

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 februari 2002

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 28 van de Grondwet
betreffende het petitierecht en het College
van de federale ombudsmannen**

(ingediend door de heren Jacques Lefevre en
Luc Paque)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 février 2002

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 28 de la Constitution
concernant le droit de pétition et le Collège
des médiateurs fédéraux**

(déposé par MM. Jacques Lefevre et
Luc Paque)

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
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
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

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

SAMENVATTING

De door de indieners voorgestelde herziening van de Grondwet heeft betrekking op het petitierecht en het College van de federale ombudsmannen.

Het petitierecht wordt aangepast om de privé-verenigingen het recht te geven collectieve verzoekschriften in te dienen. De wetgever moet dat nieuwe recht echter reglementeren, teneinde misbruiken te voorkomen.

Het College van de federale ombudsmannen wordt grondwettelijk erkend, waardoor het de vereiste bestendigheid, onafhankelijkheid en gezag gewaarborgd krijgt.

RÉSUMÉ

La révision de la Constitution telle que proposée par les auteurs concerne le droit de pétition et le Collège des médiateurs fédéraux.

Le droit de pétition est adapté pour reconnaître aux groupements privés le droit d'adresser des pétitions collectives. Le législateur est cependant chargé de réglementer ce nouveau droit pour éviter les abus.

Le Collège des médiateurs fédéraux, quant à lui, se voit consacré constitutionnellement, lui assurant ainsi la nécessaire permanence, indépendance et autorité.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het petitieright werd lange tijd beschouwd als «een verouderd middel voor de burger om zich te uiten» (vertaling) ¹. Er zijn steeds meer kanalen die de burgers de mogelijkheid bieden hun ongenoegen te uiten, bijvoorbeeld de pers of administratieve instanties als de Raad van State; de teloorgang van het petitieright werd dan ook onafwendbaar geacht, maar dat is ten onrechte. Onder de diverse factoren die ertoe hebben bijgedragen dat dit essentiële recht niet meer zo hoog in aanzien staat, is er onder meer het gebrek aan geloofwaardigheid waarmee de commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers de verzoekschriften behandelt.

Dat recht heeft nochtans heel wat kwaliteiten; de voorname daarvan is alleszins dat het «de nederigste onder de burgers in staat stelt zijn stem te verheffen en zijn grieven kenbaar te maken aan de machthebbers en de vertegenwoordigers van de Natie» (vertaling) ².

Die goede eigenschappen zijn opnieuw brandend actueel in een samenleving die aan het wankelen is gebracht door een burgerschapscrisis die tot uiting komt in een almaar afnemend vertrouwen in de instellingen. In het verlengde van de twijfels van de bevolking heeft de commissie voor de Politieke Vernieuwing (Kamer en Senaat) diverse mechanismen bestudeerd met de bedoeling de burger te verzoenen met de overheidsinstellingen. Tot die mechanismen behoren onder meer het referendum, de volksraadpleging en een uitbreiding van het petitieright.

Het lijkt inderdaad hoognodig dat de politieke wereld werk maakt van de noodzakelijke updating van het petitieright.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet, dat er toe strekt het op 5 mei 1999 voor herziening vatbaar verklaarde artikel 28 van de Grondwet te wijzigen, is in de eerste plaats bedoeld om het petitieright een nieuwe inhoud te geven.

Artikel 28 van de Grondwet luidt als volgt: «Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen.».

⁽¹⁾ VANDERNACHT P., *L'activité parlementaire des chambres fédérales en 1993*, R.B.D.C., blz. 402

⁽²⁾ THONISSEN J.J., *La Constitution belge annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, blz. 99

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le droit de pétition a été longtemps considéré «comme un moyen d'expression obsolète entre les mains du citoyen»¹. Son déclin, dû à la multiplication des institutions permettant aux citoyens de manifester leur mécontentement telles la presse ou les instances administratives comme le Conseil d'État, est apparu, à tort, comme inévitable. Différents facteurs ont contribué à dévaloriser ce droit essentiel : notons par exemple le manque de crédibilité attaché au traitement des pétitions par la commission des Pétitions de la Chambre des représentants.

Ce droit a cependant de nombreuses vertus dont l'essentielle est certainement de «permettre au plus humble des citoyens d'élever la voix et de faire connaître ses griefs aux dépositaires du pouvoir et aux représentants de la Nation»².

Ces vertus retrouvent une actualité particulière dans une société ébranlée par une crise de citoyenneté se traduisant par un manque de confiance de plus en plus marqué dans les institutions. Faisant écho aux doutes exprimés par la population, différents mécanismes ont été étudiés par la commission du Renouveau politique - Chambre et Sénat - afin de réconcilier le citoyen avec l'appareil étatique. Parmi ceux-ci, citons le référendum, la consultation populaire et un élargissement du droit de pétition.

Effectivement, il semble qu'à l'heure actuelle, la nécessaire réactualisation du droit de pétition s'impose de plus en plus au monde politique.

Insuffler un contenu nouveau au droit de pétition, tel est le premier objectif de cette proposition de révision tendant à modifier l'article 28 de la Constitution relatif au droit de pétition, ouvert à révision depuis la déclaration du 5 mai 1999.

L'article 28 de la Constitution dispose que : «Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif».

⁽¹⁾ VANDERNACHT, P., « L'activité parlementaire des chambres fédérales en 1993 », *R.B.D.C.*, 1994, p.402.

⁽²⁾ THONISSEN, J.J., *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant, 1879, p.99.

Dit artikel sluit uitdrukkelijk alle verzoekschriften in gemeenschappelijke naam uit, met uitzondering van die welke uitgaan van de gestelde overheden.

De dagelijkse praktijk lijkt echter steeds meer aan te geven dat die uitsluiting niet langer gerechtvaardigd is. In hun studie over het petitierecht lichtten de professoren Yves Lejeune en Johan Vande Lanotte die ontwikkeling toe: «*Cette prescription n'est plus respectée. Ces pétitions furent peu à peu tolérées alors qu'elles émanaient de personnes morales à telle enseigne qu'aujourd'hui plus aucune réserve n'est faite à cet égard*»³.

In dezelfde zin stelt professor Rusen Ergec het volgende: «*les autorités refusent rarement les pétitions émanant de ces groupements*»⁴.

Feit is dat het gebruik om verzoekschriften van niet-gestelde overheden te aanvaarden, met de jaren algemeen ingang heeft gevonden. Het lijkt ons derhalve raadzaam dat gebruik «officieel» in de Grondwet op te nemen.

Dat recht mag evenwel niet onvoorwaardelijk zijn. Er moet worden voorkomen dat organisaties als vakbonden of ziekenfondsen, die veel leden tellen, zich zonder voorafgaande raadpleging van ieder lid zouden beroepen op de steun van die leden om in hun gemeenschappelijke naam een verzoekschrift in te dienen. Het is de taak van de wetgever een evenwicht te vinden tussen de representativiteit van die verenigingen en het recht van hun leden om niet in te stemmen met een verzoekschrift waarmee zij het niet eens zijn.

Het aldus aangepaste petitierecht is het voorwerp van dit voorstel tot herziening van artikel 28, § 1, van de Grondwet.

Dit voorstel tot herziening beoogt tevens de grondwettelijke erkenning van het College van de federale ombudsmannen, door datzelfde artikel 28 aan te vullen met een paragraaf 2.

Verzoekschrift en bemiddeling zijn nauw met elkaar verbonden.

Krachtens artikel 95bis van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers kan de commissie voor de Verzoekschriften het verzoekschrift in bepaalde gevallen immers voor klachtenbehandeling ver-

Cet article exclut clairement toutes pétitions en nom collectif, à l'exception des pétitions émanant d'autorités constituées.

Cependant, la pratique tend à nous prouver que cette exclusion ne se justifie certainement plus à l'heure actuelle. Dans leur étude sur le droit de pétition, les professeurs Yves Lejeune et Johan Vande Lanotte nous éclairent sur cette évolution : «*Cette prescription n'est plus respectée. Ces pétitions furent peu à peu tolérées alors qu'elles émanaient de personnes morales à telle enseigne qu'aujourd'hui plus aucune réserve n'est faite à cet égard*».³

Dans le même sens, le professeur Rusen Ergec nous enseigne que «*les autorités refusent rarement les pétitions émanant de ces groupements*»⁴.

Force est de constater que cette pratique tendant à accepter les pétitions de groupements non constitués s'est généralisée au fil des années. Il semble dès lors de bon aloi de retranscrire cet usage de manière «officielle» dans le prescrit constitutionnel.

Cependant, ce droit ne peut être inconditionnel. Il convient d'éviter que des organisations comme les syndicats ou les mutuelles, qui rassemblent un nombre considérable de membres, puissent, sans avoir consulté préalablement chacun de leurs membres, se prévaloir de leur appui à une pétition qu'ils déposeraient en leur nom collectif. Il incombe au législateur de veiller à trouver un équilibre entre la représentativité de ces groupements et les droits de leurs membres de ne pas souscrire à une pétition à laquelle ils n'adhèrent pas.

Le droit de pétition ainsi adapté fait l'objet de l'article 28, § 1^{er}, de la Constitution tel que proposé par la présente révision.

Cette proposition de révision a également pour objectif de consacrer constitutionnellement le Collège des médiateurs fédéraux en complétant le même article 28 par un paragraphe 2.

Pétition et médiation sont intimement liées.

En effet, l'article 95bis du règlement de la Chambre prévoit, dans un certain nombre de cas, un renvoi de pétition devant le Collège des médiateurs fédéraux afin de traiter les réclamations, en application de la loi du

(3) LEJEUNE Y. EN VANDE LANOTTE J., *Actualité du droit de pétition* in *Les cahiers constitutionnels*, avril 1985, blz. 28

(4) ERGEC R. *Introduction au droit public. Tome II, Les droits et libertés*, Brussel, Story-Scientia, 1998, blz. 54

(3) LEJEUNE, Y. et VANDE LANOTTE, J., «*Actualité du droit de pétition*», in *Les cahiers constitutionnels*, avril 1985, p. 28.

(4) ERGEC, R., *Introduction au droit public. Tome II. Les droits et libertés*, Bruxelles, Story-Scientia, 1998, p. 54

wijzen naar het College van de federale ombudsmannen, met toepassing van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen.

In dit geval is het dus aangewezen dat het College van de federale ombudsmannen wordt behandeld in dezelfde bepaling als het verzoekschrift.

Sommigen zullen wellicht tegenwerpen dat het College van de federale ombudsmannen moet worden gekoppeld aan artikel 57 van de Grondwet, dat ook over de verzoekschriften handelt. Terzake zij opgemerkt dat dit artikel opgenomen is in titel III van de Grondwet, meer bepaald in Hoofdstuk I, dat over de Federale Kamers handelt; voorts stelt de Raad van State in zijn advies van 8 december 1993⁵ dat het College van de federale ombudsmannen een quasi-parlementaire instantie vormt die activiteiten uitoefent in het verlengde van die van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het lijkt duidelijk dat in geval het College van de federale ombudsmannen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt gekoppeld, zulks een beperking zou inhouden van de onafhankelijkheid en de objectiviteit van dat college bij de behandeling van de klachten die het dagelijks ontvangt.

Door het College van de federale ombudsmannen constitutioneel te verankeren in artikel 28 van de Grondwet wordt de duurzaamheid van die democratische instelling gegarandeerd en voorkomen dat dit college in de toekomst bij gewone wet bevoegdheden worden ontnomen. Bovendien zal een dergelijke grondwettelijke verankering van dat college de aanbevelingen ervan aan de administraties waartegen bij de federale ombudsdienst klacht is ingediend, doeltreffender en overtuigender maken dan vandaag het geval is.

Voorts ligt het in de geest van ons grondwettelijk bestel de mechanismen die een controle op de uitvoerende macht waarborgen, in de Grondwet te verankeren⁶.

Ten slotte willen wij aanstippen dat het vergelijkend recht aantoont dat de ombudsman in acht van de vijftien lidstaten van de Europese Unie een volwaardig grondwettelijk statuut geniet.

⁽⁵⁾ Stuk Kamer nr. 1436/1, 1993-1994, blz. 15

⁽⁶⁾ Zo wordt in de Grondwet het parlementair onderzoek geregeld (artikel 56), alsook de werking van het Rekenhof (artikel 180) en van de Hoge Raad voor de Justitie (artikel 151).

22 mars 1995 traitant de la création d'un médiateur fédéral.

Il est donc indiqué dans le cas présent que le Collège des médiateurs fédéraux soit traité dans la même disposition que la pétition.

Certains opposeront peut-être qu'il faut lier le Collège des médiateurs fédéraux à l'article 57 de la Constitution qui traite également des pétitions : notons que cet article est compris dans le titre III de la Constitution au sein du chapitre 1^{er} relatif aux Chambres fédérales et qu'un avis du Conseil d'État daté du 8 décembre 1993⁵ considère que le Collège des médiateurs fédéraux est «une autorité quasi parlementaire qui exerce des activités collatérales à celles de la Chambre des représentants». Il semble clair que rattacher le Collège des médiateurs fédéraux à la Chambre des représentants limiterait son indépendance et son objectivité dans le traitement des plaintes dont il est saisi quotidiennement.

Procurer une assise constitutionnelle au Collège des médiateurs fédéraux, par le biais de l'article 28 de la Constitution, assurerait la pérennité de cet organisme démocratique et empêcherait qu'à l'avenir, une loi ordinaire ne lui ôte des compétences. De même, si ce collège est «constitutionnalisé», ses recommandations aux administrations mises en cause suite aux plaintes introduites auprès de la médiation fédérale auront un degré d'efficacité et de persuasion autre que celui dont elles disposent à l'heure actuelle.

De plus, il est conforme à l'esprit de notre système constitutionnel de reconnaître dans la loi fondamentale les mécanismes garantissant un contrôle sur l'exécutif⁶.

Notons enfin, d'un point de vue de droit comparé, que dans huit des quinze États membres de l'Union Européenne, l'ombudsman jouit d'un statut constitutionnel à part entière.

Jacques LEFEVRE (PSC)
Luc PAQUE (PSC)

⁽⁵⁾ Doc.Chambre n°1436/1- 1993/1994, p. 15.

⁽⁶⁾ Pour exemple, les enquêtes parlementaires sont réglées à l'article 56 de la Constitution. Il en va de même pour la Cour des Comptes (article 180 de la Constitution) et pour le Conseil supérieur de la Justice (article 151 de la Constitution).

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 28 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Art. 28. § 1. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen.

De gestelde overheden, de privé-verenigingen en de belangengroeperingen hebben in de gevallen en volgens de nadere regels bij wet vastgesteld, het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen.

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

Ieder heeft het recht bij het College van de federale ombudsmannen een klacht of een verzoek in te dienen met betrekking tot de werking of de handelingen van de federale administratieve overheden. Het College van de federale ombudsmannen tracht de standpunten van de klager en de betrokken diensten te verzoenen. In voorkomend geval richt het hen iedere aanbeveling die het dienstig acht. Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers stelt het ieder onderzoek in naar de werking van de administratieve diensten die zij aanwijst. Het formuleert aanbevelingen en brengt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uit over de werking van de administratieve overheden.

Het College van de federale ombudsmannen is binnen de grenzen van zijn bevoegdheid onafhankelijk en krijgt geen instructies van welke overheid ook, onder voorbehoud van het injunctierecht van de Kamer van volksvertegenwoordigers.».

9 november 2001

PROPOSITION

Article unique

L'article 28 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

«Art. 28. § 1^{er} Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées, les associations privées et groupements d'intérêt peuvent adresser aux autorités publiques des pétitions en nom collectif dans les cas et selon les modalités déterminés par la loi.

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

Chacun a le droit de saisir le Collège des médiateurs fédéraux d'une réclamation ou d'une demande relative au fonctionnement et aux actes des autorités administratives fédérales. Le Collège des médiateurs fédéraux s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés. Le cas échéant, il adresse à ceux-ci toute recommandation qu'il estime utile. A la demande de la Chambre des représentants, il mène toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs qu'elle désigne. Il formule des recommandations et fait rapport sur le fonctionnement des autorités administratives auprès de la Chambre des représentants.

Dans la limite de ses attributions, le Collège des médiateurs fédéraux est indépendant et ne reçoit aucune instruction d'aucune autorité sous réserve du droit d'injonction de la Chambre des représentants.».

9 novembre 2001

Jacques LEFEVRE (PSC)
Luc PAQUE (PSC)