

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2012-2013

---

30 AVRIL 2013

---

**Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités**

**Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant les médiateurs fédéraux, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités**

---

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR ET  
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR  
MME MAES

---

*Voir:*

**Documents du Sénat :**

**5-217 - SE 2010 :**

N° 1 : Proposition de loi de M. Beke et consorts.

**5-217 - 2010/2011 :**

N° 2 : Amendements.

**5-217 - 2012/2013 :**

N° 3 : Avis du Conseil d'État.

N° 4 : Amendements.

*Voir aussi :*

**Documents du Sénat :**

**5-1491 - 2011/2012 :**

N° 1 : Proposition de loi de M. Moraël et consorts.

**5-1491 - 2012/2013 :**

N° 2 : Avis du Conseil d'État.

N° 3 : Rapport.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2012-2013

---

30 APRIL 2013

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde een wettelijke bescherming te verlenen aan ambtenaren die onregelmatigheden melden**

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden**

---

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW MAES

---

*Zie:*

**Stukken van de Senaat :**

**5-217 - BZ 2010 :**

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Beke c.s.

**5-217 - 2010/2011 :**

Nr. 2 : Amendementen.

**5-217 - 2012/2013 :**

Nr. 3 : Advies van de Raad van State.

Nr. 4 : Amendementen.

*Zie ook :*

**Stukken van de Senaat :**

**5-1491 - 2011/2012 :**

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Moraël c.s.

**5-1491 - 2012/2013 :**

Nr. 2 : Advies van de Raad van State.

Nr. 3 : Verslag.

## Composition de la commission ./ Samenstelling van de commissie :

**Président/Voorzitter :** Philippe Moureaux.**Membres / Leden :**

N-VA	Huub Broers, Bart De Nijn, Inge Faes, Wilfried Vandaele.
PS	Willy Demeyer, Caroline Désir, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Fatma Pehlivan.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	Vanessa Matz.

**Suppléants / Plaatsvervangers :**

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Elke Sleurs,  
Sabine Vermeulen.  
Philippe Mahoux, Fatima Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel.  
Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.  
Wouter Beke, Sabine de Bethune.  
Bert Anciaux, Léona Detiège, Ludo Sannen.  
Martine Taelman, Yoenis Vastersavendts.  
Filip Dewinter, Bart Laeremans.  
Benoît Hellings, Zakia Khattabi.  
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

## I. INTRODUCTION

La proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, de M. Wouter Beke et consorts, a été déposée le 4 octobre 2010 et envoyée le 21 octobre suivant à la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives. Celle-ci l'a inscrite une première fois à son ordre du jour et examinée le 5 juillet 2011.

La proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant les médiateurs fédéraux, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, de M. Jacky Morael et consorts, a été déposée le 17 février 2012 et envoyée le 1<sup>er</sup> mars suivant à la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives. Celle-ci l'a inscrite une première fois à son ordre du jour et examinée le 6 mars 2012.

À cette même date, la commission a décidé :

— d'examiner les deux propositions de loi conjointement;

— de recueillir l'avis du Conseil d'État sur les deux propositions de loi et les amendements déjà déposés (doc. Sénat, n<sup>o</sup> 5-217/2).

L'avis du Conseil d'État sur les deux propositions a été reçu le 18 décembre 2012 (avis n<sup>os</sup> 51 084 et 51 085, doc. Sénat n<sup>o</sup> 5-217/3).

Le 22 janvier 2013, le secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics, M. Bogaert, a présenté le point de vue du gouvernement sur cette proposition de loi.

Le 19 mars 2013, la commission a entendu les personnes suivantes :

— Mme C. De Bruecker et M. G. Schuermans, médiateurs fédéraux;

— M. Bernard Hubeau, professeur à la faculté de Droit de l'Université Antwerpen, *Onderzoeksgroep Overheid en Recht* — Professeur à la *Vrije Universiteit Brussel*;

— M. P. De Roeck, auditeur général Politique d'intégrité — Bureau d'éthique et de déontologie administratives — SPF Budget et Contrôle de la gestion.

La commission a examiné les propositions de loi au cours de ses réunions des 5 juillet 2011, 6 mars 2012, 8 et 22 janvier, 26 février, 19 mars et 23 avril 2013.

## I. INLEIDING

Het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde een wettelijke bescherming te verlenen aan ambtenaren die onregelmatigheden melden van de heer Wouter Beke c.s. werd op 4 oktober 2010 ingediend en op 21 oktober 2010 naar de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en administratieve Aangelegenheden verzonden. Het wetsvoorstel werd een eerste maal geagendeerd en besproken op 5 juli 2011.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden van de heer Jacky Morael c.s. werd op 17 februari 2012 ingediend en op 1 maart 2012 naar de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en administratieve Aangelegenheden verzonden. Het wetsvoorstel werd een eerste maal geagendeerd en besproken op 6 maart 2012.

Op 6 maart 2012 heeft de commissie beslist :

— om beide wetsvoorstellen samen te onderzoeken;

— het advies in te winnen van de Raad van State over beide wetsvoorstellen en de amendementen die er reeds op waren ingediend (stuk Senaat 5-217/2).

Het advies van de Raad van State op beide voorstellen werd ontvangen op 18 december 2012 (adviezen nrs. 51 084 en 51 085, Stuk Senaat 5-217/3).

Op 22 januari 2013 heeft de staatssecretaris bevoegd voor ambtenarenzaken en modernisering, de heer Bogaert, het standpunt van de regering gegeven over dit wetsvoorstel.

Op 19 maart 2013 heeft de commissie een hoorzitting gehouden met :

— mevrouw C. De Bruecker en de heer G. Schuermans, federale ombudsmannen;

— professor Bernard Hubeau, Faculteit Rechten Universiteit Antwerpen, *Onderzoeksgroep Overheid en Recht* — Onderwijsprofessor Vrije Universiteit Brussel;

— de heer P. De Roeck, auditeur-generaal integriteitsbeleid — Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie — FOD Budget en Beheerscontrole.

De commissie heeft de wetsvoorstellen onderzocht tijdens haar vergaderingen van 5 juli 2011, 6 maart 2012, 8 en 22 januari, 26 februari, 19 maart en 23 april 2013.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. DIRK CLAES, COAUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

*M. Claes* indique que cette proposition a déjà été déposée et examinée au cours de la précédente législature (doc. Sénat, n° 4-338/1).

Elle a pour objet d'instaurer une réglementation visant à lutter contre les irrégularités constatées dans les services publics fédéraux. Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire constate des irrégularités auxquelles il n'est pas mis fin, il peut les dénoncer aux médiateurs fédéraux.

La proposition de loi prévoit un mécanisme de protection pour le fonctionnaire concerné car il risque, en tant qu'informateur, d'être victime de mesures — sanctions disciplinaires, évaluations négatives — susceptibles d'avoir des conséquences néfastes pour sa carrière. Il faut donc lui accorder une protection temporaire. C'est un dispositif indispensable dans la lutte contre la mauvaise gestion, la corruption et de nombreuses autres formes d'irrégularités.

La proposition de loi fait en sorte, d'une part, que les irrégularités constatées puissent être dénoncées auprès d'une instance fiable et, d'autre part, que les informateurs qui dénoncent des irrégularités puissent bénéficier d'une protection temporaire.

L'utilité de ce mécanisme n'est plus à démontrer. Le Royaume-Uni, les États-Unis, les Pays-Bas possèdent déjà ce type de système; la Flandre et les institutions de l'Union européenne l'appliquent également.

La proposition de loi prévoit que les médiateurs constituent le « point de contact central »; ceux-ci sont en effet déjà rompus au traitement des plaintes et ont prouvé leur expertise dans ce domaine. Ils ont aussi l'avantage d'être neutres tant envers l'administration fédérale qu'envers l'autorité politique responsable.

On a déjà procédé, sous la précédente législature, à l'audition du collège des médiateurs fédéraux. Il est apparu que les propositions nécessitaient encore quelques adaptations. Un amendement sera déposé à cet effet, conjointement avec les collègues du CdH.

En conclusion, M. Claes exprime le souhait que cet amendement soit soumis pour avis au Conseil d'État.

## III. AVIS

À la suite du premier examen de la proposition de loi n° 5-217/1, M. Beke et consorts ont déposé un amendement global à la proposition de loi (doc. Sénat, n° 5-217/2). Le 5 mars 2012, le service d'Évaluation

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER DIRK CLAES, MEDE-INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

*De heer Claes* wijst erop dat dit voorstel reeds tijdens de vorige legislatuur werd ingediend en besproken (stuk Senaat, 4-338/1).

Het doel van het wetsvoorstel is om, wanneer bij de federale onverheidsdiensten onregelmatigheden worden vastgesteld, deze aan te pakken. Wanneer een ambtenaar onregelmatigheden vaststelt en daar geen einde aan wordt gemaakt, kan de betrokken ambtenaar deze melden aan de federale ombudsmannen.

Het wetsvoorstel voorziet een beschermingsmechanisme voor deze ambtenaren aangezien de kans bestaat dat de « klokkenluider » het slachtoffer wordt van maatregelen die negatieve gevolgen hebben voor zijn loopbaan — tuchtmaatregelen, negatieve beoordelingen — moet hem een tijdelijke bescherming worden verzekerd. Een dergelijke maatregel is een must in de strijd tegen wanbeheer, corruptie en tal van andere onregelmatigheden.

Eenzijds zorgt het wetsvoorstel er voor dat een melding kan worden gedaan bij een betrouwbare instantie. Anderzijds wordt tijdelijke bescherming geladen aan klokkenluiders die onregelmatigheden aan het licht brengen.

Het nut van dit mechanisme is in andere landen afdoende bewezen. Dergelijke systemen bestaan reeds in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, in Nederland, in Vlaanderen en binnen de instellingen van de Europese Unie.

In het wetsvoorstel worden de ombudsmannen de centrale meldplaats — zij behandelen immers nu reeds klachten en hebben hun expertise bewezen. Zij zijn ook neutraal, zowel tegenover de federale administratie als tegenover de verantwoordelijke politieke overheid.

In de vorige legislatuur werd reeds een hoorzitting gehouden met het college van de federale ombudsmannen. Daaruit bleek dat de voorstellen nog dienden aangepast te worden. Samen met de collega's van de CdH wordt daarover een amendement voorbereid.

Ten slotte drukt Senator Claes de wens uit dat het advies van de Raad van State zou worden ingewonnen over dit amendement.

## III. ADVIEZEN

Na de eerste bespreking van het wetsvoorstel 5-217/1 werd door de heer Beke c.s. een globaal amendement ingediend op het wetsvoorstel (stuk Senaat 5-217/2). Op dit amendement werd door de Dienst

de la législation a transmis un avis sur cet amendement à la commission (voir annexe 1).

Dans un souci d'exhaustivité, on a également demandé l'avis du Conseil d'État non seulement sur la proposition de loi de M. Beke et consorts (doc. Sénat, n° 5-217/1) et sur l'amendement y afférent (doc. Sénat, n° 5-217/2) mais aussi sur la proposition de loi de M. Moraël et consorts (doc. Sénat, n° 5-1491/1).

Cet avis a été examiné lors de la réunion du 8 janvier 2013. M. Claes annonce que son groupe déposera des amendements sur la base de l'avis du Conseil d'État et de l'avis du service d'Évaluation de la législation. À ce stade, il conclut que l'avis du Conseil d'État semble recommander de poursuivre le travail sur la base des amendements déposés à la proposition de loi initiale n° 5-217 (doc. Sénat, n° 5-217/2). Si ces amendements sont assez détaillés, c'est pour éviter que des plaintes ne soient pas traitées.

#### IV. LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

##### A. Exposé de M. Bogaert, secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics

Le secrétaire d'État indique que les textes actuellement à l'examen concernent une problématique que M. Beke avait déjà mise à l'ordre du jour en 2005 (proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, 5 juillet 2005, doc. Sénat, n° 3-1288/1). Il espère donc que la proposition de loi de M. Beke et consorts, qui revient sur la table, pourra devenir loi.

Le secrétaire d'État a été interrogé à propos de la politique d'intégrité, dans le cadre de la discussion de sa note de politique générale à la Chambre. Dans sa réponse, il a fait référence à la proposition de loi de M. Beke, qui constitue à ses yeux une excellente base de travail.

Les collaborateurs de l'administration doivent toujours pouvoir dénoncer des irrégularités mais ils craignent des représailles (mesures disciplinaires, évaluations négatives, etc.). Il faut signaler clairement que la corruption ou le trafic d'influence dans le cadre de la prise de décision au sein des instances publiques sont intolérables.

Pour le secrétaire d'État, l'intégrité implique que les collaborateurs de l'administration et les responsables politiques soient mus par la rigueur et la justice dans l'exercice de leur mandat, de leur fonction ou de leurs tâches, qu'ils remplissent leurs fonctions avec loyauté et objectivité et qu'ils mettent en balance les différents

Wetsevaluatie op 5 maart 2012 een advies verstuurd naar de commissie (Zie bijlage 1).

Met het oog op de volledigheid had het advies dat aan de Raad van State werd gevraagd, zowel betrekking op het wetsvoorstel 5-217/1 en het amendement 5-217/2, als op het wetsvoorstel van de heer Moraël c. s. (stuk Senaat 5-1491/1).

Dit advies werd onderzocht tijdens de vergadering van 8 januari 2013. De heer Claes kondigt aan dat zijn fractie, op basis van het advies van de Raad van State en het advies van de Dienst Wetsevaluatie amendementen zal indienen. Voorlopig concludeert hij dat het advies van de Raad van State er lijkt toe te nopen dat men moet verder werken op de amendementen die op het oorspronkelijke wetsvoorstel 5-217 werd ingediend (stuk Senaat 5-217/2). Deze amendementen zijn vrij gedetailleerd omdat anders klachten misschien niet zouden worden behandeld.

#### IV. HET STANDPUNT VAN DE REGERING

##### A. Uiteenzetting van de staatssecretaris bevoegd voor ambtenarenzaken en modernisering, de heer Bogaert

De staatssecretaris wijst er op dat de thans voorliggende wetsvoorstel een problematiek betreffen die senator Beke reeds in 2005 op de politieke agenda heeft gezet (Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde een wettelijke bescherming te verlenen aan ambtenaren die onregelmatigheden melden, 5 juli 2005, Stuk Senaat, nr. 3-1288/1). Hij hoopt dan ook dat het wetsvoorstel van de heer Beke c.s., dat nu opnieuw ter tafel ligt, wet mag worden.

Tijdens de bespreking van zijn beleidsnota in de Kamer werd de staatssecretaris ondervraagd over het integriteitsbeleid. In zijn antwoord heeft de staatssecretaris verwezen naar het wetsvoorstel van senator Beke, dat voor hem een perfecte werkbasis is.

Overheidsmedewerkers moeten steeds onregelmatigheden kunnen melden maar zijn bang voor represailles (tuchtmaatregelen, negatieve evaluaties, ...). Er moet een duidelijk signaal gegeven worden dat corruptie of onrechtmatige beïnvloeding bij de besluitvorming in overheidsinstanties niet getolereerd kan worden.

Voor hem houdt integriteit in dat overheidsmedewerkers en politici zich in hun ambt, taak of functie laten leiden door zorgvuldig handelen en rechtvaardigheid, dat zij in hun functie loyaal en objectief zijn en op zorgvuldige en onpartijdige wijze de verschillende belangen afwegen. Dit komt het vertrouwen in

intérêts de manière rigoureuse et impartiale, ce qui ne peut être que bénéfique pour la confiance des citoyens, des entreprises et des organisations dans les pouvoirs publics.

Les agents de l'administration qui dénoncent certaines irrégularités ont droit à une protection efficace. L'intervenant soutient dès lors la réglementation légale proposée pour la protection des fonctionnaires qui ont l'intention de dénoncer des irrégularités. Il insiste sur les mots « qui ont l'intention », car aucune protection n'est prévue pour le moment.

En Flandre, la réglementation concernant la dénonciation d'irrégularités est en vigueur depuis 2004. Le médiateur flamand a été chargé d'examiner les dénonciations émanant de membres du personnel des autorités administratives de la Communauté et de la Région flamande qui, dans l'exercice de leur fonction, ont constaté des négligences, des abus ou des infractions au sein de l'autorité administrative au sein de laquelle ils sont employés.

Bien que l'avis du Conseil d'État soit très volumineux, il ne contient aucune observation fondamentale mettant en péril la poursuite de la discussion des deux propositions de loi.

Les points principaux de cet avis sont les suivants :

1. il faut préciser clairement que la protection est accordée « de droit »;

2. le but est en effet de faire en sorte que les plaintes soient effectivement traitées dans un délai acceptable et d'éviter notamment que certaines d'entre elles ne restent sans suite;

3. il faut préciser si les services administratifs attachés aux juridictions, au parquet ou au Parlement fédéral entrent ou non dans le champ d'application du régime proposé;

4. l'article 29 du Code d'instruction criminelle oblige un fonctionnaire à « donner avis sur-le-champ au procureur du Roi » lorsqu'il acquiert connaissance d'un crime ou d'un délit. En l'état actuel du texte de l'amendement, une dénonciation faite auprès du médiateur ne dispense pas le fonctionnaire de cette obligation. Une possibilité de dispense peut éventuellement être prévue dans la législation. Si un fonctionnaire dépose plainte auprès du médiateur, il est dispensé de l'obligation de dénonciation auprès du parquet aussi longtemps que l'enquête du médiateur est en cours.

Par ailleurs, le médiateur doit aussi bénéficier de cette dispense, car lorsqu'il constate l'existence d'un crime ou d'un délit à la suite d'une dénonciation, il est tenu d'en informer le parquet.

de overheid, van de burgers, ondernemingen en organisaties ten goede.

Overheidsmedewerkers die bepaalde onregelmatigheden melden, hebben recht op een afdoende bescherming. Hij ondersteunt dan ook de wettelijke regeling die in zicht is voor de bescherming van ambtenaren die onregelmatigheden willen melden. Willen melden, want momenteel is er geen enkele bescherming voorzien.

In Vlaanderen is de klokkenluidersregeling sinds 2004 van kracht. De Vlaamse ombudsman kreeg de opdracht om meldingen te onderzoeken van personeelsleden van administratieve overheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse gewest, die in de uitoefening van hun ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven binnen de administratieve overheid waar ze zijn tewerkgesteld hebben vastgesteld.

Het advies van de Raad van State is zeer omvangrijk maar bevat geen fundamentele opmerkingen die de verdere bespreking van beide wetsvoorstellen in het gedrang brengen.

De belangrijkste elementen van dit advies zijn de volgende :

1. Er moet duidelijk worden omschreven dat de bescherming « van rechtswege » wordt toegekend;

2. Zo willen we er immers voor zorgen dat klachten daadwerkelijk behandeld worden binnen een aanvaardbare termijn. Bedoeling daarbij is onder andere te vermijden dat klachten geen gevolg krijgen;

3. Er moet duidelijk gemaakt worden of de administratieve diensten verbonden aan rechtscolleges, aan het parket of aan het federaal parlement binnen of buiten de voorgestelde regeling vallen;

4. Artikel 29 van het Wetboek van strafvordering verplicht een ambtenaar om « dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings » wanneer hij of zij weet heeft van een misdaad of wanbedrijf. Bij de huidige stand van de tekst van het amendement stelt een melding bij de ombudsman de ambtenaar niet vrij van deze verplichting. Een vrijstelling kan eventueel worden ingevoerd in de wetgeving. Als een ambtenaar klacht indient bij de ombudsman wordt hij vrijgesteld van zijn melding bij het parket zolang het onderzoek van de ombudsman loopt.

Daarnaast moet de ombudsman ook deze vrijstelling genieten, want wanneer de ombudsman na een melding, een misdaad of wanbedrijf vaststelt, is hij verplicht het parket op de hoogte te brengen.

Si telle est l'intention des auteurs, le Conseil d'État recommande de modifier l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

5. L'amendement inscrit le système de dénonciation et de protection dans le cadre d'une politique fédérale d'intégrité qui doit encore être définie. Le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu d'énoncer dans le dispositif d'une législation des déclarations d'intention ou des éléments de justification en rapport avec son objet ou son contenu.

Le secrétaire d'État assure cependant que si la proposition de loi est votée, il prendra rapidement les arrêtés d'exécution nécessaires en collaboration avec les autres ministres compétents en la matière. Les faits de corruption ou visant à influencer de manière illicite le processus de décision des instances publiques sont des pratiques qu'il juge inacceptables.

Pour le reste, le Conseil d'État émet dans son avis une série d'observations textuelles. Si l'avis est très circonstancié, à aucun moment il ne remet les principes de départ en question.

Le secrétaire d'État a cru comprendre que les auteurs sont en train de travailler sur un amendement global. C'est une manière constructive d'élaborer un nouveau texte qui pourra ensuite être voté. Il se tient à disposition pour le cas où l'on souhaiterait qu'il prête son concours.

## B. Échange de vues

*M. Moureaux* croit savoir que cette extension des compétences du Collège des médiateurs figurait initialement au menu des négociations en vue de former un gouvernement, mais qu'aucun accord n'a finalement été trouvé sur cette question. L'intervenant suppose qu'en prenant la parole ici, le secrétaire d'État parle au nom du gouvernement et que tous les membres de celui-ci sont d'accord avec la proposition de loi à l'examen.

*M. Claes* constate que la proposition de loi reçoit l'appui du secrétaire d'État et, partant, du gouvernement.

*Mme Vermeulen* rappelle que l'avis du Conseil d'État contient des observations dont elle espère qu'il sera tenu compte. Sur plusieurs points, le Conseil d'État se livre à un examen approfondi du texte.

Son groupe constate que le texte actuel de l'amendement n° 1 prévoit une procédure hyperdétaillée. Son groupe se demande si la complexité de la procédure ne risque pas de conduire facilement à des vices de procédure, avec toutes les conséquences néfastes que cela aurait pour la sécurité juridique. Le Conseil d'État fait également une observation sur la complexité de la procédure proposée et sur les dangers pour la sécurité

Indien dit de bedoeling is van de indieners, adviseert de Raad van State een wijziging van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering.

5. Het amendement stelt dat de klokkenluidersregeling een onderdeel moet vormen van een nog uit te werken federaal integriteitsbeleid. De Raad van State oordeelt dat het niet relevant is om in het dispositief van een wet intentieverklaringen of verantwoordingselementen op te nemen in verband met haar doel of haar inhoud.

De staatssecretaris verzekert echter dat als het wetsvoorstel wet wordt, hij, in samenwerking met de andere ministers die hiervoor bevoegd zijn, de nodige uitvoeringsbesluiten snel zal uitwerken. Corruptie of onrechtmatige beïnvloeding bij de besluitvorming in overheidsinstanties is voor hem absoluut ontoelaatbaar.

Voor de rest geeft de Raad van State in zijn advies een aantal tekstuele opmerkingen. Het advies is dus weliswaar zeer uitgebreid, maar de uitgangsprincipes worden op geen enkel moment in vraag gesteld.

Hij heeft begrepen dat de indieners op dit ogenblik werken aan een globaal amendement. Op die manier kan constructief gewerkt worden aan een nieuwe tekst die dan kan gestemd worden. Wanneer zijn hulp wordt gevraagd, is de staatssecretaris graag ter beschikking.

## B. Gedachtewisseling

*De heer Moureaux* meent te weten dat deze uitbreiding van de bevoegdheden van het College van Ombudsmannen oorspronkelijk deel uitmaakte van de regeringsonderhandelingen maar dat over dit onderwerp uiteindelijk geen akkoord is bereikt. Als de staatssecretaris hier het woord neemt dan veronderstelt hij dat de regering in zijn geheel instemt met dit wetsvoorstel.

*De heer Claes* stelt vast dat het wetsvoorstel de steun krijgt van de staatssecretaris, en dus ook van de regering.

*Mevrouw Vermeulen* wijst op de opmerkingen in het advies van de Raad van State. Zij verwacht dat daar aan zal worden tegemoet gekomen. In een aantal gevallen gaat de Raad van State diep op de tekst in.

Haar fractie stelt vast dat de huidige tekst van het amendement nr. 1 een ontzettend gedetailleerde procedure voorziet. Haar fractie vraagt zich af of de complexiteit van de procedure niet al te gemakkelijk kan leiden tot procedurefouten met alle nefaste gevolgen voor de rechtszekerheid. Ook de Raad van State maakt een opmerking over de complexiteit van de voorgestelde procedure en de gevaren voor de

juridique. Et le Conseil d'État d'affirmer qu'il est essentiel que la personne qui utilise le mécanisme mis en place ait des garanties suffisantes quant au fait que sa démarche ne pourra pas être contrecarrée ou rendue moins effective par la seule méconnaissance d'une exigence de délais ou de forme. Son groupe demande donc d'alléger la procédure.

*Le secrétaire d'État Bogaert* propose que la commission aille de l'avant avec la proposition de loi à l'examen. Il constate que cette initiative bénéficie d'un large soutien et déclare qu'on insiste à la Chambre pour qu'il prenne lui-même une initiative dans ce domaine. Il souligne l'importance d'assortir la protection qui sera accordée par les médiateurs d'un cadre juridique efficace. Le premier amendement est en effet assez détaillé sur le plan de la procédure, mais c'est précisément pour éviter que des plaintes ne soient traitées. Il est bien entendu disposé à examiner s'il est possible de simplifier la procédure.

## V. DISCUSSION GÉNÉRALE

*M. Claes* commente l'amendement global qu'il a déposé avec M. Beke (doc. Sénat, n° 5-217/4).

Par le biais de cet amendement, les auteurs souhaitent instaurer une procédure clairement définie pour la dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité dans les administrations fédérales. Cette procédure est mise en place dans une nouvelle loi distincte, à savoir la loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité dans une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel. Elle permet à un membre du personnel d'une administration fédérale de dénoncer ce que la présente loi définit comme une atteinte à l'intégrité dans une administration fédérale, et dont il est témoin.

La nécessité d'un système de dénonciation et de protection clairement défini a déjà été évoquée en détail dans les développements de la proposition de loi. L'attitude des membres du personnel d'une administration qui dénoncent des atteintes à l'intégrité dans lesquelles sont souvent impliqués des collègues ou des supérieurs est loin d'être appréciée. Il n'est pas rare qu'on les menace de mesures disciplinaires ou qu'on menace de les priver de toute chance de promotion. De plus, on empêche souvent le dénonciateur concerné d'encore exercer normalement sa fonction. Parfois, on en arrive au licenciement.

Il ressort d'études du centre de recherche universitaire IVA de Tilburg, aux Pays-Bas, que 60 % des travailleurs néerlandais qui dénoncent une atteinte suspectée à l'intégrité en subissent des conséquences négatives. Il ne faut dès lors pas s'étonner que presque

rechtszekerheid. Er moet volgens de Raad van State op toegezien worden dat dat de klokkenluider « voldoende waarborgen heeft dat zijn demarche niet kan worden gedwarsboemd of minder doeltreffend wordt alleen omdat een vormvereiste of een vereiste in verband met de termijn over het hoofd wordt gezien ». Haar fractie vraagt dus om de procedure soepeler te maken.

*Staatssecretaris Bogaert* stelt voor dat de commissie werk maakt van dit wetsvoorstel. Hij stelt vast dat dit initiatief breed gedragen wordt maar in de Kamer dringt men bij hem aan om zelf met een initiatief naar voor te komen. Hij benadrukt wel het belang van een sluitend juridisch kader van de bescherming die de ombudsmannen zullen geven. Het eerste amendement is inderdaad vrij gedetailleerd op het vlak van de procedure maar dat is precies om te vermijden dat klachten niet zouden behandeld worden. Uiteraard is hij bereid mee te onderzoeken of de procedure kan vereenvoudigd worden.

## V. ALGEMENE BESPREKING

*De heer Claes* licht het globaal amendement toe dat door de heer Beke en hemzelf werd ingediend (stuk Senaat 5-217/4).

De indieners wensen via dit amendement een duidelijk omschreven procedure in te voeren voor het melden van veronderstelde integriteitsschendingen in de federale administraties. Deze procedure wordt voorzien in een nieuwe aparte wet, met name de wet betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden. Een personeelslid van een federale administratie kan hierdoor melding maken van een in deze wet omschreven integriteitsschending in een federale administratie waarvan hij getuige is.

De noodzaak aan een duidelijk omschreven meldings-en beschermingssysteem is reeds uitvoerig aangehaald in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Dat personeelsleden van een administratie integriteitsschendingen melden, waarin vaak collega's of superieuren een zekere rol spelen, wordt verre van in dank afgenomen. Dreiging met disciplinaire maatregelen of het verlies van promotiekansen zijn geen uitzondering. Daarnaast wordt het voor de betrokken melder vaak onmogelijk (gemaakt) om nog op een normale manier zijn functie uit te oefenen. Soms leidt dit tot ontslag.

Uit onderzoek van het universitair onderzoekscentrum IVA te Tilburg, blijkt dat zestig procent van de Nederlandse werknemers die een veronderstelde integriteitsschending melden, hier negatieve gevolgen van ondervinden. Het is dan ook niet verwonderlijk



la moitié des travailleurs qui découvrent des irrégularités préfèrent se taire par crainte de représailles

Parallèlement à cela, il n'y a pas de cadre de référence adéquat qui permette de contrôler l'exactitude des allégations du dénonciateur. On éprouve dès lors le besoin, aux divers niveaux de pouvoir, de protéger efficacement les dénonciateurs et de mettre en place une instance centrale pouvant procéder à un premier contrôle lorsqu'il n'est pas mis fin, au niveau interne, aux pratiques dont il est permis de penser qu'elles sont irrégulières.

Les répercussions financières et les conséquences politiques de la corruption et des dérives apparentées à celle-ci, qui frappent l'administration publique, sont considérables.

Les citoyens européens considèrent que la corruption par des fonctionnaires publics et toutes les dérives qui s'y apparentent constituent un problème réel. Selon l'Eurobaromètre 2004, établi par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), 55 % des personnes sondées sont vivement préoccupées par la corruption. Elles sont toutefois plus nombreuses à s'inquiéter des actes de corruption qui sont commis au sein d'administrations et d'institutions nationales ou locales, que des actes qui sont commis au sein des institutions européennes (36 % contre 23 %). Cela ne fait que souligner que l'on a tout intérêt à prendre des mesures supplémentaires au niveau national.

Il est très clair que la combinaison d'une procédure efficace de dénonciation des atteintes à l'intégrité constatées au sein des services publics fédéraux et d'un premier examen *prima facie* du dossier, aura une influence positive sur la perception des choses en la matière et sur la réelle volonté de s'attaquer à ces abus.

M. Claes expose ensuite le régime proposé pour les autorités administratives fédérales.

Conformément à l'amendement proposé, le membre du personnel peut faire une dénonciation auprès de trois instances différentes. En premier lieu, il peut faire une dénonciation auprès du responsable hiérarchique de l'administration où il travaille. Il peut aussi le faire auprès de la personne de confiance d'intégrité qui est chargée de recevoir ce type de dénonciation dans son administration. Cette personne de confiance d'intégrité représente la composante interne du système de dénonciation. Enfin, le membre du personnel peut s'adresser au « Point de contact central pour les atteintes suspectées à l'intégrité » qui est créé auprès des médiateurs fédéraux. Ce « Point de contact central » est la composante externe du système de dénonciation.

dat bijna de helft van de werknemers die misstanden ontdekken zich, uit angst voor represailles, liever stilhouden.

Terzelfder tijd ontbreekt een adequaat toetsingskader waarmee de informatie van de melder op haar juistheid getest kan worden. Er is dus op de verschillende overheidsniveaus behoefte aan afdoende bescherming van melders en een centrale instantie die een eerste controle uitvoert wanneer de vermeende onregelmatigheden niet intern worden opgelost.

De financiële impact en de politieke gevolgen van corruptie en aangrenzende wanpraktijken binnen de overheidsadministratie zijn aanzienlijk.

Corruptie en aanverwante activiteiten door overheidspersoneel beschouwt de Europese bevolking als een reëel probleem. De door de Europese antifraudedienst OLAF opgestelde Eurobarometer 2004 toont aan dat 55 % van de ondervraagden erg begaan is met corruptie. Evenwel storen meer ondervraagden zich aan corruptie door nationale en lokale overheden en instellingen, dan aan corruptie in de Europese instellingen (36 tegenover 23 %). Ook hieruit blijkt het nut van bijkomende nationale maatregelen.

Het is overduidelijk dat een werkbare procedure voor melding van integriteitsschendingen binnen de federale overheidsdiensten, gecombineerd met een eerste prima-facie-onderzoek van het dossier, een positieve invloed zullen hebben op de beeldvorming omtrent én op de daadwerkelijke aanpak van deze misstanden.

De heer Claes licht vervolgens de voorgestelde regeling voor de federale administratieve overheden toe.

Overeenkomstig dit amendement kan het personeelslid een melding maken bij drie verschillende instanties. In de eerste plaats kan hij melden bij de hiërarchische meerdere van de administratie waar hij werkzaam is. Daarnaast kan hij melding maken bij de vertrouwenspersoon integriteit die in zijn administratie instaat voor het ontvangen van dergelijke melding. Deze vertrouwenspersoon integriteit vormt de interne component van het meldingssysteem. In laatste instantie kan het personeelslid zich wenden tot het « Centraal Meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen » bij de federale ombudsmannen. Dit « Centraal Meldpunt » is de externe component van het meldingssysteem.

## 1. Champ d'application

La réglementation proposée est accessible aux membres du personnel des autorités administratives fédérales visées à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cela implique qu'il y aura des fonctionnaires comme ceux visés à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, qui ne pourront bénéficier du nouveau régime. Parmi ceux-ci, on compte les fonctionnaires des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice.

Cela peut toutefois se justifier.

## 2. Procédure

Au cours d'une première phase, il faut demander un avis préalable qui sert de filtre contre les dénonciations non fondées. L'on évite ainsi un afflux de dénonciations inutiles. La demande d'avis préalable est adressée à la composante interne ou externe, selon que le membre du personnel souhaite faire sa dénonciation à l'une ou à l'autre.

Si un avis favorable est rendu, le membre du personnel doit confirmer la dénonciation. Si la dénonciation est faite auprès de la composante externe, le membre du personnel a le choix entre une dénonciation publique et une dénonciation confidentielle. Dans le cas d'une dénonciation confidentielle, les médiateurs fédéraux ne dévoilent pas l'identité du dénonciateur. Cette possibilité vise à améliorer l'accessibilité du système, ce qui est tout bénéfique pour la politique d'intégrité.

L'enquête proprement dite commence une fois que la dénonciation a été confirmée. Les auteurs laissent au Roi le soin de déterminer les modalités exactes de l'enquête réalisée par la composante interne, c'est-à-dire la personne de confiance d'intégrité au sein de l'administration fédérale. Dans la composante externe, c'est-à-dire le « Point de contact central », l'enquête est effectuée par les médiateurs fédéraux, qui se font assister, si nécessaire, par des experts désignés en fonction de la nature de l'enquête.

Les médiateurs fédéraux et les experts qui les assistent ont de plus la possibilité d'associer à l'enquête des membres du personnel qui, à leurs yeux, pourront leur apporter des informations importantes sur l'atteinte suspectée à l'intégrité. Il ne s'agit pas tant de membres du personnel soupçonnés d'être impliqués

## 1. Werkingssfeer

De voorgestelde regeling is toegankelijk voor de personeelsleden van de federale administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 § 1, 1<sup>o</sup> van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit impliceert dat er ambtenaren zijn, zoals bedoeld in artikel 14 § 1, 2<sup>o</sup> die geen beroep kunnen doen op de nieuwe regeling. Hieronder vallen de ambtenaren van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Dit valt evenwel te rechtvaardigen.

## 2. Procedure

In een eerste fase dient er een voorafgaand advies aangevraagd te worden. Dit voorafgaand advies vormt een filter tegen ongegronde meldingen. Zo wordt voorkomen dat er een toevloed ontstaat aan overbodige meldingen. Het voorafgaand advies wordt aangevraagd bij de interne of externe component, afhankelijk waar het personeelslid zijn melding wil maken.

Indien er een gunstig advies wordt afgeleverd, moet de melding door het personeelslid worden bevestigd. Indien het om een melding bij de externe component gaat, kan het personeelslid kiezen voor een open melding of een vertrouwelijke melding. Bij een vertrouwelijke melding wordt de identiteit van de melder door de federale ombudsmannen niet bekend gemaakt. Deze laatste mogelijkheid moet de toegankelijkheid tot het systeem vergroten hetgeen het integriteitsbeleid enkel ten goede kan komen.

Na de bevestiging van de melding, begint het eigenlijke onderzoek. De indieners laten het aan de Koning om de exacte modaliteiten van het onderzoek door de interne component, de vertrouwenspersoon integriteit binnen de federale administratie, te bepalen. Bij de externe component, het « Centraal Meldpunt », wordt het onderzoek gevoerd door de federale ombudsmannen die zich indien nodig kunnen laten bijstaan door deskundigen. Deze deskundigen worden door de federale ombudsmannen gekozen naar gelang de aard van het onderzoek.

De federale ombudsmannen en de deskundigen die hen bijstaan hebben voorts de mogelijkheid personeelsleden bij het onderzoek te betrekken indien zij van mening zijn dat de personeelsleden in kwestie hen belangrijke informatie kunnen leveren over de veronderstelde integriteitsschending. Het betreft daarbij niet

dans l'atteinte suspectée à l'intégrité, mais bien de membres du personnel qui, éventuellement, en sont ou en ont été témoins, ou qui peuvent fournir, pour un motif quelconque, des informations pertinentes sur l'atteinte suspectée à l'intégrité. Ces membres du personnel en sont informés par écrit et peuvent toujours se faire assister par un conseil.

Les résultats de l'enquête sont publiés dans un rapport écrit, que les médiateurs fédéraux complètent par leurs opinions sur le fond, leur appréciation et les mesures qu'ils recommandent.

S'il ressort de l'enquête qu'une atteinte à l'intégrité a effectivement été commise, la personne de confiance d'intégrité ou le « Point de contact central » transmet le rapport écrit au responsable hiérarchique le plus élevé de l'administration fédérale où l'atteinte à l'intégrité a été commise. Si ce responsable est impliqué dans l'atteinte, le rapport écrit est transmis au ministre compétent. S'il ressort de l'enquête qu'un crime ou un délit a été commis, le procureur du Roi en est informé conformément à la législation en vigueur.

### 3. Le système de protection

Les membres du personnel qui décident de dénoncer une atteinte suspectée à l'intégrité se rendent souvent assez impopulaires. C'est la raison pour laquelle l'amendement proposé prévoit un système de protection solide, grâce auquel les membres du personnel qui ont connaissance d'une atteinte à l'intégrité la dénonceront plus facilement. Le système protège le membre du personnel qui dénonce l'atteinte suspectée à l'intégrité, ainsi que les différents membres du personnel qui sont associés à l'enquête. La protection s'étend enfin au membre du personnel-conseil qui assiste le membre du personnel associé à l'enquête. Le système protège les personnes précitées, pendant une période déterminée, contre les mesures qu'elles pourraient subir à la suite de la dénonciation et qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables pour leurs conditions de travail et/ou leurs circonstances de travail.

Si une mesure préjudiciable est prise à l'encontre du membre du personnel protégé, la personne qui a pris cette mesure est passible d'une sanction disciplinaire. Toutefois, le membre du personnel s'expose lui aussi à une mesure disciplinaire s'il abuse de sa protection.

Le dénonciateur est protégé dès l'instant où il demande l'avis préalable. En ce qui concerne le

zozeer personeelsleden die verdacht worden van betrokkenheid bij de veronderstelde integriteitsschending, maar wel personeelsleden die er eventueel getuige van zijn of geweest zijn, of die om een andere reden relevante informatie over de veronderstelde integriteitsschending kunnen leveren. Deze personeelsleden worden hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht en kunnen zich steeds door een raadsman laten bijstaan.

De resultaten van het onderzoek worden weergegeven in een schriftelijk verslag. Dit verslag wordt door de federale ombudsmannen aangevuld met hun inhoudelijke standpunten, hun beoordeling en met de maatregelen die zij adviseren.

Indien uit het onderzoek blijkt dat er zich inderdaad een integriteitsschending heeft voorgedaan, dan maakt de vertrouwenspersoon integriteit of het « Centraal Meldpunt » het schriftelijk verslag over aan de hoogste hiërarchische leidinggevende van de federale administratie waar de integriteitsschending zich heeft voorgedaan. Wanneer deze persoon betrokken partij is, wordt het schriftelijke verslag aan de verantwoordelijke minister overgemaakt. Indien uit het onderzoek blijkt dat er zich een misdaad of wanbedrijf heeft voorgedaan, stellen zij de procureur des Konings hiervan in kennis. Dit is overeenkomstig met de reeds bestaande wetgeving.

### 3. Het beschermingssysteem

Personeelsleden die beslissen om een melding te maken van een veronderstelde integriteitsschending, maken zich vaak niet erg geliefd. Daarom voorziet het amendement in een solide beschermingssysteem. Dit moet de drempel tot een melding bij personeelsleden die weet hebben van een bestaande integriteitsschending verlagen. Het systeem beschermt het personeelslid dat de melding van de veronderstelde integriteitsschending maakt, alsook de verschillende personeelsleden die bij het onderzoek betrokken worden. Ten slotte wordt ook het personeelslid — raadsman dat het bij het onderzoek betrokken personeelslid adviseert beschermd door het systeem. Het beschermingssysteem beschermt de hierboven genoemde leden voor een welbepaalde periode tegen maatregelen met nadelige gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en/of arbeidsomstandigheden die voortvloeien uit de melding.

Indien tegen het beschermde personeelslid onterecht een nadelige maatregel wordt genomen, kan aan de nemer van deze maatregel een tuchtsanctie worden opgelegd. Indien het beschermde personeelslid echter misbruik maakt van zijn bescherming kan ook tegen hem een tuchtmaatregel genomen worden.

Voor de melder treedt het beschermingssysteem in werking op het ogenblik dat hij het voorafgaand

membre du personnel associé à l'enquête et le membre du personnel-conseil qui assiste le membre du personnel associé à l'enquête, la protection prend cours au moment où ceux-ci sont associés à l'enquête. La protection reste effective au moins deux ans après la clôture de l'enquête, afin que les intéressés soient protégés jusqu'au moment où la tempête provoquée par l'enquête sera passée. Toutefois, la protection prend fin prématurément si les membres du personnel protégés fournissent délibérément des informations non conformes à la réalité ou erronées ou s'ils sont eux-mêmes impliqués dans l'atteinte suspectée à l'intégrité.

#### 4. Modification du Code d'instruction criminelle

Enfin, l'amendement à l'examen prévoit encore une modification de l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, tout fonctionnaire est tenu de « donner avis sur-le-champ au procureur du Roi » d'un crime ou d'un délit dont il a la connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Cela vaut donc également pour les fonctionnaires qui dénoncent une atteinte suspectée à l'intégrité.

Une modification s'impose néanmoins étant donné la grande insécurité juridique à laquelle s'expose le fonctionnaire qui dénonce une atteinte suspectée à l'intégrité qui s'avère finalement être un crime ou un délit. L'obligation prévue à l'article 29 peut également avoir pour conséquence de faire hésiter un dénonciateur potentiel.

La modification proposée par l'amendement consiste à prévoir pour le fonctionnaire dénonciateur une dispense de l'obligation prévue par cet article 29 du Code d'instruction criminelle. On évite ainsi que le seuil soit trop élevé pour celui qui serait disposé à dénoncer une atteinte suspectée à l'intégrité. Par ailleurs, la personne de confiance d'intégrité ou les médiateurs fédéraux doivent toujours informer le procureur du Roi lorsqu'ils ont connaissance d'un crime ou d'un délit. S'il s'agit donc d'un crime ou d'un délit, le parquet sera dans tous les cas informé.

*M. Beke* relève que l'on a opté pour le dépôt d'un amendement entièrement nouveau pour répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État à l'encontre de la proposition de loi initiale. L'amendement contient quatre grands volets :

— L'affirmation claire que la protection est accordée de plein droit;

— Le fardeau de la preuve d'une mesure préjudiciable prise à l'encontre de l'agent dénonciateur incombe à l'autorité;

advies aanvraagt. Voor het personeelslid dat wordt betrokken bij het onderzoek en voor het personeelslid — raadsman dat het bij het onderzoek betrokken personeelslid adviseert, begint de bescherming op het ogenblik dat ze bij het onderzoek worden betrokken. De bescherming blijft ten minste tot twee jaar na het afronden van het onderzoek van kracht, dit om de betrokkenen te beschermen tot het stof van het onderzoek is gaan liggen. Indien de personeelsleden die bescherming genieten echter bewust niet-waarheidsgetrouwe of oneerlijke informatie hebben verstrekt of zelf betrokken zijn bij de veronderstelde integriteitsschending, wordt de bescherming voortijdig opgeheven.

#### 4. Wijziging Wetboek van strafvordering

Ten slotte voorziet dit amendement nog in een wijziging van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering. Krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering is elke ambtenaar er toe gehouden om « dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings » van een misdaad of wanbedrijf waarvan hij in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt. Dit geldt dus ook voor de ambtenaren die een veronderstelde integriteitsschending melden.

Een wijziging dringt zich evenwel op aangezien er anders een grote juridische onzekerheid dreigt voor de ambtenaar die een veronderstelde integriteitsschending meldt die uiteindelijk een misdaad of wanbedrijf blijkt te zijn. Ook kan deze verplichting drempelverhogend werken voor een mogelijke melder.

De wijziging in dit amendement voorziet in een vrijstelling voor de meldende ambtenaar van dit artikel 29 van het Wetboek van strafvordering. Zo wordt vermeden dat de drempel om een veronderstelde integriteitsschending te melden al te hoog is. De vertrouwenspersoon integriteit of de federale ombudsmannen moeten wel steeds de procureur des Konings inlichten wanneer zij weet hebben van een misdaad of wanbedrijf. Indien het dus om een misdaad of wanbedrijf gaat, zal het parket sowieso op de hoogte worden gebracht.

*De heer Beke* wijst er op dat er is geopteerd om een volledig nieuw amendement in te dienen dat een antwoord biedt op de kritiek van de Raad van State op het oorspronkelijk wetsvoorstel. Het amendement bevat vier grote luiken :

— Een duidelijke beschrijving dat de bescherming van rechtswege wordt toegekend;

— De bewijslast van een nadelige maatregel van de meldende ambtenaar komt bij de overheid te liggen;

— Les services administratifs des juridictions ou du parlement fédéral ne relèvent pas du régime proposé;

— Une modification est apportée à l'article 29 du Code d'instruction criminelle afin de dispenser un fonctionnaire de son obligation « normale ».

*Mme Doufi* souligne que son groupe est favorable à une réglementation — la Belgique a déjà été condamnée au niveau européen en raison de l'absence d'une telle protection au niveau fédéral. L'amendement tient compte en grande partie des observations du Conseil d'État. Le régime similaire instauré en Flandre n'est pas encore en vigueur depuis assez longtemps pour permettre une évaluation de son application. L'on peut également s'attendre à ce que le Collège des médiateurs fédéraux ne saute pas de joie à l'idée d'être chargé de cette tâche supplémentaire.

*M. De Padt* est d'accord avec le fond de la proposition de loi, mais il se demande si la procédure proposée n'est pas à ce point complexe qu'elle manque son but. Un régime similaire est entré en vigueur en Flandre. Il n'y a encore eu que quatre dénonciations à ce jour. Il se demande si cela n'est pas dû à la complexité de la procédure.

*M. Moureaux* estime que l'intitulé de la proposition de loi doit être adapté en fonction des termes utilisés dans l'amendement.

*Mme Thibaut* fait part de son intention de soutenir l'amendement de M. Claes. Elle relève cependant qu'il y aurait lieu d'élaborer une série d'amendements techniques pour répondre aux observations formulées dans l'avis du Conseil d'État.

## VI. AUDITIONS

### A. Audition de Mme Catherine De Bruecker et M. Guido Schuermans, Médiateurs fédéraux

#### 1. Observations générales

Les commentaires généraux restent pour partie identiques à ceux qui avaient été formulés lors d'une précédente audition devant cette commission, en 2008, à propos de la proposition initiale déposée par les auteurs sous la précédente législature.

Les médiateurs sont évidemment favorables à l'adoption d'un système qui offre une protection aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités dont ils sont témoins à travers leur fonction. Elle offre en effet une réponse à un certain nombre d'engagements internationaux de la Belgique en termes de lutte contre la corruption et la fraude dans la fonction

— De administratieve diensten van rechtscolleges of van het federaal parlement vallen buiten de voorgestelde regeling;

— Een aanpassing van artikel 29 van het wetboek van strafvordering zodat een ambtenaar van zijn « normale » plicht wordt vrijgesteld.

*Mevrouw Doufi* benadrukt dat haar fractie voor een regelgeving is — België is op Europees niveau al veroordeeld voor het ontbreken van een dergelijke bescherming op federaal niveau. Het amendement komt grotendeels tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State. De gelijkaardige regelgeving op Vlaams niveau is nog niet lang genoeg van toepassing om er een behoorlijke evaluatie van te maken. Er kan ook verwacht worden dat het College van federale ombudsmannen niet zal staan te springen om met deze bijkomende opdracht belast te worden.

*De heer De Padt* is het ten gronde eens met het wetsvoorstel maar vraagt zich af of de voorgestelde procedure niet zo ingewikkeld is dat ze haar doel voorbijshoot. In Vlaanderen is een gelijkaardige regeling van kracht. Tot nog toe zijn er nog maar vier meldingen geweest. Hij vraagt zich af of dit niet te maken heeft met de ingewikkelde procedure.

*De heer Moureaux* meent dat het opschrift van het wetsvoorstel moet worden aangepast aan de termen gebruikt in het amendement.

*Mevrouw Thibaut* wijst er op dat zij het amendement van de heer Claes wil ondersteunen. Toch wijst zij er op dat ingevolge het advies van de Raad van State een aantal technische amendementen zouden moeten uitgewerkt.

## VI. HOORZITTINGEN

### A. Hoorzitting met mevrouw Catherine De Bruecker en de heer Guido Schuermans, federale ombudsmannen

#### 1. Algemene opmerkingen

De algemene opmerkingen blijven gedeeltelijk dezelfde als tijdens een vorige hoorzitting voor deze commissie in 2008 met betrekking tot het oorspronkelijke voorstel van de indieners tijdens de vorige zittingsperiode.

De ombudsmannen zijn uiteraard voorstander van de goedkeuring van een systeem dat bescherming biedt aan ambtenaren die onregelmatigheden melden waarvan ze getuige zijn via hun functie. Dit biedt immers een antwoord op een aantal internationale verbintenissen van België op het gebied van corruptie- en fraudebestrijding binnen het openbaar ambt en sluit

publique et s'inscrit dans la volonté de promouvoir une administration transparente, efficace et intègre.

Parmi les différentes options possibles, le choix de confier cette mission d'enquête et de protection aux médiateurs présente des avantages évidents :

- l'institution dispose déjà d'une expertise dans le traitement des plaintes relatives aux dysfonctionnements de l'administration, qu'elles soient introduites par des usagers ou par des agents de l'administration (concernant leur carrière);

- les médiateurs connaissent l'administration;

- l'institution est indépendante et rattachée au Parlement;

- ce choix permet d'éviter la création d'un organisme supplémentaire;

- la promotion d'une fonction publique intègre s'inscrit pleinement dans la mission des médiateurs fédéraux de réconcilier le citoyen avec l'administration.

Le système est fortement inspiré du système qui existe déjà en Flandre depuis neuf ans et il semble donc utile de tenir compte, d'une part, des leçons tirées de l'expérience flamande et d'autre part, des différences entre l'administration fédérale et l'administration flamande qui peuvent influencer fortement l'adaptabilité du système flamand dans le contexte fédéral.

Le système flamand repose sur un mécanisme en cascade : l'examen de l'irrégularité dénoncée et l'octroi de la protection au fonctionnaire informateur par l'ombudsman constitue l'étape ultime d'un processus par étapes, dont le premier niveau est la dénonciation au supérieur hiérarchique et le second niveau le signalement à l'instance d'audit interne.

Son efficacité repose donc sur l'existence d'un système d'audit interne opérationnel performant, ainsi que sur une bonne collaboration des deux premiers niveaux avec l'ombudsman.

Actuellement, au niveau fédéral, chaque administration est chargée de la mise en place de son propre audit interne. Toutes n'ont pas atteint le même niveau de maturité, loin s'en faut.

Une étude de l'UCL sur l'audit en Belgique constatait qu'en juin 2011, seules dix organisations sur les vingt-trois visées par les AR relatifs à l'audit dans l'administration fédérale avaient effectivement mis en place une activité d'audit interne.

aan bij de wil om een transparant, efficiënt en integer bestuur te bevorderen.

Als een van de mogelijke opties houdt de keuze om deze onderzoeks- en beschermingsopdracht toe te vertrouwen aan de ombudsmannen duidelijke voordelen in :

- de instelling beschikt reeds over expertise in het verwerken van de klachten met betrekking tot onregelmatigheden bij het openbaar bestuur, ongeacht of ze zijn ingediend door gebruikers of door ambtenaren van het bestuur (over hun loopbaan);

- de ombudsmannen kennen de administratie;

- de instelling is onafhankelijk en verbonden aan het Parlement;

- door deze keuze kan men voorkomen dat er een bijkomend orgaan wordt opgericht;

- de bevordering van een integer openbaar ambt sluit naadloos aan bij de opdracht van de federale ombudsmannen om burger en administratie te verzoenen.

Het systeem is sterk gebaseerd op het systeem dat in Vlaanderen reeds negen jaar bestaat en het lijkt bijgevolg nuttig om rekening te houden met de lessen die uit de ervaring in Vlaanderen werden getrokken alsook met de verschillen tussen de federale administratie en de Vlaamse administratie die de aanpasbaarheid van het Vlaamse systeem aan de federale context sterk kunnen beïnvloeden.

Het Vlaamse systeem is gebaseerd op een getrappt mechanisme : het onderzoek van de aangegeven onregelmatigheid en het toekennen van bescherming aan de klokkenluider door de ombudsman vormt de ultieme stap van een gefaseerd proces, waarbij het eerste niveau de aangifte bij de hiërarchische meerdere is en het tweede niveau de melding bij de instantie voor interne audit.

De doeltreffendheid ervan berust bijgevolg op het bestaan van een operationeel en goed presterend systeem voor interne audit alsook op een goede samenwerking van de eerste twee niveaus met de ombudsman.

Momenteel heeft op federaal niveau elke administratie de opdracht om haar eigen interne audit op te richten. Ze hebben daarbij niet allemaal dezelfde maturiteit bereikt, verre van.

Een studie van de UCL over audit in België stelde vast dat in juni 2011 slechts tien organisaties van de drieëntwintig waarop de koninklijke besluiten rond audit bij de federale overheid betrekking hebben, effectief een interne audit hebben opgezet.

Le Comité d'audit de l'administration fédérale qui chapeaute l'ensemble recommande le regroupement des activités d'audit au sein d'un service centralisé.

La dernière proposition actuellement à l'examen abandonne le lien avec l'audit interne, pour se tourner vers la création d'un système d'intégrité à deux composantes, l'une interne et l'autre externe.

Il appartiendra au Roi de déterminer les modalités exactes de la composante interne, la loi se contentant d'indiquer que chaque autorité administrative fédérale devra disposer au minimum d'une personne de confiance d'intégrité par rôle linguistique. Le texte est muet sur les moyens et les pouvoirs d'enquête de cette composante et ses liens avec l'audit interne.

Une mauvaise articulation entre les deux systèmes risque d'entraîner des confusions et un affaiblissement de l'un et/ou l'autre.

L'octroi de cette mission supplémentaire aux médiateurs fédéraux doit aller de pair avec l'octroi des moyens nécessaires pour y faire face : dans la mesure où il est difficile d'évaluer à l'avance le nombre de cas qui vont se présenter, il semble adéquat de fonctionner au départ avec un personnel spécifique minimum en interne et une ligne budgétaire *ad hoc* pour l'engagement d'experts externes (option prise par le *Vlaamse ombudsdienst*).

Cette nouvelle mission ne peut s'intégrer du jour au lendemain dans le fonctionnement habituel d'un service de médiation classique :

— nécessité de prévoir un délai d'adaptation (modification du cadre, recrutement de profils spécifiques, manuel de procédure, etc)

— nécessité de réfléchir à l'opportunité de laisser ou non la loi entrer en vigueur avant les arrêtés d'exécution; en l'absence d'arrêtés royaux le système permettra déjà la dénonciation auprès de la composante externe, seule opérationnelle; le soutien des administrations à mettre rapidement en place la personne de confiance d'intégrité risque d'en pâtir.

La suite de nos observations se rapporte exclusivement au dernier document parlementaire déposé (amendement n° 3 à la proposition Beke et consorts) car nous partageons l'avis qu'il est préférable de créer un dispositif autonome dans une loi particulière plutôt que de procéder par modification de la loi sur les médiateurs fédéraux.

Cela étant, il nous semble qu'il conviendra néanmoins, en cas d'adoption de cette proposition, d'insérer un amendement à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les médiateurs fédéraux pour leur attribuer expressément cette compétence supplémentaire.

Het Auditcomité van de Federale Overheid dat het geheel overkoepelt, raadt aan om de auditactiviteiten te groeperen binnen een gecentraliseerde dienst.

Het laatste voorliggende voorstel laat de band met interne audit vallen en richt zich op de oprichting van een integriteitssysteem dat uit twee elementen bestaat, het ene intern en het andere extern.

Het komt de Koning toe de nadere invulling van de interne component te bepalen. De wet bepaalt enkel dat elke federale administratieve overheid moet beschikken over ten minste één vertrouwenspersoon integriteit per taalrol. De tekst zegt niets over de middelen en de onderzoeksbevoegdheden van deze component en zijn verband met de interne audit.

Een slechte samenhang tussen beide systemen dreigt tot verwarring te leiden en een van beide en/of beide te verzwakken.

De toekenning van deze bijkomende opdracht aan de federale ombudsmannen moet gepaard gaan met de toewijzing van de nodige middelen hiervoor: aangezien het op voorhand moeilijk in te schatten is hoeveel gevallen er zullen zijn, lijkt het het beste om in het begin te functioneren met een minimum aan specifiek intern personeel en een *ad-hoc*-begrotingslijn om externe experts in dienst te nemen (optie van de Vlaamse Ombudsdienst).

Deze nieuwe opdracht kan niet van de ene dag op de andere worden ingepast in de gewone werking van een klassieke ombudsdienst:

— men dient te voorzien in een aanpassingstermijn (wijziging van het personeelsbestand, werving van specifieke profielen, procedurehandleiding, enz.);

— men dient na te denken over de mogelijkheid om de wet al dan niet in werking te laten treden vóór de uitvoeringsbesluiten; zonder koninklijke besluiten laat het systeem wel al toe om aangifte te doen bij de externe component die als enige operationeel is; de steun van de administraties om snel werk te maken van de vertrouwenspersoon integriteit dreigt hieronder te lijden.

Onze verdere opmerkingen hebben uitsluitend betrekking op het laatste ingediende parlementair stuk (amendement nr. 3 op het voorstel van Beke c.s.), want wij delen de mening dat men beter een autonome regeling uitwerkt in een bijzondere wet in plaats van de wet tot instelling van federale ombudsmannen te wijzigen.

Indien dit voorstel wordt aangenomen, lijkt het ons niettemin noodzakelijk om een amendement in te voegen op artikel 1 van de wet tot instelling van federale ombudsmannen om hun uitdrukkelijk deze bijkomende bevoegdheid toe te kennen.

2. *Observations sur le dispositif proposé dans l'amendement n° 3 à la proposition 5-217/1*

La loi proposée comporte deux grands volets : la dénonciation des irrégularités et la procédure d'enquête et la protection du fonctionnaire dénonciateur et d'autres membres du personnel associés à l'enquête.

1) le système de dénonciation des irrégularités :

a) Type d'irrégularités visées

La proposition actuelle donne une définition plus large du type d'irrégularités visées que les propositions initiales qui ne concernaient que les abus et les délits (voire la négligence). Elle est désormais centrée sur la notion d'atteinte à l'intégrité, ce qui permet de couvrir des situations plus nombreuses d'irrégularités qui, sans constituer des abus ou des délits, portent atteinte à la confiance des citoyens dans l'administration et pour lesquelles un système de dénonciation et d'enquête par une instance indépendante peuvent apporter une plus-value dans une politique globale d'intégrité.

b) Champ d'application

Le système proposé s'applique à toutes les autorités administratives fédérales visées à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le champ d'application est ainsi identique à celui des autres compétences des médiateurs fédéraux.

Par contre, le champ d'application des arrêtés royaux en matière d'audit interne est beaucoup plus restreint. Il s'ensuit qu'un nombre important d'administrations visées par ce système n'ont pas d'activité d'audit interne et ne sont pas obligées d'en instaurer.

Par ailleurs, certaines dispositions ne paraissent pas adaptées à la nature particulière de certaines autorités administratives fédérales. Nous pensons notamment aux parastataux sociaux, pour lesquels il n'y a pas à proprement parler de ministre compétent, mais qui relèvent d'un comité de gestion.

c) Filtres

Le nouveau système instaure plusieurs filtres avant la dénonciation proprement dite :

1<sup>o</sup> la possibilité de demander en tout temps des informations et conseils sur le système de dénonciation et de protection auprès des différentes instances compétentes en la matière;

2. *Opmerkingen over de regeling die wordt voorgesteld in amendement nr. 3 van voorstel 5-217/1*

De voorgestelde wet bestaat uit twee grote gedeelten : het melden van onregelmatigheden en de onderzoeksprocedure en de bescherming van de ambtenaar die de melding doet en van andere personeelsleden die bij het onderzoek betrokken zijn.

1) het systeem van melding van de onregelmatigheden

a) Bedoelde onregelmatigheden

Dit voorstel geeft een bredere definitie van het soort onregelmatigheden dat bedoeld wordt dan de oorspronkelijke voorstellen, die slechts over misbruik en misdrijven (of zelfs over nalatigheid) gingen. Nu draait ze rond het begrip integriteitsschending, waardoor meer situaties van onregelmatigheden in aanmerking komen die, hoewel geen misbruiken of misdrijven, het vertrouwen van de burgers in de administratie schenden en waarvoor een systeem van melding en onderzoek door een onafhankelijke instantie een meerwaarde kan betekenen in een globaal integriteitsbeleid.

b) Toepassingsgebied

Het voorgestelde systeem is van toepassing op alle federale administratieve overheidsinstanties, zoals bedoeld in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup> van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het toepassingsgebied is dus identiek met dat van de andere bevoegdheden van de federale ombudsmannen.

Het toepassingsgebied van de koninklijke besluiten inzake interne audit is echter veel beperkter. Daaruit volgt dat een groot aantal administraties waarvoor dit systeem geldt, geen activiteit van interne audit hebben en niet verplicht zijn er een tot stand te brengen.

Overigens blijken een aantal bepalingen niet aangepast aan de specifieke kenmerken van een aantal federale administratieve overheidsinstanties. We denken onder andere aan de sociale parastatalen, waarvoor er eigenlijk geen bevoegde minister is, maar die afhankelijk zijn van een beheerscomité.

c) Filters

Het nieuwe systeem stelt verscheidene filters in voor het tot de eigenlijke melding komt :

1<sup>o</sup> de mogelijkheid om steeds informatie en advies te vragen over het systeem van melding en bescherming bij de diverse instanties die terzake bevoegd zijn;



2° l'obligation de solliciter un avis préalable sur la recevabilité et le caractère sérieux de la dénonciation envisagée.

Cela devrait contribuer à éviter des dénonciations introduites à la légère ou pour de mauvaises raisons, et renforcer la prise de conscience par le fonctionnaire dénonciateur du processus dans lequel il s'engage et de ses conséquences éventuelles.

d) Procédure

Le système est extrêmement formalisé et enfermé dans une succession de délais qui rendent l'ensemble très rigide.

Les conséquences du dépassement des différents délais ne sont par contre pas autrement précisées. Cela risque de générer de l'insécurité.

La multitude des cas de figure rend la procédure très peu lisible.

L'articulation entre certains délais mérite d'être vérifiée: ainsi, lorsque le dénonciateur a sollicité l'avis préalable de la composante interne, que celui-ci est négatif, qu'un réexamen a été demandé à la composante externe, le dénonciateur dispose jusqu'à la fin de la quatorzième semaine après la demande d'avis pour confirmer sa dénonciation, alors que les médiateurs doivent informer l'autorité administrative (ou le ministre) de la dénonciation au plus tard quatorze semaines après la demande d'avis.

Le système repose sur l'existence de composantes internes d'intégrité dans toutes les administrations fédérales. La mise en place rapide de ces composantes internes, l'adhésion et le soutien des directions à leur mission, ainsi que l'indépendance dont elles disposeront dans l'exercice de leur mission seront déterminantes pour la réussite du système.

À cet égard, la délégation accordée au Roi paraît très large. Si la personne de confiance d'intégrité est dotée de pouvoirs d'enquête, ceux-ci devraient à tout le moins d'être prévus dans la loi.

e) Avis préalable

— destinataire de la demande d'avis: l'article 6, § 1<sup>er</sup>, sous-entend qu'au moment de la demande d'avis le membre du personnel sait déjà auprès de qui il entend ensuite dénoncer la suspicion d'atteinte à l'intégrité. Or il pourrait résulter de l'avis préalable qu'il préfère introduire sa dénonciation auprès d'une autre composante.

L'article 6, § 7, prévoit qu'à tout moment le fonctionnaire qui a demandé un avis à la composante interne peut se tourner vers les médiateurs fédéraux s'il craint un manque de confidentialité ou d'indépen-

2° de la plicht om een voorafgaand advies te vragen over de ontvankelijkheid en de ernst van de aangekondigde melding.

Dat moet ertoe bijdragen dat lichtzinnige meldingen of meldingen om de verkeerde redenen voorkomen worden en de bewustwording versterken van de meldende ambtenaar over het proces dat hij aanvat en de eventuele gevolgen ervan.

d) Procedure

Het systeem is uiterst geformaliseerd en is gebonden aan een opeenvolging van termijnen die het geheel zeer stroef maken.

De gevolgen van het overschrijden van de diverse termijnen worden echter niet vermeld. Dat dreigt onzekerheid te veroorzaken.

De talrijke mogelijke gevallen maken de procedure heel moeilijk leesbaar.

Er moet worden nagegaan of bepaalde termijnen wel op elkaar afgestemd zijn. Wanneer de melder bijvoorbeeld het voorafgaand advies heeft gevraagd van de interne component en dat advies negatief is en er een nieuw onderzoek is gevraagd aan de externe component, dan heeft de melder tot het einde van de veertiende week na het verzoek om advies om zijn melding te bevestigen, terwijl de ombudsmannen de administratieve overheid (of de minister) over de melding moeten informeren uiterlijk veertien weken na het verzoek om advies.

Het systeem steunt op het bestaan van interne integriteitscomponenten in alle federale administraties. De snelle totstandkoming van die interne componenten, de instemming en de steun van de directies voor hun opdracht, alsook de onafhankelijkheid die ze zullen krijgen bij het vervullen van hun opdracht, zullen doorslaggevend zijn voor het welslagen van het systeem.

Wat dat betreft lijkt de machtiging die aan de Koning wordt gegeven zeer ruim. Indien de vertrouwenspersoon integriteit onderzoeksbevoegdheid krijgt, moet ze minstens in de wet worden vastgelegd.

e) Voorafgaand advies

— bestemming van het verzoek om advies: artikel 6, § 1, laat doorschemeren dat het personeelslid op het tijdstip van het verzoek om advies al weet bij wie hij vervolgens de veronderstelling van integriteitsschending wil melden. Maar het resultaat van het voorafgaand advies kan zijn dat hij zijn melding liever bij een andere component doet.

Artikel 6, § 7, bepaalt dat de ambtenaar die een advies heeft gevraagd aan de interne component zich steeds tot de federale ombudsmannen kan wenden, indien hij een gebrek aan vertrouwelijkheid of onaf-

dance. Qu'en est-il des délais pour rendre l'avis dans ce cas? Il semble utile de permettre aux médiateurs de bénéficier à nouveau du délai complet pour rendre leur avis.

— contenu de l'avis préalable: la proposition prévoit que l'avis se prononce sur la recevabilité et «le bien fondé manifeste» de l'infraction suspectée à l'intégrité. L'avis sera favorable si la dénonciation est recevable et «manifestement fondée».

Les conditions de recevabilité en tant que telle ne sont énoncées nulle part, même si elles peuvent se déduire des différentes dispositions. Il conviendrait d'exclure expressément les signalements anonymes (cf. avis CVP 01/2006). De même, il serait utile d'exclure les demandes d'avis concernant les mêmes faits que ceux visés dans une dénonciation déjà traitée précédemment par les médiateurs fédéraux et ne contenant pas d'élément nouveau.

Il n'est pas concevable de se prononcer sur le caractère fondé de la suspicion avant l'enquête proprement dite. Au stade de la recevabilité, l'avis ne peut se prononcer que sur le caractère sérieux, vraisemblable, ou non, de l'infraction suspectée. Le texte doit être revu en sorte que l'avis sera favorable si la dénonciation est recevable et «pas manifestement non fondée».

— procédure: en vertu de l'article 6, § 5, l'avis motivé doit être rendu au plus tard six semaines après la demande d'avis. L'article 6, § 6, stipule ensuite que le point de contact communique «son avis complété par l'avis» au plus tard huit semaines après la demande à celui qui l'a demandé: qu'entend-on par là?

#### f) Dénonciation de l'atteinte suspectée à l'intégrité

— La distinction entre la dénonciation visée à l'article 8 et la confirmation de la dénonciation visée à l'article 9 mérite d'être clarifiée.

Alors que la dénonciation ne peut avoir lieu qu'après la procédure d'avis préalable, la confirmation de la dénonciation doit avoir lieu au plus tard deux semaines après la réception de l'avis favorable, auprès des médiateurs fédéraux.

On peut donc supposer que l'article 8 vise à permettre au supérieur fonctionnel ou hiérarchique ou à la personne de confiance d'intégrité de prendre les mesures adéquates rendant la confirmation de la dénonciation superflue.

Le délai de deux semaines paraît dans ce cas extrêmement court.

hankelijkheid vreest. Hoe zit het in dat geval met de termijnen om het advies te verstrekken? Het lijkt nuttig de bemiddelaars opnieuw een volle termijn te geven om hun advies uit te brengen.

— inhoud van het voorafgaand advies: het voorstel voorziet erin dat het advies zich uitspreekt over de ontvankelijkheid en «de kennelijke gegrondheid» van de veronderstelde integriteitsschending. Het advies zal gunstig zijn indien de melding ontvankelijk en «kennelijk gegrond» is.

De ontvankelijkheidsvoorwaarden worden nergens vermeld, ook al kan men ze uit de bepalingen afleiden. Het is raadzaam de anonieme meldingen uitdrukkelijk uit te sluiten (cf. advies CVP 01/2006). Het kan tevens nuttig zijn adviesverzoeken uit te sluiten over dezelfde feiten als die bedoeld in een reeds voordien door de federale ombudsmannen behandelde melding, die geen nieuwe gegevens bevatten.

Het is niet denkbaar dat men zich over de gegrondheid van de veronderstelling uitspreekt voor het eigenlijke onderzoek. In het stadium van de ontvankelijkheid kan het advies geen uitspraak doen over de ernst, de geloofwaardigheid, van de veronderstelde inbreuk. De tekst moet zo worden herzien dat het advies gunstig zal zijn indien de melding ontvankelijk is en «niet kennelijk ongegrond».

— procedure: krachtens artikel 6, § 5, moet het gemotiveerd advies worden uitgebracht uiterlijk zes weken na het verzoek om advies. Artikel 6, § 6, bepaalt vervolgens dat het contactpunt «zijn advies [...] aangevuld met het advies» uitbrengt uiterlijk acht weken na het verzoek aan diegene die het gevraagd heeft: wat bedoelt men daarmee?

#### f) Melding van de veronderstelde integriteitsschending

— Het onderscheid tussen de melding bedoeld in artikel 8 en de bevestiging van de melding bedoeld in artikel 9 moet worden verduidelijkt.

Terwijl de melding slechts kan plaatsvinden na de procedure van het voorafgaand advies, moet de bevestiging van de melding plaatsvinden uiterlijk twee weken na ontvangst van het gunstig advies, bij de federale ombudsmannen.

Men mag dus veronderstellen dat artikel 8 ertoe strekt de functionele of hiërarchische meerdere of de vertrouwenspersoon integriteit de kans te geven maatregelen te treffen waardoor de bevestiging van de melding overbodig wordt.

In dat geval lijkt de termijn van twee weken uiterst kort.

Si la dénonciation a lieu directement auprès des médiateurs fédéraux, on peut s'interroger sur l'utilité de sa confirmation deux semaines plus tard.

— En cas de dénonciation à la composante interne (article 8, § 1<sup>er</sup>) le respect de la confidentialité de l'identité du dénonciateur n'est prévue que dans le chef du supérieur, hiérarchique ou fonctionnel, mais pas dans le chef de la personne de confiance d'intégrité.

#### g) Enquête

— L'enquête proprement dite commence lorsque la dénonciation a été confirmée aux médiateurs fédéraux.

Dans certains cas de figure, le délai d'enquête se limitera à neuf semaines (prolongations incluses), ce qui paraît très court pour des dossiers complexes.

— D'après les articles 9 et suivants, l'enquête est effectuée par les médiateurs fédéraux exclusivement.

La justification de l'amendement se réfère toutefois à l'enquête réalisée par la composante interne. Cela mérite d'être clarifié.

#### h) Confidentialité

L'article 8 ne garantit pas le respect de la confidentialité de l'identité du dénonciateur lorsqu'il s'adresse à la personne de confiance d'intégrité.

Pendant l'enquête, seule la protection de l'identité du dénonciateur est prévue, pas celle des membres du personnel associés à l'enquête ni celle des conseils qui les assistent.

#### i) Droits de la défense

Dans la mesure où un membre du personnel peut être associé à l'enquête à divers titres (témoin, renseignements mais aussi suspect de l'atteinte à l'intégrité), il paraît nécessaire de prévoir à quel moment au plus tard il doit être informé qu'il est suspecté d'être l'auteur de l'atteinte à l'intégrité et qu'il est entendu à ce titre.

## 2) le système de protection

### a) mesures visées

L'objectif de la proposition consiste à protéger le fonctionnaire dénonciateur (et les membres associés à l'enquête) contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir du fait de la dénonciation ou de l'enquête et qui sont préjudiciables pour leurs conditions et circonstances de travail.

Indien de melding rechtstreeks bij de federale ombudsmannen gebeurt, kan men zich vragen stellen bij het nut van de bevestiging ervan twee weken later.

— Bij melding bij de interne component (artikel 8, § 1) is slechts in de eerbiediging van de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder voorzien voor de hiërarchische of functionele meerdere, maar niet voor de vertrouwenspersoon integriteit.

#### g) Onderzoek

— Het eigenlijke onderzoek begint zodra de melding bij de federale ombudsmannen bevestigd werd.

In bepaalde gevallen zal de onderzoekstermijn beperkt blijven tot negen weken (inclusief verlengingen), wat heel kort lijkt voor complexe dossiers.

— Te oordelen naar de artikelen 9 en volgende, wordt het onderzoek exclusief door de federale ombudsmannen verricht.

De verantwoording van het amendement verwijst echter naar het onderzoek door de interne component. Dat vraagt om opheldering.

#### h) Vertrouwelijkheid

Artikel 8 waarborgt de eerbiediging van de vertrouwelijkheid van de identiteit van de melder niet wanneer hij zich tot de vertrouwenspersoon integriteit wendt.

Tijdens het onderzoek is slechts voorzien in de bescherming van de identiteit van de melder, niet van die van de personeelsleden die bij het onderzoek betrokken zijn, noch van die van de raadsmanen die hen bijstaan.

#### i) Rechten van de verdediging

Aangezien een personeelslid in verscheidene hoedanigheden bij het onderzoek betrokken kan zijn (getuige, om informatie te geven maar ook als verdachte van de integriteitsschending), lijkt het nuttig te bepalen op welk tijdstip hij uiterlijk moet worden geïnformeerd dat hij ervan verdacht wordt de dader van de integriteitsschending te zijn en dat hij in die hoedanigheid gehoord wordt.

## 2) het beschermingssysteem

### a) beoogde maatregelen

Het voorstel wil de meldende ambtenaar (en de leden die bij het onderzoek betrokken zijn) beschermen tegen represaillemaatregelen die zij kunnen ondergaan door de melding of het onderzoek en die nadelig zijn voor hun arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden.

La (menace de) mesure contre laquelle la protection est accordée doit donc répondre à deux conditions :

— découler de la dénonciation;

— avoir une conséquence préjudiciable pour les conditions ou les circonstances de travail de la personne protégée.

La rédaction des articles 15, § 2, et 16 mérite d'être améliorée sur ce point. Dans leur rédaction actuelle, ces deux articles combinés peuvent laisser entendre que les mesures énumérées à l'article 15, § 2, sont présumées découler de la dénonciation et avoir des conséquences préjudiciables et que la charge de la preuve imposée à l'autorité administrative porte uniquement sur le fait qu'une telle mesure ou menace d'une telle mesure a ou n'a pas été prise.

#### b) début de la protection

La prise de cours de la protection telle que prévue risque de poser des complications : elle prend cours, pour le fonctionnaire qui a dénoncé l'atteinte suspectée à l'intégrité, au moment de la réception de la demande d'avis préalable. Or, la protection est accordée par les médiateurs fédéraux et ceux-ci ne sont saisis du dossier, lorsque l'avis préalable a été demandé à la composante interne, qu'à partir de la confirmation de la dénonciation.

En d'autres termes, si l'avis est défavorable ou si le fonctionnaire ne confirme pas la dénonciation, il ne bénéficiera d'aucune protection contre les représailles pouvant résulter de la simple demande d'avis.

— suspension de l'examen prévue à l'article 15, § 7 : déplacer ce paragraphe pour l'insérer à l'article 16, remplacer en français le mot « réclamation » par le mot « plainte ».

#### c) sanctions disciplinaires

La version française de l'article 16, § 5, 2<sup>o</sup>, est plus stricte que la version néerlandaise : le membre du personnel protégé encourt une procédure disciplinaire du seul chef d'une déclaration « erronée et non conforme à la réalité », ce qui paraît manifestement excessif. La version néerlandaise se réfère à un usage « sciemment malhonnête et non conforme à la réalité » de la procédure de plainte, ce qui paraît plus conforme à la justification de l'amendement qui indique vouloir sanctionner les abus de la protection.

#### d) modification de l'article 29 du Code d'instruction criminelle

Actuellement le libellé de l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi instaurant des médiateurs fédéraux peut prêter à

De (dreiging met) maatregelen waartegen bescherming wordt geboden moet dus aan twee voorwaarden voldoen :

— voortvloeien uit de melding;

— een nadelig gevolg hebben voor de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden van de beschermde persoon.

De artikelen 15, § 2, en 16 zouden op dit punt beter geformuleerd moeten worden. In de huidige lezing van de twee artikelen samen zou men kunnen denken dat de maatregelen in artikel 15, § 2, geacht worden voort te vloeien uit de melding en nadelige gevolgen te hebben, en dat de bewijslast die ten laste van de administratieve overheid valt uitsluitend betrekking heeft op het feit of een bepaalde maatregel of dreiging met een dergelijke maatregel al dan niet heeft plaatsgevonden.

#### b) aanvang van de bescherming

De aanvang van de beoogde bescherming kan voor problemen zorgen : voor de ambtenaar die een vermoedelijke integriteitschending gemeld heeft begint zij op het ogenblik van ontvangst van de aanvraag van voorafgaand advies. De bescherming wordt echter toegekend door de federale ombudsmannen, die, nadat het voorafgaand advies gevraagd werd aan de interne component, pas betrokken worden bij het dossier vanaf de bevestiging van de melding.

De ambtenaar zal met andere woorden geen enkele bescherming genieten tegen represailles die kunnen voortvloeien uit het louter aanvragen van het advies als dit advies ongunstig is of als hij de melding niet bevestigt.

— opschorting van de behandeling bedoeld in artikel 15, § 7 : deze paragraaf verplaatsen en opnemen in artikel 16, en in het Frans het woord « réclamation » vervangen door het woord « plainte ».

#### c) tuchtsancties

De Franse versie van artikel 16, § 5, 2<sup>o</sup>, is strikter dan de Nederlandse versie : het beschermde personeelslid wordt het onderwerp van een tuchtrechtelijke procedure louter wegens een verklaring die « erronée et non conforme à la réalité » is, wat duidelijk overdreven is. In de Nederlandse tekst is dit het geval wanneer « het personeelslid bewust oneerlijk en niet-waarheidsgetrouw » heeft gebruik gemaakt van de klachtenprocedure, wat beter aansluit bij de verantwoording van het amendement, die aangeeft dat misbruik van de bescherming moet worden bestraft.

#### d) wijziging van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering

De huidige bewoordingen van artikel 12, eerste lid, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van

confusion sur l'ampleur de l'obligation d'information et le moment où elle s'impose aux médiateurs fédéraux : en effet, il vise « un fait qui peut constituer un crime ou un délit » alors que l'article 29 du Code d'instruction criminelle parle lui uniquement de « crime ou délit ».

**B. Exposé de M. Bernard Hubeau, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Anvers, groupe de recherche Pouvoirs publics et Droit (« Overheid en Recht »), et à la Vrije Universiteit Brussel**

*M. Hubeau* précise que son approche et ses observations résultent d'une double série d'expériences. D'une part, en tant que médiateur flamand, attaché au Parlement flamand, il a été témoin, de 1999 à 2007, de l'adaptation du décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de médiation flamand. À l'époque, une réglementation relative à la dénonciation des irrégularités a été intégrée dans ce décret par le décret du 7 mai 2004 le modifiant « en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités ». D'autre part, il a acquis une expérience en tant que membre du Bureau d'Intégrité de la ville d'Anvers, qui s'est également dotée d'une réglementation en matière de dénonciation avec l'adoption de son règlement du 25 janvier 2010 relatif à la procédure de dénonciation des atteintes à l'intégrité (« *Reglement Meldingsprocedure Integriteitsschendingen* »).

*1. Trois observations générales sur le contexte*

La volonté du Sénat de Belgique de légiférer en la matière est une très bonne chose. Quand on parle de réglementation relative à la dénonciation d'irrégularités, on songe souvent aux grandes affaires qui sont relayées dans les médias et connues de l'opinion publique. Les dénonciations d'irrégularités ne se limitent toutefois pas, loin s'en faut, aux quelques dossiers très médiatisés. Au contraire, elles sont souvent traitées dans la plus stricte confidentialité. L'un des objectifs des réglementations y afférentes est justement de faire en sorte que les irrégularités dénoncées puissent être traitées de manière sereine et constructive. Les fonctionnaires concernés sont la plupart du temps des personnes ordinaires confrontées à des situations extraordinaires, dans lesquelles elles se sont souvent trouvées embarquées par accident, malgré elles. Le professeur néerlandais Mark Bovens considère la dénonciation des atteintes à l'intégrité comme une forme de « citoyenneté institutionnelle ». Comme le montrent une série de chiffres, il faut aussi savoir que le recours aux procédures existantes n'est pas facile. Ainsi, le médiateur flamand a traité onze dossiers depuis 2008 et on compte deux cas d'octroi d'une protection depuis 2010 dans le cadre de la réglementation anversoise.

federale ombudsmannen kunnen verwarring scheppen over de draagwijdte van de verplichting tot kennisgeving en het ogenblik waarop die verplichting voor de federale ombudsmannen geldt: het heeft immers betrekking op « een feit dat een misdaad of wanbedrijf kan opleveren », terwijl in artikel 29 van het Wetboek van strafvordering alleen sprake is van een « misdaad of wanbedrijf » geldt.

**B. Uiteenzetting van de heer Bernard Hubeau, Faculteit Rechten Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Overheid en Recht — Onderwijsprofessor Vrije Universiteit Brussel**

*De heer Hubeau* benadrukt dat zijn benadering en opmerkingen worden gevoed door een dubbele reeks ervaringen. Enerzijds kon hij als Vlaamse Ombudsman, verbonden aan het Vlaams Parlement, in de periode van 1999 tot 2007 de wijziging van het zogenaamde Ombudsdecreet van 7 juli 1998 meemaken: toen werd een regeling voor meldingen van onregelmatigheden opgenomen in het decreet. Dit gebeurde door het decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het Ombudsdecreet « wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden ». Anderzijds heeft hij ervaring in de stad Antwerpen als lid van het Bureau Integriteit. In de stad Antwerpen is via een « Reglement Meldingsprocedure Integriteitsschendingen » van 25 januari 2010 ook een meldingsregeling ingevoerd.

*1. Drie algemene bedenkingen over de context*

Dat onze Belgische Senaat een dergelijke materie wettelijk wil regelen is een uitermate goede zaak. Vaak spreekt men van « klokkenluidersregelingen », maar dit begrip moet niet te nadrukkelijk gebruikt worden omdat dan vaak gedacht wordt aan de grote klokkenluiderszaken die de media halen en bekend zijn bij de publieke opinie. Het gaat om meer gevallen, dan enkel de zeer bekende zaken, die vaak in stilte behandeld worden. Dat is ook één van de objectieven van een regeling, om meldingen op een rustige en constructieve manier te behandelen. Meestal gaat het ook om « gewone mensen in ongewone situaties », waarin deze ambtenaren vaak toevallig en ongewild terecht komen. Zoals bekend noemt de Nederlandse academicus Mark Bovens de melding van integriteitsschendingen een vorm van « institutioneel burgerschap ». Uit een aantal cijfers blijkt ook dat het geen evidentie is om van de bestaande procedures gebruik te maken: zo heeft de Vlaamse Ombudsman sinds 2008 elf dossiers behandeld; de Antwerpse regeling leidde tot de toekenning van bescherming in twee gevallen sinds 2010.

Deuxièmement, au-delà du fait qu'il est nécessaire de disposer d'une législation, l'intervenant estime que beaucoup de choses dépendent de la mise en œuvre et de l'application de la législation sur le terrain. Selon lui, l'amendement n° 3 offre un bon cadre législatif, qu'il est possible de réaliser. L'intervenant constate également que des avancées importantes ont été réalisées par rapport aux premières propositions et au texte à l'examen. Les remarques formulées par le Conseil d'État ont été prises en compte. Inscrire la réglementation dans une loi distincte est également une décision logique, au regard notamment de la portée de la réglementation et de ses implications en dehors de l'institution des médiateurs fédéraux. Force est de constater qu'il s'agit en l'occurrence d'une réglementation très détaillée et formelle, ce qui n'est cependant pas du luxe dans des matières sensibles. Quand l'intervenant parle d'application sur le terrain, il songe notamment au climat de l'administration concernée qui doit permettre la dénonciation d'irrégularités, d'une part, et à l'affinage des tâches des diverses instances concernées, d'autre part. Après l'entrée en vigueur de la loi, on pourra et devra rester attentif à ces points.

Une troisième remarque générale concerne le rôle des médiateurs fédéraux, essentiel en tant que Point de contact central pour les atteintes suspectées à l'intégrité. Il n'est pas évident de confier ce rôle au médiateur, même si cela se fait de plus en plus, comme en Israël, en Nouvelle-Zélande ou en Australie. Ce rôle peut aussi être confié à un certain nombre de médiateurs locaux, comme c'est le cas à Rotterdam. Et, bien entendu, il ne faut pas oublier la réglementation flamande de 2004, dans laquelle le médiateur flamand joue un rôle crucial. Il va sans dire que le travail de médiation, notamment le traitement des plaintes des citoyens, d'une part, et le traitement des dénonciations d'atteintes à l'intégrité et la mise sous protection des dénonciateurs, d'autre part, sont des domaines d'action distincts mais néanmoins complémentaires. Le fait de confier cette mission spéciale à ce type d'organes présente notamment les avantages suivants (voir aussi l'étude de l'Université d'Utrecht réalisée pour le ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations du Royaume, 2008):

- a) il s'agit d'une instance externe indépendante;
- b) il s'agit d'une instance qui a acquis une certaine expertise dans le domaine du traitement des plaintes et des activités connexes;
- c) il s'agit d'une instance qui peut s'appuyer sur son propre personnel compétent, mais aussi, si nécessaire, sur des experts externes;
- d) le fait qu'au cours de l'enquête sur les dénonciations, on peut recourir aux moyens d'action liés à la

Ten tweede is spreker van oordeel dat naast de nood aan wetgeving veel afhangt van de uitvoering en de toepassing van de wetgeving op het terrein. Het amendement nr. 3 is naar zijn oordeel een goed en uitvoerbaar wetgevend kader. Hij kan ook vaststellen dat sinds de eerste voorstellen en de huidige voorliggende tekst grote sprongen voorwaarts zijn gemaakt. Met de opmerkingen van de Raad van State is rekening gehouden. De regeling in een aparte wet, wat nu als legistische vormgeving voorligt, is ook een logische keuze, onder meer door de diepgang van de regeling en de gevolgen buiten het instituut van de federale ombudsmannen. Wat wel opvalt is dat het gaat om een zeer gedetailleerde en formeel uitgewerkte regeling, maar dat is in gevoelige materies geen overbodige luxe. Wat spreker bedoelt met de toepassing op het terrein is onder meer het bestuurlijk klimaat, waarin meldingen kunnen worden gedaan enerzijds en de verfijning van de takenpakketten van de diverse betrokken instanties aan de andere kant. Na de inwerkingtreding van de wet kan en moet daaraan nog aandacht worden besteed.

Een derde algemene opmerking gaat over de rol van de federale ombudsmannen die essentieel is als Centraal Meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen. Het is niet evident die rol toe te kennen aan de ombudsman maar het gebeurt toch wel in groeiende mate: Israël, Nieuw-Zeeland en Australië; daarnaast ook aan een aantal lokale ombudsmannen, zoals in de stad Rotterdam. En uiteraard is er ook de Vlaamse regeling uit 2004, waarbij de Vlaamse Ombudsman een cruciale rol speelt. Uiteraard zijn ombudswerk, met name de behandeling van klachten van burgers, enerzijds en de behandeling van meldingen van integriteitsschendingen en het verlenen van bescherming aan melders, anderzijds, aparte actiedomeinen, maar ze zijn wel complementair. Voordelen van het toevertrouwen van deze bijzondere opdracht aan dit type van organen zijn onder meer (zie ook de studie van de Universiteit van Utrecht voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland, 2008):

- a) het feit dat het gaat om een externe, onafhankelijke instantie;
- b) die een zekere deskundigheid heeft verworven op het gebied van klachtenbehandeling en aanverwante activiteiten;
- c) dat er een beroep kan doen op eigen competent personeel, maar ook indien nodig op de bijstand van externe deskundigen;
- d) dat men bij het onderzoek van de meldingen een beroep kan doen op de aan de ombudsfunctie

fonction de médiateur, notamment à l'égard du personnel des autorités administratives;

e) le fait que le législateur lui aussi a confié une mission structurelle, à savoir contribuer à l'amélioration de la prestation de service par la formulation de recommandations.

En particulier, on peut aussi se référer à la possibilité légale qu'ont les médiateurs fédéraux de mener une enquête à la demande de la Chambre des représentants.

## *2. Trois réflexions spécifiques tirées de l'expérience acquise en Flandre*

M. Hubeau formule en second lieu quelques observations spécifiques basées sur l'expérience tirée de la réglementation flamande.

La réglementation élaborée en Flandre a été jugée d'excellente qualité par les chercheurs déjà cités de l'Université d'Utrecht, qui la trouvent encore plus aboutie, notamment, que les systèmes en vigueur aux Pays-Bas. Ils ont toutefois noté quelques points à améliorer. Par ordre chronologique, les trois points noirs qu'ils ont identifiés concernent respectivement le préaccompagnement de la dénonciation, la dénonciation proprement dite et le postaccompagnement de la dénonciation.

Le premier point noir concerne le préaccompagnement. De très nombreux dénonciateurs souhaitent évaluer à l'avance les risques liés à une éventuelle dénonciation. Ils sont donc à la recherche d'informations correctes et de conseillers fiables. Dans certains cas, ils renoncent alors à la dénonciation. Ils ont donc besoin d'être encadrés (car ils se retrouvent dans une situation délicate) et orientés. Le Royaume-Uni a même créé des conseillers spécifiques. La réglementation flamande n'a pas prévu de mesures particulières pour le préaccompagnement. Bien entendu, les fonctionnaires peuvent s'adresser aux personnes de confiance d'intégrité ou au Service de médiation flamand. Les entretiens avec les candidats dénonciateurs étaient parfois très délicats. L'article 6 de l'amendement n° 3 à l'examen prévoit une phase d'avis préalable, ce qui est une bonne chose. La pratique devra montrer si cette phase s'apparente avant tout à un test de recevabilité ou si elle peut aussi jouer un rôle de conseil et d'orientation pour les intéressés. M. Hubeau espère que cette deuxième dimension pourra également être mise en valeur.

Un deuxième point névralgique concerne la dénonciation proprement dite, en l'occurrence la garantie de l'anonymat. La réglementation flamande ne garantit pas l'anonymat à 100% : lorsque la protection est demandée, l'anonymat est abandonné pour un système de communications qui doit mettre en œuvre la

verbonden actiemiddelen, onder meer tegenover het personeel van de administratieve overheden;

e) het feit dat men ook van de wetgever een structurele opdracht heeft gekregen, met name via aanbevelingen bij te dragen tot de verbetering van de dienstverlening.

In het bijzonder kan ook worden verwezen naar de wettelijke mogelijkheid die de federale ombudsmannen hebben gekregen om onderzoek te voeren in opdracht van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

## *2. Drie specifieke bedenkingen vanuit de ervaring op Vlaams niveau*

In de tweede plaats maakt de heer Hubeau enkele specifieke opmerkingen op basis van de ervaring van de Vlaamse regeling.

De regeling die in Vlaanderen is uitgewerkt wordt door de reeds genoemde onderzoekers van de Universiteit van Utrecht als zeer deugdelijk omschreven en sterker dan, onder meer, de in Nederland geldende systemen. Toch waren er enkele verbeterpunten te noteren. De drie knelpunten bevinden zich in chronologische volgorde respectievelijk in het voortraject, bij de melding zelf en in het natraject van de melding.

Een eerste knelpunt is het voortraject. Heel veel melders willen vooraf kunnen inschatten wat de risico's zijn van een eventuele melding. Ze zijn dus op zoek naar goede informatie en betrouwbare raadgevers. In bepaalde gevallen zien ze dan af van de melding. Ze hebben dus behoefte aan opvang (want ze bevinden zich in een nare situatie) en oriëntatie. In het Verenigd Koninkrijk zijn er zelfs specifieke raadgevers. In de Vlaamse regeling zijn daar geen bijzondere maatregelen getroffen. Ambtenaren kunnen uiteraard wel terecht bij de vertrouwenspersonen integriteit of bij de Vlaamse Ombudsdienst. De gesprekken met kandidaat-melders waren soms zeer moeilijk. In artikel 6 van het voorliggend amendement nr. 3 is een fase van voorafgaand advies voorzien, wat een goede zaak is. De praktijk zal moeten uitwijzen of deze fase vooral een soort ontvankelijkheidsfase wordt dan wel of het ook een adviserende en oriënterende functie kan zijn voor de betrokkenen. De heer Hubeau hoopt dat die tweede dimensie ook tot haar recht komt.

Een tweede belangrijk knelpunt bevindt zich bij de melding zelf, met name de garantie van anonimiteit. In de Vlaamse regeling is die niet volledig gegarandeerd: wanneer de bescherming wordt gevraagd, wordt de anonimiteit prijsgegeven door een systeem van mededelingen, die de bescherming in gang moeten zetten.

protection. En revanche, la réglementation communale anversoise garantit l'anonymat (article 4 du règlement relatif à la procédure de dénonciation d'atteintes à l'intégrité). La réglementation proposée ici permet une dénonciation à une personne de confiance (article 8 de l'amendement n° 3). Lorsque la dénonciation s'effectue auprès d'une composante externe, c'est-à-dire auprès des médiateurs fédéraux, il est possible d'opter, après avoir reçu un avis préalable favorable, soit pour la dénonciation publique, soit pour la dénonciation confidentielle (article 9 de l'amendement n° 3). M. Hubeau souligne qu'il n'est pas possible d'accorder une attention suffisante à cette question de l'anonymat. Il trouve que la proposition règle correctement la question de l'anonymat garanti parce qu'il n'y a aucune obligation de communication de la composante externe lors de la demande de protection et qu'il faut l'autorisation de l'intéressé pour lever l'anonymat.

Le troisième point noir concerne l'efficacité de la protection, qui est essentielle pour que l'ensemble de la réglementation soit un succès. Le renversement de la charge de la preuve dans le cadre d'une mesure négative prise à l'encontre du dénonciateur est une bonne chose : lorsqu'un dénonciateur est protégé, c'est à l'autorité administrative qu'il incombe de prouver que la mesure prise n'a aucun lien avec la dénonciation, et non l'inverse (article 16 de l'amendement n° 3). Les chercheurs d'Utrecht ont trouvé que cette particularité de la réglementation flamande apportait une réelle plus-value, absente des réglementations en vigueur aux Pays-Bas. Dans certains systèmes, comme au Royaume-Uni, le dénonciateur peut même obtenir des dommages-intérêts en cas de mesure de représailles. Ici aussi, la pratique devra démontrer l'efficacité réelle de cette volonté de protection sur le terrain. En tout cas, le cadre légal existe.

### *3. Quatre conditions supplémentaires indispensables pour un système de dénonciation efficace*

Dans un troisième volet, M. Hubeau met l'accent sur quelques conditions supplémentaires indispensables pour garantir le bon fonctionnement d'un système de dénonciation.

La littérature dresse l'inventaire des avantages et des inconvénients de différents canaux de dénonciation.

En Flandre, il existe un système en cascade : la dénonciation s'opère d'abord auprès de la hiérarchie, puis auprès de l'audit interne et ensuite seulement auprès du médiateur flamand. Dans la proposition fédérale, trois possibilités coexistent et il n'y a pas d'obligation de respecter un ordre précis :

— le supérieur hiérarchique dans l'administration propre (a),

In de Antwerpse regeling is de anonimiteit wel gewaarborgd (artikel 4 Reglement Meldingsprocedure Integriteitsschendingen). In de hier voorgestelde regeling is een melding mogelijk bij een vertrouwenspersoon (artikel 8 van amendement nr. 3). Wanneer het gaat om een melding bij de externe component, dus de federale ombudsmannen, kan er na een gunstig voorafgaand advies geopteerd worden ofwel voor de open melding, ofwel voor de vertrouwelijke melding (artikel 9 van amendement nr. 3). De heer Hubeau benadrukt dat niet genoeg aandacht kan worden besteed aan deze kwestie van de anonimiteit. Hij meent dat de gewaarborgde anonimiteit goed geregeld is in het voorstel omdat er geen mededelingsverplichting is van de externe component bij de aanvraag tot bescherming en de toestemming van de betrokkene nodig is om de anonimiteit prijs te geven.

Een derde knelpunt is de effectiviteit van de bescherming die essentieel is voor het succes van de hele regeling. De omkering van de bewijslast in verband met een negatieve maatregel tegenover de melder is een goede zaak : wanneer een melder beschermd is, is het aan de overheid om te bewijzen dat een maatregel geen verband houdt met de melding en niet omgekeerd (artikel 16 van amendement nr. 3). De Utrechtse onderzoekers vonden dit ook in de Vlaamse regeling een grote meerwaarde, die er niet is bij de regelingen bij onze noorderburen. In bepaalde systemen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, kan de melder zelfs schadevergoeding krijgen bij een represaillemaatregel. Hier ook zal de praktijk moeten uitwijzen of deze beschermingsgedachte op het terrein effectief kan werken. Het wettelijk kader bestaat alleszins.

### *3. Vier bijkomende randvoorwaarden voor een behoorlijk werkend meldingssysteem*

In een derde luik stipt de heer Hubeau bijkomende randvoorwaarden aan die nodig zijn voor een goed werkend meldingssysteem.

In de literatuur zijn de pro's en de contra's geïnventariseerd van diverse meldingskanalen.

In de Vlaamse regeling is er een soort cascade-regeling : eerst intern melden bij de hiërarchie, dan bij de Interne Audit en dan pas bij de Vlaamse Ombudsman. In het federale voorstel staan drie mogelijkheden als het ware naast elkaar, zonder verplichting om een volgorde te volgen :

— de hiërarchisch meerdere in de eigen administratie (a),



— la personne de confiance d'intégrité dans l'administration propre (il s'agit de la composante interne du système de dénonciation) (b), et

— le Point de contact central pour les atteintes suspectées à l'intégrité (il s'agit de la composante externe du système de dénonciation, qui relève des médiateurs fédéraux) (c) (article 8, amendement n° 3).

On insiste néanmoins pour que le problème soit d'abord signalé en interne, ce qui est une bonne chose. Il y a toutefois des cas où cela n'est pas possible ou pas souhaitable. On peut alors opter pour le canal externe. Il est souhaitable qu'il y ait une bonne coordination entre ces trois canaux de manière qu'ils soient tous réellement accessibles et qu'ils puissent collaborer afin de créer un climat plus serein pour les dénonciations dans les administrations fédérales.

En deuxième lieu, M. Hubeau met l'accent sur le rôle et la mission des personnes de confiance d'intégrité au sein des administrations. Il dit espérer que le réseau des personnes de confiance fonctionne déjà de manière optimale et collabore aussi efficacement de manière à conclure de bons accords et à parvenir à de bonnes pratiques. Un autre point important est de veiller à ce que les personnes de confiance occupent un rang suffisamment élevé dans l'organisation de manière qu'elles détiennent une autorité réelle et puissent inspirer confiance. Elles doivent en effet être des relais effectifs et fiables. Le Bureau d'éthique et de déontologie administratives peut certainement jouer un rôle de coordination et de soutien à cet égard.

En troisième lieu, M. Hubeau souligne qu'il faut tenir compte du fait que l'examen des dénonciations et l'octroi d'une protection aux informateurs présentent certes des similitudes avec l'examen de plaintes émanant de citoyens, mais que ce sont des procédures qui requièrent aussi une approche spécifique nécessitant des compétences (d'analyse) particulières. L'examen des dénonciations peut être assumé en partie par le personnel des services de médiation mais, dans la plupart des cas, cette tâche requiert aussi une expertise dans les domaines financier et médico-légal. Le service de médiation flamand a fait appel au service d'audit interne, mais il a eu aussi la possibilité, en vertu d'un « accord-cadre », de solliciter des consultants externes à très court terme, selon le type de dénonciation et le domaine dont elle relevait. Dans la proposition, la possibilité de faire appel à des experts est réglementée en détail (voir notamment l'article 10 de l'amendement 3).

Enfin, il faut aussi être conscient du fait que le système de dénonciation peut faire l'objet d'un usage impropre ou abusif. Il peut arriver en effet que des personnes fournissent des informations non conformes à la réalité ou erronées ou qu'elles soient elles-mêmes

— de vertrouwenspersoon integriteit in de eigen administratie (dat is de interne component van het meldingssysteem) (b), en

— het Centraal Meldpunt voor Veronderstelde Integriteitsschendingen (dat is de externe component van het meldingssysteem en dat wordt geplaatst bij de federale ombudsmannen) (c) (artikel 8, amendement 3).

Het wordt echter wel aangemoedigd om een probleem eerst intern te melden, en dat is een goede zaak. Er zijn echter gevallen waar dit niet mogelijk of wenselijk is. Dan kan voor de externe weg worden gekozen. Een goede afstemming tussen deze drie kanalen is wenselijk, zodat ze alle drie echt toegankelijk worden en samenwerken om een meldingsvriendelijk klimaat te scheppen bij de federale administraties.

In de tweede plaats benadrukt de heer Hubeau de rol en de opdracht van de vertrouwenspersonen « Integriteit » binnen de besturen. Spreker hoopt dat het netwerk van vertrouwenspersonen al behoorlijk werkt en ook behoorlijk samenwerkt zodat goede afspraken kunnen worden gemaakt en er heel wat kan worden geleerd vanuit een aantal « *good practices* ». Van belang is tevens dat de vertrouwenspersonen op een voldoende hoog niveau staan in de organisatie, zodat er effectief gezag en vertrouwen van kan uitgaan: het moeten reële en betrouwbare aanspreekpunten zijn. Hierbij kan het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie ook zeker een coördinerende en ondersteunende rol spelen.

In de derde plaats moet men zich ervan bewust zijn dat het onderzoek van meldingen en het verlenen van bescherming aan melders verwant is aan de behandeling van burgerklachten, maar tevens een andere invalshoek heeft, waarvoor bijzondere (onderzoeks) competentie nodig is. Voor een deel kan met het personeel van de ombudsman aan het onderzoek van meldingen worden gewerkt maar vaak is er tevens financiële en forensische expertise nodig. In de Vlaamse Ombudsdienst werd enerzijds een beroep gedaan op de dienst Interne Audit maar bestaat ook een « raamovereenkomst » waardoor de Vlaamse Ombudsdienst op zeer korte termijn een beroep kon doen op externe consultants, al naargelang het type van melding en het terrein waarover de melding ging. In het voorstel is de mogelijkheid om een beroep te doen op deskundigen uitvoerig geregeld (zie onder meer artikel 10 van amendement 3).

Ten slotte moet men steeds attent zijn dat het meldingssysteem oneigenlijk gebruikt of misbruikt kan worden door mededeling van niet-waarheidsgetrouwe of oneerlijke informatie of door personen die zelf betrokken zijn bij integriteitsschendingen. Een

impliquées dans les atteintes suspectées à l'intégrité. Pour que le système de dénonciation soit efficace et crédible, il doit avoir les moyens de prévenir ces abus et même de les sanctionner, le cas échéant. Les possibilités de sanctions, telles que proposées dans l'amendement n° 3 — la possibilité de fournir un avis préalable défavorable et la possibilité de lever temporairement la protection — répondent, selon M. Hubeau, aux impératifs d'une réglementation équilibrée (article 15).

En conclusion, M. Hubeau précise que selon la littérature, « l'activité » en matière d'intégrité dans les administrations et les entreprises relève à 99 % de la prévention: il s'agit de créer un climat propre à empêcher les atteintes de survenir. Il y a toutes sortes de méthodes (contrôle interne) et de moyens (formation et sensibilisation) pour y arriver. L'activité en matière d'intégrité relève pour 1 % seulement d'une approche curative et répressive. Il n'en reste pas moins qu'une démocratie doit se doter — c'est là le signe de sa maturité — d'un système pour traiter les dénonciations qui n'ont pas pu être évitées ou qui n'ont pas pu être résolues sur le lieu de travail lui-même.

## VII. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

M. Beke et consorts déposent un amendement (amendement n° 1, doc. Sénat, n° 5-217/2) visant à remplacer l'intitulé. À la suite d'une observation formulée par M. Moureaux durant la discussion, un sous-amendement à l'amendement n° 1 est déposé (amendement n° 4, doc. Sénat, n° 5-217/4). Le sous-amendement et l'amendement ainsi modifié sont adoptés successivement à l'unanimité des 12 membres présents.

L'amendement global n° 2 (doc. Sénat, n° 5-217/2), déposé par M. Beke et consorts, qui remplace l'intégralité du texte initial de la proposition par 20 articles nouveaux, est retiré. Il s'agissait de modifications proposées par les auteurs avant réception de l'avis du Conseil d'État.

L'amendement global n° 2 est remplacé par l'amendement global n° 3 (doc. Sénat, n° 5-217/4) qui remplace l'intégralité du texte initial de la proposition de loi par 21 articles nouveaux. Cet amendement tient compte de l'avis du Conseil d'État.

L'amendement n° 3 est adopté par 11 voix et 1 abstention.

L'ensemble de la proposition de loi ainsi amendée est adopté par 11 voix et 2 abstentions.

goed meldingssysteem moet de middelen ontwikkelen om dit te voorkomen en zelfs te bestraffen om de geloofwaardigheid van het systeem te verzekeren. De sanctiemogelijkheden die in amendement 3 worden voorgesteld, de mogelijkheid om een ongunstig voorafgaand advies te geven en de voortijdige opheffing van de bescherming, beantwoorden volgens de heer Hubeau aan de vereisten van een evenwichtige regeling (artikel 15).

De heer Hubeau besluit als volgt. In de literatuur leest men dat 99 % van de integriteitswerking in administraties en bedrijven zich afspeelt in de preventieve sfeer: het gaat er om een klimaat te creëren waarbij wordt voorkomen dat er schendingen ontstaan. Dit kan via allerlei methodes (interne controle) en activiteiten (vorming en sensibilisering). Slechts 1 % van de integriteitswerking speelt zich af in de curatieve en sanctionerende sfeer. Toch is het nodig, en is het een teken van volwassenheid voor een democratie, dat een meldingssysteem wordt opgezet voor de meldingen die niet konden vermeden worden of niet konden worden opgelost op de werkvloer zelf.

## VII. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Door de heer Beke c.s. wordt een amendement ingediend (Amendement 1, Stuk Senaat, nr. 5-217/2) om het opschrift te vervangen. Ingevolge een opmerking van de heer Moureaux tijdens de bespreking wordt hierop een subamendement ingediend (Amendement 4, Stuk Senaat, nr. 5-217/4). Het subamendement, evenals het aldus gewijzigde amendement, worden telkens eenparig aangenomen met 12 stemmen.

Het globaal amendement 2 (stuk Senaat 5-217/2), ingediend door de heer Beke c.s., waarbij de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel volledig wordt vervangen door 20 nieuwe artikelen, wordt ingetrokken. Het betrof wijzigingen die door de indieners werden voorgesteld voor het advies van de Raad van State was ontvangen.

Het globaal amendement 2 wordt vervangen door globaal amendement 3 (stuk Senaat, nr. 5-217/4) waarbij de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel volledig wordt vervangen door eenentwintig nieuwe artikelen. In dit amendement wordt rekening gehouden met het advies van de Raad van State.

Amendement 3 wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

Het geheel van het aldus geamendeerde wetsvoorstel wordt aangenomen met 11 stemmen bij 2 onthoudingen.

Ce vote rend caduque la proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant les médiateurs fédéraux, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités, déposée par M. Jacky Morael et consorts (doc. Sénat, n° 5-1491/1).

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 11 membres présents.

*La rapporteuse,*

Lieve MAES.

*Le président,*

Philippe MOUREAUX.

\*  
\* \*

Ingevolge deze stemming vervalt het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden van de heer Jacky Morael c.s. (stuk Senaat, nr. 5-1491/1).

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 11 aanwezige leden.

*De rapporteur,*

Lieve MAES.

*De voorzitter,*

Philippe MOUREAUX.

\*  
\* \*

**ANNEXE****Proposition de loi modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, afin d'assurer une protection légale aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités**

(de M. Wouter Beke et consorts)

(Doc. Sénat, n° 5-217/1-2)

**A v i s**

(consécutif au dépôt de l'amendement n° 2 de M. Wouter Beke et consorts)

**Article 2 proposé**

Pour l'application de la présente loi, on entend par « autorités administratives fédérales », les autorités administratives fédérales visées à l'article 14 (§ 1<sup>er</sup>) des lois coordonnées sur le Conseil d'État. L'on n'aperçoit pas clairement si cette référence se rapporte uniquement aux « diverses autorités administratives » visées au 1<sup>o</sup> ou si elle concerne également les institutions visées au 2<sup>o</sup> (1). Les institutions visées au 2<sup>o</sup> comprennent notamment le médiateur fédéral et les organes du pouvoir judiciaire.

**Article 3 proposé**§ 1<sup>er</sup>

— les mots « s'inscrit dans la politique fédérale d'intégrité et » n'ayant aucune portée normative, il y a lieu de les supprimer;

— les mots « en activité de service dans l'une de ces autorités » sont superflus étant donné qu'ils font partie de la définition de « membre du personnel ».

Dans le texte néerlandais du § 2, il y a lieu de remplacer le mot « *modaliteiten* » par les mots « *nadere regels* ».

**Article 5 proposé**

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de remplacer le mot « *integriteitsschending* » par les mots « *vermoedelijke integriteitsschending* ».

(1) Article 14, § 1<sup>er</sup>. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1<sup>o</sup> des diverses autorités administratives;

2<sup>o</sup> des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

L'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes et règlements visés au 2<sup>o</sup>.

**BIJLAGE****Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde een wettelijke bescherming te verlenen aan ambtenaren die onregelmatigheden melden**

(van de heer Wouter Beke c.s.)

(Stuk Senaat, nr. 5-217/1-2)

**A d v i e s**

(na de indiening van het amendement nr. 2 van heer Wouter Beke c.s.)

**Voorgesteld artikel 2**

Voor de toepassing van deze wet worden verstaan onder « federale administratieve overheden », de federale administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 (§ 1) van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het is niet duidelijk of deze verwijzing enkel betrekking heeft op de « onderscheiden administratieve overheden » zoals bepaald onder 1<sup>o</sup> of ook op de instellingen vernoemd onder 2<sup>o</sup> (1). De instellingen bedoeld onder 2<sup>o</sup> bedoeld in het 2<sup>o</sup> omvatten onder meer de Federale Ombudsman en organen van de rechterlijke macht.

**Voorgesteld artikel 3**

## § 1 :

— de woorden « een onderdeel van het federale integriteitsbeleid, » hebben geen normatieve draagwijdte en dienen te worden weggelaten;

— De woorden « dat in dienstactiviteit is in één van de federale administratieve overheden », zijn overbodig, aangezien zij reeds deel uitmaken van de definitie van « personeelslid ».

§ 2 : « modaliteiten » -> « nadere regels »

**Voorgesteld artikel 5**

Eerste lid : integriteitsschending -> vermoedelijke integriteitsschending

(1) Artikel 14, § 1 De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1<sup>o</sup> van de onderscheiden administratieve overheden;

2<sup>o</sup> van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in 2<sup>o</sup> bedoelde akten en reglementen.

**Articles 6, 7 et 8 proposés**

Si une personne de confiance d'intégrité rend un avis préalable défavorable, il est possible de s'adresser pour réexamen au « Point de contact central ». En revanche, si l'on s'adresse directement au « Point de contact central » et que l'on reçoit un avis préalable défavorable, on n'a pas la possibilité de demander un réexamen. Une personne qui souhaite dénoncer une atteinte présumée à l'intégrité dans laquelle il présume que son supérieur hiérarchique est impliqué n'a d'autre possibilité que de s'adresser immédiatement au « Point de contact central » pour obtenir un avis préalable, mais sans avoir droit à un réexamen en cas d'avis négatif ...

**Article 14 proposé**

Au § 2, alinéa 2, il y a lieu de supprimer les mots « visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent paragraphe ».

Au § 4, dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots « personne de confiance » par les mots « personne de confiance d'intégrité ».

Au § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, b), il y a lieu de remplacer les mots « personne de confiance » par les mots « personne de confiance d'intégrité ».

**Article 16 proposé**

Dans le texte néerlandais du § 5, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, il y a lieu de remplacer les mots : « *tweede lid van artikel 12* » par les mots « *artikel 12, tweede lid* ».

**Article 17 proposé**

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de remplacer les mots : « *tweede lid van artikel 12* » par les mots « *artikel 12, tweede lid* ».

**Article 18 proposé**

§ 1<sup>er</sup>: il y a lieu de remplacer les mots « Après la publication de l'arrêté visé à l'article 3, § 2, » par les mots « Après la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal visé à l'article 3, § 2, ».

Dans le texte néerlandais, au § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, il y a lieu de remplacer le mot<sup>o</sup>: « *modaliteiten* » par les mots « *nadere regels* ».

**Article 20 proposé**

Cela n'a aucun sens de diviser un article en plusieurs paragraphes lorsque chaque paragraphe ne compte qu'un seul alinéa.

**Article 21 proposé**

Est-il judicieux de prévoir que l'absence d'un arrêté royal et/ou d'un protocole de coopération n'empêche pas la présente loi d'entrer en vigueur? En effet, sauf disposition contraire, une loi entre en vigueur 10 jours après sa publication au *Moniteur belge*.

**Voorgestelde artikelen 6, 7 en 8**

Als een vertrouwenspersoon integriteit een ongunstig voorafgaand advies geeft, kan men zich voor herziening richten tot het « Centraal Meldpunt ». Wie zich daarentegen onmiddellijk richt tot het « Centraal Meldpunt » en een ongunstig voorafgaand advies krijgt, heeft geen mogelijkheid om een herziening te vragen. Een persoon die een melding wil maken van een vermoedelijke integriteitsschending waar zijn hiërarchische meerdere vermoedelijk in betrokken is, kan niet anders dan zich onmiddellijk voor voorafgaand advies tot het « Centraal Meldpunt » te richten, evenwel zonder recht op herziening in geval van negatief advies ...

**Voorgesteld artikel 14**

§ 2, tweede lid, schrijf men: « De federale ombudsmannen brengen de beslissing ter kennis van : »/ « Les médiateurs fédéraux communiquent la décision : »

§ 4, inleidende zin: vertrouwenspersoon -> « vertrouwenspersoon integriteit »/personne de confiance -> personne de confiance d'intégrité »

§ 5, eerste lid, b) : vertrouwenspersoon -> « vertrouwenspersoon integriteit »/personne de confiance -> personne de confiance d'intégrité »

**Voorgesteld artikel 16**

§ 5, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>: in de Nederlandse tekst: « tweede lid van artikel 12 » -> artikel 12, tweede lid »;

**Voorgesteld artikel 17**

Eerste lid: in de Nederlandse tekst: « tweede lid van artikel 12 » -> artikel 12, tweede lid »

**Voorgesteld artikel 18**

§ 1: « na de publicatie van het besluit » -> « Na de bekendmaking van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 3, § 2, in het *Belgisch Staatsblad* ».

§ 1, 2<sup>o</sup>: « modaliteiten » -> « nadere regels »

**Voorgesteld artikel 20**

Het heeft geen zin een artikel te verdelen in paragrafen indien dit tot gevolg heeft dat elke paragraaf slechts één lid bevat.

**Voorgesteld artikel 21**

De vraag rijst of het zinvol is te bepalen dat het ontbreken van een koninklijk besluit en/of samenwerkingsprotocol de inwerkingtreding van deze wet niet verhindert. Een wet treedt immers in werking 10 dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, tenzij anders bepaald.

En ce qui concerne l'application de la loi, on peut se demander si l'absence de l'arrêté royal visé à l'article 3, § 2 (qui détermine « les modalités relatives à la création, à l'organisation, au fonctionnement, aux responsabilités, aux compétences, aux rôles, aux fonctions et à la sélection de la composante interne du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité, ainsi que toute autre modalité nécessaire, non réglée dans la présente loi, en vue du bon fonctionnement de cette composante »), ne fait pas obstacle à l'application de la loi. Il en va de même pour le protocole de coopération « visant à définir et à harmoniser de façon optimale tous les aspects utiles dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi ».

Sans doute vaudrait-il mieux laisser au Roi le soin de fixer la date d'entrée en vigueur, mais prévoir en même temps que la loi entrera en vigueur au plus tard à une date déterminée, ce qui permettra au Roi de faire coïncider l'entrée en vigueur de la loi et de l'arrêté royal.

Quelques corrections légistiques de moindre importance ont été notées sur le document parlementaire et communiquées au secrétariat de la commission.

Wat de toepassing van de wet betreft, kan men zich de vraag stellen of het ontbreken van het koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 3, § 2, (dat « de oprichting, de organisatie, de werking, de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de rollen, de functies, de selectie en alle andere noodzakelijke modaliteiten voor de goede werking van de interne component van het systeem ... die niet in deze wet zijn geregeld ») geen probleem stelt voor de toepassing van de wet. Hetzelfde geldt voor het samenwerkingsprotocol « in verband met de optimale invulling en afstemming van alle nuttige aspecten voor de uitvoering van deze wet ».

Het is wellicht beter de Koning de datum van inwerkingtreding te laten bepalen maar tegelijk te bepalen dat de wet uiterlijk op een bepaalde datum in werking treedt. Dit geeft aan de Koning de mogelijkheid de wet en het besluit tegelijk in werking te laten treden.

Enkele kleinere wetgevingstechnische verbeteringen werden op het parlementair stuk meegedeeld aan het commissiesecretariaat.