

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

18 FEBRUARI 2003

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **WILLAME-BOONEN**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de dames Lizin, voorzitter; Leduc, de heren Lozie, Malmendier, de dames Thijs, Van Riet en de heer Wille.
2. Plaatsvervangers : de dames de T' Serclaes, Nyssens, Pehlivan en Willame-Boonen, rapporteur.

Zie :

Stukken van de Senaat :

2-1427 - 2002/2003 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Nr. 2 : Amendementen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

18 FÉVRIER 2003

Projet de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES PAR
PAR MME **WILLAME-BOONEN**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : Mmes Lizin, présidente; Leduc, MM. Lozie, Malmendier, Mmes Thijs, Van Riet et M. Wille.
2. Membres suppléants : Mmes de T' Serclaes, Nyssens, Pehlivan et Willame-Boonen, rapporteuse.

Voir :

Documents du Sénat :

2-1427 - 2002/2003 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

N° 2 : Amendements.

1. INLEIDING

Dit ontwerp van wet werd in de Kamer oorspronkelijk ingediend als wetsvoorstel door de heer Chastel c.s. op 12 september 2002 (stuk Kamer, nr. 50-2023/001).

Het wetsvoorstel strekt ertoe een duidelijk kader te scheppen voor de benoeming, de termijn, de wijze van aanwerving, de selectie en de hernieuwing van het mandaat van de federale ombudsmannen.

Het werd op 16 januari 2003 aangenomen door de Kamer en op 17 januari 2003 overgezonden naar de Senaat.

Het ontwerp werd door de Senaat geëvoceerd op 3 februari 2003 en door de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden onderzocht op 11 en 18 februari 2003.

2. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De heer Antoine Duquesne, minister van Binnenlandse Zaken, herinnert eraan dat volgens artikel 3, eerste lid, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, de ombudsmannen door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden benoemd voor een hernieuwbare periode van zes jaar.

Uitgaande van de vaststelling dat die bepaling het aantal hernieuwingen van dat mandaat niet uitdrukkelijk beperkt en dat ze bovendien vatbaar is voor verschillende interpretaties, hebben de indieners van het oorspronkelijke wetsvoorstel een formele regeling willen treffen voor de nadere regels en praktijken betreffende de benoeming, de termijn van het mandaat, de wijze van aanwerving, de selectie van de gegadigden en de hernieuwing van het mandaat van de federale ombudsmannen.

De nieuwe ontwerp-regeling kan als volgt worden samengevat:

— Het voorstel bevat een openbare oproep tot de kandidaten, om een objectieve selectieprocedure door de Kamer van volksvertegenwoordigers te garanderen (examens en hoorzittingen georganiseerd door een commissie van de Kamer). Na elk mandaat van zes jaar van de ombudsmannen wordt een openbare oproep gedaan.

— De optie voor een eenmalige verlenging van het mandaat. Het mandaat van ombudsman kan bijgevolg worden uitgeoefend gedurende een maximumperiode van twaalf jaar in twee al dan niet opeenvolgende twee mandaten van zes jaar.

— Het voorstel voorziet in een uittredingsvergoeding, naar rata van één maand per jaar uitgeoefend mandaat, wanneer aan het mandaat een einde komt.

1. INTRODUCTION

Le présent projet de loi était initialement une proposition de loi que M. Chastel et consorts ont déposée à la Chambre le 12 septembre 2002 (doc. Chambre, n° 50-2023/001).

Il vise à établir un cadre formel pour la nomination, la durée, le mode de recrutement, la sélection et le renouvellement du mandat des médiateurs fédéraux.

La proposition initiale a été adoptée à la Chambre le 16 janvier 2003 et elle a été transmise au Sénat le 17 janvier 2003.

Elle a été évoquée par le Sénat le 3 février 2003 et examinée par la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives les 11 et 18 février 2003.

2. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le ministre de l'Intérieur, M. Antoine Duquesne, rappelle qu'aux termes de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mars 1995 sur les médiateurs fédéraux, les médiateurs sont nommés par la Chambre des représentants pour une période renouvelable de six ans.

Partant du constat que cette disposition ne limite pas explicitement le nombre de renouvellements du mandat de médiateur et qu'elle peut en outre s'interpréter de différentes manières, les auteurs de la proposition de loi initiale ont entendu établir un cadre formel pour la détermination des modalités relatives à la nomination des médiateurs fédéraux, à la durée de leur mandat, au mode de leur recrutement, à la sélection des candidats au poste de médiateur et au renouvellement de leur mandat.

Le nouveau régime proposé peut être résumé comme suit:

— La proposition prévoit un appel public aux candidats afin de garantir une procédure de sélection objective par la Chambre des représentants (examens et auditions organisés par une commission constituée au sein de celle-ci). Il sera procédé à cet appel public au terme de chaque mandat de six ans des médiateurs.

— Elle limite la possibilité de renouvellement du mandat à un seul renouvellement. Le mandat de médiateur pourra donc être exercé pendant une période maximale de douze ans, que les deux mandats de six ans soient successifs ou non.

— Elle prévoit, lorsque le mandat prend fin, le versement d'une indemnité de départ à raison d'un mois par année d'exercice du mandat.

— De ombudsman aan wiens mandaat een einde komt, blijft na afloop van die termijn zijn functie uitoefenen tot zijn opvolger is benoemd of tot zijn eigen mandaat hernieuwd is. Zo krijgt de Kamer de tijd om de nieuwe selectieprocedure te organiseren.

De wetgeving betreffende de federale ombudsman vormt in zekere zin een exclusieve bevoegdheid van het Parlement en meer bepaald van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die hem benoemt.

3. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Willame-Boonen steunt het wetsontwerp, dat het resultaat is van een akkoord tussen de politieke partijen, maar betreurt dat het oorspronkelijke voorstel door de Kamer van volksvertegenwoordigers geamendeerd werd. Volgens haar is dat amendement strijdig met het akkoord tussen meerderheid en oppositie en doemt een risico van politisering op. Er is in het dossier ook een nieuw gegeven: het Vlaams Parlement heeft een decreet aangenomen betreffende de ombudsmannen en de kinderrechtcommissaris, dat de tekst die oorspronkelijk bij de Kamer werd ingediend, in grote trekken overneemt.

De heer Lozie wijst erop dat er niet alleen door de Vlaamse Raad een decreet is aangenomen. Ook het Waalse Gewest past de initieel in de Kamer voorgestelde regeling toe. Hij meent dat het niet slecht zou zijn dat voor een dergelijke materie op alle niveaus eenzelfde regeling wordt toegepast.

De onafhankelijkheid van de ombudsman is van groot belang voor een behoorlijke invulling van het mandaat omdat hij het vertrouwen moet genieten van de bevolking. Zijn statuut moet derhalve een grote onafhankelijkheid waarborgen ten aanzien van de instelling waarvoor hij werkt. Wanneer de ombudsman zich na een eerste mandaat opnieuw aan een openbare selectieprocedure onderwerpt, en dus geen enkele bescherming geniet, zal dit zijn onafhankelijk optreden schaden.

Uiteraard betekent dit niet dat de invulling van het mandaat niet moet geëvalueerd worden. Daartoe volstaat echter de interne evaluatie zoals die voorzien was in de tekst van het oorspronkelijk voorstel. Hij is het dan ook eens met het voorstel van mevrouw Willame-Boonen om de tekst in zijn oorspronkelijke lezing te herstellen.

Mevrouw Van Riet is het eens met de opmerkingen van de vorige sprekers. Het lijkt haar nogal omslachtig om de ombudsman opnieuw alle examens af te laten leggen als hij naar behoren functioneert. Daarom lijkt een evaluatie van de invulling van het mandaat door de ombudsman een efficiëntere manier van werken als het Parlement tevreden is over diens werk.

— Le médiateur dont le mandat prend fin continue à exercer sa fonction après l'expiration de celui-ci jusqu'à la nomination de son successeur ou jusqu'au renouvellement de son propre mandat. La Chambre disposera ainsi du temps nécessaire pour organiser la nouvelle procédure de sélection.

La législation relative aux médiateurs fédéraux relève en quelque sorte du domaine réservé du Parlement et plus particulièrement, de la Chambre des représentants qui procède à leur nomination.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Willame-Boonen soutient le projet de loi qui est le fruit d'un accord entre les partis politiques mais regrette que la proposition initiale ait été amendée à la Chambre des représentants. Elle estime que cet amendement va à l'encontre de l'accord entre la majorité et l'opposition et qu'il porte un risque de politisation. Dans ce dossier il y a également un nouvel élément: le *Vlaamse Raad* a adopté un décret concernant les médiateurs et le commissaire aux droits de l'enfant qui reprend *grosso modo* le texte initialement proposé à la Chambre.

M. Lozie souligne que le *Vlaamse Raad* n'est pas le seul à avoir voté un décret. La Région wallonne applique, elle aussi, le régime initialement proposé à la Chambre. Il estime que, pour une matière de cette importance, il serait bon que tous les niveaux de pouvoirs appliquent le même régime.

Il est très important d'assurer l'indépendance du médiateur, si l'on veut qu'il puisse exercer correctement son mandat, parce qu'il faut qu'il bénéficie de la confiance de la population. Son statut doit donc lui garantir une grande indépendance par rapport à l'institution pour laquelle il travaille. En exigeant du médiateur qu'il se soumette à nouveau à une procédure de sélection publique, à l'issue d'un premier mandat, sans prévoir aucune mesure de protection en sa faveur, on nuira à son indépendance.

Cela ne signifie bien sûr pas pour autant que l'exercice du mandat ne doit faire l'objet d'une évaluation, mais l'évaluation interne, telle qu'elle était prévue par la proposition initiale, suffirait. L'intervenant souscrit par conséquent à la proposition de Mme Willame-Boonen visant à rétablir le texte dans sa rédaction initiale.

Mme Van Riet souscrit aux observations des intervenants précédents. Elle trouve que l'on compliquerait inutilement les choses en obligeant un médiateur qui effectue correctement son travail à présenter à nouveau tous les examens. Il semble qu'il serait plus efficace, si le Parlement est satisfait de son travail, d'évaluer la manière dont il exerce son mandat.

Zij stelt echter voor om niet de oorspronkelijke tekst te hernemen maar veeleer te opteren voor de formulering zoals die door de Vlaamse Raad is goedgekeurd. In het decreet van de Vlaamse Raad wordt immers niet gestipuleerd dat er een evaluatie kan gebeuren maar dat die moet gebeuren negentig dagen vóór het verstrijken van het eerste mandaat. Bij een gunstige evaluatie kan het mandaat worden verlengd. Valt de evaluatie ongunstig uit dan volgt er een openbare oproep tot kandidaatstelling. Als het Parlement nalaat te evalueren dan wordt verondersteld dat de evaluatie gunstig is.

Zij meent dat de door de Vlaamse Raad aangenomen tekst duidelijker is en meer waarborgen biedt inzake de evaluatie.

De heer Moureaux verwondert er zich over dat men een regeling die de Kamer open en democratischer had gemaakt, nu opnieuw gesloten wil maken. De voorstellen van de vorige sprekers waarborgen bijna dat de ombudsmannen hun mandaat gedurende twaalf jaar uitoefenen. Spreker zegt zijn steun aan het ontwerp toe zoals het door de Kamer is aangenomen.

Mevrouw Nagy meent dat de oorspronkelijke tekst coherenter was omdat men de ombudsmannen kon evalueren zonder de Kamer een omslachtige procedure op te leggen met een openbare oproep tot de gegadigden indien ze tevreden is over het functioneren van de mandataris. In het Waals Gewest werkt de regeling zoals ze in de oorspronkelijke tekst staat. Vlaanderen heeft dezelfde regeling ingevoerd.

Mevrouw Willame-Boonen herinnert eraan dat de Kamercommissie voor de verzoekschriften zich voor de oorspronkelijke tekst heeft uitgesproken.

Minister Duquesne sluit zich aan bij het standpunt van senator Moureaux. De onafhankelijkheid van de ombudsmannen wordt door het Parlement gewaarborgd. Om die te kunnen waarborgen, moet men de onafhankelijkheid van het Parlement waarborgen. De voorstellen die men nu doet, waarborgen alleen de verkregen rechten. Het probleem is dat, als men de dossiers niet opent, men moeilijk een samenwerking die enkele jaren heeft geduurd, kan aanvechten. Hij noemt het een voorbeeld van « ons kent ons ».

Het oorspronkelijke voorstel bevatte een evaluatieprocedure. De Kamer heeft het zo gewild dat zelfs op het einde van het eerste mandaat van de ombudsmannen een openbare oproep tot de gegadigden en een nieuwe selectieprocedure plaatsvindt. Die procedure geeft het Parlement de mogelijkheid zich uit te spreken en de onafhankelijkheid van de ombudsman te waarborgen. Indien de bemiddelaar zijn mandaat naar behoren heeft uitgeoefend en er geen betere kandidaten zijn, wordt hij voor een nieuw mandaat benoemd.

Mevrouw Willame-Boonen meent dat de minister een ideale toestand heeft beschreven. Het is duidelijk

Elle propose, plutôt que de rétablir le texte initial, d'opter pour le texte adopté par la *Vlaamse Raad*. En effet, le décret du Conseil flamand dispose non pas qu'une évaluation peut avoir lieu, mais bien qu'une évaluation doit avoir lieu nonante jours avant l'expiration du premier mandat. Si l'évaluation est favorable, le mandat peut être prolongé. Si elle est défavorable, un appel public aux candidatures suit. Si le Parlement ne fait rien, l'évaluation est censée être favorable.

L'intervenante estime que le texte adopté par le Conseil flamand est plus clair et offre plus de garantie en matière d'évaluation.

M. Moureaux s'étonne du fait que l'on veut refermer un système que la Chambre avait ouvert et rendu plus démocratique. Les propositions des orateurs précédents garantissent presque que les médiateurs exercent leur mandat pendant douze ans. Il soutiendra le projet tel qu'il est adopté par la Chambre.

Mme Nagy estime que le texte initial était plus cohérent parce qu'il permettait d'évaluer les médiateurs sans imposer une lourde procédure par un appel public aux candidats si la Chambre est satisfaite du fonctionnement du mandataire. En Région wallonne le système fonctionne selon le système prévu par le texte initial. En Flandre on a adopté le même système.

Mme Willame-Boonen rappelle que la Commission des Pétitions de la Chambre s'est prononcée en faveur du texte initial.

Le ministre Duquesne se rallie au point de vu exprimé par le sénateur Moureaux. L'indépendance des médiateurs est garantie par le Parlement. Pour pouvoir garantir cette indépendance, il faut garantir l'indépendance du Parlement. Les propositions faites ne garantissent que les droits acquis. La difficulté est que, si l'on n'ouvre pas les dossiers, on peut difficilement mettre en cause une collaboration qui a duré quelques années. Il qualifie cela de « *lobbying* du compagnonnage ».

Dans la proposition initiale, il y avait une procédure d'évaluation. La Chambre a voulu que, même aux termes du premier mandat des médiateurs, il soit procédé à un appel public aux candidats et une nouvelle procédure de sélection. Cette procédure permet au Parlement de se prononcer et de garantir l'indépendance du médiateur. Si le médiateur a bien exercé son mandat et qu'il n'y a pas de candidats de meilleure qualité, il sera nommé pour un nouveau mandat.

Mme Willame-Boonen estime que le ministre a décrit une situation « idéaliste ». Il est clair qu'une

dat een nieuwe meerderheid geneigd zal zijn een nieuwe ombudsman aan te wijzen. Dat staat dus haaks op de onafhankelijkheid die men als argument gebruikt om voorliggende tekst te doen aannemen.

4. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Artikel 2

Amendement nr. 1

Op dit artikel wordt door de dames Nagy en Willame-Boonen een amendement ingediend (amendement nr. 1, stuk Senaat nr. 2-1427/2) dat ertoe strekt dit artikel in zijn oorspronkelijke lezing te herstellen.

Amendement nr. 3

Op dit amendement wordt door mevrouw Van Riet c.s. een subamendement ingediend dat ertoe strekt de formulering over te nemen die door de Vlaamse Raad is aangenomen (amendement nr. 3, stuk Senaat nr. 2-1427/2).

Amendement nr. 2

Mevrouw Thijs dient een amendement in dat ertoe strekt de voorliggende tekst op een aantal punten te verbeteren (amendement nr. 2, stuk Senaat, nr. 2-1427/2).

Amendement nr. 3, subamendement op amendement nr. 1, wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde amendement nr. 1 wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Door deze stemming vervalt het A. van amendement nr. 2. Het B. wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt eenparig aangenomen door de aanwezige leden.

Artikelen 3 en 4

Deze artikelen worden telkens eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Het geamendeerde ontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

nouvelle majorité sera tentée de désigner un nouveau médiateur. Cela est donc exactement l'inverse de l'indépendance que l'on invoque pour faire adopter le texte à l'examen.

4. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Article 2

Amendement n° 1

Mmes Nagy et Willame-Boonen déposent un amendement à cet article (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 2-1472/2), qui vise à en rétablir le texte.

Amendement n° 3

Mme Van Riet et consorts déposent un sous-amendement à cet amendement (amendement n° 3, doc. Sénat, n° 2-1427/2), qui tend à reproduire le texte adopté par le Conseil flamand.

Amendement n° 2

Mme Thijs dépose un amendement qui vise à corriger une série de points dans le texte en discussion (amendement n° 2, doc. Sénat, n° 2-1427/2).

L'amendement n° 3, sous-amendement à l'amendement n° 1, est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'amendement n° 1 ainsi amendé est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

À la suite de ce vote, le point A de l'amendement n° 2 devient sans objet. Le point B est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté à l'unanimité des membres présents.

Articles 3 et 4

Ces articles sont adoptés chacun à l'unanimité des 9 membres présents.

L'ensemble du projet amendé a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

De commissie beslist om een aantal technische verbeteringen aan te brengen in de tekst van het ontwerp (stuk Senaat, nr. 2-1427/4).

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Magdeleine WILLAME-BOONEN.

De voorzitter,

Anne-Marie LIZIN.

La commission décide d'apporter un certain nombre de corrections techniques au texte du projet (doc. Sénat, n° 2-1427/4).

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,

Magdeleine WILLAME-BOONEN.

La présidente,

Anne-Marie LIZIN.