

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 juli 2008

HERZIENING VAN DE GRONDWET

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING DER
INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Jan JAMBON**

INHOUD

I. Inleidende uiteenzetting door de indiener van het voorstel	3
II. Algemene bespreking	4
III. Stemmingen	10

Voorgaande documenten:

Doc 52 0260/ (2007/2008):

- 001: Voorstel van de heer Olivier Chastel.
- 002: Addendum.
- 003: Amendementen.

Zie ook:

- 005: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 juillet 2008

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION
ET DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS
PAR
M. **Jan JAMBON**

SOMMAIRE

I. Exposé introductif de l'auteur de la proposition	3
II. Discussion	4
III. Votes	10

Documents précédents:

Doc 52 0260/ (2007/2008):

- 001: Proposition de M. Olivier Chastel.
- 002: Addendum.
- 003: Amendementen.

Voir aussi:

- 005: Texte adopté par la commission.

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

A. Vaste leden/Titulaires:

CD&V - N-VA : Stefaan De Clerck, Jan Jambon, Herman Van Rompuy,
Servais Verherstraeten
MR : Kattrin Jadin, Olivier Maingain, Marie-Christine
Marghem
PS : Valérie Déom, Yvan Mayeur
Open Vld : Willem-Frederik Schiltz, Geert Versnick
VB : Koen Bultinck, Rita De Bont
sp.a+VI.Pro : Renaat Landuyt, Bruno Tobback
Ecolo-Groen! : Jean-Marc Nollet
cdH : Christian Brotcorne

B. Plaatsvervangers/ Suppléants:

Sonja Becq, Els De Rammelaere, Mia De Schampelaere, Michel
Doomst, Raf Terwingen
Daniel Bacquelaine, Jean-Luc Crucke, Daniel Ducarme, Olivier
Hamal
Guy Coëme, Thierry Giet, Karine Lalieux
Bart Somers, Bruno Steegen, Carina Van Cauter
Bart Laeremans, Barbara Pas, Bruno Valkeniers
Hans Bonte, Dirk Van der Maelen, Peter Vanvelthoven
Meyrem Almaci, Stefaan Van Hecke
Clotilde Nyssens, Brigitte Wiaux

cdH	:	centre démocrate Humaniste	
CD&V – N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
FN	:	Front National	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MR	:	Mouvement Réformateur	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
PS	:	Parti Socialiste	
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven	
VB	:	Vlaams Belang	
Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
Bestellingen :	Commandes :
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 : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel tot herziening van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 20 mei, 3 juni en 8 juli 2008.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE INDIENER VAN HET VOORSTEL

Volgens de heer *Olivier Destrebecq (MR)* is het wenselijk, en zelfs nodig, dat het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke status verkrijgt.

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

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

Bij een vergelijking met andere Europese landen blijkt dat de meeste over een nationale ombudsman beschikken. De grondwettelijke status van die ombudsman wordt daar niet ter discussie gesteld. In al die landen is men er zich immers van bewust dat de ombudsman niet alleen een bemiddelingsorgaan is, maar dat hij tevens de administratie controleert. Hij helpt het parlement bij de controle op de activiteiten van de administratie door er geregeld te rapporteren over de disfuncties die bij die administratie worden geconstateerd. De regels die het bestaan van een controle op de uitvoerende macht waarborgen, hebben in de regel een grondwettelijke basis: de parlementaire vragen, de interpellaties en de parlementaire onderzoeken.

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

Voorgesteld wordt het bestaan van het College van de federale ombudsmannen op te nemen in titel II van de Grondwet. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007 verklaarde artikel 28 over het petitie recht vatbaar voor herziening.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la présente proposition de révision de la Constitution au cours de ses réunions des 20 mai, 3 juin et 8 juillet 2008.

I.— EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

M. Olivier Destrebecq (MR) estime qu'il est préférable, voire nécessaire d'accorder un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux.

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

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

Au niveau des données comparatives, la majeure partie des pays européens dispose d'un ombudsman sur le plan national. La question du statut constitutionnel de l'ombudsman national de ces pays ne pose aucun doute. En effet, tous ces pays ont pris conscience que cet organe de médiation est aussi un organe de contrôle de l'administration. L'ombudsman assiste le Parlement dans sa fonction de contrôle de l'action administrative, en lui faisant régulièrement rapport sur les dysfonctionnements constatés au sein de l'administration. Les mécanismes qui garantissent l'existence d'un contrôle sur l'exécutif ont en règle une base constitutionnelle: les questions parlementaires, les interpellations et les enquêtes parlementaires.

Comment conférer un statut constitutionnel au Collège des médiateurs fédéraux?

Il est proposé d'inscrire l'existence du Collège des médiateurs fédéraux dans le titre II de la Constitution. La déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007 a déclaré l'article 28 relatif au droit de pétition ouvert à révision.

Bij de besprekingen met het oog op het instellen van het College van de federale ombudsmannen werd in dat verband een parallel vastgesteld tussen de ombudsman en de commissie voor de Verzoekschriften door hun respectieve werkingssfeer te specificeren en hun onderlinge betrekkingen te organiseren.

Het is dus niet alleen logisch, maar ook wenselijk dat de bemiddeling in het grondwetsartikel over de verzoekschriften wordt behandeld (artikel 28 van de Grondwet).

Met betrekking tot de opmerkingen van de grondwetspecialisten ten slotte dat de contouren van de bemiddeling veel te vaag zijn, moet worden gewezen op het bestaan van een geëigend orgaan dat ermee belast is de uiteenlopende standpunten van de burgers en van de administratie te verzoenen en eenieder het recht toe te kennen om zich met een klacht of een bemiddelingsverzoek tot dat orgaan te wenden. In de bestaande paragraaf zou artikel 28 van de Grondwet het petitierecht waarborgen en de nadere regels voor het hanteren ervan aangeven. In een tweede paragraaf zou artikel 28 het bestaan van het College van de federale ombudsmannen onder de aandacht brengen, aangeven dat iedereen het recht heeft zich tot dat College te wenden, in grote lijnen de taken van dat orgaan vaststellen en de onafhankelijkheid ervan garanderen. Men kan zich nuttigheidshalve laten leiden door de artikelen 14 en 17 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen.

II. — BESPREKING

De heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) vraagt zich af of dit voorstel de Grondwet niet nog maar eens logger dreigt te maken. Artikel 28 van de Grondwet is overigens voor herziening vatbaar verklaard om het petitierecht te moderniseren. In hoever beantwoordt dit voorstel aan die doelstelling?

Het voorstel laat de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten om een ombudsdienst in het leven te roepen onvermeld. Ook rijst de vraag of de onafhankelijkheid van het College en het feit dat het van geen enkele overheid instructies krijgt te verzoenen valt met zijn bevoegdheid om op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers een onderzoek in te stellen naar de werking van de federale administratieve diensten. In dat opzicht moet er trouwens aan worden herinnerd dat de Grondwet in principe aan de Koning de bevoegdheid verleent om het beleid op het vlak van algemeen bestuur te controleren.

Les discussions au sujet de l'instauration du Collège des médiateurs fédéraux ont à cet égard établi un parallèle entre le médiateur et la Commission des pétitions, en spécifiant leur champ d'activité respectif et en organisant les rapports l'un envers l'autre.

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

Enfin, afin de répondre aux constitutionnalistes sur les contours «flous» de la médiation, il convient de préciser l'existence d'un organe *ad hoc* chargé de concilier les points de vue entre administrés et administration et de reconnaître le droit de chacun de saisir cet organe d'une plainte ou d'une demande de médiation. Ainsi, l'article 28 de la Constitution garantirait, dans le paragraphe existant, le droit de pétition et en préciserait les modalités d'application. Dans un deuxième paragraphe, l'article 28 préciserait l'existence du Collège des médiateurs fédéraux, reconnaîtrait le droit de chacun de le saisir, déterminerait les grandes lignes de ses missions et garantirait son indépendance. Pour faire œuvre utile, on s'inspirera des articles 14 et 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

II.— DISCUSSION

M. Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) se demande si cette proposition ne risque pas d'alourdir à nouveau la Constitution. Par ailleurs, l'article 28 de la Constitution a été soumis à révision en vue de moderniser le droit de pétition. Dans quelle mesure la présente proposition de révision répond-t-elle à cet objectif?

La proposition omet la compétence des communautés et régions de créer un service de médiation. Se pose également la question de savoir si l'indépendance du Collège et le fait qu'il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité est conciliable avec sa compétence d'investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux à la demande de la Chambre des représentants. Sur ce point, il convient d'ailleurs de rappeler que c'est en principe au Roi que la Constitution réserve la compétence de contrôler la politique en matière d'administration générale.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) vraagt zich af wat de draagwijdte is van dit voorstel. Tijdens de vorige zittingsperiode zijn er heel wat problemen geweest met de werking van het College van ombudsmannen. Daarom ware het verkieslijk zich voor het ogenblik toe te spitsen op de goede werking van die instelling en de behandeling van dit voorstel naar later te verschuiven.

De heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) is het op dat punt eens met de heer Verherstraeten.

Volgens *de heer François-Xavier de Donnea (MR)* zou het interessant zijn mocht de commissie kunnen beschikken over een overzicht in verband met de grondwettelijke status van de nationale ombudsdiensten binnen de Europese Unie

Gelet op de bedenking van de heer Schiltz dat dit voorstel de Grondwet logger dreigt te maken vraagt *de voorzitter* zich af of de voorgestelde tekst niet tot één lid kan worden ingekort. Door alleen dat eerste lid op te nemen zou aan het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke status worden verleend. De wet zal dan de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze van het College moeten bepalen

De indiener erkent dat de kern van zijn voorstel al in het eerste lid is vervat

Volgens *de voorzitter* zou de verankering in de Grondwet van het College van de federale ombudsmannen niet op moeilijkheden moeten stuiten. Als de commissie het met dat principe eens kan zijn, zal ze zich nog alleen uit te spreken hebben over de wijze waarop die verankering wordt geformuleerd.

De heer Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) meent dat deze herziening van de Grondwet, althans wat het principe ervan betreft, een wenselijke zij het dan misschien niet essentiële evolutie vertolkt. In verband met de wijze waarop ze is geformuleerd vraagt hij zich af of, als alleen het eerste lid wordt behouden, dan ook niet het laatste lid moet worden gehandhaafd. Ook de onafhankelijkheid van dat College zou in de Grondwet moeten worden gewaarborgd.

De voorzitter merkt op dat dat laatste lid preciseerd dat het College van geen enkele overheid instructies krijgt. Welnu de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het College zopas verzocht de werking door te lichten van de gesloten centra van de Dienst Vreemdelingenzaken. Hij vraagt zich dan ook af wat de draagwijdte is van de term «injunctie» tegen de achtergrond van de onafhankelijkheid van het College. Zou er niet mee kunnen worden volstaan aan te geven dat het College onafhankelijk is?

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) s'interroge sur la portée de la présente proposition. Au cours de la précédente législature, de nombreux problèmes se sont posés quant au fonctionnement du Collège des médiateurs. Il serait dès lors préférable de se concentrer pour le moment sur le bon fonctionnement de cette institution et de reporter cette proposition à plus tard.

M. Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) rejoint M. Verherstraeten sur ce point.

M. François-Xavier de Donnea (MR) estime qu'il serait intéressant que la commission dispose d'un état des lieux du statut constitutionnel des médiateurs nationaux au sein de l'Union européenne.

Vu l'observation émise par M. Schiltz selon laquelle la présente proposition de révision risquait d'alourdir la Constitution, *le président* se demande s'il ne serait pas possible de raccourcir le texte proposé en un seul alinéa. Ainsi, en retenant le seul premier alinéa, un statut constitutionnel serait donné au Collège des médiateurs fédéraux. Il appartiendrait à la loi de définir la composition, la compétence et le fonctionnement.

L'auteur reconnaît que l'essentiel de sa proposition de révision se retrouve dans l'alinéa 1^{er}.

Le président est d'avis qu'il ne devrait pas y avoir de difficulté quant au principe d'un ancrage dans la Constitution du Collège des médiateurs fédéraux. Si la commission peut marquer son accord sur le principe, il ne restera plus qu'à se prononcer sur la formulation de cet ancrage.

M. Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) considère que la présente révision de la Constitution traduit, en ce qui concerne son principe, une évolution souhaitable mais peut-être pas vitale. Quant à sa formulation, il se demande si en cas de maintien du seul alinéa 1^{er}, le dernier alinéa ne devrait pas également être retenu. L'indépendance de ce Collège devrait aussi être garantie dans la Constitution.

Le président remarque que ce dernier alinéa précise que le Collège ne reçoit d'instructions d'aucune autorité. Or, la Chambre des représentants vient de demander au Collège de mener un audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des étrangers. Il s'interroge en conséquence sur la portée du terme «instruction» par rapport à l'indépendance du Collège. Ne serait-il pas suffisant de retenir que le Collège est indépendant?

De indiener stelt voor de term «instructie» ter wille van de duidelijkheid te vervangen door de term «injunctie».

De heer François-Xavier de Donnea (MR) memoreert dat de Kamer van volksvertegenwoordigers toeziet op de rekeningen van het College van de federale ombudsmannen, waarbij inzake beheer instructies kunnen worden gegeven. Zulks houdt geenszins verband met instructies of injuncties over standpunten die het College zou innemen. Mocht in de Grondwet worden opgenomen dat het College van geen enkele instantie instructies mag krijgen, dan betekent dit dat het College zelfs niet gecontroleerd mag worden. Die bewoordingen zijn derhalve uit den boze.

Volgens *de heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld)* is er overeenstemming om te stellen dat het College onafhankelijk moet optreden. Zo het College instructies krijgt, moet het die kunnen uitvoeren, maar volkomen onafhankelijk.

Het laatste lid van dit voorstel zou derhalve alleen het volgende mogen bepalen: «Het College van de federale ombudsmannen is binnen de perken van zijn bevoegdheden onafhankelijk.»

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) vraagt zich af waarom de grondwetgever niet heeft voorzien in een dergelijke onafhankelijkheid voor het Rekenhof (artikel 180 van de Grondwet). Dat Hof functioneert volkomen onafhankelijk, net als het College van de federale ombudsmannen.

De voorzitter geeft aan dat de huidige verpolitiekering niet bestond in 1846, toen het Rekenhof werd ingesteld. Volgens hem is het dan ook uitermate belangrijk dat in de Grondwet uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van die onafhankelijkheid van het College van de federale ombudsmannen.

Ook *de heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld)* vindt dat de onafhankelijkheid van het College van de federale ombudsmannen veel fragieler is dan die van het Rekenhof.

De heer Koen Bultinck (VB) erkent de waarde en het belang van het College van de federale ombudsmannen. Hij is er echter nog niet van overtuigd dat dit College in de Grondwet moet worden verankerd. Het lid is gewonen voor de gebruikelijke opvatting dat een Grondwet zo beknopt mogelijk moet zijn, en zich tot de essentie moet beperken. Moet voortaan elke instelling in de Grondwet worden vermeld?

De voorzitter attendeert erop dat 15 van de 27 EU-lidstaten de ombudsdienst in hun Grondwet vermelden. Voorts stelt hij voor de in uitzicht gestelde invoeging in

L'auteur propose de remplacer le terme «instruction» par le terme «injonction» afin de créer plus de clarté.

M. François-Xavier de Donnea (MR) rappelle que la Chambre des représentants contrôle les comptes du Collège des médiateurs fédéraux. Dans ce cadre, des instructions peuvent être données en matière de gestion. Ces instructions sont tout à fait étrangères à des instructions ou des injonctions par rapport à une position qu'il prendrait. Retenir dans la Constitution que le Collège ne reçoit d'instruction d'aucune autorité, signifierait qu'il ne serait même pas contrôlable. Cette phrase ne peut dès lors être retenue.

M. Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) estime qu'un accord existe quant à affirmer l'indépendance de fonctionnement du Collège. Si celui-ci reçoit des instructions, il doit pouvoir les exécuter en toute indépendance.

En conséquence, le dernier alinéa de la présente proposition devrait se limiter à prévoir que «dans la limite de ses attributions, le Collège des médiateurs fédéraux est indépendant.»

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) se demande pour quel motif le Constituant n'a pas prévu cette indépendance pour la Cour des Comptes (article 180 de la Constitution). Celle-ci exerce ses fonctions en toute indépendance, tout comme le Collège des médiateurs fédéraux.

Le président fait remarquer que le climat actuel de politisation n'est pas celui qui régnait en 1846 lors de la mise en place de la Cour des Comptes. Il estime dès lors important que cette indépendance du Collège des médiateurs fédéraux soit expressément mentionnée dans la Constitution.

M. Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) est également d'avis que l'indépendance du Collège des médiateurs fédéraux est beaucoup plus précaire que celle de la Cour des comptes.

Tout en reconnaissant la valeur et l'importance du Collège des médiateurs fédéraux, *M. Koen Bultinck (VB)* n'est toujours pas convaincu de la nécessité d'ancrer ce Collège dans la Constitution. Il défend l'idée classique de la Constitution selon laquelle une Constitution doit être aussi succincte que possible pour se limiter à l'essentiel. Toute institution doit-elle dorénavant être mentionnée dans la Constitution?

Le président attire l'attention sur le fait que dans 15 des 27 États membres de l'UE, le Collège des médiateurs est repris dans la Constitution. En outre, il

artikel 28, een lange tekst, samen te vatten door in de Grondwet alleen te bepalen dat het College bestaat en dat het om een onafhankelijke instelling gaat.

Bijgevolg dient *de heer Olivier Destrebecq (MR)* amendement nr. 1 (DOC 52 0260/003) in, dat ertoe strekt het tweede tot het vierde lid te vervangen door de volgende zin: «*Het College is onafhankelijk bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.*» (DOC 52 0260/003).

De heer Olivier Maingain (MR) erkent dat het amendement als voordeel heeft beknopt te zijn, wat typisch is voor een grondwetsbepaling. Wel heeft hij vragen bij het begrip «onafhankelijk», dat zeer duidelijk is maar wel zeer nieuw in een juridische context. Het is dus zaak te bepalen wat de exacte draagwijdte van dat begrip is. Men moet het erover eens zijn of de onafhankelijkheid van het College van de federale ombudsmannen zo ver gaat dat het nooit en op geen enkele wijze in de uitoefening van zijn bevoegdheden mag worden betwist. In de oorspronkelijk voorgestelde tekst stond dat het College «onafhankelijk [is] en [...] van geen enkele overheid instructies [krijgt]». De spreker vindt die formulering juridisch interessanter en stelt bijgevolg de volgende formulering voor: «*Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden krijgt het College van de federale ombudsmannen van geen enkele overheid instructies.*»

Als men het begrip «onafhankelijk» wil handhaven, dan moet worden gepreciseerd ten opzichte van wie of wat – en dat kan zeer ver gaan. De intentie van de indiener laat op dit vlak aan duidelijkheid niet te wensen over: er mag geen interferentie zijn van een andere instantie of een ander gezag wanneer het College van de federale ombudsmannen zijn bevoegdheden uitoefent.

De heer Renaat Landuyt (sp.a+VI.Pro) is het met de opmerking van de heer Maingain eens. In een democratische rechtsstaat moet men opletten met het gebruik van het begrip «onafhankelijkheid», dat al gauw als onverantwoordelijkheid kan worden geïnterpreteerd. De grondwetgever heeft in 1998 al het begrip «onafhankelijkheid» gebruikt, bij de herziening van artikel 151, § 1. In dat artikel wordt gepreciseerd dat de rechters onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun bevoegdheden. Is het de bedoeling een dergelijke onafhankelijkheid te verlenen aan de federale ombudsmannen?

In de ogen van de spreker moet het wel degelijk om die onafhankelijkheid gaan, wat het College van de federale ombudsmannen in de uitoefening van zijn bevoegdheden betreft. Tevens vestigt hij er de aandacht op dat diezelfde onafhankelijkheid wordt toegekend aan de inspecteurs van financiën – maar dan niet door de Grondwet.

propose de résumer le long texte proposé en reprenant uniquement l'ancrage du Collège et son indépendance dans la Constitution.

En conséquence, *M. Olivier Destrebecq (MR)* dépose un amendement n° 1 qui tend à remplacer les alinéas 2 à 4 par la phrase suivante: «*Le Collège est indépendant dans l'exercice de ses compétences.*» (DOC 52 0260/003).

M. Olivier Maingain (MR) reconnaît que l'amendement présente l'avantage de la concision. Ce qui reflète la caractéristique d'un texte constitutionnel. Il s'interroge cependant sur le terme «indépendant». Cette notion est très significative mais néanmoins, juridiquement très nouvelle. Il échet de déterminer en conséquence sa portée réelle. Il faut savoir si la nature de cette indépendance est telle que le Collège des médiateurs fédéraux ne verrait jamais l'exercice de son autorité contestée de quelque manière que ce soit. Dans le texte initial, il était proposé que le Collège «est indépendant et ne reçoit d'instruction d'aucune autorité». Cette formulation semble plus intéressante, selon l'intervenant, sur le plan juridique. Il propose en conséquence, la formulation suivante: «*Dans l'exercice de ses compétences, le Collège des médiateurs fédéraux ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.*»

Retenir le terme «indépendant» implique la précision d'indépendance par rapport à qui, ce qui peut conduire très loin. La volonté de l'auteur est très précise. Il ne peut y avoir interférence d'une autre autorité ou pouvoir dans l'exercice des compétences du Collège des médiateurs fédéraux.

M. Renaat Landuyt (sp.a+VI.Pro) rejoint la remarque de M. Maingain. Dans une démocratie juridique, il faut faire attention à la notion d'indépendance qui peut rapidement mener à celle d'«irresponsabilité». Le Constituant a déjà eu recours à la notion d'«indépendance» en 1998 lors de la révision de l'article 151, § 1^{er}. Cet article précise que les juges sont indépendants dans l'exercice de leur fonction. Est-ce cette indépendance que l'on veut accorder au Collège des médiateurs fédéraux?

L'orateur est d'avis que c'est cette indépendance, dans l'exercice de sa fonction, qui doit être reconnue au Collège. Il attire également l'attention sur le fait que cette indépendance est également reconnue aux inspecteurs des finances mais pas dans la Constitution.

Die onafhankelijkheid geldt voor de uitoefening van de functie. Bijgevolg is de heer Landuyt de mening toegedaan dat het amendement correct is en beter dan de tekst van het voorstel.

De voorzitter preciseert dat het begrip «onafhankelijk» slaat op het College in de uitoefening van zijn bevoegdheden, wat erop neerkomt dat het van geen enkele overheid instructies krijgt.

Ook *de heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld)* stipt aan dat het begrip «onafhankelijk» betrekking heeft op het College in de uitoefening van zijn bevoegdheden. De onafhankelijkheid slaat niet op de bevoegdheden zelf of op de onderzoeken, maar uitsluitend op de uitoefening van de bevoegdheden. Bijgevolg is hij het niet eens met de opmerking van de heer Maingain, die het begrip «onafhankelijk» te ruim vindt. Wel kan hij zich vinden in de voorkeur van de heer Landuyt voor dit amendement, omdat het beter geformuleerd is.

Volgens *de heer Olivier Maingain (MR)* bestaat er een verschil in gradatie tussen de onafhankelijkheid van de magistraten in de uitoefening van hun juridictionele bevoegdheden en die van het College van de federale ombudsmannen. De grondwetgever beoogde de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de magistratuur was daar het logische gevolg van. Hij wou dat de rechters een absolute beoordelingsvrijheid kregen in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. In het hier besproken geval is die onafhankelijkheid van een andere aard. Het de bedoeling dat het College in geen geval zou afhangen van een andere instantie of een ander gezag. Daarom vraagt de spreker zich af of het niet redelijker zou zijn de zaken als volgt te verwoorden: «In de uitoefening van zijn bevoegdheden is het College aan geen enkele andere instantie of geen enkel ander gezag onderworpen». Er bestaat een verschil tussen de boordeling door een magistraat en die door een lid van het College. De spreker is er niet van overtuigd dat beiden dezelfde beoordelingsbevoegdheid hebben. De formulering die hij zo-even heeft voorgesteld, kan nog worden bijgeschaafd.

De heer Xavier Baeselen (MR) vestigt de aandacht van de leden op de door de indiener nagestreefde doelstelling, te weten het bestaan van een College van de federale ombudsmannen als principe in de Grondwet verankeren zodat het een stabiel gegeven wordt. Het begrip «onafhankelijk» heeft een specifieke juridische draagwijdte. De via de tekst tot uitdrukking gebrachte idee moet zijn dat het College van geen enkele instantie

Cette indépendance est reconnue pour l'exercice de la fonction. M. Landuyt estime en conséquence que l'amendement est correct et meilleur que le texte de la proposition.

Le président précise que par le terme «indépendant», on vise que le Collège, dans l'exercice de ses fonctions, ne reçoit aucune instruction d'une quelconque autorité.

M. Willem-Frédéric Schiltz (Open Vld) remarque également que le terme «indépendance» porte sur l'exercice des compétences du Collège. L'indépendance ne porte pas sur les compétences ni sur les investigations mais sur l'exercice de ses compétences. En conséquence, il ne partage pas l'observation formulée par M. Maingain selon laquelle le mot «indépendant» aurait une portée trop large. Il partage par contre la remarque de M. Landuyt selon laquelle il échet de retenir cet amendement vu sa meilleure formulation.

M. Olivier Maingain (MR) est d'avis qu'il existe une différence de degré entre l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et celle du Collège des médiateurs fédéraux. Le Constituant a voulu la séparation des pouvoirs et en conséquence, l'indépendance des magistrats qui en résulte. Il a voulu que les juges aient un pouvoir d'appréciation absolu dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. En l'espèce, la notion d'«indépendance» est de nature différente. On vise à ce qu'en aucun cas, le Collège ne soit soumis à une autre autorité ou un autre pouvoir. Dès lors, l'orateur se demande s'il ne serait pas plus raisonnable de prévoir que «dans l'exercice de ses compétences, le Collège n'est subordonné à aucun autre pouvoir ou autorité.». Il existe une différence d'appréciation entre un magistrat et un membre du Collège. Il n'est pas convaincu que les deux ont le même pouvoir d'appréciation. La formulation qu'il vient de proposer pourrait encore être précisée.

M. Xavier Baeselen (MR) attire l'attention des membres sur le but poursuivi par l'auteur. Celui-ci souhaite que le principe du Collège des médiateurs fédéraux soit repris dans la Constitution afin de lui assurer une stabilité. Le terme «indépendance» a une portée juridique particulière. Il faut rejoindre l'idée que le Collège ne reçoit d'instruction d'aucun organe ou pouvoir pour exercer ses compétences, sans oublier qu'il reste un organe du

of van geen enkel gezag instructies krijgt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, zonder daarbij over het hoofd te zien dat het College een instantie blijft die deel uitmaakt van de wetgevende macht. De door de heer Maingain voorgestelde formulering voorkomt het gebruik van het woord «onafhankelijk».

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) verwijst naar zijn vorige interventie met betrekking tot de onafhankelijkheid van het College. Wanneer aan het College instructies worden gegeven, dan voert het die in alle onafhankelijkheid uit. Voor het Rekenhof preciseert de grondwetgever niet waarin die onafhankelijkheid bestaat en toch trekt niemand de onafhankelijkheid van het Hof in twijfel.

De spreker is het niet eens met de heer Landuyt, die de onafhankelijkheid van het College op hetzelfde niveau plaatst als die van de magistraten (artikel 151 van de Grondwet). De onafhankelijkheid van de magistraten heeft namelijk een andere dimensie, want ze is de uiting van de scheiding der machten. Bijgevolg pleit hij ervoor ook het laatste lid van de voorgestelde tekst weg te laten.

De heer Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) begrijpt die opmerking, temeer daar het College geen juridische entiteit is en dus ook niet onder de scheiding der machten valt. Wel moet het College onafhankelijk blijven van de uitvoerende macht. Derhalve schaart de spreker zich achter de redenering van de heer Verherstraeten, maar wel blijft hij het belangrijk vinden dat het College gegarandeerd onafhankelijk kan werken. Niettemin vreest hij dat de door de heer Maingain voorgestelde formulering niet ver genoeg gaat om écht te kunnen spreken van «onafhankelijkheid».

De heer Renaat Landuyt (sp.a+VI.Pro) kan akkoord gaan met de conclusie van de heer Verherstraeten om in casu het begrip «onafhankelijk» achterwege te laten.

De indiener van het voorstel beklemtoont dat het de bedoeling is het College van de federale ombudsmannen een heuse impuls te geven. Die impuls komt het best tot uiting in een verankering in de Grondwet. Zijn voorstel tot herziening van de Grondwet bevatte het begrip «onafhankelijk», maar dat was ingebed in een geheel waaruit bleek dat het een onafhankelijkheid binnen de bevoegdheden van het College betrof.

De heer Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) vraagt dat die onafhankelijkheid op zijn minst in de tekst wordt opgenomen. Mocht men vandaag het bestaan van het Rekenhof grondwettelijk verankeren, dan zou wellicht ook het begrip «onafhankelijkheid» worden gehanteerd.

pouvoir législatif. La formulation proposée par M. Maingain permettrait d'éviter le terme «indépendance».

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) se réfère à sa précédente intervention relative à l'indépendance du Collège. Lorsque des instructions sont données au Collège, celles-ci sont exécutées par le Collège en toute indépendance. Pour la Cour des comptes, le Constituant ne précise pas son indépendance alors que personne ne met en cause son indépendance.

L'orateur ne partage pas l'intervention de M. Landuyt qui met l'indépendance du Collège sur le même pied que celle des magistrats (article 151 de la Constitution). Cette dernière est d'un tout autre ordre et est relative à la séparation des pouvoirs. En conséquence, il plaide pour supprimer également le dernier alinéa de la proposition.

M. Willem-Frederik Schiltz (Open Vld) comprend cette remarque d'autant plus que le Collège ne constitue pas une entité juridique propre et ne ressort pas dès lors de la séparation des pouvoirs. Il doit néanmoins rester indépendant du pouvoir exécutif. L'orateur peut suivre le raisonnement de M. Verherstraeten mais reste soucieux que le fonctionnement indépendant du Collège soit garanti. Cependant, en ce qui concerne la formulation proposée par M. Maingain, il craint qu'elle n'aille aussi loin que la notion d' «indépendance».

M. Renaat Landuyt (sp.a+VI.Pro) peut marquer son accord avec la conclusion de M. Verherstraeten de ne pas utiliser en l'espèce le terme «indépendant».

L'auteur de la proposition insiste pour qu'une véritable impulsion soit donnée au Collège des médiateurs fédéraux. La véritable impulsion réside dans son inscription dans la Constitution. Sa proposition de révision avait repris le terme «indépendance» mais l'avait inscrit dans un ensemble qui précisait qu'il s'agit d'une indépendance dans la limite des attributions du Collège.

M. Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) demande qu'à tout le moins, cette indépendance soit reprise dans le texte. Si on devait aujourd'hui insérer la Cour des comptes dans la Constitution, le mot «indépendance» serait probablement aussi retenu pour la Cour.

De voorzitter oppert de formulering «autonoom in de uitoefening van zijn bevoegdheden».

Wil men de Grondwet «zin» geven, dan is het volgens *de heer Olivier Maingain (MR)* van belang de draagwijdte van de erin gehanteerde begrippen te kennen. In het oorspronkelijke voorstel viel uit het geheel van voorafgaande leden af te leiden wat de aard van de bevoegdheden van het College was. Door die leden via amendement nr. 1 weg te laten, worden de bevoegdheden van het College niet behandeld en komt de bepaling daarvan de wetgever toe. Aldus ontstaat een zekere contradictie, die zou kunnen leiden tot de vaststelling dat de wetgever de bevoegdheden van het College niet kan inperken omdat het onafhankelijk is. Met andere woorden: een vicieuze cirkel. De enige oplossing bestaat erin het laatste lid weg te laten.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) dient amendement nr. 2 (DOC 52 0260/003) in, dat ertoe strekt het tweede tot het vierde lid weg te laten.

De heer Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) vindt het jammer dat geen oplossing kon worden gevonden waarmee de autonomie van het College wél in de Grondwet staat vermeld. De formulering van amendement nr. 1 was al bij al beter. Nu moet men naar de memorie van toelichting teruggrijpen om na te gaan hoever de onafhankelijkheid van het College reikt.

De heer Koen Bultinck (VB) laat weten dat zijn fractie geen problemen heeft met het College van de federale ombudsmannen, al is zij niet gewonnen voor nieuwe grondwettelijke verankeringen. Daarom zal zij zich bij de stemming over dit herzieningsvoorstel onthouden.

III. — STEMMINGEN

Amendement nr. 2 van de heer Verherstraeten wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding. Bijgevolg vervalt amendement nr. 1.

Het enige en aldus geamendeerde artikel wordt aangenomen met 11 stemmen en 2 onthoudingen.

De rapporteur,

Jan JAMBON

De voorzitter,

Herman VAN ROMPUY

Le président se demande si les termes «autonome dans l'exercice de ses compétences» ne pourraient être retenus.

M. Olivier Maingain (MR) attire l'attention des membres sur le fait que si on veut que la Constitution ait un sens, il faut connaître la portée juridique des dispositions insérées. Dans la proposition initiale, on savait par l'ensemble des alinéas précédents quelle était la nature des compétences du Collège. En supprimant ces alinéas par le biais de l'amendement n° 1, on ignore les compétences du Collège puisqu'il appartiendra au législateur de les déterminer. Il existe dès lors une contradiction qui pourrait conduire au constat qu'en vertu de l'indépendance, le législateur ne pourrait réduire les compétences du Collège. On se trouve devant un cercle vicieux. La seule manière de s'en sortir, consiste à supprimer le dernier alinéa.

M. Servais Verherstraeten (CD&V – N-VA) dépose un amendement n° 2 qui vise à supprimer les alinéas 2 à 4 (DOC 52 0260/003).

M. Jean-Marc Nollet (Ecolo-Groen!) regrette qu'une solution n'ait pu être trouvée pour mentionner dans la Constitution elle-même l'autonomie du Collège. La formulation de l'amendement n° 1 était préférable. Il faudra maintenant se référer à l'exposé des motifs pour déterminer le sens de l'indépendance du Collège.

M. Koen Bultinck (VB) déclare que son groupe n'est pas opposé au Collège des médiateurs fédéraux. Il n'est cependant pas en faveur de nouveaux ancrages dans la Constitution. Il s'abstiendra dès lors lors du vote de la proposition de révision.

III.— VOTES

L'amendement n° 2 de M. Verherstraeten est adopté par 12 voix et une abstention. En conséquence, l'amendement n° 1 devient sans objet.

L'article unique, tel amendé, est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

Le rapporteur,

Jan JAMBON

Le président,

Herman VAN ROMPUY