

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

20 OCTOBRE 2010

Proposition de loi modifiant l'article 13 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin de pouvoir poursuivre l'examen d'une plainte auprès du médiateur fédéral en cas d'exercice d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé

(Déposée par Mme Christine Defraigne et M. Alain Courtois)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 1^{er} octobre 2008 (doc. Sénat, n° 4-932/1 - 2007/2008).

La loi du 22 mars 1995 a institué dans notre pays la profession de « médiateur fédéral ». Il s'agit d'un organe indépendant de médiation entre l'administration et les citoyens. Il est constitué d'un médiateur francophone et d'un médiateur néerlandophone.

Le médiateur fédéral a pour mission d'intervenir lorsque le citoyen rencontre des problèmes avec l'administration fédérale. Le but poursuivi est de rétablir entre le citoyen et l'administration un climat de confiance mis à mal par diverses affaires qui ont affecté la Belgique ces dernières années. Restaurer ce climat de confiance passe par une administration efficace mais aussi plus transparente, plus proche et davantage à l'écoute du citoyen.

Le médiateur fédéral essaie entre autres choses de concilier les points de vue des deux parties. Il peut arriver qu'une décision de l'administration soit illégale ou qu'elle constitue un abus de pouvoir, ou encore

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

20 OKTOBER 2010

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 13 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen, teneinde het onderzoek van een klacht bij de federale ombudsman te kunnen voortzetten wanneer een beroep bij de rechtbank of een georganiseerd administratief beroep is ingesteld

(Ingediend door mevrouw Christine Defraigne en de heer Alain Courtois)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 1 oktober 2008 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 4-932/1 - 2007/2008).

De wet van 22 maart 1995 heeft in ons land een « federale ombudsman » ingesteld. Het betreft een onafhankelijk orgaan voor bemiddeling tussen bestuur en burgers. Er is een Franstalige en een Nederlandstalige ombudsman.

De federale ombudsman moet ingrijpen als een burger problemen ondervindt met de federale administratieve overheden. De bedoeling is tussen de burger en de overheid opnieuw een vertrouwensband te creëren die door de verschillende schandalen die België de afgelopen jaren gekend heeft, was verloren gegaan. Die vertrouwensband opnieuw opbouwen, vergt een efficiëntere, maar ook een transparantere overheid die dichter bij de burger staat en luistert naar de burger.

De federale ombudsman tracht onder andere de standpunten van beide partijen met elkaar te verzoenen. Een beslissing van een overheid kan onwettelijk zijn, machtsmisbruik inhouden of rechtsonzekerheid

qu'elle crée une insécurité juridique : dans ces cas, le médiateur invite l'administration à modifier sa décision.

Avant de saisir le médiateur fédéral, il faut s'être adressé à l'administration contre laquelle on envisage d'introduire une réclamation. L'objectif est d'éviter de systématiser le recours au médiateur en cas de problème.

Il y a maintenant plus de dix ans que l'institution a été mise sur pied. On dispose donc du recul nécessaire pour analyser son travail. On peut constater que le recours au médiateur est un moyen efficace de résolution des conflits. Le rapport du médiateur fédéral de 2007 relève que, sur 1 716 plaintes prises en compte en 2006, 1 364 ont été clôturées avec succès, soit 79,5 % des plaintes traitées (1).

À la lecture de ces chiffres, on peut raisonnablement conclure que cette institution donne satisfaction.

Cependant, actuellement, le dépôt d'une requête en annulation devant le Conseil d'État exclut la saisine du médiateur fédéral. Or, rien ne démontre que son intervention gênerait le travail des juridictions administratives ou juridictionnelles.

Ne serait-il pas judicieux de modifier l'article 13, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 22 mars 1995 ? Cet article prévoit que :

«L'examen d'une réclamation est suspendu lorsque les faits font l'objet d'un recours juridictionnel ou d'un recours administratif organisé. L'autorité administrative avertit les médiateurs du recours introduit.

Dans ce cas, les médiateurs informent le réclamant sans délai de la suspension de l'examen de sa réclamation.

(...).»

Cet article 13 a pour conséquence que de nombreux administrés ont le réflexe de saisir, à titre conservatoire, le Conseil d'État afin d'éviter que s'écoule le délai de soixante jours pour y introduire un recours en annulation contre un acte administratif.

Quand on sait que la plus haute juridiction administrative du pays est confrontée à des problèmes d'arriéré judiciaire considérables, il y a lieu de se demander pourquoi on maintient des mécanismes qui ont pour seul effet d'amplifier le problème.

Ce n'est pas la décision récente d'affecter des effectifs supplémentaires au sein du Conseil d'État qui

(1) Rapport annuel 2007 du Collège des médiateurs fédéraux, p. 32.

veroorzaken; in dat geval nodigt de ombudsman de overheid uit haar beslissing te herzien.

Alvorens de zaak voor een ombudsman te brengen, moet de belanghebbende zich hebben gewend tot de overheid waartegen hij overweegt klacht in te dienen. Zo wordt vermeden dat de ombudsman bij problemen automatisch wordt ingeschakeld.

De instantie werd al meer dan 10 jaar geleden in het leven geroepen. Die periode is lang genoeg om zijn werk te analyseren. Een beroep doen op een ombudsman is een efficiënt middel om conflicten op te lossen. Het verslag van de federale ombudsman van 2007 stelt dat van de 1 716 klachten die in 2006 zijn behandeld, er 1 364 succesvol zijn afgesloten, dus 79,5 % van de behandelde klachten (1).

Uit deze cijfers kan men afleiden dat de instelling naar behoren werkt.

Momenteel sluit de indiening van een vernietigingsberoep bij de Raad van State uit dat nog een beroep kan worden gedaan op de federale ombudsman. Diens tussenkomst zou het werk van de administratieve of gerechtelijke rechtscolleges echter niet hinderen.

Zou het niet nuttig zijn artikel 13, eerste en tweede lid, van de wet van 22 maart 1995 te wijzigen ? Dat artikel luidt als volgt :

«Het onderzoek van een klacht wordt opgeschort wanneer omtrent de feiten een beroep bij de rechtbank of een georganiseerd administratief beroep wordt ingesteld. De administratieve overheid stelt de ombudsmannen in kennis van het ingestelde beroep.

In dat geval brengen de ombudsmannen de klager onverwijld op de hoogte van de opschorting van de behandeling van zijn klacht.

(...).»

Dit artikel 13 leidt ertoe dat heel wat burgers de neiging hebben om ten bewarende titel hun zaak bij de Raad van State aanhangig te maken om te voorkomen dat de termijn van zestig dagen om een vernietigingsberoep tegen een handeling van een overheid in te stellen, verstrijkt.

Het is algemeen bekend dat het hoogste administratieve rechtscollege van dit land een aanzienlijke gerechtelijke achterstand heeft, waarom worden dan mechanismen behouden die die achterstand alleen nog maar vergroten ?

De recente beslissing om de Raad van State meer personeel te geven zal het probleem niet oplossen. Het

(1) Jaarverslag 2007 van het College van federale ombudsmannen, blz. 32.

suffira à renverser la tendance. D'autant plus que ces affectations ont pour vocation d'être temporaires. On évalue actuellement à quinze années, le temps nécessaire pour rétablir un délai d'examen normal.

Pourquoi donc s'opposer au cumul des procédures auprès des juridictions, auprès de l'administration et auprès du Collège des médiateurs fédéraux? La résolution du conflit, quelle que soit la forme qu'elle pourrait prendre, ne doit elle pas constituer le principal but poursuivi?

La saisine du médiateur fédéral montre une réelle volonté de résoudre le conflit. Si une solution devait être obtenue devant le médiateur fédéral, la juridiction traitant du litige pourra toujours se dessaisir du dossier faute d'objet.

En outre, tout acte administratif illégal ou constituant un abus de pouvoir n'est pas définitif. Il peut être retiré pendant un délai déterminé, fixé soit à l'expiration du délai de recours organisé ou juridictionnel soit, en cas d'exercice d'un recours, jusqu'à la clôture des débats.

Cette faculté tend à simplifier le contentieux en autorisant l'autorité dont un acte irrégulier est attaqué ou est susceptible de l'être, à retirer son acte. Par le retrait, l'autorité annule, *ab initio*, de sorte qu'il est censé n'avoir jamais existé (1).

La Cour de cassation (2) considère que tous les actes administratifs illégaux qui créent un droit pécuniaire peuvent, voire même doivent être retirés sans restriction de délai. L'exception d'inexécution inscrite à l'article 159 de la Constitution ne fait aucune distinction entre l'inapplication d'un acte à portée individuelle, conférant des droits à un particulier et l'inapplication d'un acte à portée réglementaire.

Lorsqu'elle est interpellée, l'autorité administrative peut et doit donc statuer sur sa propre décision afin, le cas échéant, de l'annuler, la modifier ou la réformer.

L'article 3 du règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux prévoit que les médiateurs examinent si le fonctionnement ou les actes incriminés sont conformes aux principes de bonne administration, à l'équité ou à la légalité.

(1) M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 432.

(2) Cass. 21 avril 1988, *Pas.*, I, p. 983.

gaat bovendien om tijdelijke personeelsleden. Momenteel wordt geschat dat er vijftien jaar nodig zal zijn om te komen tot een normale onderzoekstermijn.

Waarom kan de combinatie niet van procedures bij de rechtscollèges, bij de overheid en bij het College van federale ombudsmannen? Moet de oplossing van het conflict niet het belangrijkste doel zijn, ongeacht de vorm waarin dat gebeurt?

De inschakeling van de federale ombudsman toont aan dat de wil om het conflict op te lossen, aanwezig is. Als via de ombudsman een oplossing wordt bereikt, kan het rechtscollège dat het geschil behandelt, de zaak nog altijd afsluiten, wegens ontbreken van een voorwerp.

Bovendien is een administratieve handeling die onwettelijk is of waarbij sprake is van machtsbruik, niet definitief. Zij kan gedurende een bepaalde termijn worden ingetrokken, namelijk tot het verstrijken van de termijn voor het instellen van een beroep bij de rechtbank of van een georganiseerd beroep, hetzij tot het einde van de debatten indien beroep is ingesteld.

Deze mogelijkheid strekt ertoe het geschil te vereenvoudigen door de overheid waarvan een onregelmatige handeling wordt bestreden of misschien zal worden bestreden, toe te staan haar handeling in te trekken. Door de intrekking vernietigt de overheid de handeling *ab initio*, zodat zij geacht wordt nooit te hebben bestaan (1).

Het Hof van Cassatie (2) meent dat alle onwettige administratieve handelingen die een geldelijk recht doen ontstaan, kunnen of zelfs moeten worden ingetrokken zonder beperking in de tijd. De uitzondering van niet-toepassing vervat in artikel 159 van de Grondwet maakt geen onderscheid tussen de niet-toepassing van een handeling met individuele draagwijdte die rechten geeft aan een particulier en de niet-toepassing van een handeling met een réglementaire draagwijdte.

Als zij erop aangesproken wordt, kan en moet de administratieve overheid uitspraak doen over haar eigen beslissing en ze indien nodig vernietigen, wijzigen of hervormen.

Artikel 3 van het huishoudelijk Reglement van het college van federale ombudsmannen bepaalt dat de ombudsmannen nagaan of de werking van de gewraakte handeling overeenstemt met de beginselen van behoorlijk bestuur, met de billijkheid of wettelijkheid.

(1) M. Leroy, *Contentieux administratif*, Brussel, Bruylant, 2004, blz. 432.

(2) Cass. 21 april 1988, *Pas.*, I, blz. 983.

Dès lors, l'interdiction actuelle de cumuler le recours au médiateur avec les recours administratifs organisés ou avec les recours juridictionnels est incompatible avec la nécessité voire le devoir pour l'administration de restaurer la légalité, quelle que soit l'instance juridictionnelle ou de médiation qui contribue au rétablissement du droit.

La présente proposition de loi préconise, pour ces raisons, de supprimer la suspension de l'examen d'une réclamation portée devant le médiateur fédéral lorsqu'un recours juridictionnel ou un recours administratif portant sur le même objet a été introduit. L'autorité administrative conserve cependant l'obligation d'informer le médiateur de l'existence du recours.

Christine DEFRAIGNE.
Alain COURTOIS.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans la première phrase, les mots «est suspendu» sont remplacés par les mots «n'est pas suspendu»;

2° la deuxième phrase est abrogée.

30 septembre 2010.

Christine DEFRAIGNE.
Alain COURTOIS.

Het huidige verbod om een beroep bij de ombudsman te combineren met een beroep bij de rechtbank of een georganiseerd administratief beroep is onverenigbaar met de noodzaak of zelfs de plicht voor de administratie om de wettelijkheid te herstellen, ongeacht de gerechtelijke of bemiddelende instantie die daartoe bijdraagt.

Daarom wordt hier de opheffing voorgesteld van de opschorting van het onderzoek van een klacht bij de ombudsmannen wanneer een beroep bij de rechtbank of een georganiseerd administratief beroep is ingesteld. De administratieve overheid blijft wel verplicht de ombudsman in kennis te stellen van het bestaan van het beroep.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 13, eerste lid, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de eerste volzin worden de woorden «wordt opgeschort» vervangen door de woorden «wordt niet opgeschort»;

2° de tweede volzin wordt geschrapt.

30 september 2010.