



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1980-1981

17 FEVRIER 1981

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT CREATION
DE LA FONCTION DE COMMISSAIRE A LA
SAUVEGARDE DES DROITS DE LA COMMUNAUTE
FRANÇAISE DE BELGIQUE (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
POLITIQUE GENERALE
PAR M. J. LEPAFFE

(1) Doc. Conseil 19 (S.E. 1979) - n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre commission de la Politique générale(1) a consacré ses réunions des 21 février et 4 mars 1980, 13 et 29 janvier 1981, à l'examen de la proposition de décret portant création de la fonction de « Commissaire à la sauvegarde des droits de la Communauté française de Belgique ».

L'auteur de la proposition fait l'historique de la création de la fonction d'« ombudsman », dans différents pays et souligne l'importance du problème posé par les rapports entre les citoyens et administrations publiques. Il inscrit sa proposition dans une préoccupation plus générale qui est celle de la défense des libertés.

Il souligne que la création de cette fonction de « Commissaire à la sauvegarde des droits » serait d'autant plus utile dans notre Communauté puisque les compétences de cette dernière ont été notablement élargies par la réforme institutionnelle de 1980.

Discussion générale

Le ministre de la Communauté française intervient, à titre personnel. Il estime que cette fonction de commissaire à la sauvegarde des droits est une fonction de contrôle sur l'administration publique, et que l'existence de ce contrôle est lui-même de nature à renforcer le caractère bureaucratique des administrations.

Il dit encore qu'il ne voit pas d'objet spécifique à l'exercice de cette fonction de commissaire. En effet, trois objectifs sont soulignés à l'article 2 :

1. Assurer la liberté de s'exprimer en français. Le ministre ne voit pas où cette liberté est menacée dans la Communauté française;

2. La défense des droits culturels. Il pose la question de savoir s'il n'y a pas double emploi avec la Commission nationale permanente du Pacte culturel et éventuellement avec le Conseil d'Etat;

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Paque (président); Bataille, Mme Brenez, MM. Bruart, Cornet d'Elzius, Delpérec, Féaux, Leclercq, Neuray, Paulus, M. Remacle, Mme Remy, MM. Wauthy, Lepaffe (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission :

Le ministre de la Communauté française;

Des représentants du ministre de la Communauté française;

Un représentant du ministre-adjoint à la Communauté française;

Des représentants du ministre de l'Education nationale;

MM. Bonmariage, Humblet, Lagasse, Mme Mayence et M. Moureaux, membres du Conseil de la Communauté française.

3. La défense de la langue française. Le ministre rappelle qu'il y a déjà un décret en cette matière qui assure la réalisation de cet objectif.

En conclusion, le ministre ne voit pas bien l'utilité de cette fonction au sein de la Communauté française, eu égard, en tout cas, aux objectifs définis à l'article 2.

Le président de la commission a posé la question de savoir s'il n'y avait pas, dans le décret, un pouvoir exceptionnel trop important attribué à cet « ombudsman ».

De ce point de vue, un membre estime qu'il est habituel de doter les fonctionnaires chargés de certaines fonctions d'inspection, de pouvoirs d'enquêtes importants et de moyens concrets d'exercice de leurs attributions.

En ce qui concerne le fond du problème, c'est-à-dire les rapports entre l'administration publique et le citoyen, ce commissaire estime que le problème est bien réel et que la proposition a le mérite de le poser. L'organisation d'un service d'aide aux citoyens, pour faire face à la complexité administrative, mérite de retenir l'attention.

Le ministre partage la préoccupation de ce commissaire et reconnaît qu'en ce qui concerne les rapports entre l'administré et l'administration publique un problème existe et déclare partager le souci d'y trouver une solution.

Le ministre a réaffirmé que la création de la fonction d'« ombudsman » risquait d'avoir l'effet contraire à celui escompté. En effet, les fonctionnaires, afin de se protéger de l'« ombudsman » accroîtront les rigidités bureaucratiques, ce qui desservira encore plus les citoyens et ira à l'encontre de l'objectif du décret. Si le ministre partage un des soucis sous-jacents à la proposition, il ne partage pas les solutions suggérées pour y faire face. En effet, selon lui, il faudrait prévoir de nouvelles procédures de fonctionnement interne de l'administration qui permettraient d'améliorer les rapports entre les citoyens et cette dernière.

L'auteur de la proposition a souligné que la fonction principale d'« ombudsman » n'est pas le contrôle de l'administration. En ce qui concerne l'amélioration des rapports administré-administration, on peut évidemment, comme le ministre, voir la réforme du côté de la protection du service public mais on peut aussi, comme dans la proposition, voir la solution du côté du consommateur du service public. Il s'agit de deux approches différentes qui offrent toutes deux certains avantages. La création de cette fonction d'« ombudsman » a notamment comme avantage d'être une procédure de recours aussi simple que possible.

En ce qui concerne les critiques sur le double emploi de la fonction d'« ombudsman », soulevées par le ministre, dans sa critique à l'article 2, l'auteur de la proposition a souligné que dans l'esprit de la proposition, le commissaire est un magistrat qui assure le respect des droits dans l'ensemble du champ d'application des compétences de la Communauté et pas seulement au plan culturel *stricto sensu*.

Le ministre est intervenu à nouveau pour souligner que la fonction d'« ombudsman » envisagée par la proposition de décret n'est pas nécessaire dans notre Communauté, dans la mesure où il ne se pose pas de problème particulier de défense de la langue et que, d'autre part, il existe une Commission du Pacte culturel. De surcroît, ajoute-t-il, cette proposition de décret est de nature à créer des dépenses nouvelles alors que les moyens de la Communauté française sont déjà limités.

L'auteur de la proposition rappelle que l'objet de celle-ci est plus large et qu'il s'agit de mettre en place une procédure visant à améliorer les relations entre les citoyens et les services publics.

Le coauteur de la proposition précise que l'objet de la proposition ne fait pas double emploi avec la commission du Pacte culturel. L'« ombudsman » a une fonction spécifique d'instruction des plaintes des citoyens et face à l'accroissement du pouvoir de l'Etat, il est nécessaire de donner aux citoyens un moyen de faire face à cette emprise croissante.

Par ailleurs, ajoute-t-il, globalement, pour la Communauté française qui est minoritaire en Belgique, cette création permettrait notamment de faire coïncider les droits des membres de notre Communauté avec les conventions internationales. Il pense également à l'appui que pourrait donner l'« ombudsman » aux recours devant les juridictions internationales introduits par les francophones de Belgique.

En ce qui concerne l'incidence budgétaire, il est prêt à ne plus réclamer l'existence d'un cadre administratif propre mais à se contenter de fonctionnaires détachés.

Le président estime qu'il s'agit d'une bonne proposition mais qu'elle vient trop tôt car on est en train de mettre en place l'administration communautaire et régionale, et qu'il faut attendre que ces administrations soient en place pour réfléchir aux moyens d'améliorer les relations entre les services publics de la communauté et de la région et leurs utilisateurs.

Un commissaire partage le point de vue du président tandis qu'un autre marque son accord sur la proposition en considérant qu'il faut l'envisager maintenant tout en évitant la politisation.

Le coauteur de la proposition estime que l'on peut décider du principe, même si l'on diffère le calendrier de la mise en place de cet « ombudsman ».

Il suggère au ministre de déposer un projet de décret sur cet objet puisque la majorité de la commission est favorable au principe et que seules les modalités créent des problèmes. Il demande alors au ministre de présenter des modalités qui coïncident avec les exigences résultant de la mise en place de la nouvelle administration communautaire.

En ce qui concerne la politisation de la fonction redoutée par un commissaire, l'auteur de la proposition dit qu'on peut l'éviter dans la limite du possible par la procédure de nomination et par l'immovibilité garantie.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} ne soulève pas d'observation.

Avec l'accord des auteurs, la commission unanime a procédé à une modification de l'article 2 afin de rencontrer certaines observations faites lors de la discussion générale.

Article 2

L'article 2 est modifié comme suit :

« Le commissaire de la Communauté est chargé de faire assurer par toutes les institutions relevant en tout ou en partie de la Communauté française de Belgique ou appliquant ses règles, la sauvegarde et le respect des droits de ceux qui appartiennent à celle-ci. »

Article 3

Ne donne lieu à aucune observation.

Article 4

Cet article est, pour les mêmes raisons que celles qui ont prévalu aux modifications de l'article 2, remanié comme suit :

« L'Exécutif de la Communauté française met à la disposition du Commissaire de la Communauté les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission en toute indépendance. Le Commissaire de la Communauté rend compte de sa gestion administrative et financière uniquement au Conseil. »

Articles 5, 6 et 7

Les articles 5, 6 et 7 ne soulèvent pas d'observation.

Votes sur les articles et sur l'ensemble

Le président passe aux votes sur l'article 1^{er} du nouveau texte élaboré par la commission.

Cet article est rejeté par 8 voix contre 1.

Il en est de même pour les articles 2 à 7.

Il est ensuite procédé au vote sur l'ensemble de la proposition qui est rejetée par 8 voix contre 1.

La commission a décidé de faire confiance au président et au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

J. LEPAFFE.

Le Président,

G. PAQUE.

TEXTE SUR LEQUEL LA COMMISSION S'EST PRONONCÉE

ARTICLE 1^{er}

Il y a pour la Communauté française de Belgique un « commissaire à la sauvegarde des droits », ci-après dénommé « Commissaire de la Communauté ».

Le Commissaire de la Communauté est nommé par le Conseil de la Communauté pour un mandat de dix ans, renouvelable.

À la fin de ses fonctions, il accède à l'honorariat.

ART. 2

Le Commissaire de la Communauté est chargé de faire assurer par toutes les institutions relevant en tout ou en partie de la Communauté française de Belgique ou appliquant ses règles, la sauvegarde et le respect des droits de ceux qui appartiennent à celle-ci.

ART. 3

Le Commissaire de la Communauté peut requérir toutes autorités de lui prêter assistance et a accès à tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il engage toutes les procédures judiciaires ou administratives adéquates et fait, à toutes autorités, les représentations ou recommandations qu'il juge nécessaires. Il fait connaître publiquement l'état d'avancement des questions relevant de sa mission. Chaque année, il rend compte de son acti-

tivité au Conseil, au moyen d'un rapport qui contient en tout cas la recension des plaintes reçues et de la suite qui leur a été réservée.

ART. 4

L'Exécutif de la Communauté française met à la disposition du Commissaire de la Communauté les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission en toute indépendance. Le Commissaire de la Communauté rend compte de sa gestion administrative et financière uniquement au Conseil.

ART. 5

Le Commissaire de la Communauté ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

ART. 6

Les entraves à l'action du Commissaire de la Communauté ainsi que les infractions au présent décret et à ses arrêtés d'application sont punies d'une peine de un à six mois d'emprisonnement et d'une amende de 100 à 5 000 francs, ou de l'une de ces peines seulement.

ART. 7

L'Exécutif de la Communauté française est chargé de l'exécution du présent décret.