

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970.

12 FEBRUARI 1970.

WETSVOORSTEL

tot instelling van een Commissaris
van het Parlement.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE ⁽¹⁾, UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN LIDTH DE JEUDE.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie voor de Justitie heeft besloten een Sub-Commissie op te richten die speciaal belast werd met het onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel.

Maakten deel uit van deze Subcommissie: de heren Charpentier, Claes (A.), Glinne, Leys, Mathys, Saint-Remy en van Lidth de Jeude.

De Subcommissie, onder het voorzitterschap van de heer Charpentier, heeft aan dat onderzoek vier vergaderingen gewijd.

Zij hoorde een korte uiteenzetting vanwege de indiener van het wetsvoorstel, de heer Glinne.

Deze herinnerde eraan dat de heer Vranckx op 1 december 1966 een wetsvoorstel heeft ingediend tot instelling van een Commissaris van het Parlement (*Stuk* n° 304/1, 1966-1967).

Over dat wetsvoorstel werd een voorlopig verslag uitgebracht door de heer Van Lidth de Jeude namens een Subcommissie samengesteld uit leden van de Commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken.

De heer Glinne onderstreepte dat de instelling van een Commissaris van het Parlement moet beschouwd worden

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer De Gryse.

A. — Leden: de heren Charpentier, De Gryse, Mevr. De Riemaecker-Legot, de heren Duerinck, Lindemans, Saint-Remy, Van Rompaey, Willems. — de heren Baudson, Boel, De Keuleneir, Glinne, Hurez, Mathys, Tibbaut. — de heren Claes (A.), Coulonvaux, Defraigne, Jeunehomme, Van Lidth de Jeude. — de heren Belmans, Leys. — de heer Laloux.

B. — Plaatsvervangers: de heren Chabert, Meyers, Remacle, Suykerbuyk. — de heren Geldolf, Juste, Nyffels, Radoux. — de heren Lerouge, Olivier, Pede. — de heer Raskin. — de heer Rouelle.

Zie:

231 (1968-1969):

— N° 1: Wetsvoorstel.

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970.

12 FÉVRIER 1970.

PROPOSITION DE LOI

instituant un Commissaire
du Parlement.

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE ⁽¹⁾,
PAR M. VAN LIDTH DE JEUDE.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de la Justice a décidé de créer une Sous-Commission chargée spécialement d'examiner la présente proposition de loi.

Firent partie de cette Sous-Commission: MM. Charpentier, Claes (A.), Glinne, Leys, Mathys, Saint-Remy et Van Lidth de Jeude.

La Sous-Commission, présidée par M. Charpentier, a consacré quatre réunions à l'examen de la proposition de loi.

Elle a entendu un bref exposé de l'auteur, M. Glinne.

Celui-ci a rappelé que M. Vranckx avait présenté, le 1^{er} décembre 1966, une proposition de loi instituant un Commissaire du Parlement (*Doc.* n° 304/1, 1966-1967).

Cette proposition de loi a fait l'objet d'un rapport provisoire de M. Van Lidth de Jeude au nom d'une Sous-Commission composée de membres des Commissions de la Justice et de l'Intérieur.

M. Glinne a souligné que l'institution d'un Commissaire du Parlement doit être considérée comme un problème du

(1) Composition de la Commission:

Président: M. De Gryse.

A. — Membres: MM. Charpentier, De Gryse, M^{me} De Riemaecker-Legot, MM. Duerinck, Lindemans, Saint-Remy, Van Rompaey, Willems. — MM. Baudson, Boel, De Keuleneir, Glinne, Hurez, Mathys, Tibbaut. — MM. Claes (A.), Coulonvaux, Defraigne, Jeunehomme, Van Lidth de Jeude. — MM. Belmans, Leys. — M. Laloux.

B. — Suppléants: MM. Chabert, Meyers, Remacle, Suykerbuyk. — MM. Geldolf, Juste, Nyffels, Radoux. — MM. Lerouge, Olivier, Pede. — M. Raskin. — M. Rouelle.

Voir:

231 (1968-1969):

— N° 1: Proposition de loi.

als een probleem dat uitsluitend tot de prerogatieven van het Parlement behoort. Het is om die reden dat de heer Vranckx, thans Minister van Justitie, het door hem ingediende wetsvoorstel niet heeft hernomen.

De heer Glinne verklaarde zijn wetsvoorstel te hebben ingediend met de instemming van de heer Vranckx. Op enkele kleine detailpunten na, is dit wetsvoorstel overigens volkomen identiek met dat van de heer Vranckx, na amendering door de laatstgenoemde Subcommissie.

*
**

I. — Algemene bespreking.

De Minister van Justitie onderstreepte dat in alle landen de bekommernis toeneemt om aan de Staatsburgers meer waarborgen te geven tegen eventueel gezagsmisbruik vanwege de overheid. Zulks is des te meer noodzakelijk daar de aanrakingspunten tussen het bestuur en de bestuurdde steeds talrijker worden.

Er moet bovendien gewezen worden op het ingewikkeld karakter van het merendeel der wetten, de leemten welke zij vaak vertonen en de tegenstrijdigheden welke erin vervat zijn. Dit alles leidt onvermijdelijk tot misbruiken.

Ook kunnen een groot aantal mensen eerst klacht indienen na machtiging door hun hiërarchische oversten.

De gewone rechtbanken en administratieve rechtscolleges volstaan niet om een volledige rechtsbescherming te verzekeren, ze treden immers alleen op wanneer een recht wordt geschonden.

De burger kan echter ook benadeeld worden door bestuurlijke rechtshandelingen zonder dat hij zich daarom op een schending van een recht kan beroepen.

Voorts kan de rechtzoekende zich dan alleen tot die rechtsinstanties wenden wanneer hij laat blijken van een bij de wet vereist belang.

Daarom is een bijkomende controle noodzakelijk: een Commissaris van het Parlement kan hier een belangrijke rol vervullen, o.m. door aanbevelingen bij de openbare besturen en door voorlichting van het Parlement omtrent de leemten in wetten en reglementen.

De Minister herinnerde eraan dat het probleem van de bescherming van de burger tegen de overheid in het brandpunt van de belangstelling is komen te staan toen in 1955 de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een nieuw programma aanvaardde om de eerbiediging van de rechten van de mens in de hand te werken. Tijdens een aantal studiecyclussen welke in het raam van de Verenigde Naties tijdens de periode 1959-1962 aan het probleem werden gewijd, is de instemmende belangstelling voor de « Ombudsman » zoals deze in de Scandinavische landen bestaat, tot uiting gekomen.

De Minister wees op de grote waarborg die de nieuwe instelling biedt wegens het feit dat alle overheidspersonen hun medewerking moeten verlenen bij de vervulling van de opdracht van de Commissaris, en ook wegens de uitgebreide middelen van onderzoek waarover deze beschikt.

Het vertrouwen van de burger in de nieuwe instelling zal anderdeels versterkt worden door het feit dat hij zich zonder enige tussenkomst van derden tot de Commissaris kan wenden.

De Minister had het dan over de wijze waarop een aangelegenheid wordt aanhangig gemaakt bij de Commissaris alsmede over de gevolgen daarvan. De aanhangigmaking kan gebeuren ingevolge een bezwaar van de onderhorige of naar aanleiding van vaststellingen ter plaatse door de Commissaris zelf tijdens zijn inspectiereizen gedaan.

ressort exclusif du Parlement. C'est pourquoi M. Vranckx, actuellement Ministre de la Justice, n'a pas repris la proposition de loi qu'il avait déposée.

M. Glinne a déclaré qu'il avait introduit la proposition de loi avec l'accord de M. Vranckx. La présente proposition est d'ailleurs, à quelques détails près, complètement identique à celle de M. Vranckx, telle qu'elle avait été amendée par la Sous-Commission susmentionnée.

*
**

I. — Discussion générale.

Le Ministre de la Justice a mis, quant à lui, l'accent sur le fait que dans tous les pays se manifeste un souci croissant de procurer aux citoyens plus de garanties contre d'éventuels abus d'autorité de la part des pouvoirs publics. Ceci est d'autant plus nécessaire que les contacts entre l'administration et l'administré se multiplient toujours davantage.

En outre, il convient d'attirer l'attention sur la complication de la plupart des lois, sur les lacunes qu'elles présentent souvent et sur les contradictions qu'elles recèlent. Tout cela entraîne inévitablement des abus.

Nombreuses sont également les personnes qui ne peuvent déposer plainte qu'après y avoir été autorisées par leurs supérieurs hiérarchiques.

Les tribunaux ordinaires et les juridictions administratives ne suffisent plus à assurer une protection juridique intégrale: en effet, ils n'interviennent qu'en cas de violation d'un droit.

Le citoyen peut cependant également être lésé par des actes juridiques d'ordre administratif sans, pour autant, pouvoir invoquer la violation d'un droit.

En outre, le justiciable ne peut s'adresser à ces instances juridiques que s'il fait valoir un intérêt requis par la loi.

C'est pour cette raison qu'un contrôle supplémentaire s'impose: un Commissaire du Parlement peut assumer en l'occurrence un rôle important, notamment en formulant des recommandations aux administrations publiques et en informant le Parlement des lacunes apparues dans les lois et les règlements.

Le Ministre a rappelé que le problème de la protection du citoyen contre les agissements des autorités s'est imposé à l'attention générale en 1955, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un programme nouveau en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme. Au cours de quelques cycles d'études consacrés, dans le cadre des Nations Unies, à ce problème pendant la période 1959-1962, un intérêt approbateur s'est manifesté à l'égard de l'institution de l'« Ombudsman », telle qu'elle existe dans les pays scandinaves.

Le Ministre a signalé la garantie considérable qu'offre la nouvelle institution, toutes les personnes publiques devant prêter leur collaboration en vue de l'accomplissement de la tâche du Commissaire et celui-ci disposant de moyens d'investigation étendus.

La confiance du citoyen dans la nouvelle institution sera, par ailleurs, renforcée par la faculté qu'il aura de s'adresser au Commissaire en dehors de toute intervention de tiers.

Le Ministre a exposé ensuite la manière dont une question sera soumise au Commissaire, ainsi que les effets de ce recours. Le Commissaire peut être saisi d'une question à la suite d'une plainte du justiciable ou à l'occasion de constatations sur place, faites par le Commissaire lui-même au cours de ses inspections.

Over de gevolgen die uit het aanhangig maken van een zaak kunnen voortvloeien, kan in grote trekken het volgende gezegd worden: indien de onderhorige in het ongelijk gesteld wordt, dan wordt hij daarvan door een gemotiveerde uitspraak op de hoogte gebracht; indien zijn bezwaar gegrond is, zal de Commissaris van het Parlement daarvan kennis geven aan de bevoegde rechterlijke instantie of tuchtoverheid naargelang de aangelegenheid aanleiding geeft tot een straf- of tuchtmaatregel.

De Minister wees op het belang van het jaarlijks verslag van de Commissaris van het Parlement: zijn preventieve werking zal ongetwijfeld gunstige gevolgen hebben.

Bedoeld verslag zal niet, zoals zulks meestal het geval is, geseponseerd worden; het zal integendeel aanhangig gemaakt worden bij de bevoegde parlementaire Commissie en aldaar besproken worden.

De Minister deed ten slotte opmerken dat zich onlangs een belangrijk nieuw feit heeft voorgedaan: op het laatste congres van het Vlaams Rechtsgenootschap dat gewijd was aan het onderzoek van het vraagstuk van de « Ombudsman », zijn stemmen opgedaan om ook de leden van de rechterlijke orde aan het toezicht van de Commissaris van het Parlement te onderwerpen.

Een dergelijke bepaling komt niet voor in het onderhavige wetsvoorstel.

Hierop heeft de Subcommissie van gedachten gewisseld over de wenselijkheid dit probleem te regelen in het onderhavige wetsvoorstel.

Een lid maakte voorbehoud wat dit punt betreft. Hij meende dat het gezag van de hiërarchische overheid kan ondermijnd worden wanneer de « Ombudsman » zich rechtstreeks tot de betrokken magistraat richt. Zijn voorkeur gaat naar een systeem waarin de Commissaris van het Parlement eerst contact neemt met de hiërarchische overheid, welke hem verslag zou uitbrengen.

De Minister meende dat er geen sprake van is het gezag van de overheid in het gedrang te brengen; integendeel zal het optreden van de Commissaris het vertrouwen in de overheid herstellen. Waarom zou de Commissaris zich niet mogen onderhouden met de magistraat op wiens houding kritiek is geleverd? De Commissaris is toch de vertrouwensman van het Parlement.

De Minister stelde evenwel voor dat vooralsnog de leden van de rechterlijke orde zouden uitgesloten blijven van het toezicht vanwege de Commissaris van het Parlement; het probleem is blijkbaar niet voldoende rijp.

De auteur van het wetsvoorstel stelde de vraag of het niet wenselijk is zoals in de Duitse Bondsrepubliek een Commissaris te benoemen die uitsluitend bevoegd zou zijn in militaire aangelegenheden.

De Minister kante zich tegen een dergelijke oplossing; men moet zijns inziens blijven bij één enkele « Ombudsman » bijgestaan door adjuncten.

Een lid meende dat het wenselijk is contact te nemen met het Ministerie van Landsverdediging: het is immers van belang dat de Commissie voor de herziening van het tuchtreglement in het leger in kennis gesteld wordt van het standpunt van het Parlement.

De Minister vroeg dat niet zou gewacht worden op het einde van de werkzaamheden van de bedoelde Commissie.

En ce qui concerne les effets pouvant découler du recours au Commissaire, il est possible de déclarer essentiellement ce qui suit: si le justiciable n'obtient pas gain de cause, il en est avisé par une sentence motivée; si la plainte est fondée, le Commissaire du Parlement en donnera connaissance à l'instance judiciaire ou à l'autorité disciplinaire compétente, selon que la question appelle une sanction pénale ou disciplinaire.

Le Ministre a insisté sur l'intérêt que présente le rapport annuel du Commissaire du Parlement: son action préventive exercera indubitablement une influence favorable.

Ce rapport ne sera pas classé, ainsi que cela se passe le plus souvent; au contraire, il sera soumis à la Commission parlementaire compétente afin d'y être examiné.

Enfin, le Ministre a fait observer qu'un fait nouveau important s'est produit récemment: lors du dernier congrès du « Vlaams Rechtsgenootschap », consacré à l'examen du problème de l'« Ombudsman », des voix se sont élevées pour demander que les membres de l'ordre judiciaire soient également soumis au contrôle du Commissaire du Parlement.

Une telle disposition ne figure pas dans la présente proposition de loi.

Ensuite, la Sous-Commission a procédé à un échange de vues au sujet de l'opportunité de régler ce problème dans la présente proposition de loi.

Un membre a fait des réserves quant à ce point. Il a estimé que le recours direct de l'« Ombudsman » au magistrat intéressé était de nature à saper l'autorité des supérieurs hiérarchiques de celui-ci. Il aurait préféré un système selon lequel le Commissaire du Parlement prendrait contact, au préalable, avec l'autorité hiérarchique, laquelle serait chargée de lui faire rapport.

Le Ministre a estimé qu'il n'était pas question de mettre en cause l'autorité des supérieurs hiérarchiques; au contraire, l'intervention du Commissaire contribuera à restaurer la confiance dans l'autorité. Pourquoi le Commissaire ne pourrait-il pas s'entretenir avec le magistrat dont l'attitude a fait l'objet de critiques? Le Commissaire est l'homme de confiance du Parlement.

Le Ministre a toutefois proposé que les membres de l'ordre judiciaire soient, pour le moment, exclus du contrôle du Commissaire du Parlement; le problème ne semble pas encore suffisamment mûr.

L'auteur de la proposition a demandé s'il ne convenait pas, à l'exemple de la République Fédérale Allemande, de nommer un Commissaire dont la compétence se limiterait au domaine militaire.

Le Ministre s'est opposé à cette solution: à son avis, il convient de s'en tenir à un seul « Ombudsman », assisté de plusieurs adjoints.

Un membre a estimé qu'il serait souhaitable de prendre contact avec le Ministère de la Défense nationale: il importe, en effet, que la Commission chargée de la revision du règlement de discipline de l'armée soit mise au courant du point de vue du Parlement.

Le Ministre a demandé que l'on n'attende pas la fin des travaux de cette Commission.

II. — Toelichting.

Vergelijkende studie met inbegrip van historische aspecten en commentaar over de Scandinavische « Ombudsman », meer in het bijzonder in Zweden en Denemarken.

Benaming.

Het woord « Ombudsman » dat men in alle Scandinavische talen terugvindt, bevat de term « ombud » die in het Scandinavisch nagenoeg dezelfde betekenis heeft als het verwante Nederlandse woord « ambt »; etymologisch is de « Ombudsman » dus een ambtenaar.

Deze Scandinavische uitdrukking wordt zonder meer in het Engels overgenomen; in Nederland verkiest men blijkbaar de uitdrukking « algemeen vertrouwensman ». In Frankrijk heeft men het over de « Procureur de la Nation ».

De uitdrukking « Commissaris van het Parlement » is thans de meest geschikte in België.

Principe.

De basisgedachte is één persoon te gelasten met een algemene controlefunctie over het geheel van de Rijksadministratie en over alle Rijksambtenaren, alsmede met een onderzoeksplicht over het geheel der betrekkingen tussen de burgers en de Staat.

Historisch.

Deze grondgedachte werd voor het eerst uitgewerkt en toegepast in Zweden in 1809, daarna in Finland in 1919, in Denemarken in 1954 en in Noorwegen in 1962.

Er bestaan echter wezenlijke verschillen tussen die verschillende landen. In Zweden heeft de « Ombudsman » geen toezichtsrecht over de ministers. De plaatselijke besturen worden niet gecontroleerd in Noorwegen, en slechts ten dele in Zweden en Denemarken. In Zweden en Denemarken bestaat er een tweede « Ombudsman », « Militieombudsman », die gelast is met het toezicht op de administratie in het leger. Ten slotte moet er op gewezen worden dat in Zweden en Finland ook de rechterlijke overheden aan het toezicht van de « Ombudsman » zijn onderworpen, evenwel niet wat de inhoud van hun uitspraken betreft.

In Nieuw-Zeeland en in Groot-Brittannië bestaat er thans ook een « Ombudsman ». Andere landen, zoals India, hebben verwante instellingen in het leven geroepen.

Alleen Zwitserland schijnt vooralsnog afkerig te staan tegenover deze nieuwe instelling.

De Zwitserse commissie, gelast met de voorbereiding van een wetsvoorstel tot instelling van een « Ombudsman », heeft zich vooreerst uitgesproken voor een collegiale instelling. Voorts heeft zij doen opmerken dat de tussenkomst van de « Ombudsman », man van het Parlement, in admi-

II. — Développements.

Etude comparative englobant les aspects historiques ainsi que les commentaires relatifs à l'« Ombudsman » scandinave, plus spécialement en Suède et au Danemark.

Dénomination.

Le mot « Ombudsman », qui se retrouve dans toutes les langues scandinaves, contient le mot « ombud », dont la signification en scandinave est à peu près identique à celle du mot néerlandais apparenté « ambt »; étymologiquement, l'« Ombudsman » est donc un fonctionnaire.

La langue anglaise a purement et simplement repris cette expression scandinave; aux Pays-Bas, on préfère apparemment l'expression « algemeen vertrouwensman ». En France, il est question de « Procureur de la Nation ».

L'expression « Commissaire du Parlement » est actuellement la plus adéquate en Belgique.

Principe.

L'idée fondamentale est de confier à une seule personne une fonction générale de contrôle de l'ensemble des administrations publiques ainsi que de tous les fonctionnaires de l'Etat, et de la charger d'un devoir d'enquête sur l'ensemble des relations entre les citoyens et l'Etat.

Historique.

Cette idée de base a été développée et appliquée pour la première fois en Suède en 1809, ensuite en Finlande en 1919, au Danemark en 1954 et en Norvège en 1962.

Des différences essentielles existent toutefois entre ces différents pays. En Suède, l'« Ombudsman » ne dispose pas du droit de contrôler les ministres. En Norvège, les administrations locales ne sont pas assujetties à ce contrôle, et ce dernier n'est que partiel en Suède et au Danemark. En Suède et au Danemark, il existe un deuxième « Ombudsman », appelé « Militieombudsman », chargé du contrôle de l'administration dans l'armée. Il convient de signaler enfin qu'en Suède et en Finlande les autorités judiciaires sont également soumises au contrôle de l'« Ombudsman », toutefois pas en ce qui concerne le contenu de leurs jugements.

L'institution de l'« Ombudsman » existe aussi en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne. D'autres pays, l'Inde notamment, ont créé des institutions analogues.

Jusqu'à présent, seule la Suisse semble adversaire de cette nouvelle institution.

La commission suisse chargée de la préparation d'une proposition de loi instituant un « Ombudsman » s'est tout d'abord prononcée en faveur d'une institution collégiale. Elle a ensuite fait observer que l'intervention dans des affaires administratives de l'« Ombudsman », instrument

nistratieve aangelegenheden een onduidelbare inmenging van de wetgever in de uitvoerende macht zou betekenen. De commissie was van mening dat de ministers zelf een voldoende controle konden uitoefenen over hun administratie op voorwaarde dat de Regering onafhankelijker zou staan tegenover de administratie, met andere woorden dat de ministers meer politieke vertegenwoordigers dan hoofden van administratieve departementen zouden zijn.

Verdediging.

In een verslag over de « Ombudsman » aan het Parlement, legde de Deense commissie echter de nadruk op twee overwegingen om de instelling te verdedigen. De eerste was de toenemende machtsdelegatie van het Parlement aan de administratie; de tweede, de groeiende decentralisatie der centrale besturen. Deze beide omstandigheden zouden, volgens de Deense commissie, het Parlement moeten aansporen tot een scherpere controle op het gebruik van de door hem gedelegeerde machten en op de werking der plaatselijke besturen ten einde een te grote verbrekking van het gezag en een abusieve autonome ontwikkeling tegen te gaan. Dit hebben de plaatselijke besturen overigens zeer goed begrepen, en daarom hebben ze zich in Scandinavië ook steeds heftig verzet tegen elke controle vanwege een Parlementscommissaris.

Bovendien bevindt zich de « Ombudsman » wegens zijn feitelijke grote onafhankelijkheid, in een zeer voordelige positie om een doeltreffend toezicht uit te oefenen over de ministers (uitgezonderd in Zweden). Immers het Parlement is hier grotelijks aan zijn plichten tekort gekomen. Het zoeken naar politiek voordeel door de partijen en de partijtucht bij de stemming in het Parlement leiden tot nagenoeg volledige ministeriële onafhankelijkheid tegenover het Parlement en ontnemen iedere inhoud aan het principe der ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor wordt het wankel evenwicht tussen de wetgevende en uitvoerende macht ten voordele van deze laatste verbroken. Met de « Ombudsman », die zijn commissaris is, kan het Parlement over een doeltreffend instrument beschikken tegenover de Regering.

Een van de belangrijkste functies van het Parlement moet er namelijk in bestaan toezicht uit te oefenen over de uitvoering van zijn beslissingen. In die zin is dus het bestaan van een Commissaris van het Parlement met algemene controlefunctie volstrekt onontbeerlijk.

Organisatie.

In de Scandinavische landen wordt de « Ombudsman » verkozen door het Parlement, meestal bij eenparigheid van stemmen, op voorstel van een Commissie (doorgaans de Commissie voor de Justitie) samengesteld uit leden van beide Kamers.

De « Ombudsman » zelf zal natuurlijk geen lid mogen zijn van het Parlement. In feite zal de « Ombudsman » een sterke juridische opleiding moeten genoten hebben en bovendien zeer gunstig bekend staan, voorwaarde die noodzakelijk blijkt zoals verder zal worden aangetoond.

In het algemeen zal de « Ombudsman » een hoogleraar zijn of een hogere ambtenaar. Soms is hij een rechter van hoge rang (Zweden).

Hij moet beschouwd worden als een van 's lands hoogste ambtenaren. In de Scandinavische landen wordt zijn wedde

du Parlement, constituerait une ingérence intolérable du législateur dans le domaine réservé au pouvoir exécutif. La commission a estimé que les ministres étaient eux-mêmes en mesure d'exercer un contrôle adéquat de leur administration, à la condition que le Gouvernement se montre plus indépendant de l'administration. En d'autres termes, il faudrait que les ministres soient davantage des représentants politiques que des chefs de départements administratifs.

Défense.

Dans un rapport au Parlement, relatif à l'« Ombudsman », la commission danoise a toutefois mis l'accent sur deux considérations qui plaident en faveur de l'institution de celui-ci. La première était la délégation de pouvoirs toujours plus grande de la part du Parlement au profit de l'administration; la seconde concerne la décentralisation de plus en plus poussée des administrations centrales. La commission danoise a estimé que ces circonstances devraient, l'une et l'autre, inciter le Parlement, ceci afin d'empêcher une dispersion excessive de l'autorité ainsi qu'un développement abusif des tendances autonomistes, à exercer un contrôle plus sérieux sur l'utilisation faite des pouvoirs ainsi délégués par lui et sur l'action des administrations locales. C'est ce que les administrations locales ont d'ailleurs fort bien compris, et c'est pourquoi, dans les pays scandinaves, elles se sont toujours vigoureusement opposées à tout contrôle de la part d'un Commissaire du Parlement.

En outre, l'indépendance de fait considérable dont jouit l'« Ombudsman » met ce dernier en très bonne position pour exercer un contrôle efficace sur les ministres (excepté en Suède). En effet, le Parlement a gravement failli à ses devoirs sur ce point. La poursuite d'avantages politiques par les partis et la discipline partisane lors des votes au Parlement ont abouti à l'indépendance quasi totale des ministres vis-à-vis de celui-ci et ont annihilé le principe de la responsabilité ministérielle. Il en est résulté une rupture de l'équilibre précaire entre les pouvoirs législatif et exécutif au profit de ce dernier. L'« Ombudsman » étant son commissaire, le Parlement peut disposer d'un instrument efficace vis-à-vis du Gouvernement.

En effet, une des fonctions principales du Parlement consiste à exercer un contrôle sur l'exécution des décisions prises par lui. L'existence d'un Commissaire du Parlement assumant une fonction générale de contrôle est donc absolument indispensable dans cette optique.

Organisation.

Dans les pays scandinaves, l'« Ombudsman » est élu par le Parlement, le plus souvent à l'unanimité des voix, sur la proposition d'une commission (généralement celle de la Justice) composée de membres des deux Chambres.

L'« Ombudsman » ne pourra évidemment être lui-même membre du Parlement. En fait, l'« Ombudsman » devra être doté d'une solide formation juridique et jouir, en outre, d'une très bonne réputation, condition indispensable comme nous le montrerons plus loin.

En règle générale, l'« Ombudsman » est un professeur de l'enseignement supérieur ou un haut fonctionnaire. Parfois c'est un juge d'un rang élevé (Suède).

Il doit être considéré comme l'un des plus hauts fonctionnaires du pays. Dans les pays scandinaves, seuls le prési-

slechts overtroffen door die van de voorzitter van het Hof van cassatie en van de vaste secretaris bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De « Ombudsman » kan natuurlijk zijn taak niet alléén vervullen. Hij wordt meestal bijgestaan door een bureau van jonge juristen die hijzelf benoemt. Bovendien benoemt het Parlement een « Vice-Ombudsman », oorspronkelijk alleen geroepen om de « Ombudsman » te vervangen tijdens de ganse duur van diens afwezigheid, maar die in feite de « Ombudsman » in zijn opdracht bijstaat.

Zij worden beiden benoemd voor vier jaar; deze periode mag echter niet samenvallen met die van de zittingsduur der Kamers.

De « Ombudsman » mag zijn ontslag indienen en het Parlement beslist erover. Hij mag echter slechts afgezet worden door het Parlement op voorstel van de Commissie die hem voor benoeming heeft voorgedragen. Weliswaar moet hij het blijvend vertrouwen van het Parlement genieten, zoniet kan het Parlement hem in beschuldiging stellen voor het Hof van cassatie.

Voor het overige is de « Ombudsman » geenszins gebonden aan het Parlement. Het Parlement geeft hem wel instructies, maar die mogen alleen algemene regelen en geen incidentele aanwijzingen of opdrachten bevatten. De « Ombudsman » beslist zelf of en in hoeverre hij een zaak in behandeling neemt (hierop bestaat een lichte en niet-principiële afwijking in Noorwegen).

Als vertrouwensman van het Parlement heeft hij tot plicht jaarlijks een verslag over zijn werkzaamheden, bevindingen, enz. bij het Parlement in te dienen. In sommige landen moet hij dit verslag slechts bij de Commissie voor de Justitie indienen, die dan beslist of het voorgelegd zal worden aan en eventueel besproken in het Parlement.

Dit verslag moet dan verder openbaar gemaakt worden.

Opdracht.

De « Ombudsman » heeft een dubbele opdracht te vervullen.

1. Eerst en vooral ontvangt hij alle klachten zonder enig verplicht formalisme ingediend door eenieder die meent grieven te kunnen doen gelden tegen de administratie in het algemeen of tegen bepaalde ambtenaren in het bijzonder.

Hij moet die klacht onderzoeken en indien zij gegrond blijkt, deelt hij dit mede aan de bevoegde administratieve overheid; indien zij echter niet gegrond voorkomt, moet de « Ombudsman » dit mededelen aan de klager met vermelding van de redenen. Het is immers één van de opdrachten van de « Ombudsman » een betere verstandhouding te bewerkstelligen tussen administratie en geadmistreerden. Daarom moet hij er over waken dat de administratieve beslissingen t.o.v. de burgers steeds met redenen omkleed zijn. In de Scandinavische landen zijn talrijke klachten uitsluitend het gevolg van de onwetendheid van de burgers omtrent de reglementen of de opportuniteitsoverwegingen die in de betwiste beslissing de doorslag hebben gegeven. Deze onwetendheid wekt dan ook gemakkelijk een onzekerheids- en onrechtvaardigheidsgevoel.

Er zij op gewezen dat de « Ombudsman » niet de definitieve en volmaakte oplossing is voor alle mogelijke administratieve moeilijkheden. Hij kan uiteraard niet alle problemen oplossen en overdreven enthousiasme is hier dan ook niet geboden; de « Ombudsman » is niets anders dan

dent de la Cour de cassation et le secrétaire permanent du Ministère des Affaires étrangères ont un traitement supérieur au sien.

L'« Ombudsman » ne peut, évidemment, s'acquitter seul de sa tâche. Il est généralement assisté d'un bureau composé de jeunes juristes, qu'il nomme lui-même. En outre, le Parlement nomme un « Vice-Ombudsman », à l'origine uniquement appelé à remplacer l'« Ombudsman » pendant l'absence de celui-ci, mais qui, en fait, assiste l'« Ombudsman » pendant toute la durée de sa mission.

Ils sont nommés tous deux pour quatre ans; ce terme ne peut toutefois coïncider avec une législature des Chambres.

L'« Ombudsman » peut donner sa démission et le Parlement se prononce sur celle-ci. Il ne peut toutefois être démis que par le Parlement sur proposition de la Commission qui a proposé de le nommer. Il devra — il est vrai — jouir de la confiance permanente du Parlement, car dans le cas contraire, celui-ci pourra le traduire devant la Cour de cassation.

Pour le surplus, l'« Ombudsman » n'est nullement lié au Parlement. Celui-ci lui donne bien des instructions, mais celles-ci ne peuvent comporter que des règles générales et non pas des missions ou indications incidentes. L'« Ombudsman » décide lui-même s'il instruira une affaire et dans quelle mesure il le fera (la Norvège connaît une légère dérogation sur ce point, mais elle ne procède pas d'un principe).

En tant qu'homme de confiance du Parlement, il est chargé de présenter annuellement à celui-ci un rapport sur ses activités, ses constatations, etc. Dans certains pays, il ne doit présenter son rapport qu'à la Commission de la Justice, qui décide alors si ce dernier sera soumis au Parlement et éventuellement discuté par cette assemblée.

Ce rapport doit ensuite être rendu public.

Mission.

L'« Ombudsman » est chargé d'une double mission.

1. Il accueille tout d'abord toutes les plaintes introduites, sans aucun formalisme obligatoire, par quiconque estime pouvoir faire valoir des griefs vis-à-vis de l'administration en général ou contre certains fonctionnaires en particulier.

Il doit examiner cette plainte et, si elle lui semble fondée, il en fait part à l'autorité administrative compétente; si elle lui paraît sans fondement, il doit en aviser le plaignant en mentionnant les motifs. L'une des missions de l'« Ombudsman » est, en effet, de réaliser une meilleure entente entre l'administration et les administrés. C'est pourquoi il doit veiller à ce que les décisions administratives prises à l'égard des citoyens soient toujours motivées. Dans les pays scandinaves, de nombreuses réclamations sont dues uniquement à l'ignorance des citoyens quant aux règlements ou considérations d'opportunité qui ont déterminé la décision incriminée. Aussi cette ignorance suscite-t-elle assez facilement un climat d'insécurité et d'injustice.

Il convient de signaler que l'« Ombudsman » ne constitue pas la panacée définitive et parfaite à toutes les difficultés administratives éventuelles. Il n'est évidemment pas en mesure de résoudre tous les problèmes, et un enthousiasme exagéré sous ce rapport ne se recommande pas dès lors;

een doeltreffend instrument in handen van het Parlement, en zelfs een aanvullend instrument naast de bestaande controlemiddelen waarover het Parlement thans beschikt.

2. De « Ombudsman » mag echter zelf uit eigen beweging alle onderzoeken verrichten die hij nuttig acht. Het is natuurlijk hier dat de « Ombudsman » het best zijn invloed zal kunnen doen gelden.

Hij zal ieder machtsmisbruik, verwaarlozing, laattijdigheid, vergissing, onbevoegdheid, wanorde, verkwisting, enz. moeten opsporen en aanklagen. Hij zal tevens moeten waken over de juiste toepassing van wetten en reglementen en iedere verkeerde of ongelegen toepassing ervan beletten.

De « Ombudsman » onderzoekt immers niet alleen specifieke gevallen; hij kan grondige studies verrichten over het geheel van de werking en de werkwijze van de administratie. Hij verplaatst zich aldus van de individuele ambtenaar naar het ambt in het algemeen.

Als gevolg van een dergelijk onderzoek, stelt de « Ombudsman » dan zijn bevindingen, voorstellen, raadgevingen, oplossingen, enz. voor.

De « Ombudsman » zal echter bij gebrek aan tijd en kwalificatie niet steeds zelf dergelijke studies kunnen ondernemen. Hij kan een gespecialiseerde instelling ermee gelasten zulke onderzoeken voor zijn rekening te verrichten.

Het is duidelijk dat de « Ombudsman », ook tijdens deze op eigen initiatief verrichte onderzoeken, een bepaald ambtenaar kan aanklagen wanneer hij fouten ontdekt, zelfs indien geen kracht tegen deze laatste is ingediend.

Machtspositie en invloed.

De « Ombudsman » is noch een rechter noch een soort administratieve hiërarchische overste. Hij heeft geen enkele beslissingsmacht, geen enkele jurisdictie noch enige invloed van dwingende aard. Wat kan dan de « Ombudsman » dan wel?

Eerst en vooral kan hij een schuldige ambtenaar berispen of zelfs publiek beschuldigen. Indien hij het nodig acht, kan hij aan het bestuurshoofd vragen of voorstellen dat tuchtmaatregelen tegen een ambtenaar zouden genomen worden; zelf kan hij zulke maatregelen echter niet nemen. Verder kan de « Ombudsman » een geval bij de procureur des Konings aanhangig maken wanneer hij een onwettigheid aan het licht heeft gebracht.

Deze beide laatste mogelijkheden zijn nochtans eerder theoretisch. Zulke maatregelen werden nooit voorgesteld door de Deense « Ombudsman ». In Zweden heeft de « Ombudsman » van 1960 tot 1964 slechts 27 strafrechtelijke en 5 disciplinaire vervolgingen ingesteld tegenover 1 220 berispingen, enz. De reden hiervan is dat de « Ombudsman » in de eerste plaats een praktisch man is, dat hij namelijk steeds van mening is geweest dat een dergelijk ingrijpen tegen personen wantrouwen tegen hem zou wekken, daar waar hij veeleer het vertrouwen van de ambtenaren moet trachten te verwerven. Om zijn persoonlijke invloed te vrijwaren heeft hij dan ook steeds de rechtvaardigheid in een welbepaald geval opgeofferd ten einde beter bij machte te zijn om in te grijpen wanneer het veralgemeende wantoestanden betreft. Het moreel gezag van de « Ombudsman » is en blijft zijn beste wapen.

Wel gebeurt het dat naar aanleiding van zijn onderzoeken spontaan straf- of tuchtmaatregelen genomen worden.

l'« Ombudsman » n'est dès lors, pour le Parlement, rien d'autre qu'un instrument efficace, voire même un outil complémentaire en marge des moyens de contrôle dont le Parlement dispose déjà.

2. L'« Ombudsman » peut cependant procéder d'initiative à toutes les investigations qu'il juge utiles. Sans doute est-ce sur ce point que l'« Ombudsman » sera en mesure d'exercer le mieux son influence.

Il devra rechercher et dénoncer toute usurpation, toute négligence, tout retard, toute erreur, toute incompétence, tout désordre, tout gaspillage, etc. En même temps, il devra veiller à une juste application des lois et des règlements et empêchera toute application erronée ou inopportune.

L'« Ombudsman », en effet, examine non seulement des cas d'espèce; il peut procéder à des études approfondies sur l'ensemble du fonctionnement et des méthodes de l'Administration. Ce faisant, il passe du domaine du fonctionnaire individuel à celui de la fonction en général.

Le résultat d'investigations approfondies réside dans la formulation, faite par l'« Ombudsman », de ses constatations, propositions, conseils, solutions, etc.

Faute de temps ou de qualification pour entreprendre des études d'une telle envergure, l'« Ombudsman » pourra toutefois charger des institutions spécialisées de procéder, pour son compte, à de telles enquêtes.

Au cours de ces investigations, faites de sa propre initiative, l'« Ombudsman » peut, bien entendu, lorsqu'il découvre des fautes, dénoncer un fonctionnaire déterminé, même si aucune plainte n'a été introduite contre ce dernier.

Pouvoir et influence.

L'« Ombudsman » n'est ni un juge, ni une espèce d'autorité hiérarchique administrative. Il ne dispose d'aucun pouvoir de décision, d'aucune juridiction, ni d'aucune influence coercitive. Quel est alors le pouvoir de l'« Ombudsman » ?

Tout d'abord, il peut réprimander ou même accuser publiquement tout fonctionnaire coupable. S'il le juge nécessaire, il peut demander ou proposer aux supérieurs administratifs que des mesures disciplinaires soient prises vis-à-vis d'un fonctionnaire; toutefois, il ne peut prendre lui-même de telles mesures. En outre, l'« Ombudsman » peut saisir le procureur du Roi d'un cas, lorsqu'il a décelé une illégalité.

Ces deux dernières facultés sont toutefois plutôt théoriques. De telles mesures n'ont jamais été proposées par l'« Ombudsman » danois. En Suède, au cours de la période de 1960-1964, l'« Ombudsman » n'a intenté que 27 poursuites pénales et 5 actions disciplinaires, alors qu'il y avait eu 1 220 réprimandes, etc. Ceci est dû au fait que l'« Ombudsman » est avant tout un homme doté de sens pratique; qu'il a notamment été toujours d'avis qu'une intervention de ce genre contre des personnes serait de nature à susciter de la méfiance à son égard, alors qu'il doit plutôt s'efforcer de gagner la confiance des fonctionnaires. Dès lors, pour sauvegarder son influence personnelle, il a, dans des cas individuels, constamment sacrifié la stricte équité afin d'être mieux en mesure d'intervenir lors d'abus généralisés. L'autorité morale de l'« Ombudsman » est et reste sa meilleure arme.

Certes, il arrive qu'à l'occasion de ses investigations soient prises spontanément des mesures pénales ou disciplinaires.

Bovendien kan hij zelf aanmaningen of officiële berispingen geven. Hierdoor beschikt de « Ombudsman » over een aanzienlijke macht en heeft hij een grote educatieve rol te vervullen. Zijn aanmaningen en aanbevelingen worden inderdaad bijna altijd ingevolg'd alhoewel zij, zoals reeds gezegd, geen verplichtend karakter hebben.

Dit is te verklaren door het publiek karakter van de bevindingen van de « Ombudsman ».

Hier moet een woord gezegd worden over de zeer belangrijke rol van de pers. Een grote samenwerking tussen de « Ombudsman » en de pers is van bijzonder belang. Sommige persartikelen betreffende bepaalde wantoestanden kunnen aanleiding geven tot een nader onderzoek door de « Ombudsman ». Maar de pers speelt vooral haar rol bij de publicatie van de activiteiten van de « Ombudsman ». Dit is voornamelijk het geval in Zweden, waar de overheids-handelingen een volstrekt publiek karakter hebben. Zo is het eveneens gesteld met de « Ombudsman ». Iedere morgen begeeft zich een journalist van de Zweedse persassociatie naar het bureau van de « Ombudsman » waar hij kennis neemt van alle brieven die de « Ombudsman » ontvangt, soms zelfs vóór de bestemming zelf, en waar hij tevens kopij ontvangt van alle brieven die de « Ombudsman » schrijft.

Aldus zijn de meeste gevallen reeds bekendgemaakt in de pers alvorens er een onderzoek is begonnen. Dit brengt natuurlijk het misnoegen mede van de ambtenaren, want in 90 % van de gevallen blijkt de klacht uiteindelijk ongegrond. De « Ombudsman » heeft wel aan de pers een grotere bescheidenheid gevraagd, maar blijkbaar zonder resultaat. Weliswaar vermijdt de pers dikwijls namen te vermelden, zodat de discussie meer het probleem zelf dan de personen betreft.

Wat er ook van zij, de pers en bijgevolg de publieke opinie staan aan de zijde van de « Ombudsman » bij het opsporen en veroordelen van administratieve wantoestanden. De administratie legt zich dan ook bijna steeds spontaan neer, zij het met tegenzin, bij de aanbevelingen van de « Ombudsman », veeleer dan de publieke opinie te moeten trotseren.

De bekendmaking van het rapport van de « Ombudsman » in België zal de medewerking van de pers verzekeren.

Men ziet onmiddellijk dat de « Ombudsman » hier ook een belangrijke preventieve rol speelt. De fouten die hij aan het licht brengt zullen zich niet vlug meer voordoen, want niemand houdt van een publieke berisping. Bovendien speelt de « Ombudsman » deze rol eveneens door het feit dat hij niet moet wachten tot een fout is bedreven om de ambtenaren op hun plichten te wijzen.

Van dit initiatiefrecht schijnt de « Ombudsman » echter niet veel gebruik te hebben gemaakt. In Denemarken werden aldus van 1960 tot 1964 slechts 60 gevallen op 5 745 uit eigen beweging onderzocht. De kwalitatieve waarde van die enkele gevallen is echter van bijzonder belang. Bovendien, wanneer de « Ombudsman » een onderzoek instelt ten gevolge van een klacht, wijkt hij dikwijls ver af van het voorwerp van die klacht. Een duidelijk voorbeeld hiervan vindt men in Denemarken, waar de « Ombudsman » op klacht van één enkele belastingplichtige, het gehele belastingstelsel heeft onderzocht met het gevolg dat hij, wat de procedure en de organisatie van de fiscaliteit betreft, een gans nieuw stelsel heeft voorgesteld, stelsel dat onmiddellijk aangenomen werd.

Behalve controle en onderzoeken, heeft de « Ombudsman » nog een andere taak te vervullen welke hem toelaat een grote invloed uit te oefenen.

Zonder daarom noodzakelijkerwijs een wantoestand te ontdekken, kan de « Ombudsman » niettemin bepaalde hervormingen voorstellen in de werking van de administratie. Te dien einde zal hij een groot gedeelte van zijn tijd moeten

En outre, il peut donner lui-même des avertissements ou faire des réprimandes officielles. De ce fait, l'« Ombudsman » dispose d'un vaste pouvoir et a à assumer un rôle éducatif considérable. Il est presque toujours donné suite à ses avertissements et recommandations, bien que ces interventions — ainsi qu'il a été dit déjà — n'aient nullement un caractère obligatoire.

Cela s'explique par le caractère public des constatations faites par l'« Ombudsman ».

Il y a lieu de dire à cette occasion un mot au sujet du rôle très important de la presse. Une collaboration intime entre l'« Ombudsman » et la presse présente un intérêt tout particulier. Certains articles de presse concernant des anomalies déterminées peuvent donner lieu à un examen plus approfondi de la part de l'« Ombudsman ». Mais la presse remplit surtout son rôle en assurant la publicité des activités de l'« Ombudsman ». Tel est surtout le cas en Suède, où les actes des autorités revêtent un caractère public absolu. Il en est également ainsi pour l'« Ombudsman ». Chaque matin, un journaliste de l'association de la presse suédoise se rend au bureau de l'« Ombudsman », où il prend connaissance de toutes les lettres que l'« Ombudsman » reçoit, avançant en cela parfois le destinataire lui-même; il y reçoit également copie de toutes les lettres qu'écrit l'« Ombudsman ».

De cette façon, la plupart des cas sont déjà rendus publics par la presse avant même qu'il y ait enquête. Cette procédure suscite évidemment le mécontentement des fonctionnaires car, dans 90 % des cas, la plainte se révèle finalement sans fondement. L'« Ombudsman » avait pourtant demandé à la presse que celle-ci fasse preuve de plus de discrétion, mais cette demande n'a apparemment pas donné de résultat. La presse — il est vrai — évite souvent de mentionner des noms, si bien que la discussion porte davantage sur le problème que sur les personnes.

Quoiqu'il en soit, la presse — et en conséquence l'opinion publique — sont aux côtés de l'« Ombudsman » pour rechercher et condamner les anomalies administratives. Dès lors, l'administration — serait-ce à contrecœur — se conforme presque toujours spontanément aux recommandations de l'« Ombudsman », plutôt que d'être amenée à braver l'opinion publique.

La publicité du rapport de l'« Ombudsman » en Belgique assurera la collaboration de la presse.

On aperçoit immédiatement que l'« Ombudsman » joue ainsi également un rôle préventif important. Les fautes qu'il dévoile ne se répéteront plus de sitôt, personne n'aimant encourir une réprimande publique. En outre, l'« Ombudsman » joue aussi ce rôle, parce qu'il n'est pas obligé d'attendre qu'une faute soit commise pour attirer l'attention des fonctionnaires sur leurs devoirs.

L'« Ombudsman » ne semble cependant pas avoir beaucoup usé de ce droit d'initiative. C'est ainsi qu'au Danemark, de 1960 à 1964, seul l'examen de 60 cas sur 5 745 s'est fait de sa propre initiative. Qualitativement, ces quelques cas présentent cependant une valeur toute spéciale. En outre, lorsque l'« Ombudsman » ouvre une enquête à la suite d'une plainte, il s'écarte souvent assez fortement de l'objet de cette plainte. Nous en trouvons un exemple frappant au Danemark, où l'« Ombudsman », sur plainte d'un seul contribuable, a examiné tout le régime de la fiscalité et a, en fin de compte, proposé un régime entièrement nouveau en matière de procédure et d'organisation de la fiscalité, régime qui fut immédiatement adopté.

Outre le contrôle et les investigations, l'« Ombudsman », est appelé à remplir encore une autre mission qui lui permet d'exercer une grande influence.

Même sans avoir nécessairement décelé une anomalie, l'« Ombudsman » peut cependant proposer certaines réformes au fonctionnement de l'administration. À cet effet, il devra consacrer une grande partie de son temps à des dis-

besteden aan gesprekken met de administratie. Hierdoor verstevigt hij niet alleen zijn eigen kennis op administratief gebied, maar versterkt hij aldus zijn machtspositie tegenover de administratie. Hij beschikt hier immers alleen over zijn overtuigingskracht, m.a.w. zijn hoger vermeld moreel gezag. Het is precies daarom dat hij steeds dwangmiddelen heeft willen vermijden ten einde het noodzakelijke vertrouwen en de collaboratie van de administratie te behouden.

In deze onderhandelingen zijn de aanbevelingen van de « Ombudsman » natuurlijk meer het gevolg van een compromis: zij geven weer hetgeen de administratie bereid is aan te nemen of toe te geven. Het is dus wel zo dat de positie van de « Ombudsman » hier eerder zwak is, daar hij slechts kan voorstellen wat hij aanneembaar acht voor de administratie. Ten slotte moet hij de instemming bekomen van de betrokken ministers. Hij zou de zaak kunnen voor het Parlement brengen. Maar dit is alles behalve wenselijk, want de « Ombudsman » zou in het ongelijk worden gesteld door het Parlement dat eerder de minister zal steunen, met het gevolg dat hij hier ook zijn moreel gezag zou kunnen verliezen.

Vele voorstellen echter stoten niet op enig principiële verzet omdat zij een verbetering betekenen van een toestand die de administratie zelf nooit goed voor ogen had genomen vóór de tussenkomst van de « Ombudsman », maar die zij dan onmiddellijk bereid is te veranderen conform diens aanbevelingen.

Het weze nogmaals herhaald dat de « Ombudsman » geen volmaakte oplossing biedt; hij is niets anders dan een instrument van controle, waarvan de doeltreffendheid evenredig is met zijn invloed.

Sommigen hebben niet gearzeld strenge kritiek uit te brengen op de door de « Ombudsman » gevolgde methodes. Wij onderzoeken hierna enkele van die kritieken.

Kritiek en beoordeling.

De « Ombudsman », meestal een jurist, heeft de neiging om zich niet bezig te houden met de werking van de Regering, domein waarin hij minder bedreven is. Zo komt het dat tijdens de honderd eerste jaren van deze instelling in Zweden, 71,4 % der gevallen betrekking hebben op rechters, procureurs, politie, enz.

Eén man kan onmogelijk een goed inzicht hebben in de werking van alle besturen; evenmin kan hij bekend zijn met alle bestaande reglementen. Tegenover het steeds maar ingewikkelder wordend karakter ervan staat de « Ombudsman » nogal onbehelpzaam. Het gezond verstand alleen lost niet alle problemen op. In sommige gevallen vergist de « Ombudsman » zich werkelijk, in andere gevallen getuigen zijn voorstellen van een gebrek aan realiteitszin.

Twee voorbeelden:

1. In een Zweedse school had de overheid studenten gestraft omdat zij in hun schoolbladje een artikel hadden geschreven dat door de overheid was verboden. De « Ombudsman » berispte de oversten omdat zij de persvrijheid zouden aangetast hebben. De overheid antwoordde terecht dat de « Ombudsman » persvrijheid en schooltucht verwarde.

2. In een ander geval werd een schijnbaar dronken man door de politie in de gevangenis gestopt om er zijn roes uit te slapen; zijn verwanten beweerden dat hij niet dronken was doch ziek, en eisten zijn vrijlating. De politie die zulks al meer had gehoord, weigerde, doch een weinig later stierf de man. De autopsie toonde aan dat hij werkelijk aan zijn ziekte was overleden. Als gevolg van deze zaak stelde de

cussions avec l'administration. Ce faisant, il consolidera non seulement ses propres connaissances en matière administrative, mais il renforcera également ainsi sa position à l'égard de l'administration. Il ne dispose d'ailleurs en l'occurrence que de sa seule force de persuasion, c'est-à-dire de l'autorité morale dont il a été question précédemment. C'est précisément la raison pour laquelle il a toujours évité de prendre des mesures de contrainte, afin de conserver la confiance et la collaboration nécessaires de l'administration.

Il est évident que dans ces négociations, les recommandations de l'« Ombudsman » sont plutôt le résultat d'un compromis: elles reflètent ce que l'administration est disposée à accepter ou à concéder. Dans ce domaine, la position de l'« Ombudsman » est plutôt précaire, puisqu'il ne peut proposer que ce qu'il estime acceptable pour l'administration. Enfin, il lui faut obtenir l'accord des ministres intéressés. Il pourrait éventuellement porter l'affaire devant le Parlement, mais ce n'est, certes, pas souhaitable, car le Parlement sera tenté d'accorder son soutien au ministre et de donner tort à l'« Ombudsman », dont l'autorité morale serait ainsi atteinte.

Toutefois, nombre de propositions ne se heurtent pas à la moindre opposition de principe, car elles constituent une amélioration de situations que l'administration n'avait jamais bien examinées avant l'intervention de l'« Ombudsman », mais auxquelles elle est immédiatement disposée à apporter des changements conformément aux recommandations de celui-ci.

Répétons une fois encore que l'institution de l'« Ombudsman » ne constitue pas une panacée; elle est tout au plus un instrument de contrôle, dont l'efficacité est proportionnelle à l'influence dont jouit l'« Ombudsman ».

Certains n'ont pas hésité à critiquer vivement les méthodes adoptées par l'« Ombudsman ».

Voyons en détail quelques-unes de ces critiques.

Critiques et appréciations.

L'« Ombudsman », généralement juriste, a tendance à ne pas s'occuper du fonctionnement du Gouvernement, domaine qui lui est moins familier. C'est ainsi que, pendant les cent premières années d'existence de cette institution en Suède, 71,4 % des cas examinés concernent des juges, des procureurs, la police, etc.

Or, il est impossible à un seul homme d'être parfaitement au courant du fonctionnement de toutes les administrations; il lui est tout aussi impossible de connaître tous les règlements existants. L'« Ombudsman » se trouve quelque peu désarmé face à leur complexité toujours plus grande. Le seul bon sens ne peut résoudre tous les problèmes. Dans certains cas, l'« Ombudsman » fait réellement erreur; dans d'autres, ses propositions se révèlent peu réalistes.

Citons deux exemples:

1. Dans une école suédoise, la direction avait puni des étudiants parce qu'ils avaient publié dans leur journal scolaire un article interdit par les autorités. L'« Ombudsman » a réprimandé la direction en lui reprochant d'avoir porté atteinte à la liberté de la presse. La direction répondit, à juste titre, que l'« Ombudsman » confondait la liberté de la presse et la discipline scolaire.

2. Dans un autre cas, un homme apparemment ivre fut mis en prison par la police, jusqu'à ce qu'il soit désenivré; les proches de celui-ci affirmèrent qu'il n'était pas ivre mais malade et exigèrent sa mise en liberté. La police, habitué à ce genre d'affirmation, refusa, mais peu après l'homme décédait. L'autopsie montra qu'il avait effectivement succombé à sa maladie. A la suite de cette affaire, l'« Ombudsman » pro-

« Ombudsman » voor dat telkens een dronken persoon door de politie in bedenkelijke toestand zou aangehouden worden, de politiecommissaris in persoon zou moeten beslissen of speciale maatregelen nodig zijn. Hiertegen kwam natuurlijk heftig verzet vanwege de politiecommissarissen die vreesden geen enkel ogenblik meer vrij te zullen zijn.

De « Ombudsman » is niet onfeilbaar; zijn jaarlijkse verslagen wijzen echter op zijn ongemeen rijke bevoegdheid.

Een andere kritiek betreft zijn algemene voorstellen. Zijn wetsvoorstellen hebben inderdaad in Scandinavië tot nog toe niet veel gehoor gekregen. « Het Parlement », zei een volksvertegenwoordiger, « werpt zich niet op ieder idee van de « Ombudsman » en de ministers menen heel goed hun taak te kunnen vervullen zonder de aanbevelingen van de « Ombudsman ». In dit verband moeten twee zaken in overweging genomen worden.

Ten eerste heeft de « Ombudsman » een aanzienlijke wetgevende taak in alle materies die geen verkiezingsonderwerpen of -themas zijn en waarin bijgevolg noch de politieke partijen noch de publieke opinie belangstellen. Een treffend voorbeeld is hier de blijvende zorg van de « Ombudsman » voor het gevangeniswezen en het lot der gevangenen.

Ten tweede, zelfs indien de voorstellen van de « Ombudsman » door de parlementaire meerderheid verworpen worden, zal er toch steeds een lid van de oppositie zijn die het voorstel voor eigen rekening terug zal indienen, zodat uiteindelijk toch een of ander voorstel aangenomen zal worden, zij het na de vernieuwing van het Parlement.

Men heeft de « Ombudsman » ook verweten zijn aanbevelingen rechtstreeks tot de minister te richten en er slechts later, in zijn jaarlijks verslag, het Parlement ervan op de hoogte te brengen, terwijl hij in feite Commissaris is van het Parlement en niet van de Regering. De « Ombudsman » steunend op zijn ondervindingen, heeft met deze kritiek geen rekening willen houden om praktische redenen.

Ten slotte is het wel zo dat de « Ombudsman » meer succes heeft gehad bij het doen toepassen van wetten en reglementen dan met de door hem gedane algemene voorstellen.

De publiciteit die de « Ombudsman » aan zijn aanmaningen geeft werd ook hevig becritiseerd. Aldus worden soms ambtenaren berispt voor onschuldige of onbeduidende fouten. Daar er geen verder gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld, kan er officieel nooit zekerheid bekomen worden wat betreft de billijkheid van de berisping. Er werd voorgehouden dat het minstens zonderling is dat de « Ombudsman » iemand publiek beschuldigt (wat op een veroordeling neerkomt) terwijl hij geen reden vindt om verdere gerechtelijke vervolging in te stellen.

Hierop antwoordde de « Ombudsman » dat hij ertoe gehouden is wantoestanden aan te klagen zonder verplicht te zijn een of andere procedure te volgen. In de gevallen niet door de wet strafbaar gesteld en, meer algemeen, in alle gevallen waar hij vervolging om opportunititsredenen ongepast acht, is het naar het oordeel van de « Ombudsman » tijdverlies een gerechtelijke procedure in te stellen. Bovendien oordeelt een rechtbank niet over opiniegeschillen; zij kan slechts kennis nemen van een zaak in geval van overtreding. Vele administratieve handelingen kunnen echter verkeerd zijn zonder daarom strafbaar te zijn.

De betrokken ambtenaar kan echter steeds eisen dat de zaak voor de rechtbank zou gebracht worden, die in laatste instantie zal oordelen over diens houding.

posa que, chaque fois que la police arrêterait une personne ivre se trouvant dans un état précaire, le commissaire de police devrait décider en personne si des mesures particulières s'imposent. Les commissaires de police s'opposèrent naturellement avec la dernière énergie à pareille mesure, parce qu'ils craignaient qu'elle ne leur aurait plus laissé un seul instant de répit.

L'« Ombudsman » n'est pas infallible; ses rapports annuels montrent cependant qu'il possède une compétence d'une richesse peu commune.

Une autre critique porte sur ses propositions d'ordre général. En effet, ses propositions de loi n'ont pas, jusqu'à présent, trouvé beaucoup d'audience en Scandinavie. « Le Parlement », a dit un représentant, « ne se jette pas sur chaque idée de l'« Ombudsman », tandis que les ministres estiment pouvoir très bien remplir leur tâche sans les recommandations de l'« Ombudsman ». Sous ce rapport, deux choses sont à prendre en considération.

Tout d'abord, l'« Ombudsman » a une tâche législative considérable dans toutes les matières qui échappent aux sujets ou aux thèmes électoraux et qui, par conséquent, n'intéressent pas les partis politiques ni l'opinion publique. Un exemple flagrant à cet égard est celui de l'intérêt constant porté par l'« Ombudsman » au régime des prisons et au sort des détenus.

Ensuite, même si les propositions de l'« Ombudsman » sont rejetées par la majorité parlementaire, il se trouvera toujours un membre de l'opposition pour reprendre la proposition à son propre compte, de sorte que, finalement, l'une ou l'autre proposition sera malgré tout adoptée, ne fût-ce qu'après le renouvellement du Parlement.

On a également reproché à l'« Ombudsman » d'adresser ses recommandations directement au ministre et de n'en aviser le Parlement que plus tard, dans son rapport annuel, alors qu'en réalité il est le Commissaire du Parlement et non du Gouvernement. Se fondant sur ses expériences, l'« Ombudsman » n'a pas voulu tenir compte de cette critique pour des raisons pratiques.

En fin de compte, il est un fait que le succès de l'« Ombudsman » a été plus grand en ce qui concerne l'application des lois et règlements que par les propositions d'ordre général qu'il a formulées.

La publicité que l'« Ombudsman » donne à ses avertissements a également fait l'objet de vives critiques. C'est ainsi que des fonctionnaires sont parfois réprimandés pour des fautes innocentes ou insignifiantes. Comme il n'est procédé ultérieurement à aucune autre enquête judiciaire, on ne peut jamais avoir officiellement la certitude que la réprimande était équitable. On a avancé qu'il était pour le moins étrange que l'« Ombudsman » accuse publiquement quelqu'un (ce qui revient à une condamnation) alors qu'il ne trouve aucun motif pour intenter ultérieurement des poursuites judiciaires contre lui.

L'« Ombudsman » a répondu qu'il était tenu de dénoncer les anomalies sans être obligé de suivre une procédure quelconque. Dans les cas où la loi ne prévoit pas de peine et, plus généralement, dans tous les cas où, pour des raisons d'opportunité, il estime que les poursuites ne sont pas indiquées, l'« Ombudsman » est d'avis que c'est une perte de temps que d'intenter des poursuites judiciaires. En outre, un tribunal ne se prononce pas sur des divergences d'opinion; il ne peut connaître d'une affaire qu'en cas d'infraction. Nombreux sont cependant les actes administratifs pouvant être répréhensibles sans être punissables pour autant.

Le fonctionnaire en cause peut cependant toujours exiger que l'affaire soit portée devant le tribunal, qui jugera de son attitude en dernier ressort.

Maar deze mogelijkheid heeft de ambtenaren blijkbaar niet gerustgesteld. Een zwaard van Damocles blijft boven hun hoofd hangen en zulks is natuurlijk niet van aard om hun verantwoordelijkheidszin te bevorderen. Een hoge ambtenaar verklaarde in dit verband het volgende: « De ondervinding leert ons dat de ambtenaren die de grootste inspanning leveren om goed werk te verrichten, juist diegenen zijn die het gemakkelijkst door de « Ombudsman » becristiseerd worden. Ik had voorgesteld dat de « Ombudsman » rekening zou houden met de globale prestaties van de ambtenaar alvorens hem in beschuldiging te stellen; de « Ombudsman » antwoordde dat hij niet met de mens doch alleen met de betwiste handeling had rekening te houden. Het gevolg hiervan is dat de ambtenaren niet zullen pogen hun werk zo goed en zo vlug mogelijk te doen, doch op een voor hen zo veilig mogelijke manier. Ik heb nooit gehoord dat een ambtenaar berispt werd omdat hij te weinig arbeidsvermogen aan de dag legde. Het is echter precies dat wat wij nu het meest nodig hebben ».

Een typisch voorbeeld is dit van de politieagent. Deze moet vlug en onmiddellijk kunnen ingrijpen. Natuurlijk kan de « Ombudsman » achteraf rustig alle wetten en reglementen uitpluizen en op die manier vaststellen dat de politieagent een fout begaan heeft. Deze heeft echter geen tijd om een studie te maken over de houding die hij moet aannemen. Het ware dan ook zeer onwenselijk dat de politieagent bij ieder optreden een mogelijke berisping vanwege de « Ombudsman » moet vrezen. Dit ook heeft een slechte invloed op zijn werk. « Mijn mannen », zei een politiecommissaris, « weten dat zij niet verontrust zullen worden wanneer zij te weinig doen; maar zij weten ook dat zij allerlei last kunnen krijgen wanneer zij te veel doen ». Eveneens door een politiecommissaris werd nog op een ander gevaar gewezen: « Een publieke berisping », zei hij, « staat gelijk met een veroordeling: heel de pers, die ons in het oog houdt, spreekt erover. Mijn mannen vrezen nog enkel de « Ombudsman » en niet meer mijn eigen aanmaningen ».

De Zweedse politiecommissarissen hebben veel handigheid aan de dag moeten leggen om hun mannen in handen te houden zonder op de methoden van de « Ombudsman » hoger te moeten bieden. Een politiecommissaris sloeg de spijker op de kop met de volgende verklaring: « Een man door de « Ombudsman » berispt, is persoonlijk vernederd doch niet in zijn beroep minderwaardig geworden en behoudt al zijn kansen op bevordering ».

Als conclusie van al die overwegingen mag men de wens uitspreken dat de « Ombudsman » enigszins omzichtig zou te werk gaan ten aanzien van de ambtenaren persoonlijk.

Wanneer de « Ombudsman » een ambtenaar laakt, dan is het niet zijn bedoeling de mens, wél de handeling als dusdanig aan de kaak te stellen; hij doet dit in het openbaar opdat fouten van dezelfde aard niet door anderen zouden bedreven worden.

Wat is in feite de waarde van die publiciteit? De pers geeft alleen de spectaculaire kant van de zaak weer, met grote titels in de aard van: « Hoge ambtenaar door Ombudsman beschuldigd van onbevoegdheid », gevolgd van een tekst die noch de grond van de zaak noch de details ervan weergeeft. Het publiek leest ze trouwens niet; het weet dat er in de administratie een schandaal aan het licht is gekomen en het vergenoegt zich daarmee.

Het jaarlijks verslag wordt in feite ook weinig gelezen (3 400 exemplaren in Zweden). Het technisch commentaar van de « Ombudsman » blijft de meeste mensen onbekend. Alleen de hogere ambtenaren die het verslag lezen, kunnen instructies geven aan hun ondergeschikten overeenkomstig

Mais cette possibilité n'a, manifestement, pas rassuré les fonctionnaires. L'épée de Damoclès reste suspendue au-dessus de leur tête, ce qui naturellement ne favorise pas leur sens des responsabilités. A cet égard, un haut fonctionnaire a fait la déclaration suivante: « L'expérience nous apprend que les fonctionnaires qui s'efforcent le plus de faire du bon travail sont précisément ceux qui seront le plus facilement critiqués par l'« Ombudsman ». J'avais proposé que l'« Ombudsman » tienne compte des prestations globales du fonctionnaire avant de porter des accusations contre lui; l'« Ombudsman » a répondu qu'il n'avait pas à tenir compte de la personne humaine, mais uniquement de l'agissement critiqué. La conséquence en sera que les fonctionnaires ne s'efforceront pas de travailler aussi vite et aussi bien que possible, mais d'une manière qui les exposera le moins possible à des critiques. Je n'ai jamais appris qu'un fonctionnaire avait été réprimandé pour avoir fait preuve d'une capacité de travail trop faible. Et c'est précisément ce dont nous avons le plus besoin maintenant ».

Un exemple typique est celui de l'agent de police. Celui-ci doit pouvoir intervenir vite et sans délai. Evidemment, l'« Ombudsman » pourra, par après, éplucher à son aise toutes les lois et tous les règlements et constater que l'agent de police a commis une faute. Mais celui-ci n'a pas eu le temps de se livrer à une étude sur l'attitude adéquate à adopter. Il ne serait donc absolument pas souhaitable que l'agent de police doive appréhender une réprimande éventuelle à chacune de ses interventions. Cette situation a également une influence fâcheuse sur son travail. « Mes hommes », dit un commissaire de police, « savent qu'ils ne seront pas inquiétés s'ils travaillent trop peu; mais ils savent également qu'ils peuvent s'attirer toutes sortes d'ennuis s'ils en font trop ». Un autre commissaire de police a fait état d'un autre danger: « Une réprimande publique équivaut à une condamnation », a-t-il dit, « toute la presse, qui nous tient à l'œil, en parlera. Mes hommes ne craindront plus que l'« Ombudsman » et négligeront mes propres avertissements ».

Les commissaires de police suédois ont dû faire preuve d'une grande habileté pour tenir leurs hommes en main, sans devoir renchérir sur les méthodes employées par l'« Ombudsman ». Un commissaire de police a parfaitement situé le problème en déclarant: « Un homme qui a été réprimandé par l'« Ombudsman » est humilié dans sa personne, mais ne s'en trouve pas amoindri professionnellement et conserve toutes ses perspectives d'avancement ».

En guise de conclusion à toutes ces considérations, on peut exprimer le souhait que l'« Ombudsman » fasse preuve d'une certaine circonspection à l'égard de la personne des fonctionnaires.

Lorsque l'« Ombudsman » blâme un fonctionnaire, il n'a pas l'intention de critiquer la personne de celui-ci, mais l'acte proprement dit; s'il le fait publiquement, c'est pour éviter que des fautes de cette nature ne soient commises par d'autres.

Que vaut, en réalité, cette publiciteit? La presse ne fait écho qu'au côté spectaculaire de l'affaire, lui consacrant de grands titres du genre suivant: « Haut fonctionnaire accusé d'incompétence par l'Ombudsman », et faisant suivre le tout d'un texte qui ne reflète pas le fond de l'affaire et ne donne pas les détails. Le public ne les lit d'ailleurs pas; il sait qu'un scandale a éclaté dans l'administration, et cela lui suffit.

Le rapport annuel est fort peu lu en fait (en Suède, il a un tirage de 3 400 exemplaires). Les commentaires techniques de l'« Ombudsman » restent inconnus de la plupart des gens. Seuls les hauts fonctionnaires qui lisent le rapport peuvent donner à leurs subordonnés des instruc-

de aanbevelingen van de « Ombudsman ». Dit is blijkbaar een maximumresultaat.

De instelling van Commissaris van het Parlement is nuttig namelijk om de onpersoonlijkheid, de automatische werking en de aanmatiging van de administratie te ontmoedigen; zij is een wapen tegen de groeiende bureaucratie. Zij kan echter geen grondige hervormingen doorvoeren.

De Commissaris van het Parlement blijft een supplementaire waarborg voor de Staatsburgers; hij kan zich niet in de plaats stellen van de bestaande wettelijke controleorganen.

**

III. — Bespreking van de artikelen.

Uw verslaggever deed opmerken dat het wetsvoorstel van de heer Glinne nagenoeg identiek is met het destijds door de heer Vranckx ingediende voorstel.

Er is nochtans één belangrijke afwijking: in het wetsvoorstel van de heer Glinne is artikel 8 van het wetsvoorstel van de heer Vranckx niet opgenomen.

In het bedoelde artikel werd bepaald dat de Commissaris van het Parlement een bezwaar niet in behandeling neemt wanneer het tot voorwerp heeft een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van een rechter of een rechtscollege behoort, die nog onderworpen is aan het oordeel van de toezichthoudende overheid of waaromtrent nog administratief beroep openstaat.

De weglating van dit artikel is met opzet gebeurd: het is immers duidelijk dat een dergelijke tekst van aard is om de activiteiten van de Commissaris te remmen.

Het verdient aanbeveling de Commissaris vrijelijk te laten beslissen al dan niet tot een enquête over te gaan; het laat geen twijfel dat deze een voldoende appreciatievermogen zal hebben om vast te stellen dat hij niet bevoegd is.

**

Artikel 1.

Geen opmerkingen.

Art. 2.

Geen opmerkingen.

Art. 3.

De vraag is gesteld of het Kabinet van de Koning onder het toezicht van de Commissaris valt.

De Minister antwoordde ontkennend; de personen die deel uitmaken van het Kabinet van de Koning zijn private medewerkers die geen eigen beslissingsmacht hebben; zij dragen geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat en zijn geen overheidsorgaan.

In het op 27 juli 1949 uitgebracht verslag van de Commissie belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling (*Belgisch Staatsblad* van 6 augustus 1949), wordt over het Kabinet van de Koning geschreven wat volgt:

« In de uitoefening van de machten welke hem door de Grondwet toegekend worden, heeft de Koning niet alleen het recht maar tevens de plicht zich een persoonlijke opvatting te vormen over de zaken die hem voorgelegd worden. Te

tions qui tiennent compte des recommandations de l'« Ombudsman ». C'est là manifestement un résultat maximum.

La fonction de Commissaire du Parlement est utile notamment pour décourager l'impersonnalité, l'automatisme, la suffisance de l'administration; elle est une arme contre la bureaucratie envahissante. Elle ne peut toutefois opérer de profondes réformes.

Le Commissaire du Parlement reste pour les citoyens une garantie supplémentaire; il ne peut se substituer aux organes légaux de contrôle existants.

**

III. — Discussion des articles.

Votre rapporteur a fait observer que la proposition de loi de M. Glinne est presque identique à celle qui fut déposée antérieurement par M. Vranckx.

Il y a cependant une différence importante: l'article 8 de la proposition de loi de M. Vranckx ne figure pas dans la proposition de loi de M. Glinne.

Cet article prévoyait que le Commissaire du Parlement n'instruit pas une plainte lorsqu'elle a pour objet soit une affaire relevant de la compétence d'un juge ou d'une juridiction, soit une affaire qui est encore soumise à l'appréciation de l'autorité de surveillance ou encore susceptible d'un recours administratif.

Cet article a été écarté à dessein: il est en effet évident qu'un tel texte est de nature à entraver les activités du Commissaire.

Il importe de laisser au Commissaire le soin de décider s'il procédera ou ne procédera pas à une enquête; il va de soi qu'il aura assez de discernement pour constater, le cas échéant, qu'il n'est pas compétent.

**

Article premier.

Pas d'observations.

Art. 2.

Pas d'observations.

Art. 3.

La question a été posée de savoir si le Cabinet du Roi est soumis au contrôle du Commissaire.

Le Ministre a répondu par la négative; les personnes qui font partie du Cabinet du Roi sont des collaborateurs privés qui n'ont pas de pouvoir de décision propre; elles n'assument aucune responsabilité dans l'État et n'ont pas la qualité d'organe de l'autorité.

Au sujet du Cabinet du Roi, le rapport fait le 27 juillet 1949 par la Commission chargée d'émettre un avis motivé sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du Roi et aux rapports des grands pouvoirs constitutionnels entre eux (*Moniteur belge* du 6 août 1949) précise ce qui suit:

« Dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la Constitution, le Roi a non seulement le droit mais aussi le devoir de se faire une opinion personnelle sur les affaires qui lui sont soumises. A cette fin, le Roi doit être informé et éclairé.

dien einde moet de Koning ingelicht en voorgelicht worden. Indien zulks slechts geschiedde door de bemiddeling van zijn Ministers, die zijn enige verantwoordelijke raadgevers zijn, maar die bijna altijd een fractie van de politieke opinie vertegenwoordigen, zou de koninklijke functie het gevaar lopen opgeslorpt te worden door de ministeriële functie en zou de Koning slechts moeilijk zijn hoge zending van verzoener der partijen kunnen volbrengen. Daarom moet de Koning het advies kunnen inwinnen van private medewerkers die in de politieke strijd niet betrokken zijn.

» De functies van de private medewerkers van de Koning, onverschillig of zij tot het burgerlijk Kabinet of tot het militaire Huis behoren, zijn van gewoonrechtelijke oorsprong. Het Kabinet van de Koning is een raderwerk dat in hoogste mate nuttig is voor de goede werking van het regime, maar zijn leden hebben geen enkele eigenlijke macht en ook geen enkele verantwoordelijkheid in de Staat.

» De benoeming van de leden van het Kabinet van de Koning gebeurt niet door bemiddeling van de ministeriële medeondertekening en de Koning benoemt hen vrij. Men moet nochtans zonder voorbehoud het gebruik goedkeuren dat aan de Ministers, die bescheiden geraadpleegd werden, de mogelijkheid laat de redenen te doen kennen voor dewelke een bepaalde benoeming hun ongepast zou schijnen.

» Het Kabinet van de Koning heeft tot taak de Koning in te lichten en, naar zijn bevelen, de contacten tussen de Koning en de Ministers te vergemakkelijken. In het vervullen van deze zending moeten de leden van het Kabinet van de Koning zich op de achtergrond houden en blijf geven van een absolute bescheidenheid. Zij zouden misbruik maken van hun hoedanigheid indien zij aanspraak maakten op een persoonlijke politiek, zo zij zich het recht toeëigenden de gepastheid te beoordelen van de audiëntieaanvragen die door de leden van de Regering tot de Koning gericht worden of nog zo zij een opvatting die hun eigen is voorstelden als zijnde deze van de Koning. Hun plicht van loyaliteit ten opzichte van de Ministers is absoluut en deze plicht beheerst de betrekkingen die zij mogen hebben met de leden van de oppositie, en zo zij contacten hebben met de ambtenaren, zal dit slechts gebeuren met de instemming van de belanghebbende Minister.

» De functies van de leden van het militaire Huis van de Koning zijn van dezelfde aard als die van zijn private medewerkers; hun statuut is hetzelfde en zij hebben dezelfde verplichtingen. »

Naar luid van artikel 3 onderzoekt de Commissaris van het Parlement de gevallen waarin door de wijze waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad. De vraag werd gesteld wat met de term « overheid » wordt bedoeld.

Met het woord « overheid » zijn bedoeld niet alleen de eigenlijke centrale, provinciale en lokale besturen, doch ook het leger en de rijkswacht zomede de instellingen waaraan door de wetgever of door de rechtspraak inzonderheid van de Raad van State het karakter van administratieve overheid is toebedeeld; zulks is het geval voor de Nationale Maatschappij van Waterleidingen, de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, de Hoge Raad van de Orde der Geneesheren, het Nationaal Werk voor Oorlogsinvaliden, de Instituten van de Belgische Radio en Televisie, de Rijksuniversiteiten, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale Maatschappij voor de kleine Landeigendom, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting, het Directorium voor de Kolennijverheid; kortom de instellingen die onder een of andere vorm met een deel van de overheidstaak zijn belast.

S'il ne pouvait l'être que par ses Ministres, qui sont ses seuls conseillers responsables, mais qui, presque toujours, représentent une fraction de l'opinion publique, la fonction royale risquerait d'être absorbée par la fonction ministérielle et le Roi ne pourrait que difficilement remplir sa haute mission de conciliateur des partis. C'est pourquoi le Roi doit pouvoir prendre l'avis de collaborateurs privés, qui ne sont pas engagés dans les luttes politiques.

» Les fonctions des collaborateurs privés du Roi, qu'ils appartiennent au Cabinet civil ou à la Maison militaire, sont d'origine coutumière. Le Cabinet du Roi constitue un rouage éminemment utile au fonctionnement du régime, mais ses membres n'ont aucun pouvoir propre ni aucune responsabilité dans l'Etat.

» La nomination des membres du Cabinet du Roi ne se fait pas sous le contreseing ministériel et le Roi les nomme librement. Il faut cependant approuver sans réserve la coutume qui laisse aux Ministres, discrètement consultés, la possibilité de faire connaître les raisons pour lesquelles telle nomination leur paraîtrait inopportune.

» Le Cabinet du Roi a pour tâche d'informer le Roi et de faciliter, selon ses ordres, les contacts entre le Roi et les Ministres. Dans l'accomplissement de cette mission, les membres du Cabinet du Roi doivent s'effacer et faire preuve d'une discrétion absolue. Ils abuseraient de leur qualité s'ils prétendaient mener une politique personnelle, s'ils s'arrogeaient le droit d'apprécier l'opportunité des demandes d'audience adressées au Roi par les membres du Gouvernement ou encore s'ils présentaient une opinion qui leur est personnelle comme étant celle du Roi. Leur devoir de loyauté à l'égard des Ministres est absolu et il commande les rapports qu'ils peuvent avoir avec les membres de l'opposition et s'ils ont des contacts avec les fonctionnaires, ce ne sera que de l'assentiment du Ministre intéressé.

» Les fonctions des membres de la Maison militaire du Roi sont de la même nature que celles de ses autres collaborateurs privés; leur statut est le même et ils sont tenus par les mêmes devoirs. »

Conformément à l'article 3, le Commissaire du Parlement examine les cas dans lesquels le crédit des autorités peut être ébranlé par la manière dont elles accomplissent leur tâche. Il a été demandé ce qu'il faut entendre par « autorités ».

Le terme « autorités » vise non seulement les administrations centrales, provinciales et locales proprement dites, mais également l'armée et la gendarmerie nationale ainsi que les institutions auxquelles le législateur ou la jurisprudence, notamment celle du Conseil d'Etat, ont reconnu un caractère d'autorité administrative; ceci vise notamment la Société Nationale de Distribution d'Eau, la Société Nationale des Chemins de Fer Belges, le Conseil supérieur de l'Ordre des Médecins, l'œuvre Nationale des Invalides de la Guerre, les Instituts de la Radio-Télévision Belge, les Universités de l'Etat, le Conseil Central de l'Economie, la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne, la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, la Société Nationale du Logement, le Directoire charbonnier, bref les institutions qui, sous quelque forme que ce soit, sont chargées d'une partie du pouvoir public.

Art. 4.

De Subcommissie stond kritisch t.o.v. dit artikel omwille van de haars inziens te sterke beperking van de bevoegdheid van de Commissaris waar het besloten vergaderingen betreft.

De tekst van het laatste lid beperkt in een al te ruime mate het toezicht van de Commissaris, terwijl het eigenlijk in de eerste plaats de bedoeling is de Commissaris te beletten de plaats te betreden waar zekere vergaderingen worden gehouden.

Beslist werd het voorlaatste en laatste lid samen te smelten tot één enkel lid en wél in de volgende redactie :

« Hij kan alle plaatsen betreden waar een overheidstaak wordt vervuld en aldaar een onderzoek instellen; deze bepaling geldt niet ten opzichte van de personen en colleges vermeld in het tweede lid van artikel 3, enz. »

Twee vormwijzigingen werden aangebracht :

- in het tweede lid van de Nederlandse tekst werd het woord « ambt » vervangen door het woord « opdracht »;
- in het derde lid van de Franse tekst werden de woorden : « Il est autorisé à », vervangen door de woorden : « Il peut ».

Art. 5.

De vraag is gesteld of de Commissaris van het Parlement een voorwerp kan in beslag nemen.

Er is aan herinnerd dat de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek van overeenkomstige toepassing is. Welnu, krachtens die wet worden aan de parlementaire onderzoekscommissie dezelfde bevoegdheden toegekend als die waarvan de onderzoeksrechter titularis is.

Art. 6.

Er is op gewezen dat volgens de tekst van het wetsvoorstel, alleen de Commissie voor de Verzoekschriften een verzoek zou kunnen richten tot de Commissaris van het Parlement. De Subcommissie meende dat deze beperking niet verantwoord is. Zij stelde dan ook de volgende tekst voor : « De Commissaris van het Parlement onderzoekt een bepaalde aangelegenheid op verzoek van de Commissie voor de Verzoekschriften of van elke andere parlementaire Commissie, hetzij... ».

Art. 7.

De Subcommissie wenste ingelicht te worden omtrent de draagwijdte van de term « overheidsdienst ».

Zijn ook de parastatale instellingen daarin begrepen ?

De Minister verklaarde dat onder de overheidsdiensten moeten gerekend worden alle instellingen welke tot de publieke sector behoren, zoals b.v. de parastatale instellingen, de paraprovinciale organismen, de intercommunales, enz.

Het beste criterium is te vinden in de door de Raad van State opgemaakte lijst van de bedoelde instellingen. Hier zij verwezen naar wat desbetreffend onder artikel 3 gezegd is.

Art. 8.

In antwoord op een vraag werd verduidelijkt dat er geen verhaal bestaat wanneer de Commissaris een bezwaar niet in behandeling neemt.

Art. 4.

Cet article a fait l'objet de critiques de la part de la Sous-Commission, celle-ci ayant estimé que la compétence du Commissaire est trop limitée lorsqu'il s'agit de séances à huis-clos.

Le texte du dernier alinéa constitue une limitation trop grande du droit de contrôle du Commissaire, alors qu'il s'agit en réalité de l'empêcher de pénétrer dans des lieux où se tiennent certaines réunions.

La Sous-Commission a décidé de fondre les avant-dernier et dernier alinéas en un seul, rédigé comme suit :

« Il peut pénétrer en tous lieux où s'exerce une activité officielle et y procéder à une enquête; cette disposition ne s'applique pas aux personnes et aux organes mentionnés au second alinéa de l'article 3, etc. »

Deux modifications de forme ont été apportées :

- au deuxième alinéa du texte néerlandais, le mot « ambt » a été remplacé par le mot « opdracht »;
- au troisième alinéa du texte français, les mots : « Il est autorisé à », ont été remplacés par les mots : « Il peut ».

Art. 5.

Il a été demandé si le Commissaire du Parlement peut saisir un objet.

Il a été rappelé que la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires est d'application par analogie. Or, cette loi accorde à la commission d'enquête parlementaire les mêmes pouvoirs que ceux dont dispose le juge d'instruction.

Art. 6.

Il a été fait observer qu'aux termes du texte de la proposition de loi, seule la Commission des Pétitions pourrait adresser une demande au Commissaire du Parlement. La Sous-Commission a estimé que cette limitation ne se justifie pas; aussi a-t-elle proposé le texte suivant : « Le Commissaire du Parlement mène son enquête sur une affaire déterminée soit à la demande de la Commission des Pétitions ou de toute autre commission parlementaire, soit... ».

Art. 7.

La Sous-Commission a désiré être informée de la portée de l'expression « service public ».

Celle-ci comprend-elle également les organismes parastataux ?

Le Ministre a déclaré que, dans les services publics, il y a lieu d'inclure tous les organismes appartenant au secteur public, tels que les organismes parastataux et paraprovinciaux, les intercommunales, etc.

Le meilleur critère en la matière est fourni par la liste de ces organismes qui a été dressée par le Conseil d'Etat. Il convient de renvoyer ici à ce qui est dit à ce sujet à l'article 3.

Art. 8.

En réponse à une question, il a été précisé qu'il n'existe aucun recours lorsque le Commissaire n'instruit pas une plainte.

Art. 9.

In het eerste lid werden de woorden « procureur des Konings » vervangen door de woorden « procureur-generaal ».

Er werd op gewezen dat uit de tekst van het eerste lid niet mag afgeleid worden dat aan de Commissaris niet een zekere beoordelingsvrijheid gelaten wordt.

Art. 10.

De woorden « Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers » werden vervangen door de woorden « Voorzitters van de Kamers ». Blijkbaar betreft het hier een materiële vergissing.

Art. 11 tot 14.

Geen opmerkingen.

Art. 15.

De Subcommissie hechtte eraan te onderstrepen dat de Commissaris van het Parlement in geen geval lid kan zijn van een organisme waarover hij toezicht uitoefent.

De vraag werd gesteld of het Franse woord « administration » wel beantwoordt aan het Nederlandse woord « bestuursorganen ».

De Minister meende niet dat er enige tegenstrijdigheid bestaat tussen het Nederlandse woord « bestuursorganen » en het Franse « administration ».

Na de woorden « Wetgevende Kamers » werden de woorden « of van het Rekenhof » ingevoegd.

Art. 16.

De Subcommissie oordeelde dat de samenstelling van het administratief bureau dat de Commissaris bijstaat niet door de wet maar door de bureaus van de Kamers moet bepaald worden.

De Franse tekst van het eerste lid werd als volgt gewijzigd : « Les bureaux des Chambres fixent la composition... ».

Art. 17.

De Franse tekst werd gewijzigd als volgt : « La loi règle les traitements... ainsi que le statut de ceux-ci ».

*
**

In de Subcommissie zijn geen principiële bezwaren geuit t.a.v. deze nieuwe instelling.

Uw Commissie van de Justitie heeft haar goedkeuring gehecht aan de door de Subcommissie voorgestelde tekstwijzigingen.

Evenmin als door de Subcommissie werden door de Commissie voor de Justitie principiële bezwaren ingebracht tegen de instelling van een Commissaris van het Parlement.

De bespreking was overigens zeer bondig en bleef beperkt tot een tweetal punten.

Het eerste heeft betrekking op het publiek karakter van de door de Commissaris van het Parlement gedane bevindingen en de rol van de pers in dit verband.

Er is op gewezen dat de in de Scandinavische landen — voornamelijk in Zweden — gangbare praktijken waarover in dit verslag wordt uitgewijd, moeilijk in België kunnen aanvaard worden.

Art. 9.

Au premier alinéa, les mots « procureur du Roi » ont été remplacés par les mots : « procureur général ».

Il a été précisé qu'il ne peut être inféré du texte du premier alinéa qu'une certaine liberté d'appréciation est refusée au Commissaire.

Art. 10.

Les mots « du Président de la Chambre des Représentants » ont été remplacés par les mots « des Présidents des Chambres ». Il s'agissait apparemment d'une erreur matérielle.

Art. 11 à 14.

Pas d'observation.

Art. 15.

La Sous-Commission a tenu à souligner que le Commissaire du Parlement ne peut, en aucun cas, être membre d'un organisme soumis à sa surveillance.

Il a été demandé si le mot français « administration » correspond au terme néerlandais « bestuursorganen ».

Le Ministre a déclaré qu'il ne croit pas qu'il puisse exister une contradiction entre le mot néerlandais « bestuursorganen » et le mot français « administration ».

Après les mots « Chambres législatives », les mots « ou de la Cour des comptes » ont été insérés.

Art. 16.

La Sous-Commission a estimé que la composition du bureau administratif qui assiste le Commissaire ne doit pas être fixée par la loi mais par les bureaux des Chambres.

Le texte français du premier alinéa a été modifié comme suit : « Les bureaux des Chambres fixent la composition... ».

Art. 17.

Le texte français a été modifié comme suit : « La loi règle les traitements... ainsi que le statut de ceux-ci ».

*
**

En Sous-Commission, l'institution nouvelle n'a fait l'objet d'aucune objection de principe.

Votre Commission de la Justice a marqué son accord sur les modifications de texte proposées par la Sous-Commission.

De même que la Sous-Commission, la Commission de la Justice n'a émis aucune objection de principe à l'encontre de l'instauration d'un Commissaire du Parlement.

La discussion a d'ailleurs été très brève et s'est limitée à deux points.

Le premier concerne le caractère public des constatations du Commissaire du Parlement et le rôle de la presse dans ce domaine.

Il a été souligné que les pratiques qui ont cours dans les pays scandinaves — principalement en Suède — et sur lesquels le présent rapport s'étend seront difficilement admises en Belgique.

Het is ondenkbaar dat de pers in ons land dezelfde ingrijpende rol zou spelen als de Zweedse pers.

Overigens wenste de Commissie te onderstrepen dat de beschouwingen omtrent de aard en de werking van de instelling in andere landen alleen ter documentatie in dit verslag zijn opgenomen.

In de tweede plaats had de Commissie het over de discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 10.

De Nederlandse tekst luidt als volgt :

« Wanneer de Commissaris van het Parlement oordeelt dat geldende wetten en verordeningen *leemten vertonen die tot onrechtvaardige toestanden of moeilijkheden in het bestuur leiden, enz.* »

De Franse tekst luidt als volgt :

« Lorsque le Commissaire du Parlement estime que des lois ou des règlements en vigueur *présentent des lacunes de nature à créer dans l'administration des situations injustes ou des difficultés, etc.* »

De Franse tekst is dus restrictiever dan de Nederlandse. De Nederlandse tekst onderscheidt twee gevallen : leemten welke leiden tot onrechtvaardige toestanden *in ruime zin* en tot moeilijkheden in het bestuur.

In de Franse tekst wordt ten onrechte dit onderscheid niet gemaakt.

De Commissie besliste dan ook die tekst als volgt te wijzigen :

« Lorsque le Commissaire du Parlement estime que des lois ou des règlements en vigueur *présentent des lacunes de nature à créer des situations injustes, ou des difficultés dans l'exercice de l'administration, etc.* »

*
**

De Commissie heeft eenparig de artikelen 1 tot 15 aangenomen.

De artikelen 16 en 17 werden aangenomen met 20 stemmen en 1 onthouding.

Een lid kon zich niet verenigen met de in deze artikelen toegepaste wetgevende techniek, welke er op neerkomt de toekomstige wetgever te binden.

Het gehele gewijzigde wetsvoorstel, zoals het hierna voorkomt, werd eenparig aangenomen.

De Verslaggever,
G. VAN LIDTH de JEUDE.

De Voorzitter,
A. DE GRUYSE.

Il est impensable que la presse de notre pays intervienne de manière aussi directe que la presse suédoise.

Par ailleurs, la Commission a voulu souligner que les considérations relatives à la nature et au fonctionnement de l'institution dans d'autres pays ne figurent dans le présent rapport qu'à titre documentaire.

En second lieu, la Commission s'est arrêtée à la discordance entre le texte néerlandais et le texte français de l'article 10.

Le texte néerlandais est libellé comme suit :

« Wanneer de Commissaris van het Parlement oordeelt dat geldende wetten en verordeningen *leemten vertonen die tot onrechtvaardige toestanden of moeilijkheden in het bestuur leiden, enz.* »

Le texte français est libellé comme suit :

« Lorsque le Commissaire du Parlement estime que des lois ou des règlements en vigueur *présentent des lacunes de nature à créer dans l'administration des situations injustes ou des difficultés, etc.* »

Le texte français est donc plus restrictif que le texte néerlandais; ce dernier distingue deux cas : des lacunes qui créent des situations injustes *au sens large* et des difficultés dans l'administration.

Cette distinction n'est pas faite, à tort, dans le texte français.

En conséquence, la Commission a décidé de modifier ce dernier comme suit :

« Lorsque le Commissaire du Parlement estime que des lois ou des règlements en vigueur *présentent des lacunes de nature à créer des situations injustes, ou des difficultés dans l'exercice de l'administration, etc.* »

*
**

La Commission a adopté à l'unanimité les articles 1^{er} à 15.

Les articles 16 et 17 ont été adoptés par 20 voix et une abstention.

Un membre n'a pu se rallier à la technique législative appliquée dans ces articles, parce qu'elle revient, à son sens, à lier le législateur futur.

L'ensemble de la proposition de loi modifiée, telle qu'elle figure ci-après, a été adoptée à l'unanimité.

Le Rapporteur,
G. VAN LIDTH de JEUDE.

Le Président,
A. DE GRUYSE.

TEKST
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Artikel 1.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat benoemen, op de voordracht van hun Commissie voor de Justitie, een Commissaris van het Parlement.

De Commissaris van het Parlement wordt benoemd voor een termijn van vier jaar. Hij is herbenoembaar.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat kunnen hem, op voorstel van hun Commissie voor de Justitie, ontslaan.

Art. 2.

Alvorens zijn ambt te aanvaarden, legt de Commissaris van het Parlement in handen van de Voorzitters van de Kamer en van de Senaat, de volgende eed af: « Ik zweer dat ik al de plichten aan mijn ambt verbonden, nauwgezet en onpartijdig zal vervullen ».

Art. 3.

De Commissaris van het Parlement onderzoekt gevallen waarin, door de wijze waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad.

De onderzoeken van de Commissaris van het Parlement strekken zich niet uit tot de taakvervulling van de met rechtspraak belaste personen en colleges of van de leden van het Rekenhof.

Art. 4.

Iedere overheidspersoon of overheidscollege is ertoe gehouden aan de Commissaris van het Parlement alle inlichtingen te verstrekken en hun medewerking te verlenen voor het onderzoek van een bepaalde aangelegenheid.

De Commissaris van het Parlement kan mededeling vorderen van de bescheiden die hem kunnen dienstig zijn bij de uitoefening van zijn opdracht.

Hij kan alle plaatsen betreden waar een overheidstaak wordt vervuld en aldaar een onderzoek instellen; deze bepaling geldt niet ten opzichte van de personen en colleges vermeld in het tweede lid van artikel 3, van de notulen van de besprekingen op vergaderingen van Ministers en van besloten vergaderingen waar overheidscolleges beraadslagen.

Art. 5.

De Commissaris van het Parlement kan getuigen horen en de medewerking van deskundigen vorderen. De artikelen 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zijn dan van overeenkomstige toepassing.

Art. 6.

De Commissaris van het Parlement onderzoekt een bepaalde aangelegenheid op verzoek van de Commissie voor de Verzoekschriften of van elke andere parlementaire Commissie, hetzij ingevolge een bij hem ingebracht bezwaar, hetzij op eigen initiatief naar aanleiding van de openbaarheid die aan een bepaald geval gegeven is of van vaststellingen die hij tijdens zijn inspectiereizen heeft gedaan.

TEXTE
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article premier.

La Chambre des Représentants et le Sénat nomment un Commissaire du Parlement sur présentation de leurs Commissions de la Justice.

Le Commissaire du Parlement est nommé pour un terme de quatre ans. Il est rééligible.

La Chambre des Représentants et le Sénat peuvent le révoquer sur proposition de leurs Commissions de la Justice.

Art. 2.

Avant son entrée en fonctions, le Commissaire du Parlement prêter, entre les mains des Présidents de la Chambre et du Sénat, le serment suivant: « Je jure de remplir en toute conscience et impartialité les devoirs de ma charge ».

Art. 3.

Le Commissaire du Parlement examine les cas dans lesquels le crédit des autorités peut être ébranlé par la manière dont elles accomplissent leur tâche.

Les investigations du Commissaire du Parlement ne s'étendent pas à l'exercice des fonctions des personnes et des organes chargés de juridiction, ni des membres de la Cour des comptes.

Art. 4.

Toute personne et tout organe investis d'une autorité officielle sont tenus de fournir toutes informations au Commissaire du Parlement et de prêter à ce dernier leur concours en vue de l'examen d'une affaire déterminée.

Le Commissaire du Parlement peut exiger communication des documents qui peuvent lui être utiles dans l'accomplissement de sa mission.

Il peut pénétrer en tous lieux où s'exerce une activité officielle et y procéder à une enquête; cette disposition ne s'applique pas aux personnes et aux organes mentionnés au second alinéa de l'article 3, ni aux procès-verbaux des réunions ministérielles ou des séances à huis-clos où délibèrent des organes officiels.

Art. 5.

Le Commissaire du Parlement peut entendre des témoins et requérir le concours d'experts. Dans ce cas, les articles 7, 8, 9, 10, 11 et 12 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires sont applicables par analogie.

Art. 6.

Le Commissaire du Parlement mène son enquête sur une affaire déterminée, soit à la demande de la Commission des Pétitions ou de toute autre commission parlementaire, soit à la suite d'une plainte qui lui a été adressée, soit de sa propre initiative en raison de la publicité donnée à un cas déterminé ou de constatations qu'il a faites au cours de ses inspections.

Art. 7.

Ieder die in overheidsdienst of in dienst van het leger is, kan bij de Commissaris van het Parlement bezwaar inbrengen zonder daartoe vooraf toelating te hebben bekomen van zijn hiërarchische meerderen of oversten.

Tijdens zijn inspectiereizen in inrichtingen en plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd of waar legerdienst wordt volbracht, kan de Commissaris van het Parlement vorderen dat alle personen die aldaar vertoeven van zijn bezoek op de hoogte worden gebracht en dat hun ter kennis wordt gebracht dat zij, buiten de aanwezigheid van ieder ander persoon, met hem een gesprek kunnen voeren.

Art. 8.

Wanneer de Commissaris van het Parlement een bezwaar niet in behandeling neemt of wanneer het bezwaar hem ongegrond blijkt, geeft hij daarvan schriftelijk kennis aan de bezwaarindiener met opgave van de gronden waarop zijn besluit berust.

Art. 9.

Wanneer de Commissaris van het Parlement tot de bevinding komt dat een bepaalde aangelegenheid tot de bevoegdheid van de strafrechter behoort, geeft hij daarvan kennis aan de bevoegde procureur-generaal.

Komt hij tot de bevinding dat een bepaalde aangelegenheid aanleiding geeft tot de tuchtstraf, dan kan hij daarvan de disciplinaire overheid kennis geven.

Komt hij tot de bevinding dat de oplossing die aan een bepaalde aangelegenheid is gegeven, niet strookt met de eisen van een behoorlijk bestuur, dan doet hij een schriftelijke gemotiveerde aanbeveling om de vastgestelde tekortkoming te verhelpen.

Komt hij tot de bevinding dat een bestaande overheidspraktijk tegenstrijdigheden in zich houdt of moet verbeterd worden, dan pleegt hij overleg met de bevoegde autoriteiten en doet hij nadien een schriftelijke gemotiveerde aanbeveling.

Art. 10.

Wanneer de Commissaris van het Parlement oordeelt dat geldende wetten en verordeningen leemten vertonen die tot onrechtvaardige toestanden of moeilijkheden in het bestuur leiden, dan geeft hij aan de Voorzitters van de Kamers wat de wetten en aan de bevoegde autoriteiten, wat de verordeningen betreft, kennis van de verbeteringen die hij voorstelt. De kennisgeving vermeldt de gronden waarop het voorstel berust.

Art. 11.

Ieder jaar, de eerste dag van de gewone zitting van het Parlement, biedt de Commissaris van het Parlement aan de Voorzitters van de Kamers, zijn verslag aan betreffende zijn werkzaamheden van het verlopen jaar.

In dat verslag bespreekt hij zijn bevindingen en aanbevelingen waarvan kennisgeving in brede kring hem geraden voorkomt, alsmede de onduidelijkheden en leemten die in geldende wetten en verordeningen voorkomen.

Dat verslag wordt gedrukt en toegezonden aan de Koning en de Ministers, aan de leden van de Wetgevende Kamers, van het Hof van cassatie, van de Raad van State en van het Rekenhof. Het wordt algemeen verkrijgbaar gesteld.

Art. 7.

Tout agent d'un service public ainsi que tout militaire peut introduire une plainte auprès du Commissaire du Parlement sans en avoir obtenu l'autorisation préalable de ses supérieurs ou de ses chefs hiérarchiques.

Au cours de ses inspections dans les établissements et les lieux où des personnes sont privées de leur liberté ou accomplissent un service militaire, le Commissaire du Parlement peut exiger que toutes les personnes qui s'y trouvent soient informées de sa visite et qu'il soit porté à leur connaissance qu'elles peuvent s'entretenir avec lui en dehors de la présence de toute autre personne.

Art. 8.

Lorsque le Commissaire du Parlement n'instruit pas une plainte ou lorsqu'une plainte lui semble injustifiée, il en informe par écrit l'auteur en indiquant les motifs qui justifient sa décision.

Art. 9.

Lorsque le Commissaire du Parlement constate qu'une affaire déterminée relève de la compétence du juge pénal, il en informe le procureur général compétent.

Lorsqu'il constate qu'une affaire déterminée devrait donner lieu à l'application d'une peine disciplinaire, il lui appartiendra d'en informer l'autorité disciplinaire.

Lorsqu'il constate que la solution donnée à une affaire déterminée n'est pas conforme aux exigences d'une bonne administration, il fait, par écrit, une recommandation motivée en vue de remédier à la carence constatée.

Lorsqu'il constate qu'une pratique de l'autorité présente des contradictions ou demande à être améliorée, il se met en rapport avec les autorités compétentes et formule ensuite, par écrit, une recommandation motivée.

Art. 10.

Lorsque le Commissaire du Parlement estime que des lois ou des règlements en vigueur présentent des lacunes de nature à créer des situations injustes, ou des difficultés dans l'exercice de l'administration, il porte les améliorations qu'il propose à la connaissance des Présidents des Chambres en ce qui concerne les lois et à la connaissance des autorités compétentes en ce qui concerne les règlements. La notification mentionne les raisons sur lesquelles se fonde la proposition.

Art. 11.

Chaque année, le premier jour de la session ordinaire du Parlement, le Commissaire du Parlement présente aux Présidents des Chambres un rapport sur ses activités au cours de l'année écoulée.

Dans ce rapport, il commente les constatations qu'il a faites et les recommandations qu'il propose et qui lui semblent mériter une large diffusion, ainsi que les imprécisions et les lacunes qui existent dans les lois et les règlements en vigueur.

Ce rapport est imprimé et adressé au Roi et aux Ministres, aux membres des Chambres législatives, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Il peut être acquis par le public.

Art. 12.

De Voorzitters van de Kamers bepalen dag en uur waar op het verslag in de Commissies voor de Justitie wordt besproken en de Commissaris van het Parlement aldaar wordt gehoord.

De Commissies voor de Justitie oordelen of het verslag in openbare vergadering wordt besproken. Twintig leden van een Kamer kunnen eveneens de openbare bespreking vorderen.

Art. 13.

De Kamers benoemen, op de voordracht van hun Commissie voor de Justitie, twee Adjunct-Commissarissen van het Parlement.

Zij worden benoemd voor een termijn van vier jaar en zijn herbenoembaar.

De Kamers kunnen hen, op voorstel van de Commissies voor de Justitie, ontslaan.

Alvorens in dienst te treden leggen zij in handen van de Voorzitters van de Kamers, de volgende eed af: « Ik zweer dat ik al de plichten aan mijn ambt verbonden, nauwgezet en onpartijdig zal vervullen en de Commissaris van het Parlement in de uitoefening van zijn opdracht, met toewijding zal ter zijde staan ».

Art. 14.

De Adjunct-Commissarissen van het Parlement vervullen de opdrachten die hun door de Commissaris van het Parlement worden toegewezen.

De bepalingen van deze wet die gelden voor de Commissaris van het Parlement, zijn van overeenkomstige toepassing op de taak en de bevoegdheden van de Adjunct-Commissarissen van het Parlement.

Art. 15.

De Commissaris van het Parlement en de Adjunct-Commissarissen van het Parlement kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van één van de Wetgevende Kamers of van het Rekenhof. Zij kunnen geen functie uitoefenen in rechterlijke of bestuursorganen.

Art. 16.

De samenstelling van het administratief bureau dat de Commissaris van het Parlement ter zijde staat, wordt door de bureaus van de Kamers bepaald.

De Commissaris van het Parlement benoemt en ontslaat de personeelsleden van dat bureau.

Art. 17.

De wedden, verhogingen, vergoedingen en pensioenen toe te kennen aan de Commissaris van het Parlement, aan de Adjunct-commissarissen van het Parlement en aan de personeelsleden van het administratief bureau, alsmede de rechtspositie van deze laatsten, worden bij de wet geregeld.

Art. 12.

Les Présidents des Chambres fixent les jour et heure auxquels le rapport sera discuté au sein des Commissions de la Justice et auxquels le Commissaire du Parlement sera entendu par ces Commissions.

Les Commissions de la Justice décident si le rapport sera discuté en séance publique. La discussion publique du rapport peut également être requise par vingt membres d'une des Chambres.

Art. 13.

Les Chambres nomment deux Commissaires adjoints du Parlement sur présentation de leurs Commissions de la Justice.

Les Commissaires adjoints du Parlement sont nommés pour un terme de quatre ans. Ils sont rééligibles.

Les Chambres peuvent les relever de leurs fonctions sur proposition de leurs Commissions de la Justice.

Avant leur entrée en fonctions, ils prêteront, entre les mains des Présidents des Chambres, le serment suivant: « Je jure de remplir les devoirs de ma charge en toute conscience et impartialité, et d'assister avec dévouement le Commissaire du Parlement dans l'exercice de sa mission ».

Art. 14.

Les Commissaires adjoints du Parlement remplissent les tâches qui leur sont confiées par le Commissaire du Parlement.

Les dispositions de la présente loi qui ont trait au Commissaire du Parlement sont également applicables aux tâches et aux attributions des Commissaires adjoints du Parlement.

Art. 15.

Le Commissaire du Parlement et les Commissaires adjoints du Parlement ne peuvent être en même temps membres de l'une des Chambres législatives ou de la Cour des comptes. Ils ne peuvent exercer aucune fonction au sein de l'ordre judiciaire ou de l'administration.

Art. 16.

Les bureaux des Chambres fixent la composition du bureau administratif qui assiste le Commissaire du Parlement.

Le Commissaire du Parlement nomme et révoque les membres du personnel de ce bureau.

Art. 17.

La loi règle les traitements, augmentations, indemnités et pensions alloués au Commissaire du Parlement, aux Commissaires adjoints du Parlement et aux membres du personnel du bureau administratif, ainsi que le statut de ceux-ci.