

**Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

BUITENGEWONE ZITTING 1988

27 JUNI 1988

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van Titel II van de
Grondwet door invoeging van
een artikel 24^{ter}, betreffende
de openbaarheid van bestuur,
de motivering van de
bestuurshandelingen
en de ombudsman**

**VOORSTEL VAN DE HEER DARAS,
MEVR. VOGELS EN DE HEREN
SIMONS EN DE VliegHERE**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In haar verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987, voorziet de wetgevende macht in de invoeging van een artikel 24^{ter} betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van de bestuurshandelingen en de ombudsman.

Dat uiterst belangrijke initiatief ligt duidelijk in de lijn van de algemene beweging ten gunste van de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de mens en van de burger. Tegelijkertijd toont het aan dat men zich steeds meer bewust wordt van de leemten in de klassieke beschermings- en controlestructuren nu de Staat zich steeds meer gaat mengen in alle sectoren van het maatschappelijk leven. Die staatsbemoeiing leidt niet alleen tot een nooit geziene uitbreiding van de administratieve diensten en tot steeds talrijker en meer ingewikkelde wetten, besluiten, verordeningen en omzendbrieven — soms

**Chambre
des Représentants**

SESSION EXTRAORDINAIRE 1988

27 JUIN 1988

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre II par
l'insertion d'un article 24^{ter}
relatif à la publicité et à
la motivation des actes de
l'administration,
et au médiateur**

**PROPOSITION DE M. DARAS,
MME VOGELS,
MM. SIMONS ET DE VliegHERE**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans sa déclaration de révision de la Constitution du 8 novembre 1987, le pouvoir législatif a prévu l'insertion d'un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur.

Cette démarche, très importante, s'inscrit clairement dans le mouvement général en faveur de la garantie effective des droits de l'homme et du citoyen, en même temps que dans la prise de conscience des lacunes que présentent les structures classiques de protection et de contrôle face à l'intervention croissante de l'Etat dans tous les secteurs de la vie sociale et à ses conséquences : non seulement l'extension sans précédent des services administratifs, l'augmentation et la complexité toujours plus grande des lois, arrêtés, règlements et circulaires, voire la tendance à la « surréglementation », mais aussi le

neigt men zelfs tot « overreglementering » —, maar ook tot een versterking van de bevoegdheden en de middelen van de uitvoerende macht die hand in hand gaat met de verzwakking van de wetgevende macht.

Naar onze mening moeten een grotere openbaarheid van bestuur en een actieve en passieve informatieplicht het verlengstuk vormen van een daadwerkelijke participatie-democratie. Daarom blijft ons voorstel niet louter beperkt tot een verbetering van de betrekkingen tussen de burger en de administratie via betere informatie.

In diezelfde geest kunnen wij inzake de motivering van de bestuurshandelingen, geen — meestal op de geheimhouding gegronde — beperkingen aanvaarden die van dat principe een dode letter zouden maken, behalve in de gevallen waar de nationale en individuele veiligheid of de hoogdringendheid zulks vereisen.

Aangezien de ombudsman geen eigen beslissingsmacht heeft, moet hij een groot moreel gezag krijgen, dat kan worden geput uit zijn benoemingswijze, zijn onafhankelijkheid en de openbaarheid van zijn handelingen. Hij moet met name ruime onderzoeksbevoegdheden krijgen en onschendbaarheid genieten voor de handelingen die hij stelt bij de uitoefening van zijn ambt.

Wij stellen voor dat die verschillende principes in de Grondwet worden opgenomen; de toepassing van die principes zal bij wet bevestigd worden.

VOORSTEL

Enig artikel

In de Grondwet wordt een artikel 24ter (nieuw) ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. 24ter. — § 1. De openbaarheid van bestuur, de motivering van de bestuurshandelingen en de instelling van een ombudsman worden door de wet geregeld.

§ 2. In de wet wordt de toepassing van de volgende principes vastgelegd :

A. Inzake openbaarheid van bestuur :

1) Er wordt een Hoge Raad voor de openbaarheid van bestuur opgericht. Die raad kan onderzoeken instellen en ambtshalve of na klacht van een bestuurde uitspraak doen. Hij kan te dien einde ter plaatse alle vaststellingen doen die hij nuttig acht en kennis nemen van alle stukken of inlichtingen die op de zaak betrekking hebben.

renforcement des compétences et moyens du pouvoir exécutif et, corollairement, l'affaiblissement du pouvoir législatif.

En ce qui nous concerne, le choix d'une plus large publicité de l'administration et d'une obligation d'information active et passive doit se concevoir dans le prolongement d'une véritable démocratie de participation; c'est pourquoi notre proposition ne limite pas l'amélioration des relations entre le citoyen et l'administration à une meilleure information.

Dans le même esprit, en matière de motivation des actes administratifs, nous ne pouvons admettre des limitations qui videraient le principe de sa substance, notamment basées sur le secret, sauf dans ce cas celles dictées par le souci de sécurité sur les plans national et individuel, et sur l'urgence.

Pour ce qui est du médiateur, ne pouvant user d'un pouvoir de décision propre, il doit être revêtu d'une autorité morale incontestable, tirée de son mode d'investiture, de son indépendance, de la publicité donnée à son action. En l'occurrence, il doit disposer de pouvoirs d'investigation étendus et être couvert par une immunité pour les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Nous proposons que ces différents principes soient inscrits dans la Constitution; à la loi à en consacrer l'application.

J. DARAS
M. VOGELS
H. SIMONS
W. DE VliegHERE

PROPOSITION

Article unique

Un article 24ter (nouveau), rédigé comme suit, est inséré dans la Constitution :

« Art. 24ter. — § 1^{er}. La publicité et la motivation des actes de l'administration, l'institution d'un médiateur sont réglés par la loi.

§ 2. La loi consacre l'application des principes suivants :

A. En ce qui concerne la publicité des actes de l'administration :

1) Il est institué un Conseil supérieur pour la publicité de l'administration. Ce conseil peut procéder à une enquête et statuer d'office ou sur plainte d'un administré. A cette fin, il peut faire sur place toutes les constatations qu'il juge nécessaires et prendre connaissance de tous les documents ou renseignements qui ont trait à l'affaire.

2) De vergaderingen van de rechtstreeks verkozen vertegenwoordigende lichamen zijn openbaar. Ze kunnen slechts met gesloten deuren vergaderen in gevallen waar de openbaarheid de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een bestuurde in het gedrang dreigt te brengen of waar ze moet wijken voor een uitzonderlijk belang dat geheimhouding vereist.

3) De vergaderingen van de raden voor maatschappelijk welzijn en van de adviesorganen zijn openbaar, behalve in de in het 2) bepaalde gevallen van behandeling met gesloten deuren.

4) De agenda's en de notulen van de uitvoerende organen zijn openbaar, behalve in de in het 2) bepaalde gevallen van behandeling met gesloten deuren.

5) De administratieve stukken zijn openbaar, behalve in de in het 2) bepaalde gevallen van behandeling met gesloten deuren. Elke bestuurde heeft derhalve het recht er ter plaatse inzage van te nemen, zonder te moeten doen blijken van enig ander belang dan dat voortvloeiend uit zijn hoedanigheid van bestuurde, en er zich een afschrift van te laten overhandigen.

6) De leden van het bestuur mogen de bestuursmededeling doen van de feiten waarvan zij kennis hebben, behalve in de in het 2) bepaalde gevallen van behandeling met gesloten deuren.

B. Inzake motivering van de bestuurshandelingen :

1) De bestuurshandelingen van de volgende overheden moeten uitdrukkelijk gemotiveerd zijn :

— de besturen van het Rijk, van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten;

— de administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

— de andere openbare instellingen en instellingen die een openbare dienst vervullen.

2) Hoogdringendheid kan niet worden ingeroepen om de administratieve overheid te ontslaan van de verplichting tot het formeel motiveren van haar handelingen of tot het mededelen van die handelingen aan de betrokken personen of overheden.

C. Inzake de instelling van een ombudsman :

1) Een Nederlandstalige en een Franstalige ombudsman, die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor een bepaalde termijn benoemd worden, nemen kennis van de bezwaarschriften met betrekking tot de werking van de besturen van het Rijk, van de Gewesten, de Gemeenschappen, de ondergeschikte besturen, de openbare instellingen en van elke andere instelling die een openbare dienst uitoefent.

2) Les réunions des organes délibératifs élus directement sont publiques. Elles ne peuvent se dérouler à huis clos qu'aux seuls cas où la publicité risquerait de porter atteinte au droit au respect de la vie privée d'un administré ou ne primerait pas sur un intérêt exceptionnel requérant le secret.

3) Les réunions des conseils de l'aide sociale et des organes consultatifs sont publiques, sauf dans les cas de huis clos désignés au 2).

4) Les ordres du jour et les procès-verbaux des organes exécutifs sont publics, sauf dans les cas de huis clos désignés au 2).

5) Les documents administratifs sont publics, sauf dans les cas désignés au 2) pour le huis clos. A cet effet, tout administré a le droit de les consulter sur place sans devoir témoigner d'aucun autre intérêt que celui inhérent à sa qualité d'administré, et d'en recevoir copie.

6) Les membres de l'administration sont autorisés à communiquer aux administrés les faits dont ils ont connaissance, sauf dans les cas désignés au 2) pour le huis clos.

B. En ce qui concerne la motivation des actes de l'administration :

1) Les actes administratifs des autorités suivantes doivent obligatoirement faire l'objet d'une motivation formelle :

— les administrations de l'Etat, des régions, des communautés, des provinces et des communes;

— les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

— les autres établissements publics et organismes investis d'une mission de service public.

2) L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes, ni de leur communication aux personnes ou autorités concernées.

C. En ce qui concerne l'institution d'un médiateur :

1) Un médiateur de langue française et un médiateur de langue néerlandaise, nommés par la Chambre des représentants pour un terme déterminé, reçoivent les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des régions, des communautés, des pouvoirs subordonnés, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

2) Binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, ontvangt de ombudsman van geen enkele overheid instructies.

3) De ombudsman kan niet worden vervolgd of aan enig onderzoek worden onderworpen naar aanleiding van een mening in de uitoefening van zijn functie uitgebracht; hij kan, tijdens de uitoefening van zijn functie, niet worden aangehouden of berecht dan met verlof van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, behalve bij ontdekking op heterdaad.

4) Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die, naar aanleiding van een zaak die hem betreft, meent dat een in het 1) bedoelde instelling niet heeft gehandeld overeenkomstig haar opdracht van openbare dienst, kan een bezwaarschrift indienen bij de ombudsman.

5) De ombudsman kan ambtshalve een onderzoek instellen bij de in het 1) bedoelde instellingen.

6) De ombudsman beschikt over de volgende bevoegdheden :

— hij kan zich elk document of dossier laten overleggen met betrekking tot de zaak die hij onderzoekt.

De geheime of vertrouwelijke aard van de stukken waarvan hij overlegging vraagt, kan hem niet worden tegengeworpen, behalve wanneer het gaat om contraspionage of om geheimen met betrekking tot de landsverdediging;

— hij kan alle getuigen horen;

— hij heeft vrij en zonder machtiging toegang tot de lokalen van het bestuur, teneinde er een onderzoek in te stellen en de inspecties te houden die hij nuttig acht;

— hij kan de bijstand vorderen van de inspecteur van Financiën, van het auditoraat van het Rekenhof, van de onderzoeksdiensten van het Hoog Comité van Toezicht en van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht;

— hij kan alle foute gedragingen van ambtenaren aanklagen bij de bevoegde tuchtoverheid of klacht indienen bij het strafgerecht;

— hij kan bij de bevoegde rechtbanken alle vorderingen instellen die hij nuttig acht.

7) De ombudsman dient bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers jaarlijks een verslag in, dat een balans opmaakt van zijn activiteiten en een lijst bevat van de door hem voorgestelde wetswijzigingen.

Dat verslag wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*; het kan bovendien op gewone aanvraag worden verkregen bij de aangewezen administratieve dienst.

15 juni 1988.

2) Dans la limite de ses attributions, le médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

3) Le médiateur ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions; il ne peut, pendant la durée de celles-ci, être arrêté ou jugé qu'avec l'autorisation de la Chambre des représentants, hormis le cas de flagrant délit.

4) Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire le concernant, qu'un organisme visé au 1) n'a pas fonctionné conformément à sa mission de service public, peut introduire une réclamation auprès du médiateur.

5) Le médiateur peut enquêter d'office dans les organismes visés au 1).

6) Le médiateur dispose des pouvoirs suivants :

— se faire remettre tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il mène une enquête.

Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de contre-espionnage ou de secret concernant la défense nationale;

— entendre tout témoin;

— accéder librement et sans autorisation aux locaux administratifs pour y mener les enquêtes et inspections qu'il juge utiles;

— requérir l'assistance de l'inspecteur des Finances, de l'auditorat de la Cour des comptes, des services d'enquête du Comité supérieur de contrôle et de la Commission permanente de contrôle linguistique;

— dénoncer tout comportement fautif d'un agent à l'autorité disciplinaire compétente ou saisir d'une plainte la juridiction répressive;

— intenter les actions qu'il juge utiles devant les juridictions compétentes.

7) Le médiateur présente à la Chambre des Représentants un rapport annuel établissant le bilan de son activité et le relevé des modifications aux lois qu'il suggère.

Ce rapport est publié dans le *Moniteur belge*; il peut, en outre, être obtenu sur simple demande dans les services administratifs désignés.

15 juin 1988.

J. DARAS
M. VOGELS
H. SIMONS
W. DE VLIEGHIERE