

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

10 oktober 2000

WETSVOORSTEL**tot wijziging van artikel 14 van de wet
van 22 maart 1995 tot instelling
van federale ombudsmannen**(ingediend door de heren Olivier Maingain
en Olivier Chastel)**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

10 octobre 2000

PROPOSITION DE LOI**modifiant l'article 14 de la loi
du 22 mars 1995 instaurant
des médiateurs fédéraux**(déposée par MM. Olivier Maingain
et Olivier Chastel)**SAMENVATTING**

Soms moeten de ombudsmannen vaststellen dat de toepassing van een wet tot een flagrante onrechtvaardigheid leidt. In beginsel heeft een overheidsbestuur echter geen andere keuze dan de wet toe te passen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe in de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen het beginsel te verankeren dat de ombudsmannen aanbevelingen naar billijkheid kunnen formuleren. Aldus wil de indiener meer rechtszekerheid verschaffen aan overheidsbesturen die beslissen aan die aanbevelingen naar billijkheid gevolg te geven.

RÉSUMÉ

Les médiateurs fédéraux sont parfois amenés à constater que l'application d'une loi aboutit à une injustice flagrante. Or, l'administration n'a en principe pas d'autre choix que d'appliquer la loi. En consacrant dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux le principe de la recommandation en équité, la présente proposition apportera une plus grande sécurité juridique à l'administration lorsque celle-ci décidera de suivre ces recommandations en équité.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000: Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Allereerst zij erop gewezen dat de in deze toelichting aangehaalde argumenten grotendeels zijn geïnspireerd op de beschouwingen die het College van de federale ombudsmannen in zijn Jaarverslag 1998 heeft geformuleerd (blz. 14 tot 21).

De federale ombudsmannen hebben onder meer tot taak de klachten te onderzoeken over de werking van de federale overheidsdiensten (artikel 1 van de wet van 22 maart 1995), alsook te trachten het standpunt van de klager en dat van de betrokken dienst met elkaar te verzoenen (artikel 14 van voornoemde wet). Het betreft hier de bemiddelingsopdracht *sensu stricto* van de parlementaire ombudsmannen.

Het gebeurt dat de ombudsmannen moeten vaststellen dat de toepassing van een wet geregeld tot flagrante onrechtvaardigheden leidt. In zulke gevallen ziet de parlementaire ombudsman niet langer toe op de wettelijkheid van bestuurlijke beslissingen of op de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, maar oordeelt hij naar billijkheid.

Gelet op de talrijke onverwachte situaties die zich kunnen voordoen, is de wetgever uiteraard niet bij machte alle gevolgen van de door hem uitgevaardigde wetsbepalingen op voorhand in te schatten. De toepassing van de wet *sensu stricto* kan dus gevolgen hebben die lijnrecht ingaan tegen het rechtvaardigheidsgevoel.

In een staatsbestel als het onze, dat wil zeggen met de scheiding der machten als hoeksteen, is het immers niet raadzaam dat een overheidsbestuur wordt gemachtigd om, buiten de op beperkende wijze in de wet opgesomde gevallen, naar billijkheid te oordelen. Een rechtstaat kan nu eenmaal niet zonder rechtszekerheid. In dat verband kan logischerwijs alleen een ondersteunende instantie van die wetgever worden gemachtigd om, in individuele en volstrekt uitzonderlijke gevallen, de overheidsdiensten bij de uitvoering van een wet tot meer soepelheid te bewegen, zo een nauwgezette toepassing ervan in bijzondere omstandigheden een aanfluiting zou zijn van het meest elementaire rechtvaardigheidsgevoel. Een en ander illustreert het beginsel van de aanbevelingen naar billijkheid die de parlementaire ombudsmannen kunnen formuleren.

Billijkheid is evenwel geen kwestie van gelijkheid voor de wet, maar van natuurlijke gerechtigheid. Die kan namelijk op het spel komen te staan, wanneer een wet

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Je tiens tous d'abord à préciser que les considérations exprimées dans ces développements sont largement inspirées de celles contenues dans le rapport annuel 1998 du Collège des médiateurs fédéraux (pp. 14 à 21).

Parmi les missions confiées au médiateur fédéral figure celle d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales (article 1^{er} de la loi du 22 mars 1995) et de tenter de concilier les points de vue du réclamant et de l'administration concernée (article 14 de la loi précitée). C'est la fonction de médiation *sensu stricto* confiée au médiateur parlementaire.

La fonction exercée par le médiateur l'amène parfois à constater que l'application d'une loi entraîne régulièrement des situations d'injustice flagrante. Le médiateur parlementaire n'agit alors plus ici dans le cadre du contrôle de la légalité ou de l'application des principes de bonne administration mais bien en référence à l'équité.

Il est évidemment impossible au législateur, lorsqu'il édicte une norme de droit, de prévoir toutes les conséquences que celle-ci pourra avoir au vu de situations particulières imprévisibles auxquelles cette norme devra être confrontée. Dès lors, l'exécution de la loi *stricto sensu* provoque parfois des conséquences qui heurtent fondamentalement le sens de la justice.

Dans un système de séparation des pouvoirs tel que le nôtre, il ne convient pas, en dehors des cas limités strictement prévus par la loi, de permettre à l'autorité administrative d'agir en équité. Il y va de la nécessaire sécurité juridique dans un État de droit. A cet égard, il faut que ce soit un organe auxiliaire de ce législateur qui soit habilité, dans les cas individuels et tout à fait exceptionnels, à recommander à l'administration d'exécuter la loi avec souplesse lorsque son exécution stricte dans des situations particulières entraînerait des injustices flagrantes. C'est le principe des recommandations en équité du médiateur parlementaire.

L'équité ne se place pas sur le terrain de l'égalité en droit, mais bien sur celui de la justice naturelle qui serait heurtée par l'exécution d'une loi dans des cas indi-

wordt toegepast op individuele en volstrekt uitzonderlijke gevallen waaraan de wetgever niet had gedacht en *a fortiori* niet had kunnen denken, toen hij de wet uitvaardigde.

In dat geval levert de toepassing van een door de parlementaire ombudsman naar billijkheid geformuleerde aanbeveling de burger altijd een voordeel op. Er worden dus geen rechten ingetrokken, wat impliceert dat er van rechtsonzekerheid geen sprake kan zijn. Tot slot zij erop gewezen dat het volgens de billijkheid bijsturen van een te strikte uitvoering van de wet werd opgedragen aan slechts één instantie, die de wetgevende macht ondersteunt. Aldus is de bevoegdheid om naar billijkheid aanbevelingen te formuleren in handen van één orgaan.

Bovendien gelden de aanbevelingen van die instantie – ook al geeft het betrokken bestuur er gevolg aan – niet *erga omnes* en zijn zij slechts van toepassing op het specifieke geval waarover de parlementaire ombudsman een op billijkheid gestoelde aanbeveling heeft geformuleerd, die vervolgens door de administratie werd aanvaard. Mocht zich bijgevolg een volkomen identiek geval voordoen, dan mag niet automatisch worden teruggeslagen op de vroegere, naar billijkheid genomen beslissing.

Uiteraard mag niet worden overdreven met aanbevelingen naar billijkheid. De parlementaire ombudsman moet dan ook een aantal regels in acht nemen, wanneer hij aan een overheidsdienst aanbevelingen naar billijkheid doet. Concreet mag hij het beginsel van de billijkheid slechts inroepen op voorwaarde dat hij daarbij:

- niet willekeurig optreedt;
- alleen optreedt in uitzonderlijke gevallen waarin de uitvoering van een betwiste wet werkelijk onbillijke gevolgen zou hebben;
- alleen optreedt in gevallen met onbillijke gevolgen die de wetgever niet had voorzien (het beginsel van de billijkheid kan dus niet worden toegepast, indien de wetgever zich bij de uitvaardiging van de wet wel degelijk bewust was van de schrijnende onrechtvaardigheden die de toepassing ervan met zich kon brengen);
- een uitvoerbare – dat wil zeggen, financieel haalbare – aanbeveling doet;
- geen onrecht aandoet aan derden die eventueel rechtstreeks betrokken partij zijn in het geschil tussen de burger – voor wie een billijke beslissing wordt gevraagd – en de administratie.

viduels tout à fait exceptionnels auxquels le législateur n'a pas pensé - et *a fortiori* auxquels il n'a pas pu penser - au moment où il édictait la loi.

En l'occurrence, l'application d'une recommandation en équité du médiateur parlementaire crée toujours un avantage en faveur du citoyen et non pas un retrait de droit en sa défaveur. Il ne saurait donc y avoir d'insécurité juridique. Enfin, ce rôle de correctif de l'exécution trop stricte de la loi par l'équité est confié à un seul organe, auxiliaire du Pouvoir législatif. Ce faisant, une seule instance dispose de la compétence de formuler des recommandations en équité.

En outre, ces recommandations, lorsqu'elles sont acceptées par l'administration ne sont pas valables *erga omnes* et ne s'appliquent donc que dans le cas précis pour lequel le médiateur parlementaire a recommandé l'équité et l'administration l'a accepté. Dès lors, si un cas totalement identique venait à se représenter, la même décision en équité ne pourrait lui être appliquée automatiquement.

L'équité doit évidemment être maniée avec parcimonie. C'est ainsi que le recours à l'équité dans les recommandations que le médiateur parlementaire adresse à l'administration n'est légitime que s'il respecte certains principes:

- ne pas être arbitraire ;
- ne viser que des situations à caractère exceptionnel et pour lesquelles l'exécution de la loi incriminée impliquerait une conséquence véritablement inéquitable ;
- ne viser que des situations qui n'ont pas été envisagées par le législateur (l'équité ne peut donc pas s'appliquer à des cas d'injustice flagrante dont le législateur aurait été conscient au moment d'édicter la loi) ;
- être réalisable, c'est-à-dire supportable financièrement ;
- ne pas créer d'injustice à l'égard d'un tiers directement impliqué dans le différend opposant le citoyen, à l'égard duquel l'équité est requise, à l'administration.

Het voorstel aan een bestuursinstelling om de wet soepel toe te passen, gaat uit van de parlementaire ombudsman. Op hem rust dan ook de morele verantwoordelijkheid voor de oplossingen die de betrokken instelling op grond van zijn aanbeveling naar billijkheid aanreikt.

Een ambtenaar die op een aanbeveling naar billijkheid is ingegaan en aldus enigszins afstand heeft genomen van een strikte toepassing van de wet, kan bijgevolg niets worden verweten; hij heeft namelijk gehandeld op aanbeveling van de parlementaire ombudsman. Hetzelfde geldt voor de ordonnateur die instemt met de uitgaven voor de uitvoering van een naar billijkheid genomen beslissing, alsook voor de ontvanger die – eveneens in uitvoering van een op billijkheid gestoelde aanbeveling van de ombudsman – afziet van elke vordering tegen de schuldenaar. De parlementaire ombudsman neemt immers de volle verantwoordelijkheid op zich van de beslissingen waarin, op zijn verzoek, rekening werd gehouden met de billijkheid.

In hun Jaarverslag 1999 (blz. 26) stippen de federale ombudsmannen aan dat de verdieping van het begrip «billijkheid» zowel binnen als buiten de administratie sterk werd gewaardeerd. Ook de verwijzing ernaar door het College van de federale ombudsmannen kan meer en meer op begrip rekenen, hoewel links en rechts nog vragen rijzen, onder meer bij het ministerie van Financiën, bij sommige parastatale instellingen en bij het Rekenhof.

De commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers vocht zich trouwens door die problematiek aangesproken en neemt zich voor ze te onderzoeken (Stuk Kamer, nr. 2139/1-98/99, blz. 28).

Gelet op voorgaande beschouwingen lijkt het noodzakelijk *expressis verbis* in de wet gewag te maken van het beginsel volgens hetwelk de federale ombudsmannen naar billijkheid aanbevelingen kunnen doen. Het Waalse decreet van 22 december 1994 tot instelling van een ombudsman van het Waals Gewest bevat overigens al een dergelijke bepaling (zie artikel 12, § 4 van dat decreet).

Dit wetsvoorstel strekt er dan ook toe een soortgelijke bepaling in de federale wet in te voegen.

Comme c'est le médiateur parlementaire qui invite l'administration à appliquer avec souplesse la loi, c'est lui-même qui assume moralement les solutions intervenues lorsque l'administration suit sa recommandation en équité.

Ainsi donc, le fonctionnaire qui aura suivi une recommandation en équité et, par là-même, pris une certaine distance par rapport à l'exécution stricte de la loi ne pourra être tenu pour responsable puisqu'il aura agi sur recommandation de l'ombudsman. De même, tant l'ordonnateur qui autorisera la dépense nécessaire à la mise en œuvre de la mesure prise en équité que le receveur qui renoncera, également en exécution d'une recommandation en équité de l'ombudsman, à poursuivre le débiteur, ne pourront pas non plus être inquiétés puisque c'est le médiateur parlementaire qui endosse la pleine responsabilité de ces décisions en équité, dès lors qu'elles sont prises à sa demande.

Dans leur rapport annuel 1999 (p. 26), les médiateurs fédéraux notent que cet approfondissement du concept de l'équité a été fort apprécié tant au sein qu'en dehors de l'administration, et que son utilisation par le collège est de mieux en mieux acceptée, malgré les réticences notamment du ministère des Finances, de certains parastataux sociaux et de la Cour des comptes.

La commission des Pétitions de la Chambre des représentants s'est d'ailleurs émue de cette problématique et s'est proposé de l'examiner (Doc. Chambre, n° 2139/1-98/99, p. 28).

Au vu de ces considérations, il apparaît donc nécessaire d'insérer *expressis verbis* dans la loi le principe de la recommandation en équité du médiateur fédéral. Une telle disposition est déjà prévue à l'article 12, § 4, du décret wallon du 22 décembre 1994 portant création de l'institution du médiateur de la Région wallonne.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Olivier MAINGAIN (PRL FDF MCC)
Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 14 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen wordt aangevuld met het volgende lid:

« Zo de ombudsmannen, naar aanleiding van een bij hen ingediende klacht, vaststellen dat de toepassing van wetten en verordeningen onbillijke gevolgen heeft, kunnen zij de betrokken administratieve overheid een oplossing aanbevelen waarbij de situatie van de klager naar billijkheid wordt geregeld, alsook suggesties doen in verband met wijzigingen die volgens hen aan de tekst van wetten of verordeningen behoren te worden aangebracht. Zij brengen de verantwoordelijke minister daarvan op de hoogte. ».

19 juni 2000

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

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux est complété par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'il apparaît aux médiateurs, à l'occasion d'une réclamation dont ils ont été saisis, que l'application de dispositions législatives et réglementaires aboutit à une iniquité, ils peuvent recommander à l'autorité administrative mise en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du réclamant, et suggérer les modifications qui leur paraissent opportunes d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. Ils en informent le ministre responsable. ».

19 juin 2000

Olivier MAINGAIN (PRL FDF MCC)
Olivier CHASTEL (PRL FDF MCC)