

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

6 JANVIER 1992

Proposition de loi relative à la création de l'institution de médiateur du Royaume

(Déposée par MM. Hasquin et De Croo)

DEVELOPPEMENTS

I. A l'évidence, il est urgent de restaurer la confiance du citoyen dans son administration. Trop souvent, en effet, il éprouve un sentiment angoissant d'impuissance et d'injustice lorsqu'il est confronté à des agissements abusifs de l'administration. Cette situation n'est pas spécifique à la Belgique, mais dans ce pays rendu beaucoup plus complexe par la réforme fondamentale de la structure de l'Etat, l'administration paraît plus tentaculaire, plus mystérieuse et le citoyen d'autant plus démuni devant les excès de pouvoir. La Grande-Bretagne et les pays scandinaves ont tenté de remédier à cette situation par la création d'*ombudsmen*. La France leur a emboîté le pas en 1973 en créant l'institution du médiateur. Rien de tel n'existe encore en Belgique et pourtant il y a place aussi pour cette « sorte d'intercesseur gracieux entre le citoyen et l'administration », pour reprendre l'expression du Garde des Sceaux devant l'Assemblée nationale française.

La présente proposition de loi, qui vise à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à rendre aux individus une part réelle du pouvoir de contrôle sur le bon fonctionnement de l'Etat, et à les sécuriser, s'inspire de la législation française (loi n° 73-6 du 3 janvier 1973; loi

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

6 JANUARI 1992

Voorstel van wet houdende instelling van het ambt van nationale ombudsman

(Ingediend door de heren Hasquin en De Croo)

TOELICHTING

I. Uit alles blijkt dat het vertrouwen van de burger in het overheidsapparaat dringend moet worden hersteld. Al te vaak overvalt hem immers een beangstigend gevoel van onmacht en onrechtvaardigheid wanneer hij te maken krijgt met kwalijke praktijken van de overheid. Die situatie is niet specifiek voor België, maar nu dit land heel wat complexer is gemaakt door de diepgaande hervorming van de staatsstructuur, lijkt de overheid meer grijparmen te hebben, lijkt zij veel ondoorgrondelijker en lijkt de burger veel minder gewapend tegen bevoegdheidsoverschrijding. Groot-Brittannië en de Scandinavische landen hebben die toestand proberen te verhelpen door het instellen van een ombudsman. Frankrijk is hen op de voet gevolgd in 1973 door de instelling van de « Médiateur » te creëren. Iets soortgelijks bestaat in België nog niet, alhoewel er ook hier plaats is voor een « sorte d'intercesseur gracieux entre le citoyen et l'Administration », zoals de « Garde des Sceaux » het uitdrukte voor de Franse Assemblée nationale.

Dit wetsvoorstel, dat beoogt de uitoefening van het burgerschap te bevorderen, de enkeling een deel reële controlebevoegdheid op de goede werking van de Staat te geven, en zijn vertrouwen te wekken, is geïnspireerd door de Franse wetgeving (wet nr. 73-6

n° 76-1211 du 24 décembre 1976; décrets n° 73-253, 73-254 et 73-255 du 9 mars 1973; décret n° 86-237 du 18 février 1986; loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 - article 69), qu'elle adapte aux réalités institutionnelles de la Belgique.

De même que la justice est une matière réservée à l'Etat central, il est logique que le médiateur du Royaume ait un champ d'investigations qui transcende les différents niveaux de pouvoir: national, communautaire, régional, provincial et communal. Cela implique aussi que la nomination du médiateur du Royaume relève de la compétence du Gouvernement national; en revanche, dans la mesure où son droit d'information, d'injonction et son pouvoir d'investigation s'étendent à des administrations publiques placées sous d'autres tutelles que celle de l'Etat, il est opportun qu'une concertation soit instaurée entre l'Etat, les Communautés et les Régions pour certains aspects du fonctionnement de cette institution.

II. La mission du médiateur du Royaume n'est pas de se substituer aux juridictions compétentes ou de censurer les actes de l'administration; en revanche, il peut inciter cette dernière à revoir son attitude, à modifier et à améliorer des pratiques ou des décisions.

Comme l'écrit le Secrétaire général auprès du médiateur de la République, «cette attribution, qui est précisément celle que le juge ne peut exercer, lui permet ainsi de résoudre des difficultés qui échappent au contrôle juridictionnel, mais qui blessent l'équité ou le bon sens» (*Guide juridique Dalloz*, tome IV, 1989, p. 350-351).

En résumé:

- 1) son indépendance et son immunité sont celles de la magistrature, mais il est frappé des mêmes incompatibilités;
- 2) il utilise librement la subvention annuelle mise à sa disposition;
- 3) il recrute ses collaborateurs en toute indépendance;
- 4) par analogie avec la France, il ne peut être saisi d'une réclamation que par l'intermédiaire d'un parlementaire ou d'un conseiller régional ou communautaire;
- 5) il dispose:
 - d'un droit à l'information la plus complète;
 - d'un pouvoir d'injonction pour obtenir l'exécution des décisions de justice;
 - d'un pouvoir de proposition pour remédier à certains dysfonctionnements.

H. HASQUIN.

van 3 januari 1973; wet nr. 76-1211 van 24 december 1976; decreten nrs. 73-253, 73-254 en 73-255 van 9 maart 1973; decreet nr. 86-237 van 18 februari 1986; wet nr. 89-18 van 13 januari 1989 - artikel 69), aangepast aan de institutionele structuur in België.

Aangezien justitie uitsluitend een aangelegenheid is van de centrale Staat, is het logisch dat de nationale ombudsman een onderzoeksveld heeft dat de onderscheiden overheden overstijgt: nationaal, communautair, gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk. Dat betekent ook dat de benoeming van de nationale ombudsman tot de bevoegdheid van de nationale Regering behoort; in zoverre echter zijn recht van informatie, zijn injunctierecht en zijn onderzoeksbevoegdheden zich uitstrekken tot overheidsorganen die onder een andere toezichthoudende overheid staan dan de Staat, is het wenselijk dat overleg wordt gepleegd tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten voor bepaalde aspecten van de werking van die instelling.

II. De opdracht van de nationale ombudsman is niet in de plaats te treden van de bevoegde rechter en de handelingen van de bestuursorganen aan zijn oordeel te onderwerpen; wel kan hij deze laatste aanzetten hun houding te herzien, te wijzigen en praktijken of beslissingen te verbeteren.

Zoals de «Secrétaire général» van de «médiateur de la République» schrijft, «cette attribution qui est précisément celle que le juge ne peut exercer, lui permet ainsi de résoudre des difficultés qui échappent au contrôle juridictionnel, mais qui blessent l'équité ou le bon sens» (*Guide juridique Dalloz*, volume IV, 1989, blz. 350-351).

Samengevat:

- 1) wat onafhankelijkheid en onschendbaarheid, maar ook wat onverenigbaarheden betreft, staat hij op één lijn met de magistratuur;
- 2) hij maakt vrij gebruik van de jaarlijkse toelage die hem wordt toegekend;
- 3) hij werft zijn medewerkers in volle onafhankelijkheid aan;
- 4) naar het voorbeeld van Frankrijk, kan een klacht bij hem alleen aanhangig worden gemaakt via een parlementslid of een lid van een Gewest- of Gemeenschapsraad;
- 5) hij beschikt:
 - over een volkomen recht op informatie;
 - over een injunctierecht om de uitvoering van rechterlijke beslissingen te verkrijgen;
 - over een bevoegdheid tot het doen van voorstellen om een aantal ontsporingen te verhelpen.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

Un médiateur du Royaume reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces, des communes, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Art. 2

Le médiateur du Royaume est nommé pour six ans par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sur une liste de trois candidats présentée par le Sénat. Son mandat n'est pas renouvelable.

Il est choisi alternativement en régime linguistique néerlandophone et en régime linguistique francophone.

Art. 3

Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai qu'en cas d'empêchement constaté, dans des conditions à définir par un arrêté royal à prendre dans les trois mois qui suivent la promulgation de la présente loi.

Art. 4

Le médiateur du Royaume ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 5

Le régime des incompatibilités défini aux articles 292 à 294 du Code judiciaire, lui est applicable.

Art. 6

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformé-

VOORSTEL VAN WET**Artikel 1**

De nationale ombudsman ontvangt onder de door deze wet vastgestelde voorwaarden de klachten betreffende de werking, wat de betrekkingen met de bestuursorganen betreft, van de bestuursorganen van het Rijk, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en elk ander orgaan dat een opdracht als openbare dienst heeft.

Binnen de perken van zijn bevoegdheden, krijgt hij geen instructies van welke overheid ook.

Art. 2

De nationale ombudsman wordt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit voor zes jaar benoemd uit een lijst van drie kandidaten voorgedragen door de Senaat. Zijn mandaat kan niet worden verlengd.

Er wordt afwisselend iemand van het Nederlandse en iemand van het Franse taalstelsel gekozen.

Art. 3

Vóór die termijn is verstreken, kan hij alleen bij een vastgesteld beletsel van zijn ambt worden ontheven, onder de voorwaarden te bepalen bij een koninklijk besluit dat binnen drie maanden volgend op de afkondiging van deze wet moeten worden genomen.

Art. 4

De nationale ombudsman kan niet worden vervolgd, aangehouden, in hechtenis genomen of gevonnist wegens zienswijzen die hij kenbaar maakt of wegens de handelingen die hij verricht bij het uitoefenen van zijn ambt.

Art. 5

De regeling inzake onverenigbaarheden omschreven in de artikelen 292 tot 294 van het Gerechtelijk Wetboek is op hem van toepassing.

Art. 6

Elke natuurlijke of rechtspersoon die aangaande een zaak die op hem betrekking heeft, van mening is dat een orgaan bedoeld in artikel 1 deze zaak niet

ment à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur du Royaume.

La réclamation est adressée à un membre de la Chambre des Représentants, du Sénat, ou d'un Conseil communautaire ou régional. Celui-ci la transmet au médiateur du Royaume si elle lui paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention. Il peut, en outre, de son propre chef, saisir le médiateur d'une question de sa compétence qui lui paraît mériter son intervention.

Art. 7

La réclamation doit être précédée des démarches nécessaires auprès des administrations intéressées.

Art. 8

Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article 1^{er} et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du médiateur du Royaume. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

Art. 9

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur du Royaume fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Lorsqu'il apparaît au médiateur du Royaume, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires.

Le médiateur du Royaume est informé de la suite donnée à ses interventions. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations. L'organisme mis en cause peut rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le médiateur du Royaume.

heeft afgehandeld in overeenstemming met zijn opdracht van openbare dienst, kan door een individuele klacht vragen dat de zaak ter kennis wordt gebracht van de nationale ombudsman.

De klacht wordt gericht aan een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat, of van een Gemeenschaps- of Gewestraad. Deze brengt de klacht ter kennis van de nationale ombudsman indien hij meent dat zij tot diens bevoegdheid behoort en dat er voor diens optreden termen aanwezig zijn. Hij kan bovendien op eigen initiatief bij de ombudsman een tot diens bevoegdheid behorend geschilpunt aanhangig maken indien hij meent dat er termen aanwezig zijn voor diens optreden.

Art. 7

Vóór deze klacht wordt ingediend, moeten de nodige stappen zijn gedaan bij de betrokken bestuursorganen.

Art. 8

Over de geschillen die zich kunnen voordoen tussen de bestuursorganen en de instellingen bedoeld in artikel 1 en hun personeelsleden kan geen klacht worden ingediend bij de nationale ombudsman. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de personeelsleden die hun ambt hebben neergelegd.

Art. 9

Wanneer een klacht hem gerechtvaardigd lijkt, kan de nationale ombudsman alle aanbevelingen doen die naar zijn oordeel een oplossing kunnen bieden voor de problemen die hem ter kennis zijn gebracht en, in voorkomend geval, alle voorstellen doen die een verbetering van de werking van het betrokken orgaan kunnen bewerkstelligen. Wanneer de nationale ombudsman ter zake van een klacht die bij hem aanhangig is gemaakt, meent dat de toepassing van wettelijke of verordeningbepalingen tot grote onrechtvaardigheid leidt, kan hij het betrokken orgaan elke oplossing aanbevelen die het mogelijk maakt een billijke regeling voor het probleem van de verzoeker te vinden, aan de bevoegde overheid elke maatregel voorstellen die naar zijn oordeel dat probleem kan verhelpen en de wijzigingen aan wet- of verordeningsteksten voorstellen die hij noodzakelijk acht.

De nationale ombudsman wordt op de hoogte gebracht van het gevolg dat aan zijn optreden werd gegeven. Krijgt hij geen bevredigend antwoord binnen de termijn die hij heeft vastgesteld, dan kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken. Het betrokken orgaan kan het antwoord openbaar maken en, in voorkomend geval, ook de beslissing genomen als gevolg van de stappen ondernomen door de nationale ombudsman.

Art. 10

A défaut de l'autorité compétente, le médiateur du Royaume peut, en lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive.

Art. 11

Le médiateur du Royaume ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause.

Il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au *Moniteur belge*.

Art. 12

Les Ministres, les membres des Exécutifs communautaires et régionaux et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur du Royaume. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur du Royaume, et les corps de contrôle à accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur du Royaume. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déférer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effet.

Art. 13

Le médiateur du Royaume peut demander au Ministre ou au membre de l'Exécutif responsable, ainsi qu'à l'autorité compétente, de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune

Art. 10

Treedt de bevoegde overheid niet op, dan kan de nationale ombudsman in haar plaats tegen elk verantwoordelijk personeelslid een tuchtprocedure instellen of, in voorkomend geval, een klacht indienen bij de strafrechter.

Art. 11

De nationale ombudsman kan niet tussenkomen in een procedure aangespannen bij een rechtbank of de gegrondheid van een rechterlijke beslissing in twijfel trekken, maar heeft wel de bevoegdheid aanbevelingen te doen aan het betrokken orgaan.

Hij kan voorts bij niet-uitvoering van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing de betrokken instelling bevelen zich daarnaar te gedragen binnen een termijn die hij vaststelt. Indien aan dat bevel geen gevolg wordt gegeven, wordt van de niet-uitvoering van de rechterlijke beslissing een bijzonder verslag gemaakt dat wordt voorgelegd onder de voorwaarden neergelegd in artikel 14 en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Art. 12

De Ministers, de leden van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven en alle overheidsinstanties moeten de taak van de nationale ombudsman vergemakkelijken. Zij zijn gehouden de onder hun gezag staande personeelsleden toe te staan te antwoorden op de vragen van de nationale ombudsman en eventueel gehoor te geven aan diens oproepingen en de controle-instellingen zijn gehouden in het kader van hun bevoegdheid de verificaties en onderzoeken te doen die door de nationale ombudsman worden gevraagd. De personeelsleden en de controle-instellingen zijn gehouden daarop te antwoorden of daaraan gehoor te geven. Zij zien erop toe dat aan die bevelen gevolg wordt gegeven.

Art. 13

De nationale ombudsman kan aan de verantwoordelijke Minister of het verantwoordelijk lid van de Executieve, alsmede aan de bevoegde overheid, vragen dat hij in het bezit wordt gesteld van elk document of dossier dat betrekking heeft op de zaak waarover hij een onderzoek doet. Het geheime of vertrouwelijke karakter van de stukken waarvan hij de mededeling vraagt, kan hem niet worden tegengeworpen, tenzij het geheim betrekking heeft op de landsverdediging, de staatsveiligheid of het buitenlands beleid.

Ten einde ervoor te zorgen dat de bepalingen betreffende het beroepsgeheim worden nageleefd,

mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été ainsi révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.

Art. 14

Le médiateur du Royaume présente au Premier Ministre, aux Ministres-Présidents des Exécutifs des Communautés et des Régions ainsi qu'aux Présidents du Sénat, de la Chambre des Représentants et des Conseils des Communautés et des Régions, un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié.

Art. 15

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du médiateur du Royaume sont inscrits au budget du Premier Ministre.

Art. 16

Le médiateur du Royaume présente ses comptes au contrôle de la Cour des Comptes.

Art. 17

Les collaborateurs du médiateur du Royaume sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission. Le Roi fixe les modalités de leur statut. Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaires des administrations ou des organismes visés à l'article 1^{er}, ils bénéficient de garanties quant à leur réintégration dans leur corps d'origine.

Art. 18

Le médiateur du Royaume dispose d'un collaborateur par province, à l'exception du Brabant où il y en aura deux, un francophone et un néerlandophone.

Art. 19

Les arrêtés royaux prévus aux articles 3 et 17 seront délibérés en Conseil des Ministres après avis des Exécutifs des Communautés et des Régions.

H. HASQUIN.
H. DE CROO.

ziet hij erop toe dat in de onder zijn gezag bekendgemaakte stukken geen vermelding voorkomt die de identificatie mogelijk maakt van personen van wie hij de naam aldus heeft vernomen.

Art. 14

De nationale ombudsman legt aan de Eerste Minister, de Voorzitters van de Gemeenschaps- en Gewest-executieven alsmede aan de Voorzitters van de Senaat, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Gemeenschaps- en Gewestraden een jaarverslag voor waarin hij een balans opmaakt van zijn werkzaamheden. Dat verslag wordt bekendgemaakt.

Art. 15

De kredieten die de nationale ombudsman voor het uitoefenen van zijn taak nodig heeft, worden opgevoerd op de begroting van de Eerste Minister.

Art. 16

De nationale ombudsman legt zijn rekeningen ter controle aan het Rekenhof voor.

Art. 17

De medewerkers van de nationale ombudsman worden door hem benoemd voor de duur van zijn opdracht. De Koning stelt nadere regels voor hun statuut. Wanneer zij de hoedanigheid hebben van ambtenaar van de organen bedoeld in artikel 1, krijgen zij waarborgen voor heropneming in hun oorspronkelijke werkkring.

Art. 18

De nationale ombudsman beschikt per provincie over een medewerker, met uitzondering van de provincie Brabant waar hij er twee krijgt, een Franstalige en een Nederlandstalige.

Art. 19

De koninklijke besluiten bedoeld in de artikelen 3 en 17 worden in Ministerraad overlegd na advies van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten.