même, l'ont peu à peu privée.

Tel est l'objet du présent amendement adopté en première lecture par la commission. Par une modification substantielle du fonctionnement des institutions provinciales, elle entend restituer à celles-ci les caractéristiques mais aussi les missions démocratiques qui sont les leurs.

L'article 33 de la Constitution énonce le principe de légitimité démocratique: tout pouvoir trouve sa source dans la Nation. Aussi longtemps que la démocratie directe n'aura pas été instituée en Belgique par l'instauration du référendum, la délégation de pouvoir que consent la Nation adopte la forme de l'élection, en l'occurrence celle des conseillers provinciaux. Ces derniers, à leur tour, désignent en leur sein les membres de l'exécutif provincial.

Il s'agit en somme d'une délégation en cascade, le détenteur premier et dernier de la souveraineté demeurant le corps électoral.

Le principe de la séparation des pouvoirs trouve à la fois son origine et son application dans cette délégation: le conseil provincial, assemblée qui se prononce sur toutes les affaires d'intérêt provincial, désigne l'exécutif qui délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province.

Dans un régime démocratique, la séparation des pouvoirs ne se conçoit pas sans la responsabilité et donc le contrôle de ces mêmes pouvoirs. Quiconque a été désigné pour exercer une fonction au service de la collectivité et des citoyens doit rendre des comptes à ceux au nom desquels et pour lesquels il remplit son mandat.

leden een motie van wantrouwen aanneemt, waarin hij tegelijkertijd zes leden aanwijst die een nieuwe deputatie samenstellen.

Over de constructieve motie van wantrouwen kan pas worden gestemd na een termijn van achtenveertig uren na de indiening van de motie. Daartoe stelt de provincieraad vast dat de constructieve motie van wantrouwen is ingediend en roept hij de provincieraad bijeen op de eerste werkdag volgend op het verstrijken van de termijn van 48 uren.

Aanneming van de motie leidt tot het ontslag van de omstreden bestendige deputatie, alsmede tot de installatie van de leden van de nieuwe bestendige deputatie.»

Verantwoording

Elk democratisch bestel onderscheidt zich onder meer door het prioritaire belang dat het hecht aan drie fundamentele beginselen: de subsidiariteit, de legitimiteit en de scheiding der machten.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden de bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burgers uitgeoefend: de instellingen die verder van hen af staan, treden alleen maar op wanneer en voor zover hun activiteit niet op passende wijze door het meest nabije bevoegdheidsniveau kan worden uitgeoefend.

Die manier om de overheid te organiseren vergt het behoud en de versterking van de respectieve bevoegdheden van alle aldus afgebakende bevoegdheidsniveaus.

In dat verband lijkt de rol van de provincie van primordiaal belang. De provincie vormt het bevoegdheidsniveau tussen de gemeente en het gewest of de federale Staat. Maar dan moeten aan de provincie wel de legitimiteit en de doorzichtigheid worden teruggegeven die haar door de toepassing van de wet en zelfs, in zekere mate, door de wet zelf beetje bij beetje werden ontnomen.

Dat is het doel van dit amendement dat door de commissie in eerste lezing werd aangenomen. Het wil de provinciale instellingen, via een substantiële wijziging van de werking ervan, hun specificiteit maar ook de hun toekomstige democratische taken teruggeven.

Artikel 33 van de Grondwet omschrijft het principe van de democratische legitimiteit: alle machten gaan uit van de Natie. Zolang er in België, via de instelling van het referendum, geen directe democratie bestaat, wordt de bevoegdheidsdelegatie waarmee de Natie instemt vertaald in verkiezingen, *in casu* die van de provincieraadsleden. Laatstgenoemden wijzen op hun beurt uit hun midden de leden van de provinciale uitvoerende macht aan.

Het betreft in feite een trapsgewijze delegatie: het kiezerskorps blijft in eerste en laatste instantie de soevereiniteit behouden.

Het beginsel van de scheiding der machten vindt zijn oorsprong en toepassing in die delegatie: de provincieraad, die zich over alle zaken van provinciaal belang uitspreekt, wijst het uitvoerend orgaan aan dat beraadslaagt en besluit over alles wat het dagelijks bestuur van de provincie betreft.

In een democratisch bestel is de scheiding der machten niet denkbaar zonder de aansprakelijkheid van en bijgevolg de controle op diezelfde machten. Al wie is aangewezen om een ambt ten dienste van de gemeenschap en de burgers uit te oefenen moet rekenschap afleggen aan hen namens wie en voor wie hij zijn mandaat vervult.

L'exécutif provincial existe par l'élection à laquelle a procédé le conseil. Celui-ci tire sa légitimité du mandat qui lui a été conféré par les électeurs. Il est donc inacceptable que l'exécutif provincial n'engage pas la responsabilité politique de sa gestion devant le corps électoral, fût-ce de façon médiate.

Or, la députation permanente jouit à ce jour du privilège exorbitant de l'inamovibilité. Ceci est d'autant moins tolérable que, comme les autorités communales, les institutions provinciales sont désormais désignées pour la durée la plus longue que connaisse notre système politique: six ans. Hormis les cas de démission de ses membres, une députation permanente reste maîtresse du pouvoir provincial pendant six ans, quoi qu'il advienne par ailleurs.

Outre l'objection de principe exposée ci-avant et qui relève de l'essence même de la démocratie, il faut souligner combien la situation actuelle peut nuire aux intérêts de la province et, finalement, à ceux des citoyens. Que l'on songe seulement aux désaccords qui peuvent survenir entre les membres d'une majorité au conseil provincial, ou entre les membres d'une députation permanente. En pareilles circonstances, l'impossibilité de démettre l'exécutif provincial mène à la paralysie totale de la province.

C'est le même souci d'efficacité qui incite à préconiser, à l'échelon provincial, le mécanisme dit de la motion de méfiance constructive. Le danger est aujourd'hui que les provinces deviennent ingérables à cause de la permanence de leur exécutif. Il faut éviter d'aboutir à un résultat identique du fait d'instabilités gouvernementales chroniques. Tels sont les motifs pour lesquels il est proposé de s'inspirer des mécanismes en vigueur aux niveaux fédéral, communautaire et régional, en application desquels le renversement de l'exécutif par l'assemblée présuppose que celle-ci ait présenté au préalable une majorité de remplacement.

Les modifications envisagées par le présent amendement répondent à une préoccupation élémentaire dans une perspective de résorption du déficit démocratique. Elles visent à rendre les différentes institutions provinciales, premières des autorités décentralisées, plus légitimes, plus transparentes et, en fin de compte, plus efficaces.

Elles tendent aussi, et ce n'est pas moins important, à rappeler que tous les mandataires publics sont responsables et débiteurs de comptes à l'égard de la population qui les a élus.

Michel FORET.
Christine CORNET d'ELZIUS.

Het provinciaal uitvoerend orgaan komt tot stand nadat het door de raad is verkozen. Die raad put zijn legitimiteit uit het mandaat dat hem door de kiezers werd toevertrouwd. Het is dus onaanvaardbaar dat het provinciaal uitvoerend orgaan — al was het maar indirect — geen politieke verantwoording aan het kiezerskorps zou moeten afleggen.

De bestendige deputatie geniet thans het buitensporige voorrecht onafzetbaar te zijn. Dat is des te minder aanvaardbaar daar de provinciale, net als de gemeentelijke overheid voortaan worden verkozen voor de langste termijn die in ons politieke bestel bekend is, namelijk voor zes jaar. Tenzij een van haar leden ontslag neemt, blijft de bestendige deputatie op provinciaal vlak voor zes jaar aan de macht, wat er verder ook moegebeuren.

Nog afgezien van voormeld principieel bezwaar, dat te maken heeft met het wezen zelf van de democratie, dient erop te worden gewezen hoezeer de huidige toestand de belangen van de provincie en, uiteindelijk, van de burgers kan schaden. Denken we alleen nog maar aan de meningsverschillen die kunnen rijzen tussen de leden van een meerderheid in de provincieraad of tussen de leden van een bestendige deputatie. In dat geval leidt de onmogelijkheid om het provinciaal uitvoerend orgaan weg te sturen tot de complete verlamming van de provincie.

Datzelfde streven naar efficiëntie brengt ons ertoe op provinciaal niveau te voorzien in het zogenaamde mechanisme van de constructieve motie van wantrouwen. Doordat hun uitvoerend orgaan een permanent karakter heeft, dreigen de provincies thans onbestuurbaar te worden. We moeten ervoor zorgen dat we niet tot hetzelfde resultaat komen als datgene wat voortkomt uit de chronische onstabieleit van de federale regering. Dat zijn de redenen waarom wordt voorgesteld zich te inspireren op de regels die gelden op het federale, gewest- en gemeenschapsniveau met toepassing waarvan de assemblee de regering alleen kan doen vallen als zij vooraf een vervangingsmeerderheid heeft voorgesteld.

De door dit amendement overwogen wijzigingen doen recht aan een elementair streven om het democratisch tekort weg te werken. Zij zijn erop gericht de diverse provinciale instellingen, als eerste gedecentraliseerde beleidsinstanties, legitiemer, doorzichtiger en uiteindelijk efficiënter te maken.

Zij strekken er ook toe — en dat is niet minder belangrijk — in herinnering te brengen dat alle openbare ambtsdragers hun verantwoordelijkheid moeten nemen tegenover en rekenschap moeten afleggen aan de bevolking die hen heeft verkozen.