

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

20 OKTOBER 1992

Voorstel van wet tot instelling van het ambt van ombudsman

(Ingediend door de heer Scharff)

TOELICHTING

I. De lacunes in ons huidig rechtsbestel

In onze rechtstaat vormen de Raad van State als hoogste administratief rechtscollege, de administratieve rechtscolleges met bijzondere bevoegdheden en de gewone rechtbanken ongetwijfeld de beste waarborg voor de burgers tegen eventuele vergissingen van de bestuursorganen. In de algemene rechtsbeginselen zijn weliswaar overwegingen van billijkheid vervat maar de rechters zijn toch in de eerste plaats de bewakers van de rechtmatigheid. Bovendien zijn zij overbelast en wijzen zij hun vonnissen eerst na lange wachttijden.

De organen belast met de interne controle van de administratie, zorgen er in hoofdzaak voor dat de regels van behoorlijk bestuur en de algemene beleidslijnen worden gerespecteerd. Een administratieve beslissing kan echter rechtmatig zijn en in overeenstemming met de regelgeving, maar in sommige specifieke gevallen leiden tot kennelijk onbillijke gevolgen die kunnen worden voorkomen door een soepele interpretatie van de teksten of door een uitzonderlijke afwijking. De gebruikers van de openbare diensten hebben voorts soms te klagen van ondoelmatige gedragingen van de administratie, zoals achterhouden van informatie, traagheid, starheid. Zoals hier-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

20 OCTOBRE 1992

Proposition de loi portant création de l'institution de médiateur

(Déposée par M. Scharff)

DEVELOPPEMENTS

I. Les carences de notre système de droit actuel

Dans notre Etat de droit, la haute juridiction administrative qu'est le Conseil d'Etat, les juridictions administratives à compétences spéciales et les tribunaux judiciaires constituent certainement la meilleure garantie des citoyens contre les erreurs éventuelles de l'administration. Cependant, sans ignorer les considérations d'équité présentes dans les principes généraux du droit, les juges sont avant tout les gardiens de la légalité. En outre, ils sont surchargés et ne rendent leurs décisions qu'après de longs délais.

Quant aux organes chargés du contrôle interne de l'administration, ils assurent principalement le respect des règles de bonne gestion et des orientations de la politique générale. Or, une décision administrative peut être légale et conforme aux textes réglementaires, mais conduire dans certains cas particuliers à des conséquences manifestement inévitables qui peuvent être évitées par une interprétation souple des textes ou par une dérogation exceptionnelle. De plus, les usagers des services publics ont parfois à se plaindre des comportements inadaptés de la part de l'administration, tels que rétention d'information, lenteur, rigidité. Certes, comme déjà indiqué ci-dessus, il

boven reeds aangestipt bestaat er in ons land een regeling die het bestuursrecht mogelijk maakt hun rechten te verdedigen maar toegegeven moet worden dat een aantal conflictsituaties niet op geheel bevredigende wijze kunnen worden aangepakt door de Raad van State of door de kleine administratieve rechtscolleges met bijzondere bevoegdheden welke niet te lijken beantwoorden aan de eisen en de verwachtingen van de burgers. Trouwens, ongeacht de kwaliteiten ervan, het belang van de « controle door het recht » dringt niet steeds door tot het bewustzijn van de bevolking.

II. Schets van de nieuwe instelling: de ombudsman

De toepassing van een maatregel die volkomen strookt met de vigerende teksten maar die een particulier benadeelt, zou billijk moeten worden behandeld, rekening houdend met het menselijke aspect van het probleem.

Dat is het doel van dit wetsvoorstel tot instelling van een ombudsman. Staat immers niet geschreven « qu'à notre époque le besoin de médiation est général... Chaque fois que la société voit surgir quelques exigences nouvelles, qu'elle doit résoudre la quadrature du cercle, que les instances traditionnelles s'avèrent embarrassées pour dégager une solution, on nomme un Médiateur » ? (Paul Legatte, Médiateur de la République en France, Rapport, 1987).

De ombudsman is ermee belast kennis te nemen van de klachten, grieven en bezwaren van burgers die menen het slachtoffer te zijn van bestuursbeslissingen of -handelingen waarin de wetten en verordeningen worden nageleefd maar die niet getuigen van gezond verstand en objectiviteit en niet billijk zijn. Hij is noch een censor, noch een rechter die recht spreekt; maar hij beschikt over de bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen aan de administratie, naast de traditionele verhaalsvoorzieningen, en is ermee belast ten minste een advies te geven inzake de geschillen waarbij de openbare dienst in conflict komt met de gebruikers ervan.

III. Het recht in andere landen

Dit wetsvoorstel is geïnspireerd op het Franse systeem waarvoor twee zeer duidelijk onderscheiden modellen als referentiepunt hebben gediend: de Zweedse ombudsman (etymologisch: « degene die gemachtigd is op te treden voor anderen ») en de Britse « Parliamentary commissioner for administration ».

Het is ook geïnspireerd op het Israëlische model dat het ambt van « Commissariaat voor klachten van de bevolking » heeft ingesteld.

existe dans notre pays un dispositif permettant aux administrés de défendre leurs droits, mais il est temps de reconnaître qu'un certain nombre de situations conflictuelles ne peuvent être appréhendées de manière totalement satisfaisante par le Conseil d'Etat ou par les petites juridictions administratives à compétences spéciales, lesquelles apparaissent inadaptées aux exigences et aux attentes des citoyens. D'ailleurs, quelles que soient ses qualités, l'intérêt du « contrôle par le droit » n'est pas toujours ressenti par la conscience populaire.

II. La présentation de l'institution nouvelle: le Médiateur

L'application d'une mesure parfaitement conforme aux textes en vigueur, mais entraînant pour un particulier un préjudice, devrait être traitée en équité en tenant compte de l'aspect humain du problème.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi créant le « Médiateur »; ne dit-on pas « qu'à notre époque le besoin de médiation est général... Chaque fois que la société voit surgir quelques exigences nouvelles, qu'elle doit résoudre la quadrature du cercle, que les instances traditionnelles s'avèrent embarrassées pour dégager une solution, on nomme un Médiateur » ? (Paul Legatte, Médiateur de la République en France, Rapport, 1987).

Le Médiateur est chargé de recueillir les doléances, griefs et réclamations des citoyens s'estimant victimes de décisions ou actes administratifs ayant respecté les lois et règlements, mais qui heurtent le bon sens et l'objectivité et qui blessent l'équité. Il n'est ni un censeur ni un juge disant le droit; mais il dispose d'un pouvoir de recommandation à l'égard de l'administration, situé en marge des procédures traditionnelles de recours et chargé de donner au moins un avis sur les litiges opposant le service public à ses usagers.

III. Le droit des Etats étrangers

La présente proposition de loi s'inspire du système français auquel d'ailleurs deux modèles bien différents ont servi de référence: l'Ombudsman suédois (étymologiquement: « celui qui est habilité à agir pour autrui ») et le commissaire parlementaire britannique.

Elle s'inspire également du système israélien qui a créé la fonction de « Commissariat aux réclamations du public ».

In ons land is deze instelling volledig nieuw en een noviteit in ons rechtstelsel, maar de meeste westerse landen hadden reeds de ontoereikendheid vastgesteld van de klassieke middelen voor de bescherming van de burger tegen de overheid en de noodzaak erkend de betrekkingen tussen de administratie en de particulieren menselijker te maken en beschikken reeds decennia lang over een « Ombudsman » of « Commissaris van het Parlement » of nog « Médiateur ».

Het instituut van de ombudsman, van Zweedse oorsprong (1809), is eerst tot ontwikkeling gekomen in de Scandinavische landen, nl. in Finland (1919), Denemarken (1953) en Noorwegen (1962).

De instelling van een ombudsman in Denemarken en de enorme reclamecampagne die daarrond werd gevoerd maakten de publieke opinie in de wereld bekend met de verdiensten van dit instituut, dat sindsdien in tal van landen tot ontplooiing is gekomen.

Thans kennen 29 landen, waaronder 14 Europese, de instelling van de « Mediateur » of ombudsman.

In Zweden is de ombudsman de « verkozene van de verkozenen » aangezien hij de verkozene is van de twee Kamers. De verkiezing geschiedt overigens op indirecte wijze, want elke Kamer wijst in haar midden 24 leden aan en deze 48 parlementsleden vormen het kiezerskorps van de ombudsman.

Het belang van deze aanwijzing wordt onderstreept door het feit dat de verkiezing plaats vindt volgens de regels die gelden voor de verkiezing van de voorzitters van de Kamers van het Zweedse parlement.

De ombudsman is herverkiesbaar maar kan ook tijdens zijn ambtstermijn worden ontslagen.

Hij stelt elk jaar voor het Parlement een verslag op van zijn activiteiten, met daarbovenop een analyse van de administratie, zijn voorstellen voor hervormingen alsmede zijn opmerkingen.

De pers en het jaarverslag geven aan die opmerkingen een grote publiciteit. Het morele gezag dat daarvan uitgaat is dan ook zeer groot.

De ombudsman geniet een totale onafhankelijkheid ten opzichte van zijn opdrachtgever, het Parlement.

Hij controleert de overheidsbesturen, daaronder begrepen die van het Ministerie van Justitie, die van de lokale overheden en van de instellingen die een taak van openbare dienst hebben.

Elke particulier kan zich rechtstreeks tot de ombudsman wenden, zelfs zonder persoonlijk belang; de formaliteiten zijn tot een minimum beperkt: het is voldoende een schriftelijke en ondertekende klacht in te dienen.

Si cette institution est entièrement nouvelle dans notre pays et constitue une innovation dans notre système juridique, il faut savoir que la plupart des Etats occidentaux ayant constaté l'insuffisance des moyens classiques de protection des citoyens face aux pouvoirs publics et ayant reconnu le besoin d'humanisation des rapports entre l'administration et les particuliers, se sont dotés depuis des décennies d'un « Ombudsman » ou « Commissaire du Parlement » ou encore « Médiateur ».

D'origine suédoise (1809), l'institution de « l'Ombudsman » s'est d'abord développée dans les pays scandinaves comme la Finlande (1919), le Danemark (1953) et la Norvège (1962).

La création de l'Ombudsman danois et le prodigieux mouvement de publicité qui accompagna cette création firent découvrir à l'opinion publique mondiale les vertus de cette institution, laquelle a dès lors pris un essor considérable dans de nombreux Etats.

De nos jours, vingt-neuf pays, dont quatorze européens, ont adopté l'institution du Médiateur ou Ombudsman.

En Suède, l'Ombudsman est « l'élu des élus » puisqu'il est l'élu des deux Chambres. L'élection est d'ailleurs indirecte, car chaque Chambre désigne en son sein vingt-quatre membres, et ce sont ces quarante-huit parlementaires qui constituent le corps électoral de l'Ombudsman.

L'importance de cette désignation est soulignée par le fait que l'élection a lieu selon les règles qui s'appliquent à l'élection des Présidents de Chambre du Parlement suédois.

L'Ombudsman est rééligible et peut également être révoqué durant son mandat.

Il dresse, chaque année, pour le Parlement, un rapport de ses activités, accompagné de son analyse de l'administration, de ses propositions de réformes ainsi que de ses observations.

La presse comme le rapport annuel procurent à ses observations une grande publicité. L'autorité morale émanant de celles-ci est, dès lors, très grande.

L'Ombudsman jouit d'une indépendance totale vis-à-vis de son mandant, le Parlement.

Il contrôle les administrations de l'Etat, y compris celle du ministère de la Justice, celles des collectivités locales et des organismes exerçant un service public.

Tout particulier peut saisir directement l'Ombudsman, même sans condition d'intérêt personnel; les formalités sont réduites au minimum: il suffit de présenter une plainte écrite et signée.

De ombudsman kan eveneens op eigen initiatief optreden voor elk geval dat naar zijn oordeel onderzoek behoeft.

Hij beschikt over zeer ruime bevoegdheden bij het onderzoek naar bepaalde zaken.

Zijn bevoegdheid om op te treden bij gegrondheid van een klacht is ofwel — uitzonderlijk — de ambtenaar voor een rechterlijke instantie te brengen, ofwel hem aanbevelingen te doen geworden om de ongewenste toestand recht te zetten en eventueel een tuchtprocedure te vragen.

Sinds 1968 wordt het ambt van ombudsman in Zweden uitgeoefend door vier personen die de te controleren bestuursorganen onder elkaar verdelen.

In de andere Noordse landen zoals Finland, Denemarken en Noorwegen zijn de regels voor aanstelling analoog. In Finland wordt de ombudsman gekozen voor drie jaar terwijl de Zweedse ombudsman een ambtstermijn van vier jaar heeft.

De bevoegdheden van de Deense ombudsman liggen in de eerste plaats in de controlesfeer. Op verzoek van een klager of uit eigen beweging kan de ombudsman een onderzoek instellen naar willekeurig welke burgerlijke of militaire activiteiten. Hij heeft het recht om een willekeurige openbare dienst te inspecteren en elke rijksambtenaar is gehouden hem de inlichtingen te geven en hem de stukken en registers over te leggen die hij ambtshalve kan eisen.

De Deense ombudsman kan tevens een persoon aanwijzen als getuige, om getuigenis af te leggen inzake feiten die belangrijk zijn voor het verloop van zijn onderzoek. De regels van het Wetboek van Strafvordering die de plichten van de getuige beperken wanneer het bijvoorbeeld gaat om staatsgeheimen, blijven onverkort gelden, zelfs ten aanzien van de ombudsman.

In Groot-Brittannië, een land waar het parlement een overwegende positie heeft, wordt de « Parliamentary Commissioner for Administration » of de « Commissaris van het Parlement » niet aangewezen door het Parlement, maar benoemd bij een akte van aanstelling van de Koningin, dit wil zeggen eigenlijk door de Eerste Minister. De keuze van de Commissaris van het Parlement behoort dus toe aan de uitvoerende macht. Deze benoemingswijze is er gekomen doordat in de Scandinavische landen de verkiezing door het Parlement meebrengt dat het ambt periodiek moet worden verlengd en de duur van het mandaat van de ombudsman over het algemeen samenvalt met die van het parlementair mandaat. Dat had destijds geleid tot een politisering van het ambt en daarom heeft Groot-Brittannië verkozen de onafhankelijkheid van de Commissaris « in een andere richting » te zoeken: de benoeming is vast en de duur van het mandaat valt dus niet samen met die van het parlementair mandaat. Maar de akten van aanstel-

L'Ombudsman peut également intervenir d'initiative pour tout cas qu'il estime utile d'examiner.

Il dispose des pouvoirs les plus étendus dans l'instruction des affaires.

Son pouvoir d'action, en cas de bien-fondé d'une plainte, est, soit exceptionnellement, de déférer le fonctionnaire devant une instance judiciaire, soit de lui adresser des recommandations pour redresser la situation irrégulière et de demander, éventuellement, une procédure disciplinaire.

Depuis 1968, la fonction d'Ombudsman est exercée en Suède par quatre personnes qui se répartissent les administrations contrôlées.

Dans les autres pays nordiques comme la Finlande, le Danemark et la Norvège, les modalités de désignation sont analogues. En Finlande, l'Ombudsman est élu pour trois ans, alors que l'Ombudsman suédois a un mandat de quatre ans.

Les attributions de l'Ombudsman danois appartiennent d'abord au domaine du contrôle. À la requête d'un plaignant ou de son propre chef, l'Ombudsman peut faire une enquête dans n'importe quelle activité civile ou militaire. Il a le droit d'inspecter n'importe quel service public et tout agent de l'Etat est tenu de lui donner les renseignements et de lui présenter les documents et les registres qu'il a d'office le droit d'exiger.

L'Ombudsman danois peut aussi faire assigner une personne comme témoin pour déposer en matière de faits importants pour la marche de son enquête. Cependant, les règles du code de procédure qui limitent le devoir du témoin, lorsqu'il s'agit par exemple de secrets d'Etat, restent inchangées, même vis-à-vis de l'Ombudsman.

En Grande-Bretagne, pays où domine la suprématie parlementaire, le « Parliamentary Commissioner for Administration » ou « Commissaire du Parlement » n'est pas désigné par le Parlement, mais il est nommé par lettres patentes de la Reine, c'est-à-dire en fait par le Premier ministre. Le choix du Commissaire du Parlement appartient donc à l'Exécutif. Ce mode de nomination est dû au fait que dans les pays scandinaves, l'élection par le Parlement exige un renouvellement périodique de la fonction, et la durée du mandat de l'Ombudsman coïncide en général avec celle du mandat parlementaire. Ce fait avait entraîné à une certaine époque une politisation de la fonction, et c'est pourquoi, la Grande-Bretagne a préféré rechercher l'indépendance du Commissaire « dans une autre direction »: la nomination est permanente et la durée du mandat ne coïncide donc pas avec celle du mandat parlementaire. Mais les lettres patentes prévoient des possibilités de révocation du Commissaire du Parlement. La situation de ce dernier est ici assimi-

ling voorzien in mogelijkheden om de Commissaris van het Parlement te ontslaan. De toestand van deze laatste wordt hier gelijkgesteld met die van de rechters: alleen bij een gezamenlijk adres van de twee Kamers kan toestemming worden gegeven voor dit ontslag, wat betekent dat alleen verantwoording moet worden afgelegd ten aanzien van het Parlement.

In tegenstelling met de ombudsman uit de Scandinavische landen, neemt de Commissaris van het Parlement in Groot-Brittannië alleen kennis van grieven die hem worden medegedeeld door leden van het Lagerhuis. Zijn controlebevoegdheid strekt zich niet uit tot aangelegenheden in verband met landsverdediging, veiligheid, diplomatie en buitenlandse zaken. Daarentegen bestrijkt ze wel politie, rechtbanken, gevangenissen en verscheidene burgerlijke besturen. De eerste Britse ombudsman werd benoemd in de maand augustus 1966, dat wil zeggen vóór de wet van 22 maart 1967 waarbij het nieuwe instituut wordt ingesteld en georganiseerd door het Parlement, was goedgekeurd. Maar dit instituut is maar beginnen werken nadat de wet was goedgekeurd.

In Israël wordt de « Commissaris voor de klachten van de bevolking » (1971) benoemd door de Knesset, het Israëlische Parlement. Zijn mandaat duurt vijf jaar. Het recht een klacht in te dienen staat open voor een ieder die een persoonlijk belang heeft om te handelen en heeft betrekking op elke daad die in strijd is met de wetten of uitgevoerd wordt zonder wettelijke machtiging. Ook kan worden aangevochten elke bestuursmaatregel die — ofschoon regelmatig — wordt uitgevoerd in strijd met de regels van behoorlijk bestuur of blijk geeft van overdreven strengheid of nog van kennelijke onbillijkheid. Voorts kan een klacht betrekking hebben op de nefaste gevolgen van een verzuim of van overdreven lange wachttijden.

In Frankrijk werd de « Médiateur de la République » ingesteld door de wet van 3 januari 1973, gewijzigd door de wetten van 24 december 1978 en 13 januari 1989.

De « Médiateur de la République » wordt benoemd door de President van de Republiek bij een in Ministerraad genomen decreet voor een periode van zes jaar, die niet kan worden verlengd.

Hij is een zelfstandige autoriteit die geen instructies krijgt van een andere instantie en die immuniteit van jurisdictie geniet voor de standpunten die hij vertolkt en de handelingen die hij stelt bij het uitoefenen van zijn ambt.

De Médiateur ontvangt klachten betreffende het bestuur van de Staat, van de territoriale openbare lichamen, van de openbare instellingen en elke andere instelling met een taak van openbare dienst alsmede die welke betrekking hebben op de ambtenaren van deze besturen of deze instellingen.

lée à celle des juges: seule une adresse conjointe des deux Chambres peut autoriser cette révocation, ce qui implique une responsabilité devant le seul Parlement.

Contrairement à l'Ombudsman des pays scandinaves, le « Commissaire du Parlement » britannique ne prend connaissance que des griefs qui lui sont communiqués par l'intermédiaire des membres de la Chambre des Communes. Son contrôle ne s'étend pas aux affaires qui concernent la défense nationale, la sécurité, la diplomatie et les affaires étrangères. Par contre, ce contrôle englobe les domaines de la police, des tribunaux, prisons et diverses administrations civiles. Le premier Ombudsman britannique a été nommé au mois d'août 1966, c'est-à-dire avant que la loi du 22 mars 1967 instaurant et organisant la nouvelle institution n'ait été adoptée par le Parlement. Mais le fonctionnement de l'Institution n'a pas commencé avant le vote de la loi.

En Israël, le « Commissaire aux réclamations du public » (1971) est nommé par la Knesset, le parlement israélien. Son mandat est de cinq ans. Le droit de présenter une réclamation est ouvert à quiconque a un intérêt personnel à agir et porte sur tout acte contraire aux lois ou exécuté sans habilitation légale. Peut également être contesté tout acte qui, bien que légalement pris, est exécuté en opposition aux règles de bonne administration ou bien témoigne d'une rigueur excessive ou encore d'une inéquité flagrante. De plus, une réclamation peut porter sur les conséquences néfastes d'une omission ou de délais excessivement longs.

En France, le « Médiateur de la République » a été institué par la loi du 3 janvier 1973 modifiée par les lois du 24 décembre 1978 et 13 janvier 1989.

Le Médiateur de la République est nommé par le Président de la République par décret pris en Conseil des ministres, pour une période de six années, non renouvelable.

Il constitue une autorité indépendante qui ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité et qui bénéficie d'une immunité juridictionnelle pour les opinions émises et les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

Le Médiateur reçoit les réclamations concernant une administration de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public, ainsi que celles qui concernent les agents de ces administrations ou de ces organismes.

Deze eisen vloeien voort uit een slechte werking van de openbare diensten of een onbillijke toepassing van wetten of verordeningen.

De Médiateur de la République kan geen kennis nemen van:

- * De geschillen tussen de administraties en hun personeelsleden, tenzij deze laatste gepensioneerd zijn;

- * De geschillen tussen particulieren, of nog

- * De geschillen waarvoor reeds een geding werd aangespannen voor een rechtbank of die welke reeds voorwerp waren van een rechterlijke beslissing.

Hij mag de handelingen van de administratie niet bekritisieren maar kan deze wel ertoe aanzetten haar houding te herzien, te wijzigen en praktijken of beslissingen bij te sturen.

Een klacht kan alleen door bemiddeling van een parlamentslid bij de Médiateur de la République worden ingediend.

Elk jaar dient de « Médiateur » bij de President van de Republiek en bij het Parlement een verslag in waarin hij de balans van zijn activiteiten opmaakt en desgewenst de onbevredigende antwoorden die hij heeft gekregen, vermeldt.

Daarenboven wordt het rapport gepubliceerd en ter beschikking gesteld van de bevolking.

IV. In België

In ons land lijkt het instellen van een ombudsman te meer noodzakelijk omdat de verscheidene institutionele hervormingen hebben geleid tot een veelheid van normen en bestuurshandelingen waarbij deze worden toegepast. Die stortvloed van teksten en die wildgroei van wetten en verordeningen hebben een situatie geschapen waarin de burger zich ver van de macht verwijderd voelt, geen vertrouwen meer heeft in de steeds complexer wordende administratie, niet meer precies weet welke zijn rechten en plichten zijn in de maatschappij en een gevoel van onmacht en ontmoediging ervaart zodra hij wordt geconfronteerd met de onrechtmatige en onbillijke praktijken van de administratie. De motieven die pleiten voor het instellen van het Instituut ombudsman zijn te vinden in het feit dat de administraties van het Rijk, de Gewesten en de Gemeenschappen thans zo belangrijk en omvangrijk geworden zijn dat, om een goede werking ervan te verzekeren, er meer en steviger waarborgen voor de rechten moeten komen. Dat kan worden verwezenlijkt door, zoals bij een recente wet is geschied, de motiveringsplicht in te stellen voor bestuurshandelingen, door administratieve rechtbanken in te stellen (zoals trouwens voorgesteld door een

Ces réclamations résultent d'un mauvais fonctionnement des services publics ou d'une application de dispositions législatives ou réglementaires entraînant l'iniquité.

Le Médiateur de la République ne peut connaître:

- * Les différends entre les administrations et leurs agents, sauf s'ils sont retraités;

- * Les litiges entre personnes privées ou encore

- * Les litiges qui connaissent déjà une procédure engagée devant une juridiction ou ceux qui ont fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

Il ne peut censurer les actes de l'administration, mais inciter celle-ci à revoir son attitude, à modifier et à améliorer des pratiques ou des décisions.

Le Médiateur de la République ne peut être saisi d'une réclamation que par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Chaque année, le Médiateur présente au Président de la République et au Parlement un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité, en mentionnant, s'il le souhaite, les réponses insatisfaisantes reçues.

De plus, ce rapport est publié et mis à la disposition de l'opinion publique.

IV. Pour ce qui concerne la Belgique

Dans notre pays, la mise en place d'un Ombudsman ou Médiateur apparaît d'autant plus nécessaire qu'à la faveur des diverses réformes institutionnelles, l'on assiste à une multiplicité de normes et d'actes administratifs mettant en application ces normes. Ce foisonnement de textes et cette inflation législative et réglementaire engendrent une situation dans laquelle le citoyen se sent éloigné du pouvoir, n'a plus confiance dans l'administration devenue de plus en plus complexe, ne sait plus exactement quels sont ses droits et obligations dans la société et éprouve un sentiment d'impuissance et de découragement dès qu'il est confronté aux agissements abusifs et inéquitables de l'administration. Les motifs qui dictent la création de l'institution du Médiateur se justifient surtout par le fait évident que l'importance et l'étendue actuelles des administrations de l'Etat, des Régions et des Communautés, demandent, afin d'assurer leur bon fonctionnement, la consolidation des garanties des droits et leur accroissement. Ceci est réalisable, en introduisant, comme l'a fait une loi récente, la motivation des actes administratifs, en introduisant en outre des tribunaux administratifs (comme il est suggéré par ailleurs dans une autre proposition de loi,

ander wetsvoorstel, nr. 184-1 van 19 februari 1992, B.Z. 1991-1992 van de heer Cerexhe) en door het ambt van ombudsman in te stellen.

Dit voorstel stelt twee ombudsmannen in, de ene Franstalig, de andere Nederlandstalig, benoemd voor een niet verlengbare termijn van vijf jaar door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat op voorstel van hun Commissies voor de Verzoekschriften. Hun mandaat valt niet samen met het parlementair mandaat, om politiek gekonkel bij een wijziging van de meerderheid en dus de politisering van het ambt te voorkomen. Zodra hij is aangesteld, moet de ombudsman de oorsprong van zijn aanstelling doen vergeten en zich als een echt onafhankelijke instantie gedragen. Zijn opdracht zal trouwens niet kunnen worden verlengd. Wanneer hij zeker is van de duur van zijn ambt kan hij zijn taak met een grote vrijheid van geest uitvoeren. Hij zal bij het uitoefenen van zijn ambt geen inschikkelijkheid aan de dag moeten leggen, met de stille hoop dat zijn mandaat zal worden verlengd.

De burgers die menen het slachtoffer te zijn van willekeurige bestuurshandelingen, richten hun klachten rechtstreeks en schriftelijk tot de ombudsman. Er worden geen voorwaarden gesteld inzake termijn en uitvoerige argumentatie is niet vereist. Het is voldoende dat de burger zijn identiteit bekendmaakt en klacht indient: individueel en schriftelijk, met als bijlage alle bewijsstukken die hij in zijn bezit heeft.

De ombudsman zal zijn onderzoek dus in de eerste plaats op de gegrondheid van de klacht moeten richten. Onbelangrijke of kennelijk ongegronde klachten, of klachten ingediend met de bedoeling te schaden, zal hij onmiddellijk als afgedaan beschouwen. Dat men zich rechtstreeks tot de ombudsman kan wenden zal een extra pijler vormen in ons stelsel van waarborgen van de vrijheidsrechten. Ook de parlementsleden, op persoonlijke titel, en de commissies voor de verzoekschriften van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat kunnen de ombudsman vragen een klacht waarvan zij kennis hebben, te onderzoeken.

De ombudsman krijgt geen instructies van welke overheid ook. Hij doet alle «aanbevelingen» die ertoe strekken de moeilijkheden die hem worden voorgelegd te regelen en, in voorkomend geval, alle voorstellen die de werking van de betrokken instelling kunnen verbeteren. Hij kan elke oplossing aanbevelen die het mogelijk maakt de situatie van de eiser, op billijke wijze te regelen wanneer de overheid in gebreke blijft en kan in de plaats van die overheid tegen elke verantwoordelijke ambtenaar een tuchtprocedure instellen wanneer een rechterlijke beslissing niet wordt uitgevoerd en zelfs de aangeklaagde instelling bevelen zich daarnaar te gedragen. Samengevat beschikt hij dus over een aanbevelingsbevoegdheid en een injunctiebevoegdheid.

n° 184-1 du 19 février 1992, S.E. 1991-1992, de M. Cerexhe) et en instituant un poste tel que celui de Médiateur.

La présente proposition de loi institue deux Médiateurs, l'un francophone, l'autre néerlandophone, nommés pour cinq ans non renouvelables par la Chambre des représentants et le Sénat sur proposition de leurs Commissions des Pétitions. Le mandat ne coïncide pas avec celui du mandat parlementaire pour éviter toute tractation politique à chaque changement de majorité et donc toute politisation de la fonction. Sitôt désigné, le Médiateur devrait faire oublier l'origine de sa désignation et se comporter en autorité vraiment indépendante. D'ailleurs, il ne pourra plus être reconduit dans sa mission. Assuré de la durée, il pourrait mener sa tâche avec une grande liberté d'esprit. Il n'aurait pas à faire preuve de complaisance dans l'exercice de ses fonctions avec le secret désir d'un second mandat.

Les citoyens qui s'estiment victimes d'actes arbitraires, adressent directement leurs plaintes par écrit au médiateur. Une condition de délai ou une exigence d'argumentation étendue ne sont pas posées. Il suffit au citoyen d'indiquer son identité et de présenter sa plainte: individuellement et par écrit en l'accompagnant de tous les documents probants en sa possession.

Le problème essentiel qui se posera dès lors au médiateur sera celui du bien-fondé de la plainte. Il devra procéder au classement immédiat des plaintes futiles ou manifestement mal fondées et de celles qui ont été déposées dans l'intention de nuire. En tout cas, cette saisine directe du médiateur va constituer un pilier de plus dans notre système de garantie des libertés publiques. Cependant, les parlementaires à titre individuel ainsi que les Commissions des Pétitions de la Chambre des représentants et du Sénat peuvent également demander au médiateur d'enquêter sur une plainte dont ils ont connaissance.

Le médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Il fait toutes les «recommandations» tendant à régler les difficultés dont il est saisi, et le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Il peut recommander toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant à défaut de l'autorité compétente, et il peut au lieu et place de celle-ci engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire en cas d'inexécution d'une décision de justice et même enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer. En résumé, il dispose donc d'un pouvoir de recommandation et d'un pouvoir d'injonction.

De bevoegdheid van de ombudsman is dus hoofdzakelijk van morele aard en hij treedt op via aanbevelingen. Zijn bevoegdheden, die niet onder de traditionele classificaties vallen, zijn van die aard dat in zijn ambt het beïnvloeden centraal staat.

De ombudsman beschikt over het recht alle mogelijke informatie in te winnen. Het niet verplichte karakter van zijn optreden stelt hem in staat te controleren wat de hoven en rechtbanken niet steeds kunnen controleren, nl. de manier waarop de administratie haar discretionaire bevoegdheden uitoefent.

Hij heeft dezelfde immuniteit als de parlementsleden. Hij is ook onderworpen aan dezelfde onverenigbaarheden als de magistratuur.

Hij gebruikt vrij de jaarlijkse toelage die hem ter beschikking wordt gesteld.

Hij kiest zijn medewerkers zonder inmenging van buitenaf. Die persoonlijke keuze lijkt onontbeerlijk wegens de personalisering van het systeem. Opdat de ombudsman een totaal vertrouwen kan hebben in zijn medewerkers en hun zijn bevoegdheden kan delegeren, mogen zijn diensten geen onpersoonlijke administratie worden.

De Belgische ombudsman zal dus:

— de beschermer zijn van de burger die slachtoffer is van slecht bestuur;

— de afgevaardigde zijn van het Parlement in het kader van zijn controlebevoegdheid over de Administratie;

— de Administratie bijstaan bij haar voortdurende omvorming, inzonderheid in het kader van zijn betrekkingen met de burgers;

— de bemiddelaar zijn van de burgers die zich door de administratie benadeeld voelen (Scharff, P., *La création d'un ombudsman en Belgique*, Louvain-la-Neuve, U.C.L. - F.O.P.E.S., 1991, blz. 62).

Het is wenselijk dat deze tussenpersoon tussen de burger en de administratie, door een aantal ongewenste ontwikkelingen bij te sturen en volop mee te werken aan het vinden van een goed evenwicht tussen de eerbiediging van de individuele rechten en de goede werking van de openbare diensten, en door een vertrouwensrelatie tussen de overheid en de burger op te bouwen, gemakkelijk zijn plaats kan vinden als onderdeel van onze democratie.

*
* *

Le pouvoir du médiateur est donc essentiellement moral et son mode d'intervention est la recommandation. Ses pouvoirs, qui échappent à toute classification traditionnelle, constituent une magistrature d'influence.

Le médiateur dispose d'un droit à l'information la plus complète. Le caractère non contraignant de ses interventions lui permet de contrôler ce que les cours et tribunaux ne peuvent pas toujours contrôler, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Son immunité est celle des parlementaires. Il est frappé aussi des mêmes incompatibilités que celles de la magistrature.

Il utilise librement la subvention annuelle mise à sa disposition.

Il désigne ses collaborateurs en toute indépendance. Ce choix personnel apparaît indispensable en raison de la personnalisation du système. Pour que l'ombudsman puisse avoir une confiance absolue en ses collaborateurs et qu'il leur délègue ses compétences, il ne faut pas que ses services constituent une administration impersonnelle.

Ainsi, cet ombudsman belge sera-t-il:

— le protecteur du citoyen victime de la maladministration;

— le délégué du Parlement dans le cadre de son pouvoir de contrôle sur l'administration;

— le partenaire de l'administration dans sa réforme permanente et, en particulier, dans le cadre de ses relations avec les citoyens;

— le médiateur entre les citoyens qui s'estiment lésés et l'administration (Scharff, P., *La création d'un ombudsman en Belgique*, Louvain-la-Neuve, U.C.L. - F.O.P.E.S., 1991, p. 62).

Il est à souhaiter que cet intercesseur entre le citoyen et l'administration, en remédiant à certains dysfonctionnements, en contribuant pleinement à l'établissement du juste équilibre entre le respect des droits individuels et la bonne marche des services publics et en créant une relation de confiance entre le pouvoir et le citoyen, puisse trouver facilement sa place comme partie intégrante de notre démocratie.

Pierre SCHARFF.

*
* *

VOORSTEL VAN WET**Artikel 1**

Twee ombudsmannen, een Nederlandstalige en een Franstalige, worden benoemd voor een periode van vijf jaar door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, op voorstel van hun Commissies voor de Verzoekschriften. Hun mandaat kan niet worden verlengd.

Zij zijn onderworpen aan de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 11 juli 1966.

Art. 2

De ombudsman neemt, onder de door deze wet vastgestelde voorwaarden, kennis van de klachten, zowel betreffende de werking van de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met uitsluiting van de administratieve overheden die krachtens een bijzondere wettelijke reglementering hun eigen ombudsman hebben gekregen, als betreffende de onbillijke gevolgen van de toepassing van de wetten, besluiten en verordeningen, een en ander betrokken op de bestuurde.

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

Art. 3

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat kunnen de ombudsman alleen ontslaan om gewichtige redenen, op voorstel van hun Commissies voor de Verzoekschriften.

Art. 4

Voor hij zijn ambt aanvaardt, legt de ombudsman de eed af in de handen van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat op de volgende wijze: « Ik zweer de aan mijn ambt verbonden plichten eerlijk en onpartijdig te vervullen ».

Art. 5

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

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

Deux Médiateurs, l'un francophone, l'autre néerlandophone sont nommés pour cinq ans par la Chambre des Représentants et le Sénat sur proposition de leurs Commissions des Pétitions. Leur mandat n'est pas renouvelable.

Ils sont soumis aux dispositions des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 11 juillet 1966.

Art. 2

Le Médiateur reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, tant le fonctionnement des autorités administratives telles que visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'exclusion des autorités administratives dotées par une réglementation légale particulière de leur propre Médiateur, que les conséquences inéquitables d'application des lois, arrêtés et règlements.

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

Art. 3

La Chambre des Représentants et le Sénat ne peuvent révoquer le Médiateur de ses fonctions que pour motifs graves, sur proposition de leurs Commissions des Pétitions.

Art. 4

Avant d'entrer en fonction, le Médiateur prête serment entre les mains des Présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat de la manière suivante: « Je jure de m'acquitter des devoirs attachés à mes fonctions en toute conscience et impartialité ».

Art. 5

Le Médiateur 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. 6

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

De artikelen 1, 6, 10, 11 en 12 van de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten zijn van toepassing op de ombudsman.

Art. 7

Elke natuurlijke of rechtspersoon die aangaande een zaak die op hem betrekking heeft, van mening is dat een bestuursorgaan deze niet heeft afgehandeld in overeenstemming met zijn opdracht van openbare dienst, kan door een schriftelijke en individuele klacht de zaak rechtstreeks aanbrengen bij de ombudsman.

Een lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat kan de individuele klachten waarvan hij kennis krijgt doorgeven aan de ombudsman indien hij van oordeel is dat ze tot diens bevoegdheid behoren en er termen aanwezig zijn voor diens optreden.

De Commissies voor de verzoekschriften kunnen, ieder wat haar betreft, elk verzoekschrift dat aan hen wordt gericht ter kennis brengen van de ombudsman.

Art. 8

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

Art. 9

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

Art. 10

Wanneer een klacht hem gerechtvaardigd lijkt, kan de 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 werking van het betrokken orgaan kunnen verbeteren.

Wanneer de ombudsman terzake van een klacht die bij hem aanhangig is gemaakt, meent dat de toepassing van wettelijke of verordeningsbepalingen tot grove onbillijkheid leidt, kan hij het betrokken

Art. 6

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

Les articles 1^{er}, 6, 10, 11 et 12 de la loi du 18 septembre 1986 instaurant le congé politique pour les membres du personnel des services publics sont applicables au Médiateur.

Art. 7

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une administration n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer, peut saisir directement le Médiateur par une réclamation écrite et individuelle.

Un membre de la Chambre des Représentants et du Sénat peut transmettre les réclamations individuelles dont il a connaissance au Médiateur si elles lui paraissent entrer dans sa compétence et mériter son intervention.

Les Commission des Pétitions peuvent chacune pour ce qui la concerne, transmettre au Médiateur toute pétition dont elles sont saisies.

Art. 8

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

Art. 9

Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du Médiateur. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

Art. 10

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur 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, 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

orgaan elke oplossing aanbevelen die het mogelijk maakt een billijke regeling voor het probleem van de verzoeker te vinden, en aan de bevoegde overheid elke maatregel voorstellen die naar zijn oordeel dat probleem kan verhelpen.

De 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 die de ombudsman heeft ondernomen.

Art. 11

De ombudsman brengt de klager op de hoogte van de motieven die hem ertoe hebben gebracht de klacht als gegrond dan wel ongegrond te beoordelen.

Art. 12

Treedt de bevoegde overheid niet op, dan kan de ombudsman in haar plaats tegen elke verantwoordelijke ambtenaar een tuchtprocedure instellen of, in voorkomend geval, een klacht indienen bij de strafrechter.

Art. 13

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

Art. 14

De Ministers en alle overheidsorganen moeten de taak van de ombudsman vergemakkelijken. Zij zijn gehouden de onder hun gezag staande ambtenaren toe te staan te antwoorden op de vragen van de 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 ombudsman worden gevraagd. De ambtenaren en de controle-instellingen zijn gehouden daarop te antwoorden of daaraan gehoor te geven. Ze zien erop toe dat aan die bevelen zo spoedig mogelijk gevolg wordt gegeven.

Art. 15

De ombudsman kan 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 vertrou-

wen en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, et il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier.

Le Médiateur 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.

Art. 11

Le Médiateur informe le plaignant des motifs qui l'ont amené à reconnaître la réclamation justifiée ou injustifiée.

Art. 12

A défaut de l'autorité compétente, le Médiateur 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. 13

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

Art. 14

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

Art. 15

Le Médiateur peut demander 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

welijke 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.

Teneinde ervoor te zorgen dat de bepalingen betreffende het beroepsgeheim worden nageleefd, ziet hij erop toe dat in de onder zijn gezag openbaar gemaakte stukken geen vermelding voorkomt die de identificatie mogelijk maakt van personen van wie hij de naam heeft vernomen.

Art. 16

De ombudsman legt aan de Voorzitter van de Senaat en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, alsmede aan de Commissie voor de Verzoekschriften een jaarverslag voor waarin hij een balans opmaakt van zijn werkzaamheden. Dat verslag wordt openbaar gemaakt.

Art. 17

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

Art. 18

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

Art. 19

De medewerkers van de ombudsman worden door hem benoemd voor de duur van zijn opdracht. Wanneer zij de hoedanigheid hebben van ambtenaar van bestuursorganen krijgen zij waarborgen voor heropneming in hun oorspronkelijke werkkring.

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

Art. 16

Le Médiateur présente aux présidents du Sénat et de la Chambre des représentants ainsi qu'aux Commissions des Pétitions un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié.

Art. 17

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur sont inscrits au budget du Parlement.

Art. 18

Le Médiateur présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Art. 19

Les collaborateurs du Médiateur sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission. Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaires des administrations, ils bénéficient de garanties quant à leur réintégration dans leur corps d'origine.

Pierre SCHARFF.