

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 mei 2000

**Overzicht van de diverse ombudsmannen,
ombudsdiensten en andere bemiddelings-
instanties, alsook van hun onderlinge
samenhang**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE VERZOEKSCRIFTEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Joke SCHAUVLIEGE**

INHOUDSOPGAVE

I. Inleiding door de federale ombudsmannen	4
II. Algemene bespreking	14
III. Stemmingen over de aanbevelingen	29

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 mai 2000

**Inventaire des différents ombudsmans,
services et autres institutions de médiation
et coordination existant entre eux**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES PÉTITIONS
PAR
MME **Joke SCHAUVLIEGE**

SOMMAIRE

I. Exposé introductif des médiateurs fédéraux	4
II. Discussion générale	14
III. Votes sur les recommandations	29

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**
Voorzitter / Président : Vincent Decroly

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD	Filip Anthuenis, Jan Eeman, Martial Lahaye.
CVP	Hubert Brouns, Luc Goutry, Joke Schauvliege.
Agalev-Ecolo	Vincent Decroly, Simonne Leen
PS	Colette Burgeon, André Frédéric.
PRL FDF MCC	Olivier Chastel, Josée Lejeune.
Vlaams Blok	Roger Bouteca, Jaak Van den Broeck.
SP	Magda De Meyer.
PSC	André Smets.
VU&ID	Frieda Brepoels.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

Yolanda Avontroodt, Maggie De Block, Georges Lenssen, Marilou Vanden Poel- Welkenhuyse.
Marcel Hendrickx, Jozef Van Eetvelt, Daniël Vanpoucke.
Marie-Thérèse Coenen, Annemie Descheemaeker, Muriel Gerkens.
Claude Eerdeken, Patrick Moriau, N.
Pierette Cahay-André, Olivier Maingain, N., N.
Koen Bultinck, Guy D'haeseleer, John Spinnewyn.
Jan Peeters, Daan Schalck.
Jacques Lefevre, Jean-Jacques Viseur.
Annemie Van de Casteele, Karel Van Hoorebeke.

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 + het nummer en het 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
HA	: Handelingen (Integraal Verslag)	HA	: Annales (Compte Rendu Intégral)
BV	: Beknopt Verslag	CRA	: Compte Rendu Analytique
PLEN	: Plenum	PLEN	: Séance plénière
COM	: Commissievergadering	COM	: Réunion de commission

<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	

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft vergaderd op 21 februari, 13 maart en 26 april 2000 om de nota te bespreken die het College van de federale ombudsmannen heeft opgesteld op verzoek van de voorzitter van de Kamer en de Commissie voor de Comptabiliteit (DOC 50 0235/001, blz. 37).

Overeenkomstig artikel 95ter, 1., b), van het Reglement van de Kamer, brengt de commissie voor de Verzoekschriften «verslag uit over (...) de tussentijdse verslagen die door het college van de federale ombudsmannen worden uitgebracht (...)».

Het toenemende aantal instanties met een ombudsfunctie heeft de federale ombudsmannen ertoe gebracht in hun jaarverslag 1997 enkele algemene aanbevelingen ter zake te formuleren:

- algemene aanbeveling 97/1, strekkend tot opheffing van de verwarring die in de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen was geslopen; het betreft met name het gebruik van de benaming «*médiateur*» in de Franse tekst en «ombudsman» in de Nederlandse tekst;

- algemene aanbeveling nr. 97/3, ertoe strekkend het College van de federale ombudsmannen te doen optreden als ombudsinstantie van de tweede lijn, ná de eerstelijnsinstanties;

- algemene aanbeveling nr. 97/17, ertoe strekkend op gemeentelijk en provinciaal vlak de functie van ombudsman in te stellen.

In haar verslag over de jaarverslagen 1997 en 1998 van het College van de federale ombudsmannen (Stuk nr. 2139/1 – 98/99) had de commissie voor de Verzoekschriften beslist de bespreking van die algemene aanbevelingen op de agenda van haar werkzaamheden te plaatsen.

Voorts zij nog gewezen op de in het jaarverslag 1999 geformuleerde algemene aanbeveling 99/15, waarin het college suggereert de benaming «ombudsman» wettelijk te beschermen.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission s'est réunie les 21 février, 13 mars et 26 avril 2000 pour examiner la note établie par le Collège des médiateurs fédéraux à l'invitation du président de la Chambre et de la commission de la Comptabilité de la Chambre (DOC 50 235/001, p. 37).

Conformément à l'art. 95ter, 1., b) du Règlement de la Chambre, la commission des pétitions est chargée « de faire rapport sur (...) les rapports intermédiaires établis par le collège des médiateurs fédéraux (...) ».

La multiplication des instances chargées d'une fonction d'ombudsman a donné lieu à des recommandations générales formulées par les médiateurs fédéraux dans le rapport annuel 1997 :

- la recommandation générale 97/1 visant à supprimer la confusion inscrite dans la loi organique du 22 mars 1995 par l'utilisation du terme « médiateur » dans le texte français et « ombudsman » dans le texte néerlandais ;

- la recommandation générale 97/3 visant à instaurer le Collège des médiateurs fédéraux comme instance de médiation de seconde ligne, après les organes de première ligne ;

- la recommandation générale 97/17 tendant à instaurer une fonction de médiateur au niveau communal et provincial.

Dans son rapport sur les rapports annuels 1997 et 1998 du Collège des médiateurs fédéraux (doc. 2139/1 – 98/99), la commission des Pétitions avait décidé d'inscrire l'examen de ces recommandations générales à l'ordre du jour de ses travaux.

Par ailleurs, la recommandation générale 99/15, formulée dans le rapport annuel 1999 du collège suggère une protection légale du terme « ombudsman ».

I. — INLEIDING DOOR DE FEDERALE OMBUDSMANNEN

Zowel de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de plechtige overhandiging van het Jaarverslag 1999 van het College van de federale ombudsmannen op 6 december 1999 en bij de bespreking van de begroting 2000 van het college in de commissie Comptabiliteit van de Kamer als de commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer naar aanleiding van de bespreking van de Jaarverslagen 1997 en 1998 van het college tussen december 1998 en april 1999 en van het Jaarverslag 1999 op 6 en 20 december 1999 hebben aan het College van de federale ombudsmannen gevraagd deze nota op te stellen.

Het doel ervan is, door een inventarisatie, klaarheid te brengen in de veelheid van ombudsmannen en ombudsdiensten die het federale België rijk is en de discussie over een coördinatie tussen hen te ondersteunen.

Zowel in de overheidssector, de semi-overheidssector als in de privé-sector treft men immers mensen en diensten aan die de naam «ombudsman, ombudsvrouw, ombudsdienst» dragen, wat tot verwarring en ontgoocheling aanleiding kan geven indien de vlag de lading niet dekt, of, met andere woorden, indien aan de – legitieme – verwachtingen die het woord «ombud» oproept, niet wordt voldaan.

De nota bestaat uit twee delen en een besluit.

In het eerste deel wordt een inventaris gemaakt van de instellingen die de naam ombudsman, ombudsvrouw of een afgeleide hiervan, zoals ombudsdienst, dragen; hier wordt een belangrijke plaats ingeruild voor het onderscheid tussen interne en externe controle.

In het tweede deel worden de vormen van samenwerking besproken.

A. Inventaris van het ombudslandschap

Er zijn in België heel wat «instellingen» die de naam ombudsman of een afgeleide hiervan gebruiken. Dit is best begrijpelijk want in het verleden, en tot vandaag, kan iedereen zich ombudsman noemen aangezien de term geen enkele wettelijke bescherming heeft.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DES MÉDIATEURS FÉDÉRAUX

Tant le président de la Chambre des représentants, lors de la remise officielle du Rapport annuel 1999 du Collège des médiateurs fédéraux le 6 décembre 1999 et lors de la discussion du budget 2000 du collège en commission de la Comptabilité de la Chambre, que la commission des Pétitions de la Chambre, à l'occasion de la discussion d'une part des Rapports annuels 1997 et 1998 du collège de décembre 1998 et avril 1999 et d'autre part de son Rapport annuel 1999 les 6 et 20 décembre 1999, ont demandé au Collège des médiateurs fédéraux de dresser l'inventaire des différents ombudsmans, services de médiation et institutions équivalentes et de la coordination existant entre eux.

Le but de la présente note est, par cet inventaire, d'apporter un peu plus de clarté au niveau de la multitude des ombudsmans et services de médiation que connaît la Belgique et d'éclairer la discussion sur une coordination entre eux.

Tant dans le secteur public, le secteur semi-public que dans le secteur privé, existent des personnes et des services qui portent indistinctement le nom d'ombudsman ou de médiateur, ce qui peut prêter à confusion et même à déception quand l'apparence est trompeuse, c'est-à-dire lorsque les attentes – légitimes – suscitées par la qualification « ombudsman » ne sont pas rencontrées par ceux qui en portent le titre.

La présente note comporte deux parties ainsi qu'une conclusion.

Dans la première, un inventaire est dressé des différentes institutions existantes qui portent le nom d'ombudsman, de médiateur ou un terme dérivé de ceux-ci, tel par exemple « service de médiation ». Une place importante sera consacrée dans cette partie à la distinction à opérer entre la notion et les principes de contrôle interne et ceux de contrôle externe.

Dans la deuxième, des formes de collaboration entre ces différents organes sont proposées.

A. Inventaire du paysage de la médiation

Il existe en Belgique de nombreuses structures qui portent indistinctement le nom d'ombudsman ou de médiateur ou qui utilisent une partie ou un dérivé de ce nom. Ceci s'explique aisément puisque, par le passé et encore aujourd'hui, chacun peut se nommer ombudsman du fait qu'il n'existe aucune protection légale de ce terme.

In dergelijke omstandigheden is het steeds nuttig terug te gaan naar de oorspronkelijke betekenis van het woord en naar de context waarin het tot stand gekomen is.

«Ombudsman» betekent eigenlijk in het Zweeds¹ «hij die spreekt voor een ander» en de context is die van de bescherming van het individu tegen de almacht van de heerser, van de staatsmachine.

Zo zegt de voormalige Nederlandse ombudsman en erevoorzitter van het International Ombudsman Institute, M. Oosting: «*The ombudsman is an institution set up for members of the public; its raison d'être is to help protect ordinary people from the government*»².

De functie is dus tot stand gekomen en vindt zijn volle betekenis in de relaties tussen de wetgevende macht, de uitvoerende macht en het volk. In het Frans is de beste vertaling «ombudsman»; het woord is ook officieel in het Frans opgenomen.

Termen vervagen in de loop van de geschiedenis en zo heeft men moeten vaststellen dat de term «ombud» ook gebruikt wordt in de semi-openbare sector en zelfs buiten de openbare sector. Een verduidelijking van het ombud-landschap is dan ook geboden, waarbij het criterium dat gebruikt wordt het onderscheid is tussen interne en externe controle³.

Interne controle wordt georganiseerd door een bedrijf, door een sector, door een administratie om de relaties met de klanten (in de privé-sector), met de gebruikers (in de autonome overheidsbedrijven) of met de burgers (in de openbare sector) te verzorgen en om hun klachten binnen de eigen organisatie te behandelen. Bij de behandeling probeert men te komen tot een verzoening tussen de standpunten en dit gebeurt door de techniek van de bemiddeling. Bemiddeling komt dan ook voor in vrijwel alle domeinen van het maatschappelijke leven. Daar worden de personen die bemiddelen nu eens bemiddelaars dan weer ombudsmannen genoemd zonder rekening te houden met de verschillen.⁴

Pour bien connaître cette problématique et ce qu'elle recèle, il est nécessaire de retourner à la signification originelle du mot « ombudsman » et au contexte dans lequel il est apparu.

« Ombudsman » vient du suédois¹ et signifie « celui qui parle pour autrui ». Le contexte de son action est celui de la protection de l'individu contre la toute-puissance du pouvoir souverain, de l'appareil de l'Etat.

L'ombudsman honoraire des Pays-Bas et président honoraire de l'Institut international de l'Ombudsman, M. Oosting, disait ainsi : « *The ombudsman is an institution set up for members of the public; its raison d'être is to help protect ordinary people from the government* ».²

La fonction est donc apparue et trouve toute sa signification dans les relations entre le Pouvoir législatif, le Pouvoir exécutif et les citoyens. En français, sa meilleure traduction est précisément « ombudsman », un mot entré officiellement dans la langue française depuis longtemps.

Les termes s'éroussent au cours de l'histoire et force est de constater que le terme « ombudsman » est aussi utilisé aujourd'hui dans le secteur semi-public et même dans le secteur privé. Une clarification est dès lors nécessaire, pour laquelle le critère utilisé est la distinction à opérer entre le contrôle interne et le contrôle externe³.

Le contrôle interne est organisé par une entreprise, par un secteur, par une administration pour s'occuper des relations avec ses clients (dans le secteur privé), avec ses utilisateurs ou usagers (dans les entreprises publiques autonomes) ou avec les citoyens ou administrés (dans le secteur public) pour traiter leurs plaintes au sein de l'organisation. Par ce traitement, on essaie de concilier les points de vue entre les parties en présence en menant entre elles une médiation. La médiation se rencontre dès lors pratiquement dans tous les domaines de la vie sociale. Les personnes qui opèrent cette médiation sont appelées tantôt médiateurs, tantôt ombudsmans⁴, sans tenir compte en fait de la différence que recouvrent ces deux fonctions.

¹ De ombudsman is in Zweden ontstaan in 1809; hij wordt benoemd door het Zweedse Parlement als bemiddelaar tussen de burger en de koninklijke administratie en als externe controle voor het Parlement van de administratie

² Dr. Marten Oosting, voormalig Nationaal Ombudsman van Nederland, voormalig voorzitter van het I.O.I., *Address given at the Opening Ceremony of the Third Asian Ombudsman Conference*, Macau, 4 mei, 1998.

³ Wuyts, H., *De ombudsman in perspectief*, T.B.P., 1999/6, p. 415-417.

⁴ Voor meer achtergrond over de definitie van ombudsman en de veelheid aan ombudsmannen en bemiddelaars, zie Jaarverslag 1999 van het College van de federale ombudsmannen, p. 13-26, en Monette, P.-Y., *De la médiation comme mode de règlement des conflits, et de ses différentes applications*, in *Administration Publique* n° 99/1, Bruylant, Bruxelles, 2000.

¹ L'ombudsman a d'abord vu le jour en Suède, en 1809, nommé par le Parlement suédois comme médiateur entre le citoyen et l'administration royale et comme contrôle externe de l'administration pour le compte du Parlement.

² Dr. Marten Oosting, Ombudsman National honoraire des Pays-Bas, président honoraire de l'IIO. Message adressé lors de la cérémonie d'ouverture de la Third Asian Ombudsman Conference, Macau, 4 mai 1998.

³ Wuyts, H., *De ombudsman in perspectief*, T.B.P., 1999 / 6, pp. 415-417.

⁴ Pour en savoir plus sur la définition de l'ombudsman, sur la multiplicité des ombudsmans et des médiateurs et sur leur catégorisation, voir le Rapport annuel 1999 du Collège des médiateurs fédéraux, p. 13-26 ; voir aussi Monette, P.-Y., *De la médiation, comme mode de règlement des conflits, et de ses différentes applications*, in *Administration Publique*, n° 99 / 1, Bruylant, Bruxelles, janvier 2000.

In de openbare sector heeft de wetgever ook een **externe controle** ingevoerd die wordt uitgevoerd door een instelling die volledig los staat van de betrokken administratie en aldus een absolute garantie van onafhankelijkheid en objectiviteit biedt. Het is de ombudsman die naast de bemiddeling ook deze functie van externe controle uitoefent en verslag uitbrengt aan de wetgevende vergadering die hem heeft ingesteld.

Het International Ombudsman Institute heeft een aantal criteria uitgewerkt waarin de essentie van «de ombudsman» is samengevat. Hierbij wordt zowel rekening gehouden met de oorspronkelijke betekenis van de ombudsfunctie als met de omgeving waarin hij werkt. Naast de reeds vermelde onafhankelijkheid, objectiviteit en het recht op verslag aan het Parlement is van belang, zegt het IOI, dat zijn bevoegdheid niet beperkt blijft tot één type van klachten of tot één specifieke administratie⁵. De criteria zijn :

The term «ombudsman» ... this means the office of a person whether titled Ombudsman, Parliamentary Commissioner or like designation who has been appointed or elected pursuant to an Act of legislature and whose roles include the following characteristics :

1. *to investigate grievances of any person or body of persons concerning any decision or recommendation made or any act done or omitted relating to a matter of administration, by any officer, employee or member or committee of members of any organisation over which jurisdiction exists;*
2. *to investigate complaints against governments or semi-government departments or agencies;*
3. *a responsibility to make recommendations resulting from investigations to organisations under jurisdiction;*
4. *to discharge the role and functions as an office of the legislature or on behalf of the legislature in a role which is independent of the organisations over which jurisdiction is held;*
5. *to report to the legislature either directly or through a Minister on the results of its operations or on any specific matter resulting from an investigation,*

but does not include a person or office who or which

6. *has jurisdiction over only one agency or one particular type of grievance ...*

⁵ *The International Ombudsman Institute, Information Booklet, I.O.I., Faculty of Law, University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada, Appendix I, Membership By-laws, p. 11, 1996.*

Dans le secteur public, le législateur a souhaité introduire un **contrôle externe** qui soit effectué par une institution totalement distincte de l'administration concernée et qui offre ainsi une garantie absolue d'indépendance et d'objectivité. C'est l'ombudsman qui, outre sa fonction bien connue de médiation, exerce aussi cette mission de contrôle externe et de reporting à l'assemblée législative qui l'a mis en place.

L'Institut international de l'Ombudsman a élaboré un certain nombre de critères dans lesquels l'essence de la fonction d'« ombudsman » est ainsi résumée. Il tint compte pour ce faire tant de la signification originelle de la fonction d'ombudsman que de l'environnement dans lequel celui-ci travaille. A côté de l'indépendance déjà citée, de l'objectivité et de la mission de reporting au Parlement, il importe, dit l'Institut international de l'Ombudsman, que la compétence de l'ombudsman ne reste pas limitée à un type de plaintes déterminé ni à une administration spécifique⁵. Ces critères sont les suivants :

The term «ombudsman» ... this means the office of a person whether titled Ombudsman, Parliamentary Commissioner or like designation who has been appointed or elected pursuant to an Act of legislature and whose roles include the following characteristics :

1. *to investigate grievances of any person or body of persons concerning any decision or recommendation made or any act done or omitted relating to a matter of administration, by any officer, employee or member or committee of members of any organisation over which jurisdiction exists;*
2. *to investigate complaints against governments or semi-government departments or agencies;*
3. *a responsibility to make recommendations resulting from investigations to organisations under jurisdiction;*
4. *to discharge the role and functions as an office of the legislature or on behalf of the legislature in a role which is independent of the organisations over which jurisdiction is held;*
5. *to report to the legislature either directly or through a Minister on the results of its operations or on any specific matter resulting from an investigation,*

but does not include a person or office who or which

6. *has jurisdiction over only one agency or one particular type of grievance...*

⁵ *The International Ombudsman Institute, Information Booklet, I.O.I., Faculty of Law, University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada, Appendix I, Membership By-Laws, 1996, p. 11.*

In vertaling luidt dit :

Met de term «ombudsman» wordt het bureau van de persoon bedoeld die ofwel als ombudsman, parlementair commissaris of met een soortgelijke benaming aangeduid wordt, die aangesteld werd of verkozen op basis van een wet of een initiatief uitgaande van de wetgevende macht (act of legislature) en wiens rol de volgende eigenschappen inhoudt :

1. het onderzoek van klachten van om het even welke persoon of instelling betreffende om het even welke beslissing of gedane aanbeveling of gestelde daad of het ontbreken hiervan, met betrekking tot een administratieve aangelegenheid, door om het even welke persoon, bediende of lid of comité van leden van om het even welke organisatie waarover het bevoegdheid heeft;

2. het onderzoek van *klachten tegen de overheid, semi-overheid* of (overheids) agentschappen;

3. de verantwoordelijkheid om aanbevelingen te maken op basis van onderzoek van organisaties onderworpen aan zijn bevoegdheid;

4. het uitoefenen van zijn taak en functies als agent van de wetgevende macht of in naam van de wetgevende macht, maar onafhankelijk van de organisaties waarop zijn bevoegdheid slaat;

5. het uitbrengen van verslag aan de wetgevende macht, rechtstreeks of via een minister over de resultaten van zijn optreden of over om het even welke specifieke zaak die uit een onderzoek resulteert, maar de term ombudsman sluit niet in de persoon of het bureau

6. waarvan de bevoegdheid beperkt is tot één agentschap of één type van klachten.

Organen van externe controle.

Op het federale vlak voldoen de federale ombudsmannen en op het vlak van de gemeenschappen en de gewesten de ombudsman van het Waalse Gewest en de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap aan deze criteria. Zij zijn parlementaire ombudsmannen in de volle zin van het woord. Er is tot op heden geen ombudsman in het Brusselse Gewest, noch in de Franse noch in de Duitse Gemeenschap.

Daarom worden deze ombudsmannen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, het Vlaamse of Waalse Parlement benoemd, bieden zij hun jaarlijkse en tussentijdse verslagen aan het parlement aan en doen zij aanbevelingen die het parlement helpen zowel bij zijn controle op de hele uitvoerende macht als in zijn wetgevend werk. Dit is de essentie van de ombudsman

(traduction)

Le terme «ombudsman» vise la fonction d'une personne qui porte le titre d'Ombudsman ou de Commissaire Parlementaire, qui a été nommée ou élue conformément à un acte législatif et dont le rôle inclut les caractéristiques suivantes :

1. Connaître des griefs de toute personne ou groupement de personnes à l'égard de toute décision ou recommandation prise ou de tout acte posé ou omis en matière administrative par tout agent, employé ou commission relevant d'un organisme relevant de sa juridiction;

2. Connaître des plaintes à l'égard de départements ou organismes gouvernementaux ou semi-gouvernementaux;

3. Avoir la possibilité de formuler des recommandations résultant d'investigations relatives aux organismes relevant de sa juridiction;

4. Exercer ce rôle et ces fonctions en qualité d'organe du Pouvoir législatif ou agissant au nom du Parlement, dans une position indépendante des organismes relevant de sa juridiction;

5. Rapporter au Parlement soit directement, soit au travers d'un ministre les résultats de ses missions ou toute matière spécifique résultant de son investigation,

Le terme «ombudsman » ne s'applique pas à une personne ou un service qui

6. a juridiction sur un seul organisme ou un type particulier de plainte.

Organes de contrôle externe.

Au niveau fédéral, les médiateurs fédéraux répondent à ces critères. Le médiateur de la Région wallonne et l'ombudsman de la Communauté Flamande y répondent au niveau des Communautés et des Régions. Ce sont des ombudsmans parlementaires dans le plein sens du terme. Jusqu'à ce jour, ni la Région de Bruxelles-Capitale, ni les Communautés française et germanophone ne disposent d'un ombudsman.

Ces ombudsmans sont nommés par la Chambre des représentants, le Parlement flamand ou wallon. Ils adressent leurs rapports annuels et intermédiaires au Parlement et font à celui-ci des recommandations qui l'aident tant dans sa mission de contrôle du Pouvoir exécutif que dans son travail législatif. C'est l'essence même de l'institution de l'ombudsman telle qu'elle nous vient

zoals die uit Scandinavië is overgekomen en vandaag bestaat in zowat 100 landen in de hele wereld.

Op het provinciale en gemeentelijke vlak is de situatie meer genuanceerd. Er bestaan geen provinciale ombudsmannen in ons land; er zijn wel een aantal gemeentelijke ombudsmannen of -vrouwen, gekozen door de gemeenteraad, die voldoen aan de criteria van onafhankelijkheid en objectiviteit en zij oefenen op die wijze controle uit op het uitvoerend orgaan (het college van burgemeester en schepenen) en zijn administratie; daar is dus de mate van onafhankelijkheid van elke concrete ombudsman of -vrouw doorslaggevend; het is ook in die kringen duidelijk dat sommige gemeentelijke ombudsmannen en -vrouwen te dicht bij het uitvoerend college staan om hun taak in volle onafhankelijkheid te kunnen uitvoeren. Afgezien van die grote en middelgrote steden waar een lokale ombudsman of -vrouw bestaat, is er dus een probleem van onafhankelijkheid en van financiële last voor de middelgrote steden en kleinere gemeenten die zich geen ombudsman in de ware betekenis van het woord kunnen veroorloven. Totnogtoe moesten klachten dan ook worden doorverwezen naar de overheid die zelf aan de basis ligt van het probleem waarvoor de klacht werd geformuleerd. Om uit deze situatie te ontsnappen kan men verwijzen naar buitenlandse systemen waar dan ook alternatieve vormen van de ombudsfunctie voor de lokale sector in de plaats van lokale ombudsmannen of -vrouwen in voege zijn⁶.

Er zijn bij het begin van het jaar 2000 gemeentelijke ombudsmannen in Antwerpen, Brugge, Charleroi, Dendermonde, Gent, Hamme, La Louvière, Leuven, Mechelen, Puurs, Seraing, Soignies... Aangezien er geen meldingsplicht bestaat, de naam ombudsman niet beschermd is, en de mate van onafhankelijkheid niet wordt gecontroleerd, is het niet zeker dat deze lijst nog steeds volledig is of dat het gaat om ombudsmannen in de volle betekenis van het woord.

de Scandinavie et existe aujourd'hui dans près de 100 pays dans le monde.

Au niveau provincial et communal, la situation est plus nuancée. Il n'existe aucun ombudsman provincial dans notre pays. Il y a par contre un certain nombre d'ombudsmans communaux, choisis par le conseil communal, qui remplissent ces mêmes critères d'indépendance et d'objectivité et exercent sur ce plan un contrôle sur l'organe exécutif (le collège des bourgmestre et échevins) et son administration. La marge d'indépendance de chaque ombudsman est décisive. A cet égard, il est clair par contre que certains « ombudsmans » communaux sont trop proches du collège des bourgmestre et échevins que pour pouvoir exécuter leur tâche en totale indépendance. Il n'existe de médiateur communal que dans certaines villes moyennes ou importantes et le problème d'indépendance comme du reste le problème de coût se posent pour les villes de taille moyenne et, *a fortiori*, pour les communes plus petites qui ne peuvent compter sur un ombudsman au plein sens du terme. Jusqu'à présent, en l'absence d'ombudsman communal, les plaintes en matière locale devaient dès lors être adressées à l'autorité se trouvant à l'origine du problème faisant grief. Pour sortir de ce cercle vicieux, les exemples étrangers sont riches d'enseignement puisqu'ils ont développé des formes alternatives de fonctions d'ombudsman pour le secteur local, en lieu et place d'un ombudsman par ville ou commune⁶.

Il existe en Belgique aujourd'hui un ombudsman communal à Anvers, Bruges, Charleroi, Gand, Hamme, La Louvière, Louvain, Malines, Puurs, Seraing, Soignies, Termonde... Etant donné qu'il n'existe aucune obligation de publicité, que le nom d'ombudsman n'est pas protégé et que le critère d'indépendance indispensable à tout ombudsman n'est pas contrôlé, il n'est pas sûr que cette liste soit exhaustive ni qu'elle reflète l'existence d'ombudsmans au plein sens du terme.

⁶ De situatie is o.m. als volgt:

- in Denemarken en Frankrijk: de nationale ombudsman is eveneens bevoegd voor lokale aangelegenheden;
- in Groot-Brittannië: er is een centrale ombudsman voor lokale aangelegenheden,
- in Nederland waar ook lokale ombudsmannen bestaan in enkele grote gemeenten: de gemeenten die geen lokale ombudsman hebben, kunnen de bevoegdheid van de nationale ombudsman aanvaarden op vrijwillige basis.

⁶ L'organisation de recours à un ombudsman au plan local :

- au Danemark et en France, l'ombudsman national est aussi compétent pour les affaires locales ;
- en Grande-Bretagne, il existe un ombudsman central compétent uniquement pour les affaires locales ;
- au Pays-Bas, où existent aussi quelques ombudsmans locaux dans certaines grandes villes : les communes ne disposant pas d'ombudsman local peuvent reconnaître la compétence de l'ombudsman national.

Organen van interne controle, dus binnen een bedrijf, een organisatie, een sector of één enkele administratie

Organen van interne controle zijn er :

- in de privé-sector: bij de beroepsvereniging der verzekeringsondernemingen, bij UNIPRABEL, bij Sabena, bij de Beroepsvereniging van uitzendkantoren, bij de Belgische Spaarbankenvereniging, bij de Belgische vereniging van banken, bij de touroperators, bij de interim-agentschappen, bij de Beurzen van Antwerpen en Brussel, bij het Gemeentekrediet, bij Aquafin.

- in de gewesten: bij de MIVB, bij de BGDA, bij de VDAB.

- in de semi-openbare sector is er een «dienst ombudsman» bij de NMBS, bij de Post en bij de sector Telecommunicatie. Zij zijn opgericht bij wet maar hun bevoegdheid is beperkt zowel tot «één sector als tot één type van klachten». Zij zijn sectorale klacht- en bemiddelingsdiensten. Wat de Post en de NMBS betreft, rijst de vraag rond hun onafhankelijkheid⁷. Wat de Telecommunicatie betreft, is er het probleem van het groeiende aantal privé-instellingen die onder de bevoegdheid van deze dienst vallen waardoor deze bemiddelingsdienst steeds weer als een privé-orgaan beschouwd kan worden.

- de Ombudsdienst der Pensioenen, een orgaan van de uitvoerende macht dat bij genummerd koninklijk besluit een wettelijk statuut heeft gekregen, is een sectorale dienst van interne controle.

Het College van federale ombudsmannen heeft van januari 1997 tot juni 1999 voor die sector een bemiddelende functie uitgeoefend ; ter zake deed het college ook aan externe controle, met rapportering aan het Parlement. Krachtens de bepalingen van de wet van 22 maart 1995 zijn de federale ombudsmannen niet langer bevoegd voor de pensioensector. Om die reden is die sector de enige in de federale administratie waar niet

Organes de contrôle interne, existant donc au sein d'une entreprise, d'une organisation, d'une administration ou d'un secteur

De tels organes de réclamation et de contrôle interne existent :

- dans le secteur privé : au sein de l'union professionnelle des entreprises d'assurance, d'UNIPRABEL, de la Sabena, de l'union professionnelle des agences de travail intérimaire, de l'union belge des banques d'épargne, de l'association belge des banques, du secteur des opérateurs de tourisme, des agences de travail par intérim, des Bourses d'Anvers et de Bruxelles, du Crédit Communal et d'Aquafin.

- dans les régions : à la STIB, à l'ORBEm, au VDAB.

- dans le secteur semi-privé, il existe un « service de médiation » à la SNCB, à la Poste et dans le secteur des Télécommunications. Ils ont été créés par une loi mais leur compétence est limitée tant à un secteur qu'à un type de plaintes. Ce sont des services de réclamation et de médiation sectoriels. En ce qui concerne les services de médiation de la Poste et de la SNCB se pose en outre la question de leur indépendance réelle⁷. Pour le secteur des Télécommunications, se pose le problème du nombre croissant d'institutions privées relevant de la compétence de ce service de médiation, apparentent de plus en plus celui-ci à un organe privé.

- l'Ombudsman des Pensions, qui est un organe relevant du Pouvoir exécutif ayant reçu un statut légal par voie d'AR numéroté, est un service sectoriel de contrôle interne.

Le Collège des médiateurs fédéraux, qui exerçait dans ce secteur la mission de médiation et celle de contrôle externe avec reporting au Parlement, de janvier 1997 à juin 1999, a dès lors, en vertu de sa loi organique, cessé d'être compétent pour ce secteur. Pour cette raison, celui-ci est le seul de l'administration fédérale où un contrôle externe n'existe plus.

⁷ Parl. Besch., Kamer van Volksvertegenwoordigers, n° 1287/2-90/91, betreffende het verschil in onafhankelijkheid tussen de ombudsdiensten van de autonome overheidsbedrijven en de parlementaire ombudsman; zie ook D. Jacoby, ombudsman van Québec, *La Médiation : quel avenir?* p. 63-65

⁷ Doc. Parlem., Chambre des représentants, n° 1267/2-90/91, concernant la différence du degré d'indépendance dont bénéficient les services de médiation des entreprises publiques autonomes et le médiateur parlementaire ; voir aussi Jacoby, D., ombudsman du Québec, *La médiation : quel avenir ?*, pp.63-65

langer een externe controle bestaat.

Totale onafhankelijkheid van de instellingen waarvoor de ombudsman of -vrouw bevoegd is, is een uitermate belangrijk criterium. Meer nog, het gaat hier over de essentie van de ombudsfunctie. Dit komt tot uiting in de term externe controle; zij is absoluut noodzakelijk om de verwachtingen die het woord ombud oproept te kunnen waar maken. Waar deze onafhankelijkheid niet volledig gegarandeerd is, spreekt men liever van klachten-diensten of klantendienst of bemiddelingsdienst.

Ten onrechte denkt men wel eens dat dit onderscheid tussen beide soorten van bemiddelings- en controle-diensten een waardevermindering van deze diensten zou inhouden. Dat is niet zo. De eerstelijnsbehandeling van de klachten ter zake is een absolute vereiste voor de rechtzoekende burger en is onmisbaar. Daar worden immers ook de meeste klachten opgelost. Toch behoort een onderscheid te worden gemaakt tussen de diensten voor bemiddeling en interne controle enerzijds en de diensten voor bemiddeling en externe controle anderzijds.

B. Vormen van samenwerking

Wie klachten heeft over een beslissing, over het optreden of over de werking van de overheid in de breedste betekenis van het woord, moet in eerste instantie zelf deze overheid aanspreken om tot een vergelijk te komen. De interne controle moet waarborgen dat de organisatie haar eigen regels respecteert en toepast; deze klachteninstantie is de eerste stap die de rechtzoekende burger moet zetten.

In de dagelijkse praktijk betekent dit dat de verzoeker contact opneemt met de persoon die zijn/haar dossier behandelt. In het kader van de openbaarheid van bestuur, het spreekrecht van de ambtenaar en, meer in het algemeen, de bezorgdheid voor een klantvriendelijke behandeling die door de administratie wordt nagestreefd, lijkt dit de meest directe en doeltreffende wijze van werken.

Men merkt echter dat sommige administraties deze klachtenbehandeling op een andere wijze willen organiseren, bijvoorbeeld door de instelling van een centrale klachtendienst, die soms ombudsdienst wordt genoemd (cfr. de administratie der pensioenen) of een Contactcel Invordering (Ministerie van Financiën) of een observatorium (in oprichting bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor Vreemdelingenzaken).

L'indépendance totale de l'ombudsman vis-à-vis des institutions pour lesquelles il est compétent est un critère d'importance primordiale. Plus, c'est l'essence même de la fonction d'ombudsman qui est ici en jeu. Cette indépendance s'exprime précisément au travers du contrôle externe, absolument nécessaire pour répondre à la définition de et aux attentes suscitées par le mot ombudsman. Là où cette indépendance n'est pas totalement garantie, il convient plutôt de parler de service de réclamation, de service clientèle ou de service de médiation.

On pense à tort que cette distinction entre ces deux types d'organes de médiation et de contrôle opère un jugement de valeur sur leur mission respective. Il n'en est rien. Le traitement des plaintes en première ligne est une exigence absolue pour le citoyen revendiquant ses droits et est à cet égard indispensable. C'est là en effet que sont résolues la plupart des plaintes. Mais il convient de distinguer les organes de médiation et de contrôle interne des organes de médiation et de contrôle externe.

B. Formes de collaboration

Celui qui a une plainte à l'égard d'une décision, d'un comportement ou d'un fonctionnement d'une autorité au sens large du terme doit, en première instance, approcher lui-même cette autorité pour tenter de trouver avec elle une solution à ce différent. Le contrôle interne aide à garantir le respect et l'application par l'organisation de ses propres lois. Cette instance de réclamation est le premier pas que doit franchir le citoyen revendiquant son droit.

Dans la pratique quotidienne, cela implique que le plaignant prenne contact avec la personne qui traite son dossier. Dans le cadre de la mission de service public de l'administration, le recours gracieux (ou recours à administration mieux informée) et, de façon plus générale, l'assurance d'un traitement respectueux du citoyen (vers lequel essaient de tendre les administrations) semblent dans bien des cas être le moyen le plus direct et efficace pour traiter une plainte.

Certaines administrations veulent cependant organiser ce traitement des plaintes d'une manière différente, par exemple par la mise en place d'un service de plaintes centralisé, appelé parfois « service de médiation » (cfr. le secteur des pensions), « Cellule de Contact du Recouvrement » (Ministère des Finances) ou « observatoire » (en projet au Ministère de l'Intérieur pour les plaintes concernant l'application des lois sur les étrangers).

Dit blijven nochtans vormen van interne controle die door de organisatie zelf worden georganiseerd. Het gebruik van het woord «ombud» geeft aanleiding tot verwarring en zou dus moeten vermeden worden.

Vindt de verzoeker geen oplossing voor zijn probleem en blijft hij ervan overtuigd dat hem onrecht is aangedaan door de overheid, dan kan hij terecht bij de ombudsman. Hier is samenwerking tussen de ombudsmannen nodig om het de burger gemakkelijker te maken.

In de meeste gevallen is de doorverwijsverplichting die in de wet is ingeschreven, voldoende.

Contacten met de klachten- en klantendiensten uit de privé-sector zijn beperkt omdat er weinig dergelijke klachten worden ingediend en het systeem van doorverwijzing uitstekend werkt en voldoende is.

Dit geldt evenzeer voor de contacten met de autonome overheidsbedrijven omdat de taakverdeling daar duidelijk is : voor zover het gaat om de relatie tussen maatschappij en gebruiker is de sectorale dienst bevoegd; voor zover het gaat om andere aspecten (problemen met de hiërarchie, arbeidsomstandigheden, relaties tussen de maatschappij en leveranciers), is het College van federale ombudsmannen bevoegd (de wetten van 1991 en 1997)⁸. Problemen doen zich daar niet voor.

In de relatie tussen de ombudsmannen en -vrouwen op gemeentelijk, gemeenschaps- en gewestniveau en federaal niveau voldoet de doorverwijzing in het algemeen wel. Toch blijven er grijze zones inzake bevoegdheden omdat de federale structuur van het land nu eenmaal geen homogene bevoegdheidspakketten op elk niveau impliceert. In sommige gemeenschappelijke dossiers is samenwerking dan ook nodig.

⁸ Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991, err., *Belgisch Staatsblad*, 20 juli 1991).
Wet 19 december 1997 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven teneinde het reglementaire kader aan te passen aan de verplichtingen die inzake vrije mededinging en harmonisatie op de markt voor telecommunicatie, voortvloeien uit de van kracht zijnde beslissingen van de Europese Unie (*Belgisch Staatsblad*, 30 december 1997).

Il s'agit, on l'a vu, de formes de contrôle interne organisées par et au sein de l'organisation même. L'emploi du mot « ombudsman » pour ces organes de traitement des plaintes prête dès lors à confusion et devrait être évité.

Si le plaignant ne trouve pas de solution à son problème et reste persuadé qu'il a été traité de façon incorrecte par l'autorité, il peut alors, dans une deuxième phase, s'adresser à l'ombudsman (le médiateur parlementaire). C'est ici qu'une collaboration entre ombudsmans est utile afin de faciliter la vie du citoyen.

Dans la plupart des cas, l'obligation de transmission des plaintes qui est inscrite dans la loi est suffisante.

Les contacts des bureaux d'ombudsmans avec les services clientèle, de réclamation et de médiation sont limités du fait que peu de plaintes sont mal orientées et que le système de transmission est là aussi suffisant et fonctionne de façon excellente.

Ceci vaut également pour les contacts avec les entreprises publiques autonomes puisque la division des tâches y est claire : pour autant qu'il s'agisse de la relation entre la société et l'utilisateur, le service sectoriel de plainte ou de médiation est compétent. Quand la plainte revêt d'autres aspects (problèmes avec la hiérarchie, conditions de travail, relation entre la société et un fournisseur, etc.) le Collège des médiateurs fédéraux est compétent (lois de 1991 et 1998)⁸. Ici aussi, la répartition des tâches et la coordination ne pose pas de problème.

Pour ce qui est de la relation entre les ombudsmans aux niveaux fédéral, régional, communautaire et communal, le système de transmission entre ombudsmans est en général suffisant. Des zones d'ombre subsistent néanmoins concernant certaines de leurs compétences, la structure fédérale du pays ne s'accompagnant pas toujours de paquets de compétence homogènes à chaque niveau de pouvoir. Dans certains dossiers, la collaboration entre ombudsmans pour une même plainte s'avère dès lors nécessaire.

⁸ Loi du 21 mars 1991 concernant la réforme de certaines entreprises publiques économiques (*Moniteur belge*, 27 mars 1991, err., *Moniteur belge*, 20 juillet 1991).
Loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre-concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications, découlant des décisions de l'Union Européenne (*Moniteur belge*, 30 décembre 1997).

Waar de gemeenten (en, *mutatis mutandis*, de provincies) federale wetten uitvoeren is er discussie mogelijk over de bevoegdheid (denk aan vreemdelingenzaken, bevolkingsregister,...). Hetzelfde probleem kan men zich indenken waar het gaat om de uitvoering van decreten van gemeenschappen of gewesten.

Op dit vlak is een samenwerkingsverband tussen de parlementaire ombudsmannen aangewezen. Daarnaast kan periodiek, informeel overleg met de gemeentelijke ombudsmannen en -vrouwen nuttig zijn. Het College van de federale ombudsmannen is bereid zulke overlegstructuur uit te bouwen in onderling akkoord van de betrokkenen, bijvoorbeeld door de oprichting van een Conferentie van Ombudsmannen.

Inhoudelijk echter is het duidelijk dat de federale ombudsmannen respectievelijk de ombudsman van het gewest of de gemeenschap, bevoegd zijn voor de uitoefening van de ombudsfunctie op deze domeinen.

C. Besluit

In Nieuw-Zeeland heeft de wetgever elke verwarring in verband met de naam en de daaraan gekoppelde verwachtingen uitgeschakeld door in 1991 in de Nieuw-Zeelandse Ombudsmen Act van 1975 volgend artikel in te lassen:

«Art.28 A. Protection of name- (1) No person other than an ombudsman appointed under this Act, may use the name «Ombudsman» in connection with any business, trade, or occupation or the provision of any service, whether for payment or otherwise, or hold himself, herself, or itself out to be an Ombudsman except pursuant to an Act or with the prior written consent of the Chief Ombudsman.»

(vertaling)

«Art. 28A. Bescherming van de naam - (1) Niemand buiten een ombudsman die onder deze wet is aangesteld, mag de naam «Ombudsman» gebruiken in verband met om het even welke handel, bedrijfstak, of het verlenen van diensten, tegen betaling of niet, of mag zichzelf uitgeven voor Ombudsman, behalve als gevolg van een Wet of met het voorafgaand geschreven akkoord van de Hoofd Ombudsman.»

Deel twee van het artikel behandelt de strafmaat bij

Lorsque les communes (et, *mutatis mutandis*, les provinces) exécutent des lois fédérales, il y a discussion possible à propos de la détermination de l'ombudsman compétent (pensons à la matière des étrangers, à la tenue du registre de population, etc.). Le même problème peut se poser en ce qui concerne l'exécution par les communes ou les provinces de décrets communautaires ou régionaux.

A ce niveau, un lien de collaboration entre les ombudsmans est tout indiqué. Par ailleurs, une concertation périodique et informelle avec les ombudsmans communaux là où il en existe peut également s'avérer utile. Le Collège des médiateurs fédéraux est disposé à mettre sur pied une telle structure de concertation en accord mutuel avec les parties concernées, par la création d'une Conférence des Ombudsmans.

Pour le reste, il est clair que les ombudsmans fédéraux, régional ou communautaire sont respectivement compétents pour l'exercice de la fonction d'ombudsman à leur niveau de pouvoir.

C. Conclusion

En Nouvelle-Zélande, le législateur a éliminé toute confusion autour du mot « *ombudsman* » et des attentes y afférent en insérant l'article suivant dans *le New Zealand Ombudsmen Act* de 1975 :

« Art. 28 A. Protection of name – (1) No person other than an ombudsman appointed under this Act, may use the name « Ombudsman » in connection with any business, trade, or occupation or the provision of any service, whether for payment or otherwise, or hold himself, herself or itself out to be an Ombudsman except pursuant to an Act or with the prior written consent of the Chief Ombudsman. »

(traduction)

« Art. 28 A. Protection du nom – (1) Nulle personne autre qu'un ombudsman nommé par cette loi ne peut utiliser le nom « Ombudsman » en rapport avec tout entreprise, commerce, occupation ou offre de tout service, que ce soit contre rétribution ou autre, ni ne peut se présenter lui-même comme étant un Ombudsman, sauf si c'est en conformité avec une loi ou avec l'assentiment écrit préalable du Chief Ombudsman. »

La deuxième partie de l'article traite du montant de la peine en cas d'infraction.

overtreding.

De geschreven toestemming van de Chief Ombudsman wordt enkel gegeven indien aan enkele strenge voorwaarden is voldaan die een absolute onafhankelijkheid garanderen, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een magistraat.

Ook Denemarken heeft een gelijkaardige beschermende bepaling in de wet ingeschreven.

In Nederland is het debat eveneens aan de gang.

Een gelijkaardig initiatief zou in de toekomst de verdere verspreiding van het gebruik van en de verwarring over de naam ombudsman, zijn opdracht en specifieke kenmerken ook in België kunnen voorkomen. Daarna zou een oplossing moeten worden gezocht voor de «ombudsmanie»⁹ die ontstaan is zolang het gebruik van de term ombudsman niet gereguleerd was en zijn taak niet duidelijk omschreven. Deze oplossing zou het ongecontroleerde gebruik van het woord ombudsman moeten wegwerken maar ook (de coherentie van) zijn opdracht voor alle bevoegdheden van een zelfde bestuursniveau garanderen.

Op het gemeentelijke en provinciale niveau zou de term burgerraadsman¹⁰ of bemiddelaar kunnen worden ingevoerd om elke klachtenbehandeling op de eerste lijn aan te duiden. De ombudsfunctie kan dan ofwel lokaal (in de grote en regionale steden) ofwel op een ander niveau worden gerealiseerd, volgens een van de bestaande en goed werkende modellen : in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken of Frankrijk (zie eindnoot 6).

Het College van de federale ombudsmannen blijft ter beschikking van de commissie voor de Verzoekschriften om de verschillende oplossingen voor de aangehaalde problemen verder te bespreken.

Het College van de federale ombudsmannen

Dr. H. Wuyts

P.-Y. Monette

L'autorisation écrite du Chief Ombudsman est accordée uniquement quand des conditions très strictes sont remplies, qui garantissent une indépendance absolue, par exemple la présence d'un magistrat.

Le Danemark a lui aussi inscrit dans la loi une protection similaire de l'usage du mot ombudsman.

Aux Pays-Bas, le débat sur la protection du mot « ombudsman » est aussi en cours.

Une initiative semblable en Belgique pourrait également éviter à l'avenir davantage de dispersion et de confusion dans l'emploi du mot ombudsman, de ses missions et de ses caractéristiques spécifiques. Une solution devrait ensuite être cherchée à l'actuelle situation d'ombudsmanie⁹ qui s'est développée tant que l'usage du terme ombudsman n'était pas réglementé ni les fonctions qu'il recouvre précisées. Cette solution aurait à résoudre l'utilisation anarchique du terme ombudsman, mais aussi à restaurer la cohérence de la mission de l'ombudsman pour l'ensemble des compétences d'un même niveau de pouvoir.

Au niveau communal et provincial, le terme de médiateur ou de « conseiller civil »¹⁰ devrait être utilisé pour le traitement des plaintes en première ligne. Quant à la fonction d'ombudsman appliquée aux plaintes contre les autorités locales, elle peut aussi bien être assurée au niveau local lui-même (dans les grandes villes) qu'à un autre niveau, suivant un des modèles existant aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, au Danemark ou en France (cfr note en bas de page numéro 6).

Le Collège des médiateurs fédéraux se tient à la disposition de la commission des Pétitions pour étudier avec elle différentes solutions aux problèmes soulevés dans la présente note.

Le Collège des médiateurs fédéraux

Dr. H. Wuyts

P.-Y. Monette

⁹ Delpérée, F., *Le médiateur*, Bruylant, 1995

¹⁰ Wuyts, H., Een lokale ombudsman of een burgerraadsman?, in: Terzake, 1991, 6, p.1-2. Zie ook: Thielemans, R., Wuyts, H., Een ombudsman voor de lokale besturen, in: De Vroede, P., editor, De ombudsman, Die Keure, Brugge, 1992, blz. 5-43.

⁹ Delpérée, F., *Le médiateur*, Bruylant, 1995.

¹⁰ Wuyts, H., Een lokale ombudsman of een burgerraadsman?, in: Terzake, 1991, 6, pp.1-2. Voir aussi : Thielemans, R., Wuyts, H., « Een ombudsman voor de lokale besturen », in : De Vroede, P., éditeur, De Ombudsman, Die Keure, Brugges, 1992, pp. 5-43.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vergadering van 21 februari 2000

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) vraagt zich af hoe de ingrijpende inperking van de bevoegdheden van de federale ombudsmannen, ingevolge de oprichting van de «Ombudsdienst Pensioenen», is kunnen ontstaan.

Zij wijst erop dat de gebruikers van de autonome overheidsbedrijven met hun klachten niet terecht kunnen bij een ombudsdienst die een externe controle uitoefent; zij zijn daarvoor alleen aangewezen op interne controle-instanties zoals de door de NMBS, De Post en BELGACOM opgerichte ombudsdiensten.

De spreekster is voorstander van een parlementair initiatief dat ertoe strekt het ambt van ombudsman te beschermen, met name door die benaming voor te behouden voor de parlementaire instantie die een externe controle uitoefent. Zij maakt evenwel enig voorbehoud bij het woord «ombudsman»: niet alleen is dat woord overgenomen uit een vreemde taal, het is bovendien niet genderneutraal.

*
* *

De heer Olivier Chastel (PRL FDF MCC) heeft er het jaarverslag van de ombudsman bij de NMBS op nagelezen en concludeert dat die tot ieders tevredenheid een nuttige functie vervult. Hij vreest evenwel dat diens positie binnen het overheidsbedrijf hem de onafhankelijkheid noch de noodzakelijke bevoegdheid laat om de blijkens zijn vaststellingen vereiste initiatieven te nemen. Daarom onderstreept hij hoe belangrijk het is een onderscheid tussen ombudsinstanties van de eerste, respectievelijk de tweede lijn te maken. Gebruikers van de autonome overheidsbedrijven zouden, net als die van de overheidsdiensten trouwens (ook de gepensioneerden) een beroep moeten kunnen doen op het College van de federale ombudsmannen als ombudsinstantie van de tweede lijn.

De spreker pleit ook voor een wetgevend initiatief ter zake. De binnen privé-bedrijven opgerichte ombudsdiensten vallen per definitie onder een interne controle en het begrip «ombudsman» heeft dus betrekking op de openbare dienstverlening.

In verband met de op gemeentelijk vlak uitgeoefende ombudsfunctie, vestigt hij de aandacht op de druk waaraan de gemeentelijke ombudsman onderhevig is in de gemeenten waar het bestuur op een absolute meerderheid berust; in dat geval is de onafhankelijkheid van de

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Réunion du 21 février 2000

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) s'interroge sur l'origine de l'amputation des compétences des médiateurs fédéraux que représente la création du service de médiation « pensions ».

Elle relève que les usagers des entreprises publiques autonomes ne peuvent adresser leurs plaintes à un organe de médiation exerçant un contrôle externe et n'ont de recours qu'auprès des organes de contrôle interne que sont les services de médiation créés par la SNCB, la Poste et Belgacom.

L'intervenante est favorable à une initiative parlementaire visant à protéger la fonction d'ombudsman en réservant cette dénomination à l'organe parlementaire de contrôle externe. Elle a cependant quelques réserves à l'égard du mot « ombudsman », non seulement parce que ce mot est importé d'une langue étrangère, mais également à cause de la connotation de genre.

*
* *

A la lecture du rapport annuel du médiateur de la SNCB, *M. Olivier Chastel (PRL FDF MCC)* considère que celui-ci remplit de façon satisfaisante une fonction utile. Il craint toutefois que sa position au sein de l'entreprise publique ne lui assure ni l'indépendance, ni le pouvoir nécessaire afin d'entreprendre les actions qui découleraient de ses constatations.

C'est pourquoi il insiste sur l'importance de la distinction entre les services de médiation de première et de seconde ligne. Les usagers des entreprises publiques autonomes, comme d'ailleurs ceux des services publics (y compris les pensionnés) devraient pouvoir avoir recours au Collège des médiateurs fédéraux en tant qu'instance de seconde ligne.

L'intervenant se prononce lui aussi en faveur d'une initiative législative. Les services de médiation créés au sein des entreprises privées relèvent par définition d'un contrôle interne et le concept d'ombudsman se rapporte donc au service public.

En ce qui concerne la fonction d'ombudsman exercée au niveau communal, il attire l'attention sur les pressions que subit le médiateur communal dans les communes à majorité absolue et l'indépendance relative dont il y jouit.

ombudsman betrekkelijk.

Met betrekking tot de federale ombudsmannen uitvoerende functie lijken de voorlichting van de gebruikers en de eerstelijnsbehandeling van de klachten volgens hem deel uit te maken van de bevoegdheden van de diverse departementen.

*
* *

Uw rapporteur leidt uit artikel 1 van de wet van 22 maart 1995 af dat de wetgever destijds wel degelijk de bedoeling had diverse ombudsinstanties in het leven te roepen. Het vierde lid van voormeld artikel stelt namelijk het volgende: «De ombudsmannen oefenen hun taken uit ten aanzien van de federale administratieve overheden (...), met uitzondering van de administratieve overheden die door een bijzondere wettelijke bepaling met een eigen ombudsman zijn begiftigd.».

Zij verwijst bovendien naar de verwerping van de amendementen die de heer Bacquelaine, enerzijds, de heren Wauters en Detienne, anderzijds, hadden ingediend op de bepalingen van de wet van 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de kaderwetten van 26 juli 1996, inzonderheid van het koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een «Ombudsdienst Pensioenen»¹ (zie Stuk nr. 1156/1, 5 en 7 – 97/98).

*
* *

De heer Pierre-Yves Monette, federaal ombudsman, geeft aan dat de oprichting van een Ombudsdienst Pensioenen destijds berustte op een akkoord dat was gesloten binnen de regering. De huidige minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen zou de afschaffing van die dienst genegen zijn. Het bestaan ervan zou de bevoegdheden van het College van de federale ombudsmannen niet uithollen indien dat laatste een ombudsinstantie van de tweede lijn zou zijn, zoals dat wordt voorgesteld in de algemene aanbeveling 97/3.

*

¹ Koninklijk besluit van 27 april 1997 tot instelling van een «Ombudsdienst Pensioenen», met toepassing van artikel 15, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd door de wet van 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Quant à la fonction exercée par les médiateurs fédéraux, il lui semble que l'information des utilisateurs ainsi que le traitement des plaintes en premier ordre relève des différents départements.

*
* *

Votre rapporteuse déduit de l'article premier de la loi du 22 mars 1995 que l'intention du législateur de l'époque était bien de créer différentes instances de médiation, puisque l'alinéa 4 de cet article dispose que « les médiateurs exécutent leurs missions à l'égard des autorités administratives fédérales (...), à l'exclusion des autorités administratives dotées de leur propre médiateur par une disposition légale particulière. ».

Elle rappelle en outre le rejet des amendements déposés en leur temps par M. Bacquelaine d'une part et MM. Wauters et Detienne d'autre part aux dispositions de la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation d'arrêtés royaux pris en application des lois cadres du 26 juillet 1996, plus précisément de l'arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation Pensions¹ (voir doc. n° 1156/1, 5 et 7 – 97/98).

*
* *

M. Pierre-Yves Monette, médiateur fédéral, communique que la création du Service de médiation Pensions reposait, à l'époque sur un accord conclu au sein du gouvernement. L'actuel ministre de la Fonction publique serait favorable à la suppression de ce service. L'existence de ce service n'éroderait pas les compétences du Collège des médiateurs fédéraux si ce dernier était institué comme instance de médiation de seconde ligne, comme le suggère la recommandation générale 97/3.

*
* *

¹ Arrêté royal du 27 avril 1997 instaurant un Service de médiation Pensions en application de l'article 15, 5° de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

* *

De heer Herman Wuyts, federaal ombudsman, bevestigt dat het College van de federale ombudsmannen ingevolge de door de rapporteur aangehaalde bepalingen niet meer bevoegd is inzake pensioenen.

Hij gelooft echter niet dat het bij de oprichting van de Ombudsdienst Pensioenen de bedoeling zou geweest zijn de bevoegdheden van de federale ombudsmannen te beknotten. Om zijn bewering kracht bij te zetten, verwijst hij naar wat hem in privé-gesprekken werd medegedeeld, maar ook naar de verklaringen van de toenmalige minister van Pensioenen. Deze zou zich bereid hebben verklaard om aan de federale ombudsmannen een tweedelijnsbevoegdheid toe te kennen inzake pensioendossiers, mits die bevoegdheid ook zou gelden voor de klachten ten aanzien van de autonome overheidsbedrijven.

*
* *

Volgens *mevrouw Magda De Meyer (SP)* zijn de ombudsdiensten van de privé-sector een onderdeel van een marketingbeleid van de bedrijven en is het niet echt hun bedoeling de consumenten te helpen.

Daarom is zij voorstander van een wettelijke bescherming van de functie van «ombudsman»: het College van de federale ombudsmannen behoort een instantie te zijn die als laatste beroepsinstantie kan worden ingeschakeld.

Elke gemeente zou trouwens aan de eigen burgers de mogelijkheid moeten bieden om een beroep te doen op een «ombudsman»: alleen begrotingsoverwegingen kunnen dat verhinderen. Aangezien de gemeenten belast zijn met de toepassing van bepalingen van de federale wetgeving moeten de klachten die daarbij rijzen kunnen worden onderzocht. Misschien is het aangewezen voor de klachten die de toepassing van de decreten met zich brengt een intergemeentelijke bemiddelings- of ombudsdienst op te richten, al zou die regeling niet voor alle burgers die tot het ambtsgebied van die dienst behoren een optimale geografische nabijheid kunnen garanderen.

*
* *

De voorzitter vat het debat als volgt samen :

- over de terminologie bestaat eensgezindheid;
- de bezinning over de functie van ombudsman

M. Herman Wuyts, médiateur fédéral, confirme que le Collège des médiateurs fédéraux n'est en effet plus compétent en matière de pensions à la suite des dispositions citées par la rapporteuse.

Il ne croit cependant pas que l'intention, à l'époque de la création du Service de médiation Pensions, aurait été de raboter les compétences des médiateurs fédéraux. A l'appui de cette affirmation, il cite non seulement des déclarations qui lui auraient été faites dans le cadre de colloques singuliers, mais également celles du ministre des Pensions de l'époque ; celui-ci se serait déclaré disposé à reconnaître aux médiateurs fédéraux une compétence de seconde ligne en ce qui concerne les dossiers de pensions, à la condition que cette compétence leur soit également reconnue en ce qui concerne les plaintes à l'égard des entreprises publiques autonomes.

*
* *

Mme Magda De Meyer (SP) considère que les services de médiation créés dans le secteur privé s'inscrivent dans une politique de marketing menée par ces entreprises et n'ont guère pour but d'aider les consommateurs.

C'est pourquoi elle se prononce en faveur d'une protection légale de la fonction « d'ombudsman » : il convient que le Collège des médiateurs fédéraux soit une instance de recours ultime.

Chaque commune devrait par ailleurs pouvoir offrir à ses administrés un recours à un « ombudsman » : seules des considérations d'ordre budgétaire sont de nature à y faire obstacle. Dans la mesure où les communes assurent l'application de dispositions relevant de la législation fédérale, les plaintes que l'application de ces dispositions suscitent devraient pouvoir être examinées. Quant aux plaintes suscitées par l'application des décrets, ne pourrait-on concevoir un service intercommunal de médiation ou « d'ombudsman », même s'il est vrai que cette formule ne pourrait garantir une proximité géographique optimale à l'égard de tous les administrés de son ressort.

*
* *

Le président synthétise les débats comme suit :

- la terminologie fait l'objet d'un consensus ;
- 3 critères balisent la réflexion relative à la fonction d'ombudsman :

wordt gekenmerkt door drie criteria :

- de onafhankelijkheid;
 - de objectiviteit;
 - het verslag aan het gremium dat belast is met het toezicht op de uitvoerende macht;
- daarbij komen de criteria van het «*International Ombudsman Institute*».
- de eerstelijnsdiensten hebben een opdracht van interne controle binnen de instelling waarbij ze werden opgericht, terwijl de tweedelijnsdiensten een opdracht van externe controle hebben;

- wat de bemiddelingsfunctie op gemeentelijk niveau betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de aangelegenheden die de gemeente uitoefent en die tot de federale bevoegdheid behoren en die welke de gemeenten uitoefenen met toepassing van bepalingen van decreten (zie het decreet van het Waals Gewest van 22 december 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 19 januari 1995), gewijzigd bij de decreten van 6 februari en 26 juni 1997, alsmede het decreet van het Vlaams Gewest van 7 juli 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 25 augustus 1998) houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst).

B. Vergadering van 13 maart 2000

1. De wettelijke bescherming van de titel «ombudsman»

De voorzitter stelt de vraag of de commissie voor de Verzoekschriften al dan niet aanbeveelt om de titel van «ombudsman» wettelijk te beschermen (cf. de Algemene Aanbeveling 99/15 - Jaarverslag van het College van de federale ombudsmannen 1999, blz. 334, en de Algemene Aanbeveling 97/3 - Jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen 1997, 1998 en 1999, resp. blz. 187, 270 en 337).

*
* *

De heer Herman Wuyts, federaal ombudsman, herinnert eraan dat de in het Nederlands gebruikte term «ombudsman» inhoudelijk niet dezelfde lading dekt als de in het Frans gebruikte term «médiateur».

Een bemiddelaar (*médiateur*) beperkt zich tot de bemiddeling (*médiation*) tussen twee partijen. Deze kunnen zowel tot de openbare als tot de privé-sfeer van het maatschappelijk leven behoren.

Een ombudsman functioneert uitsluitend in een openbare omgeving. Hij heeft niet alleen een bemiddelende

- l'indépendance,
- l'objectivité,
- le rapport à l'assemblée exerçant le contrôle de l'exécutif,

auxquels il convient d'ajouter les critères énoncés par l'Institut international de l'Ombudsman.

- les services de première ligne sont investis d'une mission de contrôle interne au sein de l'institution qui les a institués ; les services de seconde ligne sont quant à eux investis d'une mission de contrôle externe.

- en ce qui concerne la fonction de médiation au niveau communal, il faut distinguer entre les matières gérées par les communes et qui relèvent de la compétence fédérale et les matières que les communes gèrent en application de dispositions décrétales. (Voir : décret de la Région wallonne du 22 décembre 1994 (*Moniteur belge* 19 janvier 1995), modifié par les décrets du 6 février et du 26 juin 1997 et décret de la Région flamande du 7 juillet 1998 (*Moniteur belge* 25 août 1998) instaurant un médiateur).

B. Réunion du 13 mars 2000

1. La protection légale du titre d'« ombudsman(e) »

Le président demande si la commission des Pétitions recommande de protéger légalement le titre d'« ombudsman(e) » (cf. la Recommandation générale 99/15 – Rapport annuel du Collège des médiateurs fédéraux 1999, p. 335, et la Recommandation générale 97/3 – Rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux 1997, 1998 et 1999, pp. 187, 268 et 338).

*
* *

M. Herman Wuyts, médiateur fédéral, rappelle que le terme « ombudsman », qui est utilisé en néerlandais, ne recouvre pas le même concept que le terme « médiateur », qui est utilisé en français.

Un médiateur (*bemiddelaar*) se borne à pratiquer la médiation (*bemiddeling*) entre deux parties. Celles-ci peuvent relever tant du domaine public que du domaine privé de la vie en société.

Un ombudsman travaille exclusivement dans un environnement public. Il est non seulement investi d'une mission de médiation, mais il joue également un rôle

opdracht maar speelt ook een rol in de externe controle op de uitvoerende macht. Hij formuleert tevens aanbevelingen inzake het aanpassen van bepaalde administratieve procedures en – indien nodig – zelfs inzake het wijzigen van de betrokken wetgeving.

De taak van een ombudsman is dus beduidend ruimer dan deze van een bemiddelaar.

Het gebruik van de term «ombudsman» buiten de institutionele context schept daarenboven verwachtingen die eigenlijk alleen door een parlementaire (in de zin van «gebonden aan een verkozen orgaan van om het even welk bestuurlijk niveau») ombudsman ingelost kunnen worden.

*
* *

De heer Luc Goutry (CVP) schaaft zich principieel achter het initiatief om de term «ombudsman» wettelijk te beschermen.

Bij het aanschouwen van de actuele wildgroei van ombudsmannen lijkt het hem echter logisch om eerst nauwkeurig de inhoud van deze notie te bepalen vooraleer verdere stappen te ondernemen.

De spreker stelt een structuur met twee echelons voor:

- op het eerste niveau bevinden zich de interne klachtenbehandelaars. Deze personen ressorteren onder een bijzonder statuut dat hen afdoende beschermt tegen hun eigen hiërarchie;
- op de tweede lijn bevindt zich de instantie die de klachten met een algemene draagwijdte behandelt. Deze zoekt in het bijzonder naar systematische grieven en naar overtredingen tegen de billijkheid en het behoorlijk bestuur zodat zij de wetgevende macht kan vatten met haar aanbevelingen.

Ten einde de drempel voor de burger zo laag mogelijk te houden, suggereert de heer Goutry daarenboven een «enig instaploket» dat instaat voor de dispatching van de klachten tussen de verschillende ombudsdiensten.

Hij acht het dan ook aangewezen om - onder welke vorm dan ook - hoorzittingen te organiseren waarop ook de zogenaamde «andere» ombudsmannen uitgenodigd worden om hun standpunten te berde te brengen. Daarna kan het debat gevoerd worden en kunnen dan de nodige beslissingen terzake met kennis van zaken genomen worden.

*

dans le contrôle externe du pouvoir exécutif. Il formule aussi des recommandations concernant l'adaptation de certaines procédures administratives, voire, au besoin, concernant la modification de la législation concernée.

La mission d'un *ombudsman* est donc nettement plus large que celle d'un médiateur.

L'utilisation du terme « *ombudsman* » en dehors du contexte institutionnel suscite en outre des attentes auxquelles seul un *ombudsman* parlementaire (c'est-à-dire « rattaché à un organe élu de quelque niveau administratif que ce soit ») est en mesure de répondre.

*
* *

M. Luc Goutry (CVP) se rallie en principe à l'initiative visant à accorder une protection légale au terme « *ombudsman(e)* ».

A la lumière de la prolifération actuelle des ombudsmans, il lui paraît cependant logique de définir d'abord précisément la signification de cette notion avant d'aller plus loin.

L'intervenant propose une structure à deux échelons :

- Il y a, en première ligne, les agents internes chargés du traitement des plaintes. Ces agents relèvent d'un statut spécial qui leur offre une protection suffisante à l'égard de leur propre hiérarchie ;
- En deuxième ligne, il y a l'instance traitant les plaintes de portée générale. Celle-ci recherche plus particulièrement les griefs systématiques et les infractions à l'équité et à la bonne administration, de façon à pouvoir présenter ses recommandations au pouvoir législatif.

Afin d'assurer la meilleure accessibilité possible pour le citoyen, M. Goutry suggère en outre de créer un « guichet unique » chargé d'orienter les plaintes vers les différents services de médiation.

Il estime dès lors opportun d'organiser – sous quelque forme que ce soit – des auditions afin que les « autres » ombudsmans puissent faire valoir leur point de vue. Enfin, les décisions nécessaires pourront ensuite être prises en connaissance de cause.

*
* *

* *

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) stelt dat de burger baat heeft bij de bescherming van de term «ombudsman». In tegenstelling tot het bestaande amalgaam zal hij dan immers precies weten waarvoor hij bij de ombudsman kan aankloppen.

Een ontmoeting met de zgn. «andere» ombudsmannen, die – aangezien zij op de eerste lijn werkzaam zijn – dus eigenlijk bemiddelaars zijn, lijkt de spreekster interessant met betrekking tot de materies waarvoor de Kamer bevoegd is.

Zij meent dan ook dat er geen reden is om de bemiddelaars af te schaffen zolang de bovengeschetste taakverdeling tussen ombudsmannen en bemiddelaars gehandhaafd blijft.

*
* *

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) bestempelt het scheppen van duidelijkheid betreffende het werkveld van de verschillende ombudsmannen als primordiaal.

Betreffende het federaal niveau suggereert zij de minister van Ambtenarenzaken om in elk departement een cel op te richten die informatie verschaft, concrete vragen beantwoordt en problemen oplost. Klachten dienen echter behandeld te worden door een andere – aan de wetgevende macht verbonden – instantie, die gemachtigd is om te bemiddelen.

De spreekster stelt tevens voor om de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties te horen in verband met de aangekondigde wijziging van de wet op de autonome overheidsbedrijven. De nakende liberalisering van de markten waarop deze bedrijven actief zijn, enerzijds, en de hen opgelegde verplichting tot universele dienstverlening, anderzijds, roepen bij haar immers talloze vragen op betreffende de onafhankelijkheid van de in hun schoot opgerichte ombudsdiensten.

Mevrouw Brepoels meent ten slotte dat het «enig instaploket» op gemeentelijk niveau ingeplant dient te worden. Vanzelfsprekend dienen vooraf de betrokken instanties gehoord te worden inzake de concrete organisatie.

*
* *

De heer Jaak Van den Broeck (VLAAMS BLOK) is van oordeel dat de nota betreffende de inventarisatie

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) précise que le citoyen a intérêt à ce que le terme « *ombudsman(e)* » soit protégé. Alors qu'actuellement, il se trouve face à un amalgame, le citoyen saura en effet précisément pour quoi il peut s'adresser à l'ombudsman.

L'intervenante juge intéressant d'organiser une rencontre avec les « autres » ombudsmans – qui sont en fait des médiateurs dès lors qu'ils travaillent en première ligne – pour ce qui concerne les matières qui relèvent des compétences de la Chambre.

Elle estime dès lors que rien ne justifie de supprimer les médiateurs tant que la répartition des tâches entre les ombudsmans et les médiateurs est maintenue.

*
* *

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) estime qu'il est primordial de définir clairement le domaine d'activité des différents médiateurs.

En ce qui concerne le niveau fédéral, elle suggère au ministre de la Fonction publique de créer, dans chaque département, une cellule qui fournit des informations, répond aux questions concrètes et résout les problèmes. Les plaintes doivent toutefois être traitées par un autre organe – lié au pouvoir législatif – habilité à s'entremettre entre les parties en conflit.

L'intervenante propose également d'entendre le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques au sujet de la modification annoncée de la loi relative aux entreprises publiques autonomes. La prochaine libéralisation des marchés sur lesquels ces entreprises exercent leurs activités ainsi que l'obligation qui leur est faite d'assurer un service universel lui inspirent en effet de nombreuses questions au sujet de l'indépendance des services de médiation créés au sein de ces entreprises.

Enfin, Mme Brepoels estime que le « guichet unique » doit être créé au niveau communal. Il va de soi que les instances concernées devront d'abord être consultées au sujet de l'organisation pratique.

*
* *

M. Jaak Van den Broeck (VLAAMS BLOK) estime que la note du Collège des médiateurs fédéraux relative à l'inventaire des différents ombudsmans, services de mé-

van en de coördinatie tussen de verschillende ombudsmannen, ombudsdiensten en andere instellingen van het College van de federale ombudsmannen nauwkeurig de verschillen aangeeft tussen de taak van een ombudsman en deze van een bemiddelaar.

Rest dus alleen nog het beantwoorden van de vraag of de term «ombudsman» al dan niet wettelijk beschermd moet worden. Het organiseren van hoorzittingen kan deze beslissing alleen maar verdagen.

*
* *

Uw commissie neemt vervolgens met 7 stemmen en één onthouding de aanbeveling aan om de titel van «ombudsman» wettelijk te beschermen.

2. Het afschaffen of voorkomen van elke vorm van «versnippering» van de bevoegdheden van het College van de federale ombudsmannen

De voorzitter stelt de vraag of de commissie voor de Verzoekschriften aanbeveelt om elke vorm van «versnippering» van de bevoegdheden van het College van de federale ombudsmannen af te schaffen of te voorkomen (cf. de Algemene Aanbeveling 97/3 - Jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen 1997, 1998 en 1999, resp. blz. 187, 270 en 337).

Hij benadrukt dat hij deze aanbeveling als een noodzakelijke aansporing beschouwt om het politiek debat in deze of gene richting voort te stuwten.

*
* *

Mevrouw Colette Burgeon (PS) suggereert om de aanbeveling in een positieve vorm te gieten en bijvoorbeeld in plaats van de woorden «afschaffen» en «voorkomen» het woord «bevorderen» te gebruiken.

*
* *

De heer Olivier Chastel (PRL FDF MCC) is de idee niet ongenegen om – mede ingevolge de wettelijke bescherming van hun titel – restrictief op te treden indien de bevoegdheden van de ombudsmannen versnipperd dreigen te geraken.

Daarnaast meent hij dat de «eerstelijnsbemiddeling» op het niveau van het overheidsbedrijf en van het ministerieel departement mogelijk moet blijven zonder dat de bevoegdheden van de ombudsmannen daardoor uit-

diation et autres institutions ainsi qu'à la coordination existant entre eux précise clairement les différences entre la mission d'un ombudsman et celle d'un médiateur.

Il ne reste dès lors qu'à répondre à la question de savoir si le titre d' « ombudsman(e) » doit être protégé légalement. L'organisation d'auditions ne ferait que retarder la prise de cette décision.

*
* *

Votre commission approuve ensuite, par 7 voix et une abstention, la recommandation visant à protéger légalement le titre d' « ombudsman(e) ».

2. L'abrogation ou la prévention de toute forme de « saucissonnage » des compétences du Collège des médiateurs fédéraux

Le président demande si la commission des Pétitions recommande d'abroger ou de d'éviter toute forme de « saucissonnage » des compétences du Collège des médiateurs fédéraux (cf. la recommandation générale 97/3 – Rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux 1997, 1998 et 1999, respectivement p. 187, 268 et 338).

Il souligne qu'il considère que cette recommandation est nécessaire pour orienter le débat politique dans un sens ou dans l'autre.

*
* *

Mme Colette Burgeon (PS) suggère de formuler la recommandation de manière positive et d'utiliser, par exemple, le mot « promouvoir » au lieu des mots « abroger » et « éviter ».

*
* *

M. Olivier Chastel (PRL FDF MCC) est favorable à l'idée – à la suite notamment de la protection légale du titre des médiateurs – d'une intervention restrictive si les compétences des médiateurs risquent d'être saucissonnées.

Il estime par ailleurs que la « médiation de première ligne » au niveau de l'entreprise publique et du département ministériel doit pouvoir subsister sans que les compétences des médiateurs puissent être vidées de leur substance.

gehold kunnen worden.

Cruciaal hierbij zal vanzelfsprekend het antwoord zijn op de vraag wanneer precies de stap van deze bemiddeling op de eerste lijn naar de betrokken ombudsdienst op de tweede lijn gezet dient te worden.

*
* *

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt bijzondere aandacht voor de onafhankelijkheid van de betrokken actoren. Alhoewel een interne cel, die burgers probeert te helpen, nuttig werk kan leveren, biedt zij immers geen enkele waarborg *qua* onafhankelijkheid. Dit mag er echter niet toe leiden dat elk soortgelijk initiatief op voorhand onmogelijk gemaakt wordt met dien verstande dat het slechts kan tussenkomen zolang er geen sprake is van een officiële klacht.

*
* *

Uw commissie neemt vervolgens eenparig de aanbeveling aan waarbij zij de wens uitdrukt dat het algemene, multidisciplinaire en onafhankelijke karakter van het werk van het College van de federale ombudsmannen gewaarborgd wordt hetgeen een door de burger duidelijk waarneembaar onderscheid inhoudt tussen, enerzijds, de diensten van interne controle en de diensten van externe controle en, anderzijds, de «eerstelijnsdiensten» en de «tweedelijnsdiensten» waarbij deze op de efficiëntst mogelijke manier georganiseerd worden.

3. De ombudsdiensten die reeds bij sommige autonome overheidsbedrijven werden opgericht of door andere zouden kunnen worden opgericht

De voorzitter informeert naar de voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de ombudsdiensten die reeds bij sommige autonome overheidsbedrijven werden opgericht of door andere zouden kunnen worden opgericht (cf. de Algemene Aanbeveling 97/3 - Jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen 1997, 1998 en 1999, resp. blz. 187, 270 en 337).

Hij voegt daaraan toe dat ook deze instanties zijns inziens aan een «tweedelijnscontrole» onderworpen moeten worden.

*
* *

De heer Pierre-Yves Monette, federaal ombudsman, stelt voor om met betrekking tot de autonome overheids-

La réponse à la question de savoir quand doit être franchi le pas de la médiation de première ligne à l'organe de médiation concerné de deuxième ligne sera évidemment fondamentale à cet égard.

*
* *

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande qu'une attention particulière soit accordée à l'indépendance des acteurs concernés. Bien qu'une cellule interne, qui tente d'aider les citoyens, puisse fournir du travail utile, elle n'offre en effet aucune garantie quant à son indépendance. Cette situation ne peut toutefois avoir pour conséquence que toute initiative analogue soit d'emblée rendue impossible, étant entendu que l'organe en question ne peut intervenir que tant qu'il n'y a pas de plainte officielle.

*
* *

Votre commission adopte ensuite à l'unanimité la recommandation par laquelle elle exprime le souhait que soient garanties la globalité, la transversalité et l'indépendance du travail du Collège des médiateurs fédéraux, ce qui implique une distinction clairement perceptible par le citoyen entre, d'une part, des services à vocation de contrôle interne et des services à vocation de contrôle externe et, d'autre part, des services de première ligne et des services de seconde ligne, ces services devant être articulés de la façon la plus efficiente.

3. Les services de médiation qui ont déjà été créés auprès de certaines entreprises publiques autonomes ou qui pourraient être créés par d'autres

Le président se renseigne sur les propositions de la commission des Pétitions relatives aux services de médiation qui ont déjà été créés auprès de certaines entreprises publiques autonomes ou qui pourraient être créés par d'autres (cf. recommandation générale 97/3 – Rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux 1997, 1998 et 1999, respectivement pp. 187, 268 et 338).

Il ajoute que, selon lui, ces instances doivent également être soumises à un contrôle de seconde ligne.

*
* *

M. Pierre-Yves Monette, médiateur fédéral, propose, en ce qui concerne les entreprises publiques autonomes, de prévoir l'obligation de s'adresser à leurs mé-

bedrijven de verplichting in te bouwen om zich eerst tot hun bemiddelaars te wenden vóórleer men de federale ombudsmannen kan inschakelen.

Vanzelfsprekend zullen klachten betreffende deze materies in de toekomst slechts bij de federale ombudsmannen kunnen worden neergelegd voorzover deze bedrijven nog deel zullen uitmaken van de overheid. Bij een volledige privatisering gaan deze bedrijven immers over naar de privé-sector waarover het College van federale ombudsmannen geen zeggenschap heeft.

Ingeval de overheid hen in het kader van een beheerscontract echter beschouwt als een privé-instelling belast met een opdracht van openbare dienst, kan het College van federale ombudsmannen bevoegd verklaard worden voor de klachten terzake.

*
* *

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) pleit in het licht van de bovengenoemde liberalisering voor enige voorzichtigheid terzake.

Zij is van mening dat – ook na een eventuele volledige privatisering van de autonome overheidsbedrijven - het College van de federale ombudsmannen de aangewezen instantie is voor het behandelen van de klachten van de burger voorzover deze slaan op de dienstverlening van een dergelijk bedrijf.

Aangezien er nog geen enkele beslissing genomen werd betreffende de concrete invulling van deze bevoegdheidsverdeling, stelt zij voor om de notie « universele dienstverlening » (het geheel van de door de overheid in het beheerscontract vastgelegde principes) als definitie te hanteren.

*
* *

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) is van oordeel dat men er – gezien het openbaar karakter van deze bedrijven – zal moeten op toezien dat het beheerscontract stipuleert dat ook na de privatisering in een externe controle voorzien dient te worden.

De spreekster stelt derhalve voor om de bevoegdheid van het College van de federale ombudsmannen betreffende de behandeling van de klachten in tweede lijn in de betrokken beheerscontracten op te nemen.

*

diateurs avant de pouvoir se tourner vers les médiateurs fédéraux.

Il va de soi qu'à l'avenir, les plaintes relatives à ces entreprises ne pourront plus être adressées aux médiateurs fédéraux que pour autant que ces entreprises relèvent encore de l'autorité fédérale. En cas de privatisation totale de ces entreprises, ces dernières passeront en effet dans le secteur privé, pour lequel le Collège des médiateurs fédéraux n'est pas compétent.

Si l'autorité les considère toutefois, en vertu d'un contrat de gestion, comme des entreprises privées chargées d'une mission de service public, le Collège des médiateurs fédéraux pourra être habilité à examiner les plaintes relatives à l'accomplissement de cette mission.

*
* *

S'agissant de la libéralisation évoquée plus haut, *Mme Frieda Brepoels (VU&ID)* demande que l'on fasse preuve d'une certaine prudence.

Elle estime que, même en cas de privatisation totale des entreprises publiques autonomes, le Collège des médiateurs fédéraux est l'instance appropriée pour traiter les plaintes des citoyens, pour autant que celles-ci aient trait au service fourni par ces entreprises.

Étant donné qu'aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne la répartition concrète de ces compétences, elle propose de se baser sur la définition de la notion de « service universel » (l'ensemble des principes énoncés par les pouvoirs publics dans le contrat de gestion).

*
* *

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) estime qu'en égard au caractère public de ces entreprises, il faudra veiller à ce que le contrat de gestion stipule qu'un contrôle externe doit être prévu même après la privatisation.

L'intervenante propose dès lors que la compétence du Collège des médiateurs fédéraux relative au traitement des plaintes en deuxième ligne soit inscrite dans les contrats de gestion concernés.

*
* *

* *

Uw commissie neemt vervolgens eenparig de aanbeveling aan waarbij zij de wens uitdrukt dat – wat betreft de autonome overheidsbedrijven en de privé-instellingen belast met een opdracht van openbare of universele dienst – de klachten van de burgers behandeld kunnen worden overeenkomstig de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen; zij drukt eveneens de wens uit dat, desgevallend, de beheerscontracten, die de verplichtingen van deze bedrijven inzake de openbare of universele dienst bepalen, het College van de federale ombudsmannen terzake bevoegd verklaren.

4. Het hanteren van het functioneel criterium inzake de bevoegdheid van het College van federale ombudsmannen betreffende de controle op de toepassing van de federale wetten door de gemeenten of de provincies

De voorzitter informeert naar de voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met het hanteren van een functioneel criterium inzake de bevoegdheid van het College van federale ombudsmannen betreffende de controle op de toepassing van de federale wetten door de gemeenten of de provincies (cf. de Algemene Aanbeveling 97/17 - Jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen 1997, 1998 en 1999, resp. blz. 192, 272 en 340).

*
* *

De heer Pierre-Yves Monette, federaal ombudsman, herinnert eraan dat de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen bepaalt dat de federale ombudsmannen uitsluitend bevoegd zijn ten aanzien van de federale administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bij de omschrijving van de notie «federale administratieve overheid» is er echter een grijze zone ontstaan. Een gemeente die op het terrein een federale wet toepast, is volgens dit structureel criterium geen federale administratieve overheid en klachten dienaangaande vallen dus niet onder de bevoegdheid van de federale ombudsmannen.

Ingevolge een arrest van het Arbitragehof wordt echter meer en meer voor het functioneel criterium geopteerd dat de federale ombudsmannen wél bevoegd maakt voor de bovengeschetste materie. *Mutatis mutandis* wordt dit criterium ten andere reeds aangevend door de regionale ombudsmannen.

Votre commission adopte ensuite à l'unanimité la recommandation par laquelle elle exprime le souhait qu'en ce qui concerne les entreprises publiques autonomes et les organismes privés chargés d'une mission de service public ou universel, les plaintes des citoyens puissent être traitées conformément à la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux ; elle exprime également le souhait que, le cas échéant, les contrats de gestion, qui définissent les obligations de ces entreprises en termes de service public ou universel, déclarent le Collège des médiateurs fédéraux compétent en la matière.

4. L'utilisation du critère fonctionnel concernant la compétence du Collège des médiateurs fédéraux relative au contrôle de l'application des lois fédérales par les communes ou provinces

Le président s'enquiert des propositions de la commission des Pétitions au sujet de l'utilisation d'un critère fonctionnel concernant la compétence du Collège des médiateurs fédéraux relative au contrôle de l'application des lois fédérales par les communes ou provinces (cf. la Recommandation générale 97/17 – Rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux 1997, 1998 et 1999, respectivement pp. 193, 273 et 341).

*
* *

M. Pierre-Yves Monette, médiateur fédéral, rappelle que la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux prévoit que les médiateurs fédéraux sont exclusivement compétents à l'égard des autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Une zone d'ombre est toutefois apparue lors de la définition de la notion d' « autorités administratives fédérales ». Selon ce critère structurel, une commune qui applique une loi fédérale sur le terrain n'est pas une autorité administrative fédérale et les plaintes relatives à cette application ne relèvent donc pas de la compétence des médiateurs fédéraux.

A la suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage, il est toutefois de plus en plus souvent opté pour le critère fonctionnel, qui confère effectivement une compétence dans la matière précitée aux médiateurs fédéraux. Ce critère est par ailleurs d'ores et déjà appliqué *mutatis mutandis* par les médiateurs régionaux.

De spreker voegt hieraan toe dat het verbreken van een gemeentelijke beslissing door de provinciegouverneur in het kader van zijn voogdijbevoegdheden een interadministratieve aangelegenheid is van structurele aard. De aanbevelingen en bemiddelingspogingen van de ombudsmannen zijn daarentegen van punctuele aard en kaderen in een probleem tussen een burger en de overheid.

Daarenboven is hij van oordeel dat een gemeentelijke ombudsman – ook al kan hij zich volgens het structurele criterium bevoegd verklaren – niet in staat is om een oordeel te vellen over de correcte toepassing of de juiste interpretatie van een federale wet.

*
* *

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) wenst meer duidelijkheid dienaangaande.

Gezien het delicate en verregaande karakter van deze materie, wenst zij zich dus nog niet over deze materie uit te spreken.

5. De toekenning van de ombudsbevoegdheden in verband met de strikt gemeentelijke of provinciale bevoegdheden

De voorzitter informeert naar de voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften in verband met de toekenning van de ombudsbevoegdheden in verband met de strikt gemeentelijke of provinciale bevoegdheden aan één van de volgende instanties:

- het College van de federale ombudsmannen;
- een gespecialiseerde federale ombudsman;
- een plaatselijke ombudsman (*).

(*) bij ontstentenis van een plaatselijke ombudsman is ofwel het College van federale ombudsmannen ofwel de gespecialiseerde ombudsman bevoegd

(cf. de Algemene Aanbeveling 97/17 - Jaarverslagen van het College van de federale ombudsmannen 1997, 1998 en 1999, resp. blz. 192, 272 en 340).

*
* *

De heer Herman Wuyts, federaal ombudsman, stelt dat het in het leven te roepen van een ombudsdienst voor een kleine gemeente om allerlei redenen inderdaad niet vanzelfsprekend is.

L'intervenant ajoute que l'annulation d'une décision communale par le gouverneur de province dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle est une question interadministrative d'ordre structurel. Les recommandations et tentatives de médiation des médiateurs sont par contre d'ordre ponctuel et s'inscrivent dans le cadre d'un problème opposant un citoyen aux autorités.

Il estime en outre que même s'il peut se déclarer compétent sur la base du critère structurel, un médiateur communal n'est pas en mesure de porter un jugement sur l'application ou sur l'interprétation correctes d'une loi fédérale.

*
* *

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) désire obtenir des éclaircissements à ce sujet.

Compte tenu du caractère délicat et de l'importance de cette question, elle préfère ne pas encore se prononcer à ce sujet.

5. Attribution des compétences de médiation relatives aux compétences strictement communales ou provinciales

Le président se renseigne sur les propositions de la commission des Pétitions concernant l'attribution des compétences de médiation relatives à des compétences strictement communales ou provinciales à l'une des instances suivantes :

- le Collège des médiateurs fédéraux ;
- un ombudsman fédéral spécialisé ;
- un ombudsman local (*).

(*) A défaut d'ombudsman local, le Collège des médiateurs fédéraux ou l'ombudsman spécialisé serait compétent

(cf. la recommandation générale 97/17 – Rapports annuels du Collège des médiateurs fédéraux 1997, 1998 et 1999, respectivement pp. 193, 270 et 341).

*
* *

M. Herman Wuyts, médiateur fédéral, estime que la création d'un service de médiation dans une petite commune se heurte à des obstacles de toutes sortes.

Hij wijst op de evolutie in Nederland waar ook de volgende alternatieven opgeld maken bij dergelijke gemeenten:

- het zich onderwerpen aan de ombudsman op het hogere niveau;
- het door middel van een overeenkomst uitbreiden van de bevoegdheid van de ombudsdienst van een centrumstad.

*
* *

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) meent dat elk bestuursniveau in staat moet gesteld worden om zijn eigen ombudsdienst uit te bouwen. Deze dient belast te zijn met de behandeling van de klachten betreffende de bevoegdheden van het overeenkomende niveau.

In het licht van de vragen naar een verdere regionalisering acht zij het momenteel niet raadzaam om verdere uitspraken te doen over de bevoegdheden van de federale ombudsmannen met betrekking tot gemeenschaps- en gewestelijke bevoegdheden.

*
* *

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) is ook de mening toegedaan dat een kleine gemeente zich niet de luxe van een eigen ombudsdienst kan veroorloven.

De spreekster suggereert de mogelijkheid dat een assemblee betreffende een bepaalde materie de bevoegdheid van een bestaande ombudsdienst erkent zodat ook de kosten gedeeld kunnen worden. Dit kan natuurlijk slechts op voorwaarde dat deze dienst betreffende de betrokken materie rekenschap verschuldigd is aan de opdrachtgever.

*
* *

De voorzitter besluit uit de discussie dat de optie van een gespecialiseerde federale ombudsman op weinig steun blijkt te kunnen rekenen.

Il renvoie à l'évolution observée aux Pays-Bas, où les petites communes accordent également leurs faveurs aux solutions suivantes :

- faire appel à l'ombudsman institué par le niveau de pouvoir supérieur ;
- étendre la compétence du service de médiation d'un centre urbain par le biais d'une convention.

*
* *

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) estime qu'il faut permettre à chaque niveau de pouvoir de développer son propre service de médiation, qui doit être chargé de traiter les plaintes relatives aux compétences du niveau correspondant.

Eu égard aux demandes allant dans le sens d'un approfondissement de la régionalisation, elle juge inopportun de faire actuellement d'autres déclarations au sujet des attributions des médiateurs fédéraux en rapport avec les compétences communautaires et régionales.

*
* *

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) estime également qu'une petite commune ne peut se permettre le luxe de posséder son propre service de médiation.

L'intervenante propose qu'une assemblée puisse, en ce qui concerne une matière déterminée, reconnaître la compétence d'un service de médiation existant, de sorte que les frais puissent également être partagés. Cette solution n'est évidemment possible que si ce service doit rendre des comptes, dans la matière concernée, à l'autorité qui sollicite son intervention.

*
* *

Le président conclut de cette discussion que l'option d'un médiateur fédéral spécialisé ne bénéficie manifestement pas d'un grand soutien.

C. Vergadering van 26 april 2000

De heer Luc Goutry (CVP) laakt de werkwijze waarbij gevraagd wordt om over niet-gematerialiseerde teksten te stemmen. Hij kan de stemmingen van 23 maart 2000 derhalve slechts als indicatief beschouwen. Er een andere waarde aan toekennen zou inderdaad niet zonder gevolgen blijven bij de behandeling van het verslag in de plenaire vergadering omdat de verschillende fracties door het stemgedrag van hun vertegenwoordigers in de commissie voor de Verzoekschriften gebonden zouden zijn.

Daarenboven acht de spreker een stemming over de voorliggende aanbevelingen overbodig. Het volstaat de meningen van de verschillende commissieleden in het verslag op te nemen en dit vervolgens door de voltallige Kamer te laten behandelen. Elke volksvertegenwoordiger heeft zodoende de mogelijkheid om met kennis van zaken de gepaste initiatieven te nemen.

Voorts wijst de spreker erop dat de door de commissie geformuleerde aanbevelingen niet volstaan om tot juridische resultaten te leiden. Daarvoor zijn immers wetgevende initiatieven vereist die de geëigende procedure dienen te doorlopen.

Ten slotte stelt hij voor om slechts na de behandeling van de algemene aanbevelingen van de federale ombudsmannen de nodige initiatieven te nemen betreffende de verschillende punten waarover er overeenstemming bestaat zodat er – in plaats van te moeten grijpen naar veelvuldige en punctuele wetswijzigingen – voor eenmalige en structurele ingrepen gekozen kan worden.

*
* *

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) stelt voor om de verschillende aanbevelingen *in fine* van onderhavig verslag op te nemen en vervolgens de tekst als dusdanig aan te nemen.

De spreekster verwijst hierbij naar de afspraak waarbij de commissieleden zich ertoe verbonden hebben om de wetsvoorstellen betreffende de door de commissie eenparig aangenomen aanbevelingen gezamenlijk in te dienen.

*
* *

De heer Olivier Chastel (PRL FDF MCC) wijst erop dat deze wetsvoorstellen niet in de commissie voor de Verzoekschriften behandeld zullen worden.

C. Réunion du 26 avril 2000

M. Luc Goutry (CVP) réprouve la méthode qui consiste à demander de voter sur des textes non concrétisés. Il considère par conséquent les votes du 23 mars 2000 comme purement indicatifs. Accorder à ces votes une autre valeur ne manquerait en effet pas d'avoir des conséquences lors de l'examen du rapport en séance plénière, car les différents groupes seraient liés par le vote exprimé par leurs représentants au sein de la commission des Pétitions.

L'intervenant juge en outre superflu de voter sur les recommandations à l'examen. Il suffit de mentionner les opinions des différents membres de la commission dans le rapport et de soumettre ensuite celui-ci à l'assemblée plénière de la Chambre. Chaque député aura ainsi la possibilité de prendre les initiatives qui s'imposent en toute connaissance de cause.

L'intervenant ajoute que les recommandations formulées par la commission sont insuffisantes pour produire des effets juridiques. Ces derniers ne peuvent en effet résulter que d'initiatives législatives ayant abouti conformément à la procédure appropriée.

Il propose enfin d'examiner les recommandations générales des médiateurs fédéraux avant de prendre les initiatives nécessaires dans les différentes matières qui font l'objet d'un consensus, de sorte que l'on puisse opter pour des actions non récurrentes et structurelles – et que l'on ne doive pas procéder à de multiples modifications de loi ponctuelles.

*
* *

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) propose de publier les différentes recommandations à la fin du présent rapport et d'adopter ensuite le texte en tant que tel.

L'intervenante renvoie à cet égard à l'accord par lequel les membres de la commission se sont engagés à déposer conjointement les propositions de lois relatives aux recommandations adoptées à l'unanimité par la commission.

*
* *

M. Olivier Chastel (PRL FDF MCC) fait observer que ces propositions de loi ne seront pas examinées en commission des Pétitions.

*
* *

Mevrouw Magda De Meyer (SP) schaart zich achter het voorstel om in het verslag een duidelijk onderscheid te maken tussen de tussenkomsten van de leden, enerzijds, en de aanbevelingen van de commissie, anderzijds.

*
* *

De voorzitter beschouwt het verslag en de daarin opgenomen stemmingen als de uitdrukking van de wil van de commissie om haar standpunten te formaliseren. Aangezien er geen juridisch of reglementair obstakel een dergelijke werkwijze in de weg staat, ziet hij niet in waarom deze werkwijze niet gevolgd zou kunnen worden.

Hij gaat akkoord met het hogervermelde voorstel om ook de bestaande ombudsdiensten te horen.

*
* *

De commissie breslist om de tijdens de vorige vergadering uitgebrachte aanbevelingen opnieuw in overweging te nemen en de resultaten van de stemming over elk van deze aanbevelingen *in fine* van het verslag te vermelden.

1. *De wettelijke bescherming van de titel «ombudsman»*

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) stelt dat het strikt toepassen van de termen «ombudsman» en «bemiddelaar» overlappingsen met betrekking tot werkterrein, niveau en rapportering zal voorkomen.

2. *Het afschaffen of voorkomen van elke vorm van «versnippering» van de bevoegdheden van het College van de federale ombudsmannen*

De heer Luc Goutry (CVP) is er niet van overtuigd dat de bestaande interne controle in alle gevallen volledig afhankelijk is van haar opdrachtgevers en slechts mag instaan voor de klachtenbehandeling. Aangezien hij echter nog niet de mogelijkheid heeft gehad om zich een gefundeerde mening terzake te vormen, acht hij zich nog niet in staat om een standpunt in te nemen.

*

*
* *

Mme Magda De Meyer (SP) se rallie à la proposition de faire une nette distinction, dans le rapport, entre les interventions des membres et les recommandations de la commission.

*
* *

Le président considère le rapport et les votes qui y sont repris comme l'expression de la volonté de la commission de formaliser ses points de vue. Etant donné qu'aucun obstacle juridique ou réglementaire ne s'y oppose, il ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas procéder de la sorte.

Il marque son accord sur la proposition précitée d'entendre également les services de médiation existants.

*
* *

La commission décide de prendre à nouveau en considération les recommandations formulées au cours de la réunion précédente et de mentionner les résultats du vote sur chacune de ces recommandations à la fin du rapport.

1. *La protection légale du titre d'« ombudsman »*

Mme Marie-Thérèse Coenen (ECOLO-AGALEV) estime que l'utilisation stricte des termes « ombudsman » et « médiateur » permettra d'éviter des chevauchements en ce qui concerne le terrain d'action, le niveau et le reportage.

2. *L'abrogation ou la prévention de toute forme de « saucissonnage » des compétences du Collège des médiateurs fédéraux*

M. Luc Goutry (CVP) n'est pas convaincu que le contrôle interne existant soit, dans tous les cas, tout à fait dépendant de ceux qui l'ont demandé et puisse viser uniquement le traitement des réclamations. Etant donné qu'il n'a pas encore eu la possibilité de se former une opinion fondée à ce sujet, il ne s'estime pas encore en mesure de prendre position.

*
* *

* *

Mevrouw Magda De Meyer (SP) meent dat er geen bezwaren zijn tegen het uitklaren van de verhouding tussen de bestaande ombudsdiensten, enerzijds, en het College van de federale ombudsmannen, anderzijds.

Daarnaast is zij ervan overtuigd dat iedereen de coördinatie tussen deze actoren wil verbeteren.

*
* *

De voorzitter stelt dat het principe om de andere ombudsdiensten te ontmoeten door de commissie aanvaard is.

Hij wijst echter ook op de wil van de commissie om – zeker met betrekking op de punten waarover men het eens is – vooruitgang te boeken.

3. *De ombudsdiensten die reeds bij sommige autonome overheidsbedrijven werden opgericht of door andere zouden kunnen worden opgericht*

Mevrouw Magda De Meyer (SP) acht het niet aangezien om over deze aanbeveling een uitspraak te doen zonder voorafgaandelijk de betrokken diensten te horen. Dit zal de commissie in staat stellen om een genuanceerde aanbeveling te formuleren.

*
* *

De heer Olivier Chastel (PRL FDF MCC) benadrukt de noodzaak van duidelijke afspraken betreffende de overstap van de eerstelijns- naar de tweedelijnsbemiddeling. In deze context meent hij dat de voorliggende aanbeveling te ver gaat.

*
* *

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) beschouwt het tweede gedeelte van de initiële aanbeveling als dermate verregaand dat zij slechts een beslissing wenst te nemen na de betrokken diensten gehoord te hebben.

*
* *

De heer Luc Goutry (CVP) vreest moeilijkheden wanneer men de reeds afgesloten beheerscontracten wil openbreken. Hij pleit dan ook om verder te zoeken naar een manier om de verschillende werkvelden opti-

Mme Magda De Meyer (SP) estime qu'il n'y a aucune objection à ce que les rapports entre les services de médiation existants et le Collège des médiateurs fédéraux soient clarifiés.

Elle est en outre convaincue que chacun tient à améliorer la coordination entre ces acteurs.

*
* *

Le président indique que la commission a accepté le principe d'une rencontre avec les autres services de médiation.

Il attire cependant également l'attention sur la volonté de la commission d'aller de l'avant, en particulier en ce qui concerne les points faisant l'objet d'un consensus.

3. *Les services de médiation qui ont déjà été créés auprès de certaines entreprises publiques autonomes ou qui pourraient être créés par d'autres*

Mme Magda De Meyer (SP) estime qu'il n'est pas opportun de se prononcer sur cette recommandation sans avoir entendu préalablement les services concernés. Les entendre permettra à la commission de formuler une recommandation nuancée.

*
* *

M. Olivier Chastel (PRL FDF MCC) insiste sur la nécessité de ne rien laisser au hasard en ce qui concerne le passage de la médiation de première ligne à la médiation de seconde ligne. A cet égard, il considère que la recommandation à l'examen va trop loin.

*
* *

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) estime que la seconde partie de la recommandation initiale est tellement excessive qu'elle ne souhaite pas prendre de décision avant d'avoir entendu les services concernés.

*
* *

M. Luc Goutry (CVP) craint que des problèmes se posent si l'on veut remettre sur le métier des contrats de gestion déjà conclus. Il préconise dès lors de continuer à chercher comment parvenir à une harmonisation optimale des différents champs d'action.

maal op elkaar af te stemmen.

Daarnaast benadrukt hij dat zelfs het aanvaarden van het eerste deel van de initiële aanbeveling een wetswijziging vergt. Hij wijst erop dat de tekst van deze wetswijziging niet voorhanden is.

*
* *

De voorzitter vervangt vervolgens de voorliggende aanbeveling door de volgende tekst:

«Wat betreft de autonome overheidsbedrijven en de privé-instellingen belast met een opdracht van openbare of universele dienst, wenst de commissie de optimale modaliteiten verder te onderzoeken met betrekking tot de taakverdeling, de definitie en de coördinatie tussen de daar bestaande ombudsdiensten. Daarvoor zal de commissie die bestaande ombudsdiensten ontmoeten.».

4. *Het hanteren van een functioneel criterium inzake de bevoegdheid van het College van federale ombudsmannen betreffende de controle op de toepassing van de federale wetten door de gemeenten of de provincies*

Mevrouw Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) meent dat het niet zonder belang is te vermelden dat de burger momenteel alleen juridische stappen kan zetten tegen een litigieuze beslissing van de gemeentelijke en provinciale overheid.

Het niet bestaan van een oplossing mag echter geen excuus zijn om deze problematiek dood te zwijgen.

5. *De toekenning van de ombudsbevoegdheden in verband met de strikt gemeentelijke of provinciale bevoegdheden*

Uw commissie heeft aan deze aanbeveling geen verdere bespreking gewijd.

III.- STEMMINGEN OVER DE AANBEVELINGEN

1. *De wettelijke bescherming van de titel «ombudsman»*

Met 5 stemmen en 2 onthoudingen nemen de 9 aanwezige leden (2 leden nemen niet deel aan de stemming) van uw commissie de volgende aanbeveling aan:

«De commissie drukt de wens uit om de titel van «ombudsman» wettelijk te beschermen.».

Il souligne par ailleurs que même l'acceptation de la première partie de la recommandation initiale requiert une modification de la loi. Il fait observer que l'on ne dispose d'aucun texte concrétisant cette modification.

*
* *

Le président remplace ensuite la recommandation à l'examen par le texte suivant :

« Pour ce qui concerne les entreprises publiques autonomes et les organismes privés chargés d'une mission de service public ou universel, la commission souhaite étudier plus avant les modalités optimales d'une répartition, définition et d'une coordination entre les médiateurs et les ombudsmans en les rencontrant. ».

4. *L'utilisation d'un critère fonctionnel concernant la compétence du Collège des médiateurs fédéraux relative au contrôle de l'application des lois fédérales par les communes et les provinces.*

Mme Marie-Thérèse Coenen (AGALEV-ECOLO) estime qu'il n'est pas inutile de rappeler qu'actuellement, le citoyen ne peut s'adresser qu'à la justice pour s'opposer à une décision litigieuse des autorités communales ou provinciales.

L'absence de solution ne peut toutefois pas servir de prétexte pour passer cette problématique sous silence.

5. *L'attribution des compétences de médiation relatives aux compétences strictement communales ou provinciales.*

Votre commission n'a pas examiné plus avant cette recommandation.

III. — VOTES SUR LES RECOMMANDATIONS

1. *La protection légale du titre d'« ombudsman(e) »*

Les 9 membres de votre commission qui sont présents adoptent par 5 voix et 2 abstentions (2 membres n'ont pas participé au vote) la recommandation suivante :

« La commission exprime le souhait de protéger légalement le titre d'« ombudsman ». »

2. Het afschaffen of voorkomen van elke vorm van «versnippering» van de bevoegdheden van het College van de federale ombudsmannen

Met 6 stemmen en 4 onthoudingen neemt uw commissie de volgende aanbeveling aan:

«De commissie drukt de wens uit dat het algemene, multidisciplinaire en onafhankelijke karakter van het werk van het College van de federale ombudsmannen gewaarborgd wordt hetgeen een door de burger duidelijk waarneembaar onderscheid inhoudt tussen, enerzijds, de diensten van interne controle en de diensten van externe controle en, anderzijds, de «eerstelijnsdiensten» en de «tweedelijnsdiensten» waarbij deze op de efficiëntst mogelijke manier georganiseerd worden.».

3. De ombudsdiensten die reeds bij sommige autonome overheidsbedrijven werden opgericht of door andere zouden kunnen worden opgericht

Met 6 stemmen en 2 onthoudingen nemen de 10 aanwezige leden (2 leden nemen niet deel aan de stemming) van uw commissie de volgende aanbeveling aan:

«Wat betreft de autonome overheidsbedrijven en de privé-instellingen belast met een opdracht van openbare of universele dienst wenst de commissie de optimale modaliteiten verder te onderzoeken met betrekking tot de taakverdeling, de definitie en de coördinatie tussen de daar bestaande ombudsdiensten. Daarom zal de commissie die bestaande ombudsdiensten ontmoeten.».

4. Het hanteren van een functioneel criterium inzake de bevoegdheid van het College van federale ombudsmannen betreffende de controle op de toepassing van de federale wetten door de gemeenten of de provincies

Gezien het delicate en verregaande karakter van deze materie, heeft uw commissie hier geen formele uitspraak over gedaan.

5. De toekenning van de ombudsbevoegdheden in verband met de strikt gemeentelijke of provinciale bevoegdheden

Uw commissie heeft over deze laatste materie geen formele uitspraak gedaan.

De rapporteur,

Joke SCHAUVLIEGE

De voorzitter,

Vincent DECROLY

2. L'abrogation ou la prévention de toute forme de « saucissonnage » des compétences du Collège des médiateurs fédéraux

Votre commission adopte par 6 voix et 4 abstentions la recommandation suivante :

« La commission exprime le souhait que soient garanties la globalité, la transversalité et l'indépendance du travail du Collège des médiateurs fédéraux, ce qui implique une distinction clairement perceptible par le citoyen entre, d'une part, des services à vocation de contrôle interne et des services à vocation de contrôle externe et, d'autre part, des services de première ligne et des services de seconde ligne, ces services devant être articulés de la façon la plus efficiente.»

3. Les services de médiation qui ont déjà été créés auprès de certaines entreprises publiques autonomes ou qui pourraient être créés par d'autres

Les 10 membres de votre commission qui sont présents adoptent par 6 voix et 2 abstentions (2 membres n'ont pas participé au vote) la recommandation suivante :

« En ce qui concerne les entreprises publiques autonomes et les organismes privés chargés d'une mission de service public ou universel, la commission souhaite continuer à examiner quelles sont les modalités optimales en ce qui concerne la répartition des tâches, leur définition et la coordination entre les services de médiation qui y existent. Aussi la commission rencontrera-t-elle ces services de médiation. »

4. L'utilisation d'un critère fonctionnel concernant la compétence du Collège des médiateurs fédéraux relative au contrôle de l'application des lois fédérales par les communes ou provinces

Compte tenu du caractère délicat et de l'importance de cette question, votre commission ne s'est pas prononcée formellement sur celle-ci.

5. L'attribution des compétences de médiation relatives aux compétences strictement communales ou provinciales

Votre commission ne s'est pas prononcée formellement sur cette dernière question.

La rapporteuse,

Joke SCHAUVLIEGE

Le président,

Vincent DECROLY