

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

15 MARS 1999

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 57 de la Constitution

(PROPOSITION DE M.
André DU BUS DE WARNAFFE)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition vise à accorder un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux instauré par la loi du 22 mars 1995 et se fonde sur la recommandation formulée en ce sens par le Collège des médiateurs fédéraux en ses rapports annuels de 1997 et 1998. Il propose de modifier l'article 57 de la Constitution lequel est ouvert à révision par la déclaration de révision de la Constitution de 1995.

Il convient au préalable de rappeler les raisons qui ont motivé cette ouverture. Dans les développements de la proposition de déclaration de révision des articles 28 et 57 de la Constitution relatifs au droit de pétition, déposée par M. Eerdeken et consorts, il est explicitement écrit que la réforme du droit de pétition suscitera un débat sur la mise en place du médiateur¹.

Le Collège des médiateurs fédéraux a été institué afin de permettre au Parlement de disposer d'un outil efficace de contrôle de l'action administrative et, à

¹ Doc. Chambre n° 1771/1-94/95, p. 2.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

15 MAART 1999

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 57 van de Grondwet

(VOORSTEL VAN DE HEER
André DU BUS DE WARNAFFE)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel strekt ertoe het bij de wet van 22 maart 1995 ingestelde College van de federale ombudsmannen in de Grondwet te verankeren. Het gaat daarbij uit van de aanbeveling die dat College in die zin had geformuleerd in zijn jaarverslagen over 1997 en 1998. Het is de bedoeling wijzigingen aan te brengen in artikel 57 van de Grondwet, dat krachtens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1995 voor herziening in aanmerking komt.

Vooraf is het evenwel interessant stil te staan bij de redenen waarom dat artikel voor herziening vatbaar werd verklaard. In de toelichting bij de door de heer Eerdeken c.s. ingediende verklaring tot herziening van de artikelen 28 en 57 van de Grondwet inzake het recht om verzoekschriften in te dienen, stond reeds expliciet vermeld dat de hervorming van het petitierecht aanleiding zou geven tot een discussie over de aanstelling van een ombudsman¹.

Met de instelling van het College van de federale ombudsmannen werd ernaar gestreefd het parlement een doeltreffend middel te verschaffen om de

¹ Stuk Kamer nr. 1771/1-94/95, blz. 2.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

travers elle, du gouvernement qui en assume la responsabilité politique. Il est aussi une institution indépendante au service des citoyens.

Indépendante, l'institution ne trouve cependant pas son assise dans la Constitution. Ainsi, elle ne tient pas son statut et ses pouvoirs de la Constitution mais d'une loi. Les données comparatives² montrent que la Belgique est un des derniers pays à ne pas avoir assis l'institution du médiateur parlementaire dans la Constitution.

Or, «Le constitutionnalisme procède précisément de l'idée que c'est à la Constitution qu'il revient de poser les bornes qui permettront d'obvier au 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 basé sur le principe de la séparation des pouvoirs. L'institution des médiateurs parlementaires fait assurément partie de ces freins. Son assise constitutionnelle lui confère, au demeurant une plus grande stabilité»³.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour accorder un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux :

1. Raison formelle

Il convient d'assurer la pérennité de l'institution et de la protéger contre «le fait du Prince». La loi ne présente pas, à cet égard, toutes les garanties.

2. Raison institutionnelle

Dans la plupart des pays et en Europe notamment, l'ombudsman a pris place parmi les grandes institutions de droit (Hauts Collèges, Conseil d'Etat, Cour des comptes, etc.). Institution *sui generis*, indépendante et autonome, elle a vocation à apporter des réponses concrètes aux problèmes concrets qui lui sont soumis par les administrés. Elle répond donc à un besoin que nulle autre institution ne peut rencontrer à l'heure actuelle⁴.

bestuurshandelingen te controleren. Tegelijk wordt aldus ook toezicht uitgeoefend op de regering, die terzake de politieke verantwoordelijkheid draagt. Tevens is het College een onafhankelijke instantie die ten dienste staat van de burger.

Ondanks die onafhankelijkheid blijft het College echter van elke grondwettelijke onderbouwing verstoken. Het put zijn status en bevoegdheden niet uit de Grondwet, maar uit een wet. Een vergelijking² leert dat België een van de laatste landen is waar het instituut van de parlementaire ombudsman niet in de Grondwet werd verankerd.

«Die verankering in de Grondwet wordt precies ingegeven door de idee dat de Grondwet de bakens moet uitzetten waarbinnen machtsmisbruik kan worden voorkomen. Montesquieu was de mening toegedaan dat de Grondwet moet opleggen hoever de gezagsinstanties mogen gaan, via de instelling van een aantal veiligheidsmechanismen en de inbedding van die gezagsinstanties in een bijzondere regeervorm die stoelt op het beginsel van de scheiding der machten. De parlementaire ombudsmannen vormen ontegenzeggelijk een van die veiligheidsmechanismen. Bovendien bezorgt een grondwettelijke verankering hen als instituut een grotere stabiliteit.»³ (vertaling)

Tal van overwegingen kunnen worden aangehaald ter schraging van de idee om het College van de federale ombudsmannen een plaats te geven in de Grondwet:

1. Overwegingen van formele aard

Het ware aangewezen het voortbestaan van de instelling te waarborgen en ze te beschermen tegen een willekeurige maatregel van hogerhand. De wet biedt wat dat betreft niet alle nodige garanties.

2. Overwegingen van institutionele aard

In de meeste landen en meer bepaald in Europa behoort de ombudsdienst tot de grote instellingen die toezien op de rechtsgeldigheid van de bestuurs-handelingen (Hoge Colleges, Raad van State, Rekenhof enzovoort). Als zeer specifieke, onafhankelijke en autonome instantie heeft de dienst tot taak concrete oplossingen aan te reiken voor concrete problemen die de burgers hem voorleggen. Hij biedt dan ook een antwoord op een behoefte waaraan geen enkele andere instelling momenteel kan voldoen.⁴

² M. VERDUSSEN, «Le médiateur parlementaire : données comparatives», in «Le médiateur», Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 17-20.

³ M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 20.

⁴ M. UYTENDAELE et R. WITMEUR, «le médiateur et le contrôle politique», in «Les médiateurs», *op. cit.*, p. 216.

² M. VERDUSSEN, «Le médiateur parlementaire: données comparatives», in: «Le médiateur», Brussel, Bruylant, 1995, blz. 17-20.

³ M. VERDUSSEN, *op. cit.*, blz. 20.

⁴ M. UYTENDAELE en R. WITMEUR, «Le médiateur et le contrôle politique», in «Les médiateurs», *op. cit.*, blz. 216.

3. Raison d'opportunité

Le Collège traite des réclamations concernant le fonctionnement et les actes de l'administration puis, sur base de ses travaux, répercute prioritairement auprès de la Chambre des représentants les dysfonctionnements structurels ou législatifs qu'il aurait découverts en y proposant des solutions. Cependant, son pouvoir n'est pas juridictionnel. Il recommande mais ne décide pas. Or son efficacité décisionnelle ne dépend pas uniquement du charisme des médiateurs et de leur capacité de persuasion mais aussi de sa crédibilité institutionnelle tant à l'égard des autres institutions qu'à l'égard des citoyens et des autorités administratives.

D'où l'importance de lui reconnaître une base constitutionnelle qui appuiera sa haute magistrature d'influence.

4. Raison comparative

A l'exception des pays ne disposant pas de médiateur parlementaire au plan national, à l'instar de la France, de l'Irlande et du Royaume-Uni, presque tous les pays européens, hormis l'Islande, Malte et Chypre, ont un ombudsman disposant d'une assise constitutionnelle.

5. Raisons d'uniformité

L'institution de la médiation parlementaire s'inscrit dans les différents mécanismes de contrôle politique, au même titre que les questions parlementaires, les interpellations et les enquêtes parlementaires. Or celles-ci ont une base constitutionnelle (articles 100 et 56 de la Constitution).

Il en va de même de la Cour des comptes (article 180), laquelle assiste le Parlement dans son contrôle budgétaire et financier de l'action gouvernementale et qui dispose pour ce faire d'une compétence générale. Enfin, le Conseil supérieur de la Justice, à qui l'on a confié une véritable mission d'ombudsman vis-à-vis des plaintes relatives à l'organisation du pouvoir judiciaire, bénéficie lui aussi, depuis la révision de l'article 151 de la Constitution, d'un statut constitutionnel.

3. Overwegingen inzake geloofwaardigheid

Het College behandelt klachten in verband met de werking van de overheidsdiensten en de bestuurs-handelingen. Op grond van zijn werkzaamheden stelt het vervolgens de Kamer van volksvertegenwoordigers prioritair in kennis van de structurele of wettelijke onvolkomenheden die het heeft vastgesteld en suggereert het oplossingen terzake. Het College heeft evenwel geen rechtsprekende bevoegdheid: het doet aanbevelingen maar neemt geen beslissingen. De invloed van het College op de besluitvorming hangt dus niet alleen af van het charisma van de ombudsmannen en van hun overredingskracht, maar ook van de institutionele geloofwaardigheid die het als instelling zowel bij de andere instellingen als bij de burger en de overheidsorganen geniet.

Een en ander toont aan hoe belangrijk het is dat het College, als hoge en invloedrijke overheidsinstantie, wordt versterkt door middel van een verankering in de Grondwet.

4. Overwegingen uitgaande van een vergelijking met andere landen

Op de landen zonder nationale parlementaire ombudsman na (Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), hebben zowat alle Europese Staten (met uitzondering van IJsland, Malta en Cyprus) een ombudsdienst waarvan het bestaan grondwettelijk is verankerd.

5. Overwegingen inzake eenvormigheid

Als instelling maakt de parlementaire ombudsdienst deel uit van de verschillende mechanismen voor politieke controle, net zoals de parlementaire vragen, de interpellaties en de parlementaire onderzoeken. Het is een feit dat die wel in de Grondwet zijn opgenomen (de artikelen 100 en 56 van de Grondwet).

Dat geldt ook voor het Rekenhof (artikel 180), dat het parlement via een doorlichting van de begroting en de staatsfinanciën bij de controle op het beleid van de regering bijstaat, en dat daartoe over een algemene bevoegdheid beschikt. Tot slot werd met de recente herziening van artikel 151 van de Grondwet eveneens een grondwettelijke basis verleend aan de Hoge Raad voor de Justitie, die de opdracht kreeg daadwerkelijk als een soort ombudsman op te treden ten aanzien van klachten in verband met de werking van de rechterlijke macht.

PROPOSITION

Article unique

L'article 57 de la Constitution, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, est complété par un § 2, rédigé comme suit :

«§ 2. — Il existe pour toute la Belgique un Collège des médiateurs fédéraux dont la composition, les compétences, et le fonctionnement sont définis par la loi.

Le Collège des médiateurs fédéraux examine les réclamations relatives au fonctionnement et aux actes des autorités administratives fédérales et adresse toute recommandation qu'il estime utile aux services concernés. A la demande de la Chambre des représentants, il mène toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs qu'elle désigne. Il formule des recommandations et fait annuellement rapport sur le fonctionnement des autorités administratives auprès de la Chambre des représentants.».

18 février 1999

A. DU BUS DE WARNAFFE

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 57 van de Grondwet, waarvan de huidige tekst §1 zal vormen, wordt aangevuld met een § 2, luidend als volgt:

«§ 2. — Voor heel België bestaat één College van de federale ombudsmannen, waarvan de samenstelling, de bevoegdheden en de werking bij de wet worden bepaald.

Het College van de federale ombudsmannen onderzoekt klachten over de werking en de handelingen van de federale administratieve overheden en richt tot de betrokken diensten alle aanbevelingen die het nodig acht. Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers stelt het een onderzoek in naar de werking van de federale administratieve overheden die ze aanwijst. Het doet aanbevelingen en brengt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers jaarlijks verslag uit over de werking van de administratieve overheden.»

18 februari 1999