ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.807/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.807/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 18 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux" (Doc. parl., Chambre, n° 50 0889/001 - 2000/2001), a donné le 6 décembre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 oktober 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 14 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen" (Parl. St. Kamer, nr. 50 0889/001 - 2000/2001), heeft op 6 december 2000 het volgende advies gegeven :

Observation générale

La proposition de loi s'inspire très largement de l'article 12, § 4, du décret du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne (1).

Elle vise à attribuer deux nouvelles compétences aux médiateurs fédéraux lorsqu'il leur apparaît, à l'occasion d'une réclamation dont ils ont été saisis, que l'application de dispositions législatives et réglementaires aboutit à une iniquité : d'une part, ils pourraient recommander à l'autorité administrative, mise en cause, toute solution permettant de régler en équité la situation du réclamant, d'autre part, ils pourraient suggérer les modifications opportunes qu'il y a lieu d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires.

La seconde compétence proposée ne pose pas de problème. Il convient, toutefois, de l'insérer dans l'article 14, alinéa 3, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

La portée de la première compétence proposée doit être précisée avant que sa validité puisse être appréciée. En effet, l'intervention en équité du médiateur peut viser deux sortes de recommandations (2).

---

(1) sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas été amené à donner un avis.

(2) Voir notamment M. VERDUSSEN, "Le médiateur parlementaire : données comparatives", in Le médiateur, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 28-35.

La première inviterait l'administration à développer, en vue de son action, une interprétation équitable des dispositions législatives et réglementaires. Telle n'est manifestement pas l'hypothèse visée par les auteurs de la proposition. L'actuel article 14 de la loi du 22 mars 1995 attribue, en effet, déjà une telle compétence aux médiateurs. Il serait, en outre, absurde de ne permettre à l'administration de développer une interprétation équitable des normes applicables qu'après l'intervention des médiateurs.

En réalité, il ressort tant du texte que de l'exposé des motifs que la proposition tend à permettre aux médiateurs de recommander d'écarter l'application d'une disposition légale ou réglementaire lorsque, à leurs yeux, son application aboutit à une iniquité. Cette proposition est inconstitutionnelle.

En vertu de son article 33, alinéa 2, tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. Selon l'article 108 :

> "Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.".

Or, sur la recommandation des médiateurs, l'administration serait amenée, fût-ce dans des cas tout à fait exceptionnels et de manière très limitée, à dispenser de l'exécution de la norme, ce qu'elle ne peut pas faire en vertu de l'article 108 de la Constitution. Il ne revient pas

au législateur de permettre au Roi de déroger à la Constitution.

La recommandation envisagée ne peut, dès lors, être admise.

Algemene opmerking

Het voorstel van wet is grotendeels geredigeerd naar het voorbeeld van artikel 12, § 4, van het decreet van 22 december 1994 tot instelling van een ombudsman van het Waalse Gewest (1).

Het beoogt twee nieuwe bevoegdheden te verlenen aan de federale ombudsmannen, wanneer het hun voorkomt dat, naar aanleiding van een bezwaar dat bij hen is ingediend, de toepassing van wets- en verordeningsbepalingen leidt tot onbillijke gevolgen : enerzijds zouden ze de betrokken administratieve overheid elke oplossing kunnen aanbevelen die de situatie van de reclamant kan regelen naar billijkheid, anderzijds zouden ze de gepaste wijzigingen kunnen voorstellen die in de wets- of verordeningsteksten dienen te worden aangebracht.

De tweede voorgestelde bevoegdheid doet geen problemen rijzen. Ze dient evenwel te worden ingevoegd in artikel 14, derde lid, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen.

De strekking van de eerste voorgestelde bevoegdheid moet worden verduidelijkt alvorens de rechtsgeldigheid ervan kan worden beoordeeld. Het optreden naar billijkheid van de ombudsman kan immers doelen op twee soorten van aanbevelingen (2).

---

(1) waarover de Raad van State niet om advies verzocht is.

(2) Zie meer bepaald M. VERDUSSEN, "Le médiateur parlementaire : données comparatives", in Le médiateur, Bruxelles, Bruylant, 1995, blz. 28-35.

In de eerste zou het bestuur verzocht worden, met het oog op zijn optreden, een billijke interpretatie van de wets- en verordeningsbepalingen te ontwikkelen. Dit is kennelijk niet het geval waarop de stellers van het voorstel doelen. Het huidige artikel 14 van de wet van 22 maart 1995 draagt immers reeds zo'n bevoegdheid op aan de ombudsmannen. Het zou bovendien ongerijmd zijn het bestuur een billijke interpretatie van de toepasselijke normen eerst te laten ontwikkelen, nadat de ombudsmannen zijn opgetreden.

In werkelijkheid blijkt zowel uit de tekst als uit de memorie van toelichting dat het voorstel ertoe strekt de ombudsmannen in de mogelijkheid te stellen voorbij te gaan aan de toepassing van een wets- of verordeningsbepaling wanneer die toepassing, naar hun mening, leidt tot onbillijkheid. Dit voorstel is ongrondwettig.

Krachtens artikel 33, tweede lid, van de Grondwet worden alle machten uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.

Artikel 108 ervan luidt als volgt :

> "De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.".

Op aanbeveling van de ombudsmannen zou het bestuur zich evenwel genoodzaakt zien, zij het dan in heel uitzonderlijke gevallen en op zeer beperkte wijze, vrijstelling van uitvoering van de rechtsregel te verlenen, wat het

krachtens artikel 108 van de Grondwet niet mag doen. Het komt de wetgever niet toe de Koning te machtigen om van de Grondwet af te wijken.

De voorgenomen aanbeveling kan bijgevolg niet worden aanvaard.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, premier président,
de Heren eerste voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. KIRKPATRICK, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS