

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2001-2002

29 NOVEMBER 2001

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 28 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad »
van 5 mei 1999)*

VOORSTEL VAN DE HEREN DALLEMAGNE EN THISSEN

TOELICHTING

Het petitierecht is lange tijd beschouwd als een obsoleet uitdrukkingmiddel in handen van de burgers(1). Het gebruik ervan neemt almaar af omdat er steeds meer kanalen zijn waarlangs de burger zijn ontevredenheid kan uiten, bijvoorbeeld de pers of instellingen als de Raad van State. Deze evolutie wordt ten onrechte als onvermijdelijk beschouwd. Verscheidende factoren hebben bijgedragen tot de devaluatie van dit belangrijke recht: zo is er bijvoorbeeld de weinig geloofwaardige manier waarop verzoekschriften worden behandeld door de Parlementaire Commissie voor de verzoekschriften van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Dit recht biedt nochtans vele voordelen, waarvan het allerbelangrijkste is dat het de meest bescheiden burger de mogelijkheid biedt zijn stem te verheffen en zijn grieven te uiten bij de gezagdragers en bij de vertegenwoordigers van de Natie(2).

(1) Vandernacht P., «L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993», *RBDC*, 1994, blz. 402.

(2) Thonissen J.J., «*La Constitution belge annotée*», Brussel, Bruylant, 1879, blz. 99.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

29 NOVEMBRE 2001

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 28 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge »
du 5 mai 1999)*

PROPOSITION DE MM. DALLEMAGNE ET THISSEN

DÉVELOPPEMENTS

Le droit de pétition a été longtemps considéré «comme un moyen d'expression obsolète entre les mains du citoyen»(1). Son déclin, dû à la multiplication des institutions permettant aux citoyens de manifester leur mécontentement, telles la presse ou les instances administratives comme le Conseil d'État, est apparu, à tort, comme inévitable. Différents facteurs ont contribué à dévaloriser ce droit essentiel: notons par exemple le manque de crédibilité attaché au traitement des pétitions par la commission parlementaire des pétitions de la Chambre des représentants.

Le droit de pétition a pourtant des nombreuses vertus dont l'essentielle est certainement de «permettre au plus humble des citoyens d'élever la voix et de faire connaître ses griefs aux dépositaires du pouvoir et aux représentants de la Nation»(2).

(1) Vandernacht P., «L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993», *RBDC*, 1994, p. 402.

(2) Thonissen J.J., *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant, 1879, p. 99.

Deze voordelen worden opnieuw actueel in een maatschappij die schudt op haar grondvesten nu de burger steeds minder vertrouwen heeft in de instellingen. De Commissie voor politieke vernieuwing van Kamer en Senaat heeft verscheidene manieren onderzocht om de burger te verzoenen met het overheidsapparaat, bijvoorbeeld het referendum, de volksraadpleging en een uitbreiding van het petitierecht.

Momenteel lijkt de politieke wereld steeds dringender behoefte te hebben aan een geactualiseerd petitiericht.

Dit voorstel heeft tot doel het petitierecht nieuw leven in te blazen via een wijziging van artikel 28 van de Grondwet betreffende het petitierecht, dat in de verklaring van 5 mei 1999 voor herziening vatbaar is verklaard.

Artikel 28 van de Grondwet luidt: «Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen.»

Artikel 28 sluit dus alle verzoekschriften in gemeenschappelijke naam uit, behalve wanneer ze uitgaan van de gestelde overheden.

In de huidige context is deze uitsluiting wellicht niet houdbaar. In hun studie over het petitierecht zeggen de professoren Yves Lejeune en Johan Vande Lanotte dat dit voorschrift niet langer wordt nageleefd. Zelfs uitgaande van rechtspersonen worden deze verzoeken steeds beter getolereerd. Momenteel wordt er zelfs geen enkel voorbehoud meer over gemaakt⁽¹⁾. In diezelfde zin zegt professor Rusen Ergec dat de overheid zelden of nooit een verzoekschrift weigert dat uitgaat van deze groeperingen⁽²⁾.

In de loop der jaren is het gebruikelijk geworden dat verzoekschriften van groeperingen die niet tot de gestelde overheden behoren, gewoon aanvaard worden. Het lijkt dan ook logisch dat deze manier om het petitierecht te gebruiken «officieel» wordt ingeschreven in de Grondwet.

Het kan echter geen onvoorwaardelijk recht zijn. Vermeden moet worden dat organisaties als vakbonden en ziekenfondsen met een aanzienlijk aantal leden zogenaamd met de steun van hun leden een verzoekschrift in gemeenschappelijke naam kunnen indienen zonder dat zij vooraf ieder lid afzonderlijk geraadpleegd hebben. De wetgever moet een evenwicht vinden tussen de representativiteit van deze

Ces vertus retrouvent une actualité particulière dans une société assurément ébranlée par une crise de citoyenneté se traduisant par un manque de confiance de plus en plus marqué dans les institutions. Ainsi, différents mécanismes ont été étudiés par la Commission du renouveau politique — Chambre et Sénat — afin de réconcilier le citoyen avec l'appareil étatique. Parmi ceux-ci, citons le référendum, la consultation populaire et un élargissement du droit de pétition.

Pourtant, il semble qu'à l'heure actuelle, la nécessaire réactualisation du droit de pétition s'impose de plus en plus au monde politique.

Insuffler un contenu nouveau au droit de pétition, tel est l'objectif de cette proposition de révision tendant à modifier l'article 28 de la Constitution relatif au droit de pétition — ouvert à révision depuis la déclaration du 5 mai 1999.

L'article 28 de la Constitution est clair: «Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.»

L'article 28 exclut toutes pétitions en nom collectif, à l'exception des pétitions émanant d'autorités constituées.

Cependant, la pratique tend à nous prouver que cette exclusion ne se justifie certainement plus à l'heure actuelle. Dans leur étude sur le droit de pétition, les professeurs Yves Lejeune et Johan Vande Lanotte nous éclairent sur cette évolution: «Cette prescription n'est plus respectée. Ces pétitions furent peu à peu tolérées alors qu'elles émanaient de personnes morales à telle enseigne qu'aujourd'hui, plus aucune réserve n'est faite à cet égard.»⁽¹⁾ Dans le même sens, le professeur Rusen Ergec nous enseigne que «les autorités refusent rarement les pétitions émanant de ces groupements»⁽²⁾.

Force est de constater que cette pratique tendant à accepter les pétitions de groupements non constitués s'est généralisée au fil des années. Il semble dès lors de bon aloi de retranscrire cet usage de manière «officielle» dans le prescrit constitutionnel.

Cependant, ce droit ne peut être inconditionnel. Il convient d'éviter que des organisations comme les syndicats ou les mutuelles qui rassemblent un nombre considérable de membres puissent, sans avoir consulté préalablement chacun de leurs membres, se prévaloir de leur appui à une pétition qu'ils déposeraient en leur nom collectif. Il incombe au législateur de veiller à trouver un équilibre entre la représenta-

(1) Lejeune Y. en Vande Lanotte J., «Actualité au droit de pétition», in «*Les cahiers constitutionnels*», avril 1985, blz. 28.

(2) Ergec R., «*Introduction au droit public. Tome II. Les droits et libertés*», Brussel, Story-Scientia, 1998, blz. 54.

(1) Lejeune Y. et Vande Lanotte J., «Actualité au droit de pétition», in *Les cahiers constitutionnels*, avril 1985, p. 28.

(2) Ergec R., *Introduction au droit public. Tome II. Les droits et libertés*, Bruxelles, Story-Scientia, 1998, p. 54.

groeperingen en het recht van hun leden om een verzoekschrift waar zij niet achter staan, niet te onderschrijven.

Het voorstel tot herziening van artikel 28 van de Grondwet betreffende het petitierecht bevat ook een derde paragraaf, die handelt over de federale bemiddeling.

Petitierecht en bemiddeling hangen nauw samen.

Ingevolge de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen bepaalt artikel 95*bis* van het Reglement van de Kamer dat verzoekschriften in een aantal gevallen voor klachtenbehandeling worden verwezen naar het College van de federale ombudsmannen.

Het is dus raadzaam het College van de federale ombudsmannen op te nemen in hetzelfde artikel als het petitierecht.

Sommigen zullen misschien tegenwerpen dat het College van de federale ombudsmannen moet worden opgenomen in artikel 57 van de Grondwet, dat ook over verzoekschriften handelt. Dit artikel maakt echter deel uit van titel III, hoofdstuk I over de federale Kamers. In zijn advies van 8 december 1993(1) stelt de Raad van State dat het College van de federale ombudsmannen « een quasi-parlementaire overheid [vormt] die activiteiten uitoefent die aansluiten bij die van de Kamer van volksvertegenwoordigers ». Het lijkt duidelijk dat het College van de federale ombudsmannen zijn onafhankelijkheid en objectiviteit bij de behandeling van de dagelijks binnenlopende klachten zou verliezen wanneer het verbonden wordt met de Kamer.

Wanneer in artikel 28 van de Grondwet het College van de federale ombudsmannen een grondwettelijke grondslag krijgt, garandeert dat het voortbestaan van dit democratisch orgaan en volstaat voortaan een gewone wet niet meer om het College zijn bevoegdheden te ontnemen. De aanbevelingen van het College aan de overheden waarover de federale ombudsmannen een klacht hebben ontvangen, zullen efficiënter en overtuigender zijn dan momenteel het geval is.

Ook andere mechanismen die de controle op de uitvoerende macht waarborgen, zijn erkend in de Grondwet(2).

(1) Stuk Kamer, nr. 1436/1, 1993-1994.

(2) Bijvoorbeeld de parlementaire onderzoekscommissies worden geregeld in artikel 56 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor het Rekenhof (artikel 180 van de Grondwet) en de Hoge Raad voor de Justitie (artikel 151 van de Grondwet).

tivité de ces groupements et les droits de leurs membres de ne pas souscrire à une pétition à laquelle ils n'adhèrent pas.

La proposition de révision de l'article 28 de la Constitution relatif au droit de pétition prévoit également un troisième paragraphe qui a trait à la médiation fédérale.

Pétition et médiation sont intimement liés.

En effet, l'article 95*bis* du Règlement de la Chambre prévoit, dans un certain nombre de cas, un renvoi de pétition devant le Collège des médiateurs fédéraux afin de traiter les réclamations, en application de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

Il est donc indiqué dans le cas présent que le Collège des médiateurs fédéraux soit traité dans le même article que celui relatif à la pétition.

Certains opposeront peut-être qu'il faut lier le Collège des médiateurs fédéraux à l'article 57 de la Constitution qui traite également des pétitions: notons que ledit article est compris dans le titre III de la Constitution au sein du chapitre I^{er}, relatif aux Chambres fédérales et qu'un avis du Conseil d'État daté du 8 décembre 1993(1) considère que le Collège des médiateurs fédéraux est « une autorité quasi parlementaire qui exerce des activités collatérales à celles de la Chambre des représentants ». Il semble clair que rattacher le Collège des médiateurs fédéraux à la Chambre des représentants limiterait son indépendance et son objectivité dans le traitement des plaintes dont il est saisi quotidiennement.

Procurer une assise constitutionnelle au Collège des médiateurs fédéraux, par le biais de l'article 28 de la Constitution, assurerait la pérennité de cet organisme démocratique et empêcherait qu'à l'avenir, une loi ordinaire ne lui ôte des compétences. De même, si ce collège est « constitutionnalisé », ses recommandations aux administrations mises en cause suite aux plaintes introduites auprès de la médiation fédérale, auront un degré d'efficacité et de persuasion autre que celui dont elles disposent à l'heure actuelle.

De plus, remarquons que d'autres mécanismes garantissant l'existence d'un contrôle sur l'exécutif(2) bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle.

(1) *Doc. parl.*, n° 1436/1, 1993-1994.

(2) Pour exemple, les enquêtes parlementaires sont réglées à l'article 56 de la Constitution. Il en va de même pour la Cour des comptes (article 180 de la Constitution) et pour le Conseil supérieur de la Justice (article 151 de la Constitution).

Vanuit het oogpunt van het vergelijkend recht kan ten slotte nog worden aangehaald dat in acht van de vijftien lidstaten van de Europese Unie een ombudsman een volwaardig grondwettelijk statuut geniet.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 28 van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

«Art. 28. — § 1. Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen.

§ 2. De gestelde overheden, de particuliere verenigingen en belangengroepen kunnen in gemeenschappelijke naam bij de openbare overheden verzoekschriften indienen in de gevallen en volgens de voorwaarden bepaald in de wet.

§ 3. Er is voor heel België een College van de federale ombudsmannen, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden vastgesteld.

Eenieder heeft het recht zich tot het College van de federale ombudsmannen te wenden met een klacht of een verzoek met betrekking tot de werking en de handelingen van de federale administratieve overheden. Het College van de federale ombudsmannen spant zich in om de standpunten van de eiser en van de betrokken diensten te verzoenen. In voorkomend geval doet het hun alle aanbevelingen die het nuttig acht.

Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers verricht het College onderzoek naar de werking van de federale administratieve diensten die het aanwijst. Het formuleert aanbevelingen en brengt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uit over de werking en de handelingen van de federale administratieve overheden.

Het College van de federale ombudsmannen is binnen de perken van zijn bevoegdheden onafhankelijk en krijgt van geen enkele overheid instructies.»

22 oktober 2001.

Notons enfin d'un point de vue de droit comparé, que dans huit des quinze États membres de l'Union européenne, l'ombudsman jouit d'un statut constitutionnel à part entière.

Georges DALLEMAGNE.
René THISSEN.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 28 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 28. — § 1. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

§ 2. Les autorités constituées, les associations privées et groupements d'intérêt peuvent adresser aux autorités publiques des pétitions en nom collectif dans les cas et selon les modalités déterminés par la loi.

§ 3. Il y a, pour toute la Belgique, un Collège des médiateurs fédéraux, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont définis par la loi.

Chacun a le droit de saisir le Collège des médiateurs fédéraux d'une réclamation ou d'une demande relative au fonctionnement et aux actes des autorités administratives fédérales. Le Collège des médiateurs fédéraux s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés. Le cas échéant, il adresse à ceux-ci toute recommandation qu'il estime utile.

À la demande de la Chambre des représentants, il mène toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs qu'elle désigne. Il formule des recommandations et fait rapport sur le fonctionnement des autorités administratives auprès de la Chambre des représentants.

Dans la limite de ses attributions, le Collège des médiateurs fédéraux est indépendant et ne reçoit aucune instruction d'aucune autorité.»

22 octobre 2001.

Georges DALLEMAGNE.
René THISSEN.