

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 mei 2001

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 28 van de Grondwet
betreffende het petitierecht door er het
College van de federale ombudsmannen
in op te nemen**

(Voorstel van de heren Olivier Chastel
en Vincent Decroly)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 mai 2001

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 28 de la Constitution
relatif au droit de pétition en vue d'y
inscrire le Collège des médiateurs fédéraux**

(Proposition de MM. Olivier Chastel
et Vincent Decroly)

SAMENVATTING

Als onafhankelijke instelling die ten dienste van de burger staat en gebruik kan maken van efficiënte onderzoeksmiddelen, heeft het College van de federale ombudsmannen een eigen plaats in ons grondwettelijk bestel zoals dat trouwens het geval is met de tegenhangers ervan in een aantal andere landen van de Europese Unie waar een ombudsman bestaat.

Het College van de federale ombudsmannen werd evenwel ingesteld bij de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen en niet door de Grondwet zelf. Dit voorstel wil dat alsnog veranderen want het vertolkt de bezorgdheid van de grondwetgever om het in de arm nemen van de parlementaire ombudsman en het verstrekken van de daartoe vereiste waarborgen tot een grondrecht te verheffen. Daarbij zou de wetgever tot taak hebben die grondwettelijke factoren te verduidelijken en met name de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van het College te omschrijven.

RÉSUMÉ

Institution indépendante au service du citoyen et pouvant recourir à des moyens d'investigation efficaces, le Collège des médiateurs fédéraux a sa place dans notre système constitutionnel comme son pendant l'a d'ailleurs dans les autres pays de l'Union européenne où existe un ombudsman. Le Collège des médiateurs fédéraux a toutefois été créé par la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, à défaut de l'être en vertu de la Constitution elle-même. La présente proposition vise à rencontrer cette dernière préoccupation en traduisant le souci du Constituant de consacrer en tant que droit fondamental la saisine de l'ombudsman parlementaire et les garanties qui doivent l'entourer, laissant au législateur le soin de préciser ces données constitutionnelles et plus particulièrement de définir la composition, la compétence et le fonctionnement du Collège.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Waarom een grondwettelijke status verlenen aan het College van de federale ombudsmannen?

Als onafhankelijke instelling die ten dienste staat van de burger en gebruik kan maken van efficiënte onderzoeksmiddelen, heeft het College van de federale ombudsmannen een eigen plaats in ons grondwettelijk bestel ⁽¹⁾. Het College van de federale ombudsmannen werd evenwel opgericht bij de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, maar niet door de Grondwet zelf ⁽²⁾. Om diverse redenen lijkt een wijziging van artikel 28 van de Grondwet wenselijk.

Algemene beginselen van grondwettelijk recht

Het lijkt in dat verband wenselijk dat de parlementaire ombudsman in de Grondwet zelf in plaats van in een gewone wet wordt erkend. Het grondwettelijk bestel huldigt immers de opvatting dat het aan de Grondwet toekomt de bakens uit te zetten die het risico van machtsmisbruik kunnen voorkomen. Die Grondwet heeft, om het met de gevleugelde woorden van Montesquieu te zeggen, tot taak de «macht in toom te houden» («arrêter le pouvoir») door een aantal remmen in te bouwen en ze te integreren in een bijzondere regeringsvorm op grond van het principe van de scheiding der machten. Als orgaan van de wetgevende macht, die zowel verzoening met de administratie betracht als er een externe controle op uitoefent (uitvoerende macht), kan het instituut van de parlementaire ombudsman alleszins tot die remmen worden gerekend. Dank zij haar grondwettelijke fundering bezit ze een grotere stabiliteit ⁽³⁾.

Naast die beschouwing die is ingegeven door de algemene beginselen van het grondwettelijk recht, lijkt een grondwettelijke status voor het College van de federale ombudsmannen om de volgende redenen gerechtvaardigd:

⁽¹⁾ M. VERDUSSEN, «Le Médiateur parlementaire: Données comparatives» in *Le Médiateur*, Brussel, Bruylant, 1995, blz. 45.

⁽²⁾ P. LEWALLE, «Le médiateur et le juge administratif» in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 148.

⁽³⁾ M. VERDUSSEN, «Le Médiateur parlementaire», in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 20.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Pourquoi conférer un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux ?

Institution indépendante au service du citoyen et pouvant recourir à des moyens d'investigation efficaces, le Collège des médiateurs fédéraux a sa place dans notre système constitutionnel⁽¹⁾. Le Collège des médiateurs fédéraux a toutefois été créé par la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, à défaut de l'être en vertu de la Constitution elle-même⁽²⁾. Diverses raisons permettent de conclure à une modification de l'article 28 de la Constitution dans ce sens.

Principes généraux de droit constitutionnel

Il paraît à cet égard préférable que le médiateur parlementaire trouve une reconnaissance dans la Constitution elle-même, plutôt que dans une loi ordinaire. En effet, le constitutionnalisme procède précisément de l'idée que c'est à la Constitution qu'il revient de poser les bornes qui permettront d'éviter le risque d'un exercice abusif du pouvoir. C'est à elle qu'il incombe d'« arrêter le pouvoir », selon l'expression de Montesquieu, en instaurant un certain nombre de freins et en les insérant dans une forme particulière de gouvernement basée sur le principe de la séparation des pouvoirs. En tant qu'organe du pouvoir législatif actif tant dans la recherche de conciliation avec l'administration que dans le contrôle externe sur l'administration (pouvoir exécutif), l'institution du médiateur parlementaire fait assurément partie de ces freins. Son assise constitutionnelle lui confère une plus grande stabilité ⁽³⁾.

Outre cette réflexion inspirée par les principes généraux qui sous-tendent le droit constitutionnel, accorder un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux semble justifié pour les raisons suivantes:

⁽¹⁾ M. VERDUSSEN, « Le Médiateur parlementaire : Données comparatives », in *Le Médiateur*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 45.

⁽²⁾ P. LEWALLE, « Le médiateur et le juge administratif », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 148.

⁽³⁾ M. VERDUSSEN, « Le Médiateur parlementaire », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 20.

Formele reden

Als permanent orgaan heeft het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke status nodig die de duurzaamheid ervan waarborgt en het tegen willekeur beschermt. Die grondwettelijke erkenning zou immers beletten dat een gewone wet de essentie van dat College aantast of het zelfs opheft.

Institutionele reden - Een instelling «sui generis»

Overal ter wereld en in Europa heeft de parlementaire ombudsman de status verworven van een instituut dat zijn plaats heeft naast andere hoge Colleges zoals de Raad van State en het Rekenhof⁽⁴⁾. De parlementaire ombudsman is aldus een van de instellingen van de rechtsstaat geworden in de hoedanigheid van staatsorgaan zonder rechtsbevoegdheid dat volkomen zelfstandig en autonoom administratieve controle uitoefent.

Opportuniteitsreden

Net als in de andere landen waar de instelling van parlementaire ombudsman «op zijn Scandinavisch» werd gecreëerd, heeft dat hoge College tot taak de klachten en bemiddelingsverzoeken te behandelen met betrekking tot de werking en de handelingen van de federale besturen, de Kamer van volksvertegenwoordigers attent te maken op de structurele of wetgevende malfuncties die het op het spoor komt en oplossingen voor die malfuncties voor te stellen of er zelfs aan te bevelen.

Het is echter geen instelling met rechtsbevoegdheid. Het College mag onderzoeken verrichten en aanbevelingen doen maar geen beslissingen nemen. Meer dan zulks wellicht voor enige andere instelling geldt, is de doeltreffendheid ervan rechtstreeks afhankelijk van zijn geloofwaardigheid en overredingskracht. Het is dan ook van belang aan deze *invloedmagistratuur* (om de woorden van André MOLITOR te gebruiken), die overigens een essentieel werktuig voor de administratieve hernieuwing en verfijning van de rechtsstaat is, een grondwettelijke basis te geven die haar moet helpen meer aanzien te krijgen bij de administratieve overheid ten behoeve waarvan zij haar taak inzake bemiddeling en klachtenbehandeling vervult.

⁽⁴⁾ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25313, nr. 3

Raison formelle

Etant un organe permanent, le Collège des médiateurs fédéraux appelle un statut constitutionnel qui assure sa pérennité et le protège contre « le fait du Prince ». Cette reconnaissance constitutionnelle empêcherait en effet qu'une loi ordinaire ne porte atteinte à la substance du Collège des médiateurs fédéraux voire ne l'abolisse.

Raison institutionnelle - Une Institution « sui generis »

Partout dans le monde et en Europe, l'ombudsman parlementaire s'est positionné comme une institution ayant sa place à côté d'autres hauts Collèges, comme le Conseil d'État et la Cour des Comptes⁽⁴⁾. L'ombudsman parlementaire prend ainsi place parmi les institutions de l'État de droit. L'institution est un organe étatique non juridictionnel de contrôle administratif avec une indépendance et une autonomie totales.

Raison d'opportunité

Ce haut Collège a pour mission, comme dans les autres pays où l'institution de l'ombudsman parlementaire « à la scandinave » a été créée, de traiter les réclamations et les demandes de médiation concernant le fonctionnement et les actes des administrations fédérales, de répercuter auprès de la Chambre des représentants les dysfonctionnements structurels ou législatifs qu'il aurait ainsi découverts en proposant voire en recommandant des solutions à ces dysfonctionnements.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une institution juridictionnelle. Son pouvoir est un pouvoir d'enquête et de recommandation, non de décision. Plus que pour toute autre institution peut-être, son efficacité est dès lors directement fonction de sa crédibilité et de sa capacité de persuasion. D'où l'importance de lui reconnaître une base constitutionnelle qui aidera cette magistrature d'influence - pour reprendre les mots d'André MOLITOR -, par ailleurs outil essentiel dans le renouveau administratif et dans l'affinement de l'État de droit, à mieux asseoir son crédit auprès des autorités administratives à l'égard desquelles elle fait son travail de médiation et de gestion de plaintes.

⁽⁴⁾ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25313, n° 3.

In het ingewikkelde netwerk van de Europese instellingen bekleedt ook de Europese ombudsman een uiterst belangrijke plaats die in artikel 21 van het Verdrag van Rome wordt omschreven⁽⁵⁾.

Vergelijkende gegevens

Van de vijftien lidstaten van de Europese Unie beschikken er 12 over een nationale ombudsman. Alleen Duitsland, Italië en Luxemburg hebben er (nog) geen.

In het Verenigd Koninkrijk en Ierland, die geen geschreven Grondwet hebben, kan uiteraard evenmin sprake zijn van een grondwettelijke status voor de ombudsman. In Frankrijk wordt uitgerekend op dit ogenblik gedebatteerd over de grondwettelijke erkenning van de republikeinse ombudsman. In de overige acht landen, België uitgezonderd, hebben alle nationale ombudsmannen een grondwettelijke status.

Grondwettelijke erkenning van de controlebevoegdheid

De parlementaire ombudsman is niet alleen een bemiddelingsorgaan maar ook een orgaan dat de administratie controleert want het helpt het parlement bij de controle op de daden van de administratie door er geregeld te rapporteren over de disfuncties die bij die administratie worden geconstateerd⁽⁶⁾.

De regels die het bestaan van een controle op de uitvoerende macht waarborgen, hebben in de regel een grondwettelijke basis: de parlementaire vragen, de interpellaties (art. 100) en de parlementaire onderzoeken (art. 56). Dat is ook het geval met het Rekenhof, die andere «verwante» van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die haar helpt bij het uitoefenen van de financiële controle op de uitvoerende macht en een algemene bevoegdheid heeft in financiële en budgettaire aangelegenheden (net zoals het College van de federale ombudsmannen dat een algemene bevoegdheid bezit inzake controle op de administratieve werking van de federale administratieve overheden). Ook de Hoge Raad voor de Justitie, die de klachten met betrekking tot de rechterlijke macht behandelt, heeft een grondwettelijke basis (art. 151).

Dans le tissu complexe des institutions européennes, le médiateur européen occupe également une place essentielle exprimée par l'article 21 du Traité de Rome⁽⁵⁾.

Données comparatives

Parmi les quinze pays membres de l'Union européenne, 12 disposent d'un ombudsman au plan national. Seuls l'Allemagne, l'Italie et le Luxembourg n'en ont pas (encore).

Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ayant pas de Constitution écrite, la question du statut constitutionnel de l'ombudsman national de ces pays ne se pose pas. En France, la reconnaissance du Médiateur de la République dans la Constitution est précisément en discussion à l'heure actuelle. Dans les huit pays restants, les ombudsmans nationaux ont tous, à l'exception de la Belgique, un statut constitutionnel.

Reconnaissance constitutionnelle de la compétence de contrôle

L'ombudsman parlementaire est un organe de médiation. Il est aussi un organe de contrôle de l'administration. En effet, l'ombudsman assiste le Parlement dans sa fonction de contrôle de l'action administrative en lui faisant régulièrement rapport sur les dysfonctionnements constatés au sein de l'administration⁽⁶⁾.

Les mécanismes qui garantissent l'existence d'un contrôle sur l'Exécutif ont en règle une base constitutionnelle : les questions parlementaires, les interpellations (art. 100) et les enquêtes parlementaires (art. 56). Il en va de même de la Cour des Comptes (art. 180), l'autre collatéral de la Chambre des représentants qui assiste celle-ci dans sa mission de contrôle financier sur l'Exécutif et dispose en matière financière et budgétaire d'une compétence générale (à l'instar du Collège des médiateurs fédéraux qui dispose d'une compétence générale en matière de contrôle du fonctionnement administratif des autorités administratives fédérales). Le Conseil supérieur de la Justice, qui remplit une fonction de traitement des plaintes visant le pouvoir judiciaire, dispose lui aussi d'une base constitutionnelle (art. 151).

⁽⁵⁾ D. NAGANT DE DEUXCHAISNES, «Un médiateur pour l'Union européenne» in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 53.

⁽⁶⁾ R. ANDERSEN, «Conclusions générales» in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 274; zie ook art. 13 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen.

⁽⁵⁾ D. NAGANT DE DEUXCHAISNES, « Un médiateur pour l'Union européenne », in *Le Médiateur*, op. cit., p. 53.

⁽⁶⁾ R. ANDERSEN, « Conclusions générales » in *Le Médiateur*, op. cit., p. 274. ; voir aussi art. 13 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

Doordat het College van de federale ombudsmannen evenals het Rekenhof een verwante instelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers is die de assemblee helpt bij haar controle op de uitvoerende macht, is het dus uiterst belangrijk dat die instelling ook over een grondwettelijke basis kan beschikken.

Hoe kan aan het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke status worden verleend?

Men stelt voor het bestaan van het College van de federale ombudsmannen in te schrijven in Titel II van de Grondwet. De verklaring tot herziening van de Grondwet van mei 1999 verklaarde artikel 28 over het petitie-recht vatbaar voor herziening⁽⁷⁾. Welnu, de in hoofdstuk 2 van de nota van de formateur overwogen updating van dat artikel biedt ook de mogelijkheid het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke status te verlenen. Verzoekschriften en bemiddeling zijn immers altijd en per definitie innig verbonden geweest⁽⁸⁾.

In Nederland werd aldus het parallelisme tussen bemiddelingsrecht en petitie-recht vastgesteld⁽⁹⁾. Dezelfde band tussen verzoekschriften en bemiddeling bestaat ook op Europees niveau in het Verdrag van Amsterdam⁽¹⁰⁾. Ook in België zijn de bemiddeling en de verzoekschriften innig verbonden.⁽¹¹⁾ In verband met de parlementaire ombudsman is trouwens sprake van de toepassing van artikel 28 van de Grondwet⁽¹²⁾. De besprekingen over de invoering van het College de van

Du fait que le Collège des médiateurs fédéraux est, à l'instar de la Cour des comptes, une institution collatérale de la Chambre des représentants qui l'assiste dans l'exercice de sa mission de contrôle du pouvoir exécutif, il est donc essentiel que cette institution dispose elle aussi d'une assise constitutionnelle.

2. Comment conférer un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux?

Il est suggéré d'inscrire l'existence du Collège des médiateurs fédéraux dans le Titre II de la Constitution. La déclaration de révision de la Constitution de mai 1999 a déclaré l'article 28 relatif au droit de pétition ouvert à révision⁽⁷⁾. Or, l'actualisation de cet article envisagée au chapitre 2 de la note du formateur permet aussi d'octroyer un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux. En effet, pétition et médiation ont toujours été et sont par définition intimement liées⁽⁸⁾.

Le parallèle entre le droit à la médiation et le droit de pétition a ainsi été établi aux Pays-Bas⁽⁹⁾. Le même lien entre pétition et médiation existe aussi au niveau européen, dans le Traité d'Amsterdam⁽¹⁰⁾. En Belgique aussi, pétition et médiation sont intimement liées⁽¹¹⁾. En ce qui concerne l'ombudsman parlementaire, l'on parle d'ailleurs de la mise en œuvre de l'article 28 de la Constitution⁽¹²⁾. Les discussions au sujet de l'instauration du Collège des médiateurs fédéraux ont à cet égard

⁽⁷⁾ « Art. 28. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen. ».

⁽⁸⁾ R. ANDERSEN, « Conclusions générales » in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 273-274.

⁽⁹⁾ J. TIMMER en B. NIEMEIJER, « Burger, overheid en Nationale Ombudsman », 's Gravenhage, Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 1994, blz. 17.

⁽¹⁰⁾ Artikel 21 van het Verdrag van Rome regelt het Verzoekschrift en de Bemiddeling.

⁽¹¹⁾ M. UYTENDAELE en R. WITMEUR, « Le médiateur et le contrôle politique » in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 214-217.

⁽¹²⁾ « Corollaire du droit de pétition, le droit de recours au médiateur parlementaire participe au mécanisme de garantie des libertés publiques (...). Il s'agit d'un droit subjectif fondamental », T. STIEVENARD, « Le médiateur dans les Communautés et les Régions » in *Le Médiateur*, op. cit., blz. 91 : « Le projet opte pour une désignation par le Parlement. Faisant suite au droit constitutionnel de pétition, ce choix est évident ». Stuk Kamer nr. 1436/1-1993/1994, blz. 3 : « Ook al werd het recht om een klacht te formuleren tegen onrechtmatig of onbehoorlijk bestuur niet formeel opgenomen in de Grondwet, toch bestempelt de Afdeling Wetgeving van de Raad van State dit recht reeds als een grondrecht », J. DELTOUR en R. JANSOONE, « De federale ombudsmannen. Een analyse van de wet na twee jaar ombudspraktijk » in *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1997, blz. 154 ; in zijn ana-

⁽⁷⁾ « Art. 28. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. ».

⁽⁸⁾ R. ANDERSEN, « Conclusions générales » in *Le Médiateur*, op. cit., pp. 273-274.

⁽⁹⁾ J. TIMMER en B. NIEMEIJER, « Burger, overheid en Nationale Ombudsman », 's Gravenhage, Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 1994, p. 17.

⁽¹⁰⁾ L'article 21 du Traité de Rome règle la Pétition et la Médiation.

⁽¹¹⁾ M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, « Le médiateur et le contrôle politique » in *Le Médiateur*, op. cit., pp. 214-217.

⁽¹²⁾ « Corollaire du droit de pétition, le droit de recours au médiateur parlementaire participe au mécanisme de garantie des libertés publiques. (...) Il s'agit d'un droit subjectif fondamental », T. STIEVENARD, « Le médiateur dans les Communautés et les Régions » in *Le Médiateur*, op. cit., p. 91 ; « Le projet opte pour une désignation par le Parlement. Faisant suite au droit constitutionnel de pétition, ce choix est évident », Doc. Chambre, n° 1436/1-1993/1994, p. 3 ; « Ook al werd het recht om een klacht te formuleren tegen onrechtmatig of onbehoorlijk bestuur niet formeel opgenomen in de Grondwet, toch bestempelt de Afdeling Wetgeving van de Raad van State dit recht reeds als een grondrecht », J. DELTOUR et R. JANSOONE, « De federale ombudsmannen. Een analyse van de wet na twee jaren ombudspraktijk » in *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, 1997, p. 154 ; examinant le

federale ombudsmannen hebben daaromtrent een parallel vastgesteld tussen de ombudsman en de commissie voor de Verzoekschriften door hun respectieve werkingssfeer⁽¹³⁾ te specificeren en hun onderlinge betrekkingen te organiseren.

In de toelichting bij het in 1995 door de heer Eerdeken c.s. ingediende voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 28 en 57 betreffende het petitie-recht wordt overigens uitdrukkelijk gesteld dat de hervorming van dat recht aanleiding zal geven tot een debat over de ombudsman als instelling⁽¹⁴⁾. De vier fractieleiders⁽¹⁵⁾ die het voorstel hadden ingediend, waren van mening dat men de verzoekschriften in twee groepen kan onderverdelen: de individuele verzoekschriften betreffende de persoonlijke problemen van de burgers (bemiddeling) en de verzoekschriften met betrekking tot min of meer belangrijke maatschappelijke vraagstukken, die uitgaan van een groep burgers (en aanleiding zouden kunnen geven tot een debat in het parlement). De concrete invulling van de hervorming werd toegelicht als volgt: «De eerste categorie verzoekschriften (met name de individuele verzoekschriften) (...) worden niet door het Parlement behandeld. Daarvoor wordt eerder een beroep gedaan op een geëigend orgaan, een ombudsman bijvoorbeeld. De tweede categorie (de verzoekschriften over algemene onderwerpen) vereist uiteraard een andere aanpak»⁽¹⁶⁾.

De Kamer heeft trouwens op grond van artikel 60 van de Grondwet dienovereenkomstig artikel 95bis van haar reglement aangepast dat de verwijzing van de individuele verzoekschriften van de commissie voor de Verzoekschriften naar het College van de federale ombudsmannen organiseert, met dien verstande dat de behandeling van de algemene verzoekschriften of van die met betrekking tot maatschappelijke vraagstukken het voorrecht van de commissie voor de Verzoekschriften en meer algemeen beschouwd van het parlement blijft.

lyse van het statuut van de parlementaire ombudsman zegt F. DELPERÉE: «*le droit de pétition explique la saisine*», F. DELPERÉE, «*Le médiateur parlementaire*» in *Le médiateur*, op.cit., blz. 83; F. DELPERÉE en D. RENDERS hanteren in het hoofdstuk «*Les Belges et les droits de l'homme*» de organieke wet van 2 maart 1995, Code constitutionnel, Bruylant-Maklu, Brussel-Antwerpen, 1998, blz.187-191.

⁽¹³⁾ E. TOEBOSCH, «*Parlements et règlements*», Kluwer, éditions juridiques Belgique, blz.192:»Dans son rapport la Commission des pétitions du Sénat insistait sur la nécessité de désigner un Ombudsman à brève échéance. Ce fait significatif indique que la Belgique établit un lien entre l'Ombudsman et le droit de pétition.»

⁽¹⁴⁾ Stuk Kamer, nr. 1771/1-1994/1995, blz. 2

⁽¹⁵⁾ De heren C. Eerdeken, G. Bossuyt, R. Langendries en P. Tant.

⁽¹⁶⁾ De staten-generaal van de democratie hebben onderzocht hoe men tegemoet kan komen aan de wens om een nieuwe procedure vast te stellen voor die tweede categorie verzoekschriften. Die aanleggenheid komt ook uitgebreid ter sprake in hoofdstuk 2 van de nota van juni 1999 van de federale regeringsformateur.

établi un parallèle entre l'ombudsman et la Commission des pétitions, en spécifiant leur champ d'activité respectif⁽¹³⁾ et en organisant les rapports de l'un avec l'autre.

Dans les développements de la proposition de déclaration de révision des articles 28 et 57 relatifs au droit de pétition, déposée par M. Eerdeken et consorts en 1995, il est d'ailleurs explicitement dit que la réforme du droit de pétition suscitera un débat sur la mise en place du médiateur⁽¹⁴⁾. Les quatre chefs de groupes qui avaient déposé la proposition⁽¹⁵⁾ étaient d'avis que les pétitions se divisent en deux groupes : d'une part les pétitions individuelles concernant des problèmes particuliers que les citoyens peuvent rencontrer (médiation) et d'autre part les pétitions concernant des problèmes de société plus ou moins importants émanant d'un groupe de citoyens (et qui donneraient lieu à un débat parlementaire). La mise en œuvre de la réforme fut explicitée comme suit : « La première catégorie (c.-à-d. les pétitions individuelles) n'est pas examinée au niveau parlementaire. Son traitement appelle plutôt la mise en place d'un organe ad hoc, un ombudsman par exemple. La deuxième catégorie (c.-à-d. les pétitions portant sur des questions générales) doit susciter d'autres réponses »⁽¹⁶⁾.

La Chambre des représentants a d'ailleurs adapté dans ce sens - sur base de l'article 60 de la Constitution - son règlement en son article 95bis qui organise le transfert des pétitions individuelles de la Commission des pétitions vers le Collège des médiateurs fédéraux, les pétitions générales ou relatives à des sujets de société restant l'apanage de la Commission des pétitions et, plus globalement, du Parlement.

statut du médiateur parlementaire, F. DELPERÉE enseigne que « le droit de pétition explique la saisine », F. DELPERÉE, « Le médiateur parlementaire » in *Le Médiateur*, op.cit., p. 83 ; F. DELPERÉE et D. RENDERS reprennent la loi organique du 22 mars 1995 dans le chapitre « Les Belges et les droits de l'homme », Code constitutionnel, Bruylant-Maklu, Bruxelles-Anvers, 1998, pp. 187-191.

⁽¹³⁾ E. TOEBOSCH, «*Parlements et règlements*», Kluwer, éditions juridiques Belgique, p. 192 : « Dans son rapport la Commission des pétitions du Sénat insistait sur la nécessité de désigner un Ombudsman à brève échéance. Ce fait significatif indique que la Belgique établit un lien entre l'Ombudsman et le droit de pétition. ».

⁽¹⁴⁾ Doc. Chambre, n° 1771/1-1994/1995, p.2.

⁽¹⁵⁾ Messieurs C. Eerdeken, G. Bossuyt, R. Langendries et P. Tant.

⁽¹⁶⁾ Les assises de la démocratie se sont penchées sur la manière dont pouvait être rencontré ce souhait de déterminer une nouvelle procédure pour cette deuxième catégorie de pétitions. Il est également largement abordé dans le chapitre 2 de la note de juin 1999 du formateur du gouvernement fédéral.

Het is dus niet alleen logisch doch tevens wenselijk dat de bemiddeling in het grondwetsartikel over de verzoekschriften wordt behandeld (artikel 28).

Naast het feit dat de problematiek van de bemiddeling bij die van het verzoekschrift aansluit, past artikel 28 in Titel II van de Grondwet (De Belgen en hun rechten). Het kan dan ook perfect worden aangewend om te voorzien in het bestaan van het orgaan dat de bemiddeling door de ombudsman concretiseert. Dat orgaan is immers geen (wetgevende, uitvoerende of rechterlijke) macht in de zin van de Machten als bedoeld in Titel III van de Grondwet (De Machten), maar een invloedmagistratuur. Een invloedmagistratuur zoals de ombudsman onderscheidt zich van een magistratuur die beslist, uitvoert of bestraft doordat ze geen andere bevoegdheid heeft dan te trachten de partijen gemeenschappelijk te doen instemmen met de oplossingen die ze in het raam van de klachtenbehandeling aanreikt, met de bemiddelingsvoorstellen die ze doet of met de aanbevelingen die ze formuleert.

Titel II van de Grondwet is dus des te meer geschikt om daarover te handelen daar hij het streven van de grondwetgever zou vertolken om van het in de arm nemen van de parlementaire ombudsman een grondrecht te maken en precies daarmee aan te tonen dat de problemen van de burgers die een beroep doen op de overheid, voor hem punten van zorg zijn.

De contouren van de bemiddeling zijn veel te vaag (definitie van de bemiddeling, «ombudsmanie», gebruik van de term, enz.) en de specialisten wijzen dan ook op de risico's van een grondwettelijk erkenning van het recht op bemiddeling als dusdanig. Het verdient daarentegen aanbeveling het bestaan onder de aandacht te brengen van een geëigend orgaan dat ermee belast is de uiteenlopende standpunten van de burgers en van de burgers en de administratie te verzoenen en een ieder het recht toe te kennen om zich met een klacht of een bemiddelingsverzoek tot dat orgaan te wenden. In de bestaande paragraaf zou artikel 28 van de Grondwet het petitie recht waarborgen en de nadere regels voor het hanteren ervan aangeven. In een tweede paragraaf zou artikel 28 het bestaan van het College van de federale ombudsmannen onder de aandacht brengen, aangeven dat iedereen het recht heeft zich tot dat College te wenden, in grote lijnen de taken van dat orgaan vaststellen en de onafhankelijkheid ervan waarborgen. Men kan zich nuttigheidshalve laten leiden door de artikelen 17 en 14 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen.

Il est donc non seulement logique mais également souhaitable que la médiation soit traitée dans le même article que celui qui traite de la pétition (article 28 de la Constitution).

Outre que la problématique de la médiation est associée à celle de la pétition, l'article 28 s'inscrit dans le cadre du Titre II de la Constitution (Des Belges et leurs droits). A ce titre, il est particulièrement choisi pour prévoir l'existence de l'organe mettant en œuvre la médiation. En effet, cet organe n'est pas un pouvoir (législatif, exécutif ou juridictionnel) au sens des Pouvoirs précisés au Titre III de la Constitution (Des pouvoirs), mais constitue une magistrature d'influence. Distincte d'une magistrature de décision, d'exécution ou de sanction, une magistrature d'influence comme l'ombudsman n'a d'autre pouvoir que de tenter d'emporter l'adhésion commune des parties sur les solutions qu'elle préconise dans le cadre du traitement des plaintes, sur les propositions de médiation qu'elle avance ou sur les recommandations qu'elle formule.

Le Titre II de la Constitution est donc particulièrement approprié pour en traiter. Ce choix l'est d'autant plus qu'il exprimerait le souci du Constituant de consacrer en tant que droit fondamental la saisine de l'ombudsman parlementaire, indiquant par cela même sa préoccupation à l'égard des citoyens agissant en qualité d'usagers du service public.

Les contours de la médiation étant trop flous (définition de la médiation, ombudsmanie, utilisation du terme, etc.), les constitutionnalistes insistent sur les risques qu'il y a de reconnaître dans la Constitution le droit à la médiation tel quel. Il convient par contre de préciser l'existence d'un organe ad hoc chargé de concilier les points de vue entre administrés et administration et de reconnaître le droit de chacun de saisir cet organe d'une plainte ou d'une demande de médiation. Ainsi, l'article 28 de la Constitution garantirait dans le paragraphe existant le droit de pétition et en préciserait les modalités d'application. Dans un deuxième paragraphe, l'article 28 préciserait l'existence du Collège des médiateurs fédéraux, reconnaîtrait le droit de chacun de le saisir, déterminerait les grandes lignes de ses missions et garantirait son indépendance. Pour faire œuvre utile, l'on s'inspirera des articles 17 et 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)
Vincent DECROLY (AGALEV-ECOLO)

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 28 van de Grondwet, waarvan de huidige tekst §1 zal vormen, wordt aangevuld met een §2, luidend als volgt:

«§2. Er is voor heel België een College van de federale ombudsmannen waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden omschreven.

Eenieder heeft het recht zich tot het College van de federale ombudsmannen te wenden met een klacht of een verzoek tot bemiddeling met betrekking tot de werking en de handelingen van de federale administratieve overheden. Het College van de federale ombudsmannen spant zich in om de standpunten van de eiser en van de betrokken diensten te verzoenen. In voorkomend geval doet het hun alle aanbevelingen die het nuttig acht.

Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers verricht het onderzoek naar de werking van de federale administratieve diensten die het aanwijst. Het formuleert aanbevelingen en brengt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uit over de werking en de handelingen van de federale administratieve overheden.

Het College van de federale ombudsmannen is binnen de perken van zijn bevoegdheden onafhankelijk en krijgt van geen enkele overheid instructies.».

26 maart 2001

PROPOSITION

Article unique

L'article 28 de la Constitution, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, est complété par un § 2, rédigé comme suit :

« § 2 Il y a, pour toute la Belgique, un Collège des médiateurs fédéraux dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont définis par la loi.

Chacun a le droit de saisir le Collège des médiateurs fédéraux d'une réclamation ou d'une demande de médiation relative au fonctionnement et aux actes des autorités administratives fédérales. Le Collège des médiateurs fédéraux s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés. Le cas échéant, il adresse à ceux-ci toute recommandation qu'il estime utile.

A la demande de la Chambre des représentants, il mène toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne. Enfin, il formule des recommandations et fait rapport sur le fonctionnement et les actes des autorités administratives fédérales auprès de la Chambre des représentants.

Dans la limite de ses attributions, le Collège des médiateurs fédéraux est indépendant et ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. ».

26 mars 2001

Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)
Vincent DECROLY (AGALEV-ECOLO)