

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2007-2008

25 OKTOBER 2007

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

(Ingediend door de heer Wouter Beke c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 5 juli 2005 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-1288/1 — 2004/2005).

Onderhavig wetsvoorstel wil een regeling invoeren die in werking treedt wanneer bij federale overheidsdiensten in de ruime zin van het woord door ambtenaren onregelmatigheden worden vastgesteld, en een melding aan de superieur of de interne auditdienst niet tot gevolg heeft gehad dat er aan de onregelmatigheid een einde kwam.

In die gevallen wordt de betrokken ambtenaar de mogelijkheid geboden de onregelmatigheid te melden aan de federale ombudsmannen of de ombudsman die door de bijzondere wet bevoegd is gemaakt voor een bepaalde overheidsdienst, en die nu op grond van de huidige wetgeving klachten van particulieren ontvangt. De ambtenaar die van de mogelijkheid tot externe melding gebruik maakt wordt zo «klokkeluid». Indien zijn bekommernis gegrond lijkt en indien gevreesd mag worden voor negatieve gevolgen voor zijn loopbaan door enige vorm van represaille, wordt hem op grond van dit voorstel door de bevoegde ombudsman een tijdelijke bescherming tegen tucht-sancities en negatieve beoordelingen verleend.

Deze regeling is enerzijds gebaseerd op buitenlandse wetgeving en komt tegemoet aan de verdragsrechtelijke bescherming, vervat in conventies van

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

25 OCTOBRE 2007

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

(Déposée par M. Wouter Beke et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 5 juillet 2005 (doc. Sénat, n° 3-1288/1 — 2004/2005).

La présente proposition de loi vise à instaurer une réglementation pour les cas où des fonctionnaires auraient constaté que des irrégularités ont été commises au sein des services publics fédéraux au sens large et où la dénonciation de celles-ci auprès d'un supérieur ou du service d'audit interne n'aurait pas eu pour effet d'y mettre fin.

La faculté est accordée aux fonctionnaires concernés de dénoncer dans ces cas-là les irrégularités en question aux médiateurs fédéraux ou au médiateur que la loi spéciale rend compétent pour un service public déterminé et qui reçoit les plaintes des particuliers conformément à la législation actuelle. Le fonctionnaire qui fait usage de la faculté de dénonciation à une instance externe devient une sorte de sycophante ou d'informateur. La présente proposition prévoit que le médiateur compétent lui accordera une protection temporaire contre les sanctions disciplinaires et les appréciations négatives si les soupçons qu'il nourrit paraissent fondés et si l'on est en droit de craindre que d'éventuelles représailles puissent avoir des conséquences négatives pour sa carrière.

Cette réglementation s'inspire de législations étrangères et permet d'assurer la protection définie dans plusieurs conventions d'organisations internationales,

internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de OESO en de Raad van Europa. Anderzijds is qua praktische uitwerking aangesloten bij het Vlaams decreet ter zake.

Het is mede de bedoeling van de indieners zowel naar de nationale als internationale publieke opinie toe een duidelijk signaal te geven dat — ondanks het feit dat zij uitzonderlijk is — corruptie of onrechtmatige beïnvloeding bij de besluitvorming in overheidsinstanties niet getolereerd wordt.

1. Algemene toelichting

De jongste jaren hebben op verschillende overheidsniveaus personeelsleden extern melding gemaakt van onregelmatigheden of misbruiken binnen hun administratie. Daardoor werden zij klokkenluiders (*whistleblowers*). De term klokkenluider, als synoniem voor « iemand die publiekelijk waarschuwt als er sprake is van misstanden in zijn bedrijf of organisatie » (bron: *Van Dale*), werd bedacht door de Leidse student Mark Bovens toen hij in 1987 werkte aan zijn proefschrift over de mondigheid van ambtenaren. Bovens, inmiddels hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht, zocht een Nederlandse equivalent voor het woord « whistleblower », zoals de bedoelde personen in de VS worden genoemd. Klokkenluiden is « de gebeurtenis waarbij een (ex-)lid van een organisatie, zonder daartoe opdracht of toestemming te hebben gekregen, informatie onthult of op een andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling de aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij kennis heeft gekregen door zijn werk binnen de organisatie » (definitie Prof. Bovens, zie tevens Frank Ornelis, « Klokkenluiders vinden voortaan gehoor bij de Vlaamse ombudsman » In: *Tijdschrift voor Gemeentelijk Recht*, 2004, 4, 281-287).

Dat personeelsleden van een administratie onregelmatigheden melden, waarin vaak collega's of superieuren een zekere rol in spelen, wordt verre van in dank afdgenomen. Dreiging met disciplinaire maatregelen of het verlies van promotiekansen zijn geen uitzondering. Daarnaast wordt het voor de betrokken klokkenluider 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 aan de bel trekken, hier negatieve gevolgen van ondervinden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bijna de helft van de werknemers die misstanden ontdekken zich, uit angst voor represailles, liever stilhouden. (bron: ir. Tris Serail, drs. Juliette Vermaas, drs. Anja Klomps, R. van der

comme les Nations unies, l'OCDE et le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, pour ce qui est de l'exécution pratique, l'auteur s'est inspirée du décret flamand en la matière.

L'intention de l'auteur est, notamment, de signaler clairement à l'opinion publique nationale et internationale que, même si elle est exceptionnelle, toute forme de corruption ou d'influence pernicieuse est interdite dans le cadre de la prise de décisions par des instances publiques.

1. Commentaire général

Ces dernières années, on a vu, à divers niveaux de pouvoir, des membres du personnel dénoncer à une instance externe des irrégularités ou des abus qui avaient été commis au sein de leur administration. Ils ont joué ainsi un rôle de « sonneur d'alarme » (*whistleblowers*). Le terme néerlandais « klokkenluider », qui désigne, selon le dictionnaire Van Dale, une personne qui dénonce publiquement des abus constatés dans son entreprise ou organisation, a été imaginé en 1987 par un étudiant de l'université de Leiden, Marc Bovens, qui travaillait à un doctorat concernant l'assertivité des fonctionnaires. Marc Bovens, qui est devenu depuis professeur à l'université d'Utrecht, cherchait un équivalent néerlandais du terme « whistleblower » qui sert à désigner, aux États-Unis, le type d'informateur en question. Le verbe « klokkenluiden » exprime l'action par laquelle un (ancien) membre d'une organisation dévoile des informations, sans avoir été chargé ou autorisé à le faire, ou les porte à la connaissance du public dans le but d'attirer l'attention sur un abus dont il a pris connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions au sein de l'organisation (définition du professeur Bovens, voir également Frank Ornelis, « Klokkenluiders vinden voortaan gehoor bij de Vlaamse ombudsman » In: *Tijdschrift voor Gemeentelijk Recht*, 2004, 4, 281-287).

L'attitude des membres du personnel d'une administration qui dénoncent des irrégularités 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 les empêche souvent d'encrever encore exercer normalement leur fonction et on va même parfois jusqu'à les licencier.

Il ressort d'études du centre de recherche universitaire IVA de Tilburg, aux Pays-Bas, que 60 % des travailleurs néerlandais qui tirent la sonnette d'alarme en subissent des conséquences négatives. Il ne faut dès lors pas s'étonner que presque la moitié des travailleurs qui découvrent des irrégularités préfèrent se taire par crainte de représailles (source: Tris Serail, Juliette Vermaas, Anja Klomps, R. van der Linden, *De weg*

Linden, *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's. Onderzoek naar de klokkeluidersproblematiek in Nederland*, 1 november 2001, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Doetinchem, 135 p.)

Dat de klokkenluider zich door zijn openheid en zucht naar rechtvaardigheid blootstelt aan allerlei negatieve gevolgen is één zaak, maar terzelfder tijd ontbreekt een adequaat toetsingskader waarmee de informatie van de klokkenluider op haar juistheid getest kan worden. Er is dus op de verschillende overheidsniveaus behoefte aan afdoende bescherming van klokkenluiders, 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. Het grootste schandaal op Europees niveau tot dusver — ingeleid door het ontslag van klokkenluider Paul van Buitenen — dwong de hele Europese Commissie van Jacques Santer in maart 1999 op te stappen, na een vernietigend rapport door een raad van wijzen, tegen onder andere de Franse commissaris Edith Cresson (Wetenschapsbeleid).

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

Onderzoek toonde aan dat naar schatting 5% van alle West-Europese politici en ambtenaren corrupt is, dit wil zeggen actief aan fraude doet of gevoelig is voor omkoping. België maakt — althans qua perceptie — hierbij geen al te goede beurt: volgens de door wetenschappers, analisten en ondernemers gevoede « *Corruption Perceptions Index 2003* » van *Transparency International*, een internationale NGO die zich reeds jaren met het onderwerp bezighoudt, staat België op een 17e plaats inzake betrouwbaarheid, 10 plaatsen lager dan Nederland. Ook in 2004 kwam daar geen verbetering in. Opmerkelijk is dat de positie van België gelijkloopt met de geografische ligging van ons land in West-Europa. De lidstaten ten noorden worden gepercipieerd als minder corrupt, die in het zuiden als meer corrupt. Die vaststelling kan evenwel niet als

van de klokkenluider: keuzes en dilemma's. Onderzoek naar de klokkeluidersproblematiek in Nederland, 1^{er} novembre 2001, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Doetinchem, 135 pp.)

Le fait que les informateurs s'exposent, de par leur franchise et leur souci d'équité, à toutes sortes d'effets négatifs est une chose et la constatation selon laquelle il n'y a pas de cadre de référence adéquat qui permette de contrôler l'exactitude des allégations des informateurs en est une autre. On éprouve dès lors le besoin, aux divers niveaux de pouvoir, de protéger ceux-ci de manière efficace 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 pourrissent l'administration publique, sont considérables. Le plus grand scandale auquel on a été confronté jusqu'à présent au niveau européen a éclaté à la suite du licenciement de Paul van Buitenen — qui avait joué le rôle d'informateur en l'espèce — et a forcé l'ensemble de la Commission européenne de Jacques Santer à démissionner en mars 1999, après qu'un conseil des sages eut publié un rapport impitoyable accablant e.a. la commissaire française Mme Edith Cresson (Politique scientifique).

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 qu'a établi 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 à propos des actes de corruption qui sont commis au sein d'administrations et d'institutions nationales ou locales qu'à propos de ceux 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.

Des études ont montré qu'environ 5% de tous les politiques et fonctionnaires d'Europe occidentale sont soit corrompus et fraudent activement, soit sont sensibles à la corruption. La Belgique ne fait pas vraiment bonne figure à cet égard: selon l'étude « *Corruption Perceptions Index 2003* » de l'ONG internationale *Transparency International* — qui s'intéresse au sujet depuis déjà des années — à laquelle ont participé des scientifiques, des analystes et des entrepreneurs, la Belgique occupe la 17^e place sur l'échelle de la fiabilité et vient ainsi derrière les Pays-Bas qui occupent la 7^e place. Cette situation ne s'est pas améliorée en 2004. Il est étonnant de constater que la place qu'occupe la Belgique correspond à la position géographique de notre pays en Europe occidentale. Les États membres du nord de l'Europe

excuus worden gebruikt voor een land dat de belangrijkste Europese en vele internationale instellingen huisvest, en een thuishaven wil zijn voor de vestigingen van belangrijke internationale bedrijven.

Het is overduidelijk dat een werkbare procedure voor melding van onregelmatigheden binnen de federale overheidsdiensten, gecombineerd met een eerste *prima-facie*-onderzoek van het dossier, deze perceptie positief zal beïnvloeden.

2. Buitenlandse, supranationale en Vlaamse wetgeving inzake klokkenluiders : een overzicht

A) Een beschermingsregeling in sommige staten

In sommige lidstaten van de Europese Unie heeft men klokkenluiders onder bepaalde voorwaarden wettelijke bescherming geboden. Zo is in Groot-Brittannië sinds juni 1999 de «*Public Interest Disclosure Act 1998*» (PIDA 1998) van kracht. Die wetgeving biedt niet alleen bescherming aan klokkenluidende ambtenaren, maar ook aan werknemers in andere sectoren, zoals het bedrijfsleven.

In Nederland bepaalt artikel 125 a, 4, van de Ambtenarenwet van 12 december 1929 sedert de wetswijziging van 1 mei 2003, (Stb. 2003,60) dat de ambtenaar die te goeder trouw de bij hem levende vermoedens van misstanden uit volgens een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde procedure, als gevolg van het uiten van die vermoedens geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie zal ondervinden tijdens en na het volgen van die procedure.

Ook in de Verenigde Staten genieten bijvoorbeeld federale ambtenaren die worden aangemerkt als klokkenluiders al geruime tijd wettelijke bescherming, met name via de *Whistleblower Protection Act 1989*. Ondertussen hebben ook verschillende staten wetgeving die klokkenluiders beschermt.

B) De Europese unie

Op het niveau van de Europese Unie heeft de Commissie in 1999 een regeling ingevoerd die EU-ambtenaren verplicht vermoedens van onregelmatigheden te melden en die hun middelen aanreikt om die verplichting te vervullen (Besluit 1999/396/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 2 juni 1999

sont perçus comme étant relativement moins corrompus et ceux du sud de l'Europe comme étant relativement plus corrompus. Cette constatation ne peut toutefois pas servir d'excuse pour un pays qui héberge les principales institutions européennes et de nombreux organes internationaux et qui entend accueillir les établissements d'importantes entreprises internationales.

Il est très clair que la combinaison d'une procédure efficace de dénonciation d'irrégularités 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.

2. Aperçu des législations étrangères, des législations supranationales et de la législation flamande concernant les informateurs

A) Certains États disposent d'une législation de protection

Dans certains États membres de l'Union européenne, les informateurs bénéficient d'une protection légale sous certaines conditions. Au Royaume-Uni, la «*Public Interest Disclosure Act 1998*» (PIDA 1998) qui est entré en vigueur en juin 1999 permet d'assurer une protection non seulement aux fonctionnaires qui sont devenus des informateurs, mais aussi aux travailleurs d'autres secteurs que celui des *services publics*, comme celui des entreprises.

Aux Pays-Bas, l'article 125 a, 4, de la loi du 12 décembre 1929 sur les agents publics (*Ambtenarenwet*), qui a été modifiée le 1^{er} mai 2003 (Stb. 2003,60), prévoit que le fonctionnaire qui exprime de bonne foi les soupçons d'irrégularités qu'il nourrit, et ce, conformément à une procédure fixée par le biais d'une mesure générale d'administration ou en vertu d'une telle mesure, n'aura à craindre aucun effet négatif sur son statut juridique ni au cours de cette procédure ni après celle-ci.

Aux États-Unis, les fonctionnaires fédéraux qui sont considérés comme des informateurs bénéficient aussi depuis longtemps de la protection légale que leur assure notamment le *Whistleblower Protection Act* de 1989. Depuis, des lois visant à protéger les informateurs ont également été votées dans bien des États.

B) L'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, la Commission a introduit, en 1999, une réglementation obligeant les fonctionnaires de l'UE à signaler toute présomption d'irrégularité et leur offrant les moyens de s'acquitter de cette obligation (décision 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 2 juin 1999, relative

betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen, PB L 149 van 16 juni 1999). Die maatregel werd vooral ingegeven door de overweging dat zogenaamde klokkenluiders bedrijven (en overheden) veel geld kunnen besparen door een einde te maken aan fraude en wanbeheer. De regeling biedt onder meer bescherming tegen de negatieve gevolgen van het klokkenluiden voor ambtenaren die te goeder trouw hun verplichting vervullen en mededeling doen van vermoedens van ernstige onregelmatigheden.

In dit kader bepaalt het Interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 tussen het Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 136 van 31 mei 1999) dat de verantwoordelijkheid van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) niet tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap beperkt blijft, doch zich uitstrekt tot alle werkzaamheden ter bescherming van de belangen van de Gemeenschap tegen onregelmatige handelingen die tot administratieve of strafrechtelijke vervolgingen aanleiding kunnen geven. OLAF is dus het aangewezen aanspreekpunt voor een personeelslid dat kennis krijgt van feiten die het bestaan doen vermoeden van mogelijke ernstige misstanden welke de belangen van de Gemeenschap zouden kunnen schaden.

De verdere bescherming van klokkenluiders maakte ook deel uit van het actieplan tot hervorming van de Commissie (COM/2000/0010 def. — Vol. II), waar onder hoofdstuk IV, XX een aantal acties werden bepaald, met name :

« Actie 46 : De rechten en de plichten inzake het melden van ongeoorloofd gedrag en inzake de bescherming van personen die volgens de bestaande procedures via de interne kanalen ongeoorloofd gedrag melden aan hun directe meerdere, de secretaris-generaal of OLAF, moeten nader worden omschreven.

Actie 47 : Naast de bestaande procedures moeten externe meldingskanalen worden bepaald en moet worden bepaald hoe klokkenluiders en verdachte personen moeten worden beschermd.

Actie 48 : Er moet worden onderzocht in hoeverre de regeling inzake oprichting van het OLAF en het ambtenarenstatuut moeten worden gewijzigd.

Actie 49 : Voortbouwend op de bestaande structuur moet een centrale bemiddelingsdienst worden opgericht die verdere bijstand verleent en fungeert als contactpunt voor gevallen waarbij geen sprake is van vermoedelijke fraude of activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden. »

De Commissie heeft op 4 april 2002 in het kader van haar strategie voor administratieve hervormingen een specifiek besluit over dit onderwerp vastgesteld

aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés, JO L 149 du 16 juin 1999). Le choix de cette mesure a été motivé surtout par la considération selon laquelle les entreprises (et les pouvoirs publics) peuvent économiser beaucoup d'argent grâce aux « informateurs », en mettant fin aux pratiques frauduleuses et à la mauvaise gestion. La réglementation en question protège les fonctionnaires qui s'acquittent de bonne foi de leurs obligations en signalant toute présomption d'irrégularités graves, notamment contre les effets négatifs qui pourraient en résulter.

Dans ce cadre, l'Accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement, le Conseil et la Commission (JO L 136 du 31 mai 1999) prévoit que la responsabilité de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) s'étend, au-delà de la protection des intérêts financiers de la Communauté, à l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales. L'OLAF est donc le point de contact indiqué pour un fonctionnaire qui a pris connaissance de faits qui permettent de présumer des abus graves pouvant nuire aux intérêts de la Communauté.

La protection des informateurs était également inscrite dans le plan d'action portant réforme de la Commission (COM/2000/0010 def. — Vol. II), qui prévoyait, sous le chapitre IV, XX, la série d'actions suivantes :

« Action 46 : Détermination des droits et obligations régissant la communication de manquements et la protection des personnes qui communiquent de tels faits dans le cadre des procédures en vigueur, par la filière interne, à leur supérieur hiérarchique direct, au secrétaire général et à l'OLAF.

Action 47 : Au-delà des procédures existantes, définition de la filière externe de communication et protection des informateurs et des personnes suspectées.

Action 48 : Examen de la nécessité de modifier les instruments juridiques créant l'OLAF et le statut.

Action 49 : Sur la base de la structure existante, création d'un service central de médiation chargé de fournir une aide supplémentaire et de constituer un point de contact dans les cas qui ne concernent pas des fraudes ou actions présumées affectant les intérêts financiers de la Communauté. »

Dans le cadre de sa stratégie en matière de réformes administratives, la Commission a adopté, le 4 avril 2002, une décision spécifique à ce sujet (C/2002/845

(C/2002/845 van 4 april 2002). Dit besluit was een aanvulling op het bestaande wetgevingskader en maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk mededeling te doen van aanwijzingen voor ernstige onregelmatigheden buiten de Commissie. Ambtenaren die aan deze voorwaarden voldoen, zullen tegen de negatieve gevolgen van hun actie worden beschermd. Het besluit is van toepassing totdat de wijzigingen in het Statuut die nodig zijn om die regeling verbindend te verklaren voor de ambtenaren van alle EU-instellingen, zijn aangebracht.

C) De Verenigde Naties

In 2000 heeft de algemene Vergadering van de VN een ad-hoccommissie opdracht gegeven om een internationaal rechtsinstrument inzake corruptiebestrijding op te stellen, de toekomstige UN-Overeenkomst inzake corruptiebestrijding. Een verdragstekst werd aangenomen op 31 oktober 2003 bij resolutie A/RES/58/4. Eenmaal in werking zal deze tekst verreikende implicaties hebben voor de wereldwijde strijd tegen corruptie.

Tijdens de besprekingen werd wat betreft de bescherming en proceduremogelijkheden van « whistle-blowers » zeer ver gegaan, en dit gebaseerd op de wetgeving in de VS, die in bepaalde gevallen de klokkenluider een deel van het door zijn toedoen gerecupereerde geld toekent (zie het *Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption on the work of its first to seventh sessions*, A/58/422, 7 oktober 2003, nr. 42)

« The possibility of making greater use of rewards for information leading to the return of assets of illicit origin or using civil *qui tam* litigation whereby private citizens or « whistle-blowers » could sue corrupt officials and others who defrauded the Government on behalf of the State and then be rewarded with a portion of the assets of illicit origin recovered on behalf of the State. »

Dit kan inderdaad in de VS via een « qui tam »-actie door eender welke burger op grond van de zogenaamde « *Federal False Claim Act 1986* » die toelaat dat burgers, die bewijzen hebben van fraude door overheidsdiensten, zelf naar de rechter stappen in naam van de overheid, waarbij hen in het algemeen een percentage tussen 15 en 25 % van het gerecupereerde geld wordt toegekend (31 USC §§ 3729-3733).

In de aangenomen tekst is men niet zover gegaan, maar heeft men de individuele staten wel de verplichting opgelegd om zowel de slachtoffers en getuigen (artikel 32) als de klokkenluiders (artikel 33) afdoende te beschermen :

du 4 avril 2002). Cette décision complétait le cadre législatif existant et permettait, sous certaines conditions, le signalement d'indices d'irrégularités graves à une instance extérieure à la Commission. Les fonctionnaires qui remplissent les conditions nécessaires seront protégés contre les effets négatifs de leur action. La décision s'appliquera tant que l'on n'aura pas apporté au Statut les modifications nécessaires pour que la réglementation puisse être déclarée contraignante pour les fonctionnaires de toutes les institutions européennes.

C) Les Nations unies

En 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a chargé un comité *ad hoc* d'élaborer un instrument juridique international de lutte contre la corruption, à savoir la future Convention des Nations unies contre la corruption. Le 31 octobre 2003, un texte a été adopté par le biais de la résolution A/RES/58/4. Dès qu'il sera applicable, ce texte aura des conséquences majeures pour ce qui est de la lutte internationale contre la corruption.

Au cours des discussions, on est allé très loin en ce qui concerne la protection des dénonciateurs d'abus et les possibilités procédurales dont ils peuvent bénéficier, et ce, en s'inspirant de la législation américaine qui accorde, dans certains cas, aux informateurs, une partie des fonds qui ont été récupérés grâce à eux (voir le Rapport du Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption sur les travaux de ses première à septième sessions, A/58/422, 7 octobre 2003, n° 42).

« La possibilité d'attribuer davantage de récompenses pour des informations permettant la restitution des avoirs d'origine illicite ou d'intenter une action civile *qui tam* permettant à des particuliers ou à des « dénonciateurs » de poursuivre au nom de l'État des agents publics corrompus ou autres personnes ayant escroqué les pouvoirs publics et d'obtenir ensuite une portion des avoirs d'origine illicite recouverts au nom de l'État. »

La pratique susvisée est effectivement possible aux États-Unis où n'importe quel citoyen peut intenter une action *qui tam* sur la base du « *Federal False Claim Act 1986* », qui autorise les citoyens qui ont la preuve d'actes frauduleux commis par des services publics à s'adresser eux-mêmes au juge au nom de l'autorité publique et qui leur accorde généralement une part oscillant entre 15 à 25 % des sommes récupérées (31 USC §§ 3729-3733).

On n'est pas allé aussi loin dans le texte adopté par les Nations unies, mais on y a obligé les États individuels à assurer une protection efficace tant aux victimes et aux témoins (article 32) qu'aux informateurs (article 33).

« Article 32

Protection of witnesses, experts and victims

1. Each State Party shall take appropriate measures in accordance with its domestic legal system and within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses and experts who give testimony concerning offences established in accordance with this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.

2. The measures envisaged in paragraph 1 of this article may include, inter alia, without prejudice to the rights of the defendant, including the right to due process :

a) Establishing procedures for the physical protection of such persons, such as, to the extent necessary and feasible, relocating them and permitting, where appropriate, non-disclosure or limitations on the disclosure of information concerning the identity and whereabouts of such persons;

b) Providing evidentiary rules to permit witnesses and experts to give testimony in a manner that ensures the safety of such persons, such as permitting testimony to be given through the use of communications technology such as video or other adequate means.

3. States Parties shall consider entering into agreements or arrangements with other States for the relocation of persons referred to in paragraph 1 of this article.

4. The provisions of this article shall also apply to victims insofar as they are witnesses.

5. Each State Party shall, subject to its domestic law, enable the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

Article 33

Protection of reporting persons

Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention. »

« Article 32

Protection des témoins, des experts et des victimes

1. Chaque État Partie prend, conformément à son système juridique interne et dans la limite de ses moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux témoins et aux experts qui déposent concernant des infractions établies conformément à la présente Convention et, s'il y a lieu, à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches.

2. Les mesures envisagées au paragraphe 1 du présent article peuvent consister notamment, sans préjudice des droits du défendeur, y compris du droit à une procédure régulière :

a) établir, pour la protection physique de ces personnes, des procédures visant notamment, selon les besoins et dans la mesure du possible, à leur fournir un nouveau domicile et à permettre, s'il y a lieu, que les renseignements concernant leur identité et le lieu où elles se trouvent ne soient pas divulgués ou que leur divulgation soit limitée;

b) prévoir des règles de preuve qui permettent aux témoins et experts de déposer d'une manière qui garantisse leur sécurité, notamment à les autoriser à déposer en recourant à des techniques de communication telles que les liaisons vidéo ou à d'autres moyens adéquats.

3. Les États Parties envisagent de conclure des accords ou arrangements avec d'autres États en vue de fournir un nouveau domicile aux personnes mentionnées au paragraphe 1 du présent article.

4. Les dispositions du présent article s'appliquent également aux victimes lorsqu'elles sont témoins.

5. Chaque État Partie, sous réserve de son droit interne, fait en sorte que les avis et préoccupations des victimes soient présentés et pris en compte aux stades appropriés de la procédure pénale engagée contre les auteurs d'infractions d'une manière qui ne porte pas préjudice aux droits de la défense.

Article 33

Protection des personnes qui communiquent des informations

Chaque État Partie envisage d'incorporer dans son système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la présente Convention. »

Overeenkomstig artikel 68 van het verdrag treedt dit in werking de negentigste dag na de dertigste ratificatie. Momenteel hebben 18 landen geratificeerd. België is één van de 118 ondertekenaars, maar ratificeerde nog niet. De aankomende dertigste ratificatie maakt hoe dan ook een bescherming van klokkenluiders verplicht.

D) De Raad van Europa

Het besef dat klokkenluiders bescherming verdienen, is al eind vorige eeuw doorgedrongen tot de leden van de Raad van Europa, hetgeen heeft geleid tot de *Civil Law Convention on Corruption* van de Raad van Europa van 4 december 1999. Artikel 9 (protection of employees) bepaalt :

« Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities. »

België heeft ondertekend op 8 juni 2000, maar nog niet geratificeerd. De Conventie is evenwel, na de veertiende ratificatie, reeds in werking getreden op 1 november 2003. Tweeëntwintig van de 39 ondertekenende lidstaten van de Raad van Europa hebben ondertussen wel al geratificeerd.

E) De OESO

De algemene Vergadering van de OESO heeft op 23 april 1998 een aanbeveling uitgevaardigd met 12 basisprincipes voor bestuursethiek in de publieke diensten (de zogenaamde « *Principles for managing ethics in the public service* », PUMA policy brief No. 4 van mei 1998).

Het twaalfde basisprincipe bepaalt onder meer dat de staten mechanismen moeten vaststellen voor detectie en onafhankelijk onderzoek van misdrijven zoals corruptie, die een onderdeel moeten zijn van de ethische infrastructuur van de publieke dienst, en dat het daarom noodzakelijk is betrouwbare procedures en bronnen te hebben voor het controleren, rapporteren en onderzoeken van elke inbreuk op de regels.

De voorgestelde regeling komt tegemoet aan die vereiste.

Conformément à l'article 68 de la convention, celle-ci entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt du trentième instrument de ratification. À l'heure actuelle, dix-huit pays ont ratifié la convention. La Belgique est un des 118 signataires, mais elle ne l'a pas encore ratifiée. Quoi qu'il en soit, dès qu'elle aura été ratifiée par trente pays, ce qui ne saurait tarder, la protection des informateurs sera devenue obligatoire.

D) Le Conseil de l'Europe

Dès la fin du siècle dernier, les membres du Conseil de l'Europe ont pris conscience de la nécessité de protéger les informateurs, ce qui a débouché sur la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe du 4 décembre 1999, dont l'article 9 (« Protection des employés ») dispose que :

« Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables. »

La Belgique a signé cette convention le 8 juin 2000, mais ne l'a pas encore ratifiée. Celle-ci est toutefois déjà entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003, après la quatorzième ratification. Entre-temps, 22 des 39 États membres du Conseil de l'Europe signataires l'ont ratifiée.

E) L'OCDE

L'Assemblée générale de l'OCDE a promulgué, le 23 avril 1998, une recommandation contenant 12 principes de base de gestion de l'éthique dans le service public (PUMA, note de synthèse n° 4, mai 1998).

Le douzième principe de base prévoit entre autres que les États doivent mettre en place, en tant qu'élément indispensable d'une infrastructure de l'éthique, des mécanismes permettant de détecter des actes répréhensibles comme la corruption et d'enquêter de manière indépendante à leur sujet, et qu'il faut disposer, pour ce faire, de procédures fiables et de ressources permettant de surveiller les manquements aux règles du service public, de les signaler et d'enquêter à leur sujet.

La réglementation proposée entend répondre à cette exigence.

F) Vlaanderen

In Vlaanderen wordt de bescherming van de klokkenluider geregeld door een decreet van 7 mei 2004 houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, wat betreft de bescherming van ambtenaren die melding maken van onregelmatigheden (*Belgisch Staatsblad* 11 juni 2004).

De Vlaamse regering werkte een protocol uit in samenspraak met de Vlaamse ombudsman om het decreet van 7 mei 2004, dat op 1 januari 2005 in werking trad, concreet in te vullen. De Vlaamse regering keurde op 28 januari 2005, onder voorbehoud van technisch nazicht, dit ontwerp van protocol goed.

Statutaire en contractuele personeelsleden en stagiairs van een Vlaamse overheidsdienst die onregelmatigheden (nalatigheid, misbruik of misdrijf) melden bij de Vlaamse ombudsman, worden door dit decreet onder zijn bescherming geplaatst.

Het protocol is van toepassing op de Vlaamse overheidsdiensten: het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare en wetenschappelijke instellingen.

Een personeelslid kan bescherming vragen aan de Vlaamse ombudsman, die onderzoekt of het personeelslid de melding te goeder trouw heeft gedaan en oordeelt of de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is.

De Vlaamse ombudsman laat aan het personeelslid weten dat hij hem onder zijn bescherming plaatst en brengt de hiërarchische meerdere daarvan op de hoogte.

De bescherming begint vanaf de eerste melding van de onregelmatigheid door het personeelslid en eindigt twee jaar na het afsluiten van het onderzoek naar de gemelde onregelmatigheid door de Vlaamse ombudsman.

De inhoud van de bescherming is de volgende:

— Tijdens de beschermingsperiode kan de bevoegde overheid tegenover dat personeelslid geen tuchtstraffen of andere openlijke en verdoken maatregelen nemen (zoals ontslag, schorsing in het belang van de dienst, ontneming van bevoegdheden, overplaatsing naar een andere dienst, weigering van verlof, minder dan voldoende bij de functioneringsevaluatie) omwille van redenen die verband houden met de melding van de onregelmatigheid.

— Als het personeelslid vermoedt dat de overheid tegenover hem een maatregel heeft genomen om redenen die verband houden met de melding van de onregelmatigheid, kan hij de Vlaamse ombudsman vragen om dit mogelijke verband te onderzoeken. De

F) La Flandre

En Flandre, la protection de l'informateur est régie par le décret du 7 mai 2004 modifiant le décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de médiation flamand, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités (*Moniteur belge* du 11 juin 2004).

Le gouvernement flamand a élaboré, en concertation avec le médiateur flamand, un protocole visant à définir la teneur du décret du 7 mai 2004, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier. Il a approuvé ce projet de protocole le 28 janvier 2005, sous réserve de vérification technique.

Ce décret place sous la protection du médiateur flamand les membres du personnel statutaires et contractuels ainsi que les stagiaires occupés au sein d'un service public flamand qui lui dénoncent des irrégularités (négligence, abus ou délit).

Le protocole s'applique aux services publics flamands, c'est-à-dire au ministère de la Communauté flamande, aux organismes publics flamands et aux établissements scientifiques flamands.

Un membre du personnel peut demander la protection du médiateur flamand, qui examinera si l'auteur de la dénonciation a agi de bonne foi et qui déterminera si la dénonciation est recevable et n'est pas manifestement non fondée.

Le médiateur flamand fait savoir au membre du personnel qu'il le place sous sa protection et il en informe le supérieur hiérarchique de l'intéressé.

La protection prend cours lors de la première dénonciation de l'irrégularité par le membre du personnel et prend fin deux ans après la clôture de l'enquête menée par le médiateur flamand sur l'irrégularité dénoncée.

Les modalités de la protection sont les suivantes:

— Durant la période de protection, l'autorité compétente ne peut prendre, à l'égard du membre du personnel en question, aucune peine disciplinaire ni aucune autre forme de sanction publique ou cachée (comme le licenciement, la suspension dans l'intérêt du service, le retrait de compétences, le transfert vers un autre service, le refus de congé ou l'attribution d'une mention inférieure à «suffisant» lors de l'évaluation fonctionnelle) pour des raisons liées à la dénonciation de l'irrégularité.

— Si le membre du personnel présume que l'autorité a pris une mesure à son égard pour des raisons liées à la dénonciation de l'irrégularité, il peut demander au médiateur flamand d'enquêter sur ce lien présumé. Le médiateur flamand demandera alors à

Vlaamse ombudsman zal dan aan de bevoegde overheid vragen het bewijs te leveren dat er geen verband is tussen de maatregel en de melding van de onregelmatigheid.

— Als de Vlaamse ombudsman na zijn onderzoek tot de conclusie komt dat er een mogelijk verband is met de melding, vraagt hij de bevoegde overheid om de maatregel te herzien (bijvoorbeeld intrekking van ontslag, alsnog toekennen van verlof, aanpassing van de functiebeschrijving, heroverweging van de functioneringsevaluatie, ongedaan maken van de schorsing in het belang van de dienst).

— Als de bevoegde overheid niet akkoord gaat, niet antwoordt binnen 20 werkdagen of het verzoek niet uitvoert, brengt de Vlaamse ombudsman hierover verslag uit bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling. Deze minister zal dan in overleg met de functioneel bevoegde Vlaamse minister zo snel mogelijk een standpunt bepalen en de Vlaamse ombudsman en de hiërarchische meerdere van het personeelslid hiervan op de hoogte brengen.

— Vanaf de datum dat het personeelslid vraagt om onder de bescherming van de Vlaamse ombudsman te worden geplaatst, worden alle tegen het personeelslid lopende tuchtprocedures automatisch opgeschort tot na het onderzoek door de Vlaamse ombudsman. Dit geldt ook voor de tuchtprocedures die tijdens de beschermingsperiode worden opgestart.

— Als de Vlaamse ombudsman na zijn onderzoek van oordeel is dat er geen verband is tussen de tuchtprocedure en de melding van de onregelmatigheid, kan de bevoegde overheid de tuchtprocedure verderzetten.

3. Andere wetgevende initiatieven ter bestraffing van corruptie en beïnvloeding

Sommige organen van de overheid beschikken niet over een ombudsman, omdat dit in strijd zou zijn met de aard ervan. Zo is het ondenkbaar dat een door de regering aangestelde derde persoon zoals een ombudsman — hoewel onafhankelijk — het functioneren van de rechterlijke macht zou gadeslaan en klachten over de rechtsprekende functie zou ontvangen en beoordelen. Gelet op de strikte onafhankelijkheid van de rechterlijke macht behoort het beoordelen ervan enkel aan de rechterlijke macht zelf toe. Daarom regelt artikel 409 van het Gerechtelijk Wetboek dat het onderzoek van feiten gebeurt door de Nationale Tuchtraad, samengesteld uit magistraten, somt artikel 412 van het Gerechtelijk Wetboek die hoven op die bevoegd zijn om een tuchtstraf op te leggen en somt artikel 414 van het Gerechtelijk Wetboek de

l'autorité compétente de prouver qu'il n'existe aucun lien entre la mesure prise et la dénonciation de l'irrégularité.

— Si, au terme de son enquête, le médiateur flamand conclut qu'il y a un lien possible entre la mesure et la dénonciation, il invite l'autorité compétente à revoir la mesure (par exemple, en revenant sur la décision de licenciement, en accordant le congé refusé, en adaptant la description de fonction, en reconsidérant l'évaluation fonctionnelle ou en annulant la suspension dans l'intérêt du service).

— Si l'autorité compétente n'est pas d'accord, si elle ne répond pas dans les 20 jours ouvrables ou si elle n'exécute pas la demande, le médiateur flamand fait rapport à ce sujet au ministre flamand qui a la politique générale en matière de personnel et d'ingénierie d'organisation dans ses attributions. Celui-ci prend alors position dans les plus brefs délais, en concertation avec le ministre flamand fonctionnellement compétent, et en informe le médiateur flamand ainsi que le supérieur hiérarchique du membre du personnel.

— À partir de la date à laquelle le membre du personnel demande à être placé sous la protection du médiateur flamand, toutes les procédures disciplinaires ouvertes à son encontre sont automatiquement suspendues jusqu'à la fin de l'enquête du médiateur flamand. Il en va de même pour les procédures disciplinaires qui sont entamées durant la période de protection.

— Si le médiateur flamand estime, à l'issue de son enquête, qu'il n'existe aucun lien entre la procédure disciplinaire et la dénonciation de l'irrégularité, l'autorité compétente peut poursuivre la procédure.

3. Autres initiatives législatives en vue de sanctionner la corruption et le trafic d'influence

Certains organes de l'autorité publique ne disposent pas d'un médiateur, parce que cela serait contraire à leur nature même. Ainsi, il serait impensable qu'un tiers — par exemple un médiateur, même indépendant, — désigné par le gouvernement contrôle le fonctionnement du pouvoir judiciaire, reçoive les plaintes sur l'exercice de la fonction juridictionnelle et statue sur celles-ci. Eu égard à la stricte indépendance dont jouit le pouvoir judiciaire, c'est à lui, et lui seul, qu'incombe cette évaluation. C'est pourquoi l'article 409 du Code judiciaire dispose que l'instruction des faits est prise en charge par le Conseil national de discipline, composé de magistrats, l'article 412 du même code énumère les cours compétentes pour prononcer une peine disciplinaire et l'article 414 énumère les membres du pouvoir judiciaire qui sont habilités à engager une

leden van de rechterlijke macht op die ten aanzien van hun personeel een tuchtonderzoek kunnen instellen. Ook de beroepsinstanties zijn onderdeel van de rechterlijke macht, behoudens de bevoegdheid die in een beperkt aantal gevallen is toegekend aan de minister van Justitie (zie artikel 415 van het Grondwettelijk Wetboek).

Wanneer een derde, bijvoorbeeld een parlementslid, betrokken is bij onrechtmatige beïnvloeding van een magistraat in de uitoefening van zijn rechtsprekende functie, dan is het ondenkbaar dat die magistraat, gelet op de onafhankelijkheid van zijn zetel en van de magistratuur in het algemeen, een ombudsman zou moeten laten uitspraak doen over die feiten.

Het is in die optiek dat de senatoren Hugo Vandenberghe en Tony Van Parys hun wetsvoorstel nr. 4-21/1 indienden, dat ertoe strekt een artikel 317 in te voegen in het Strafwetboek dat sterke gelijkenis vertoont met de omschrijving van « *contempt of court* » in de Britse Contempt of Court Act 1981 en de toepassing van dat concept in de Britse rechtspraak. Het legt een geldboete op aan een ieder die door zijn woorden, daden of onthouding bewust een belangrijk risico scheidt dat de normale rechtsgang ernstig kan verstoren of schaden. De voorgestelde straf kan worden opgelegd naar aanleiding van gedragingen in het kader van een burgerlijke, administratieve of strafrechtelijke procedure en mag niet worden verward met de sancties die betrekking hebben op tergende en roekeloze gedingen. In tegenstelling tot de Britse regeling, wordt de straf niet opgelegd door de rechter voor wie het geding aanhangig is, maar door de strafrechter, aan wie de procedure langs de normale weg is voorgelegd. Zodoende kan de procedure zowel ingeleid worden door het openbaar ministerie zelf als via burgerlijke partijstelling. Die werkwijze is bedoeld als een rem om te vermijden dat al te makkelijk straffen zouden worden opgelegd.

Evenwel voorziet het voorstel tot wijziging van het reglement van de Senaat en tot instelling van een deontologische code voor senatoren van de senatrices De Schamphelaere en de Bethune (stuk Senaat 3-1287/1) tegelijk dat een magistraat die kennis neemt van een dergelijke inmenging van een senator, hiervan de voorzitter van de Senaat op de hoogte kan stellen, die dit op zijn/haar beurt moet doorgeven aan de deontologische commissie. Naast een strafrechtelijke veroordeling op grond van het voorstel-Vandenberghe riskeert de betrokken senator hierbij dus ook een publieke blaam vanwege zijn *pares* en desgevallend een inhouding op vergoeding.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

A) De ontworpen tweede paragraaf vult de opdracht van de federale ombudsmannen aan met het

enquête disciplinaire à l'égard de leur personnel. Les instances d'appel font elles aussi partie du pouvoir judiciaire, sauf en ce qui concerne la compétence qui, dans un nombre limité de cas, est attribuée au ministre de la Justice (voir l'article 415 du Code judiciaire).

Dans l'hypothèse où un tiers — un parlementaire, par exemple — serait impliqué dans un trafic d'influence à l'égard d'un magistrat dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, il serait impensable que ce dernier, vu l'indépendance de son siège et celle de la magistrature en général, laisse à un médiateur le soin de se prononcer sur les faits en question.

C'est dans cette optique que les sénateurs Hugo Vandenberghe et Tony Van Parys ont déposé leur proposition de loi n° 4-21/1, qui vise à insérer dans le Code pénal un article 317 très proche du concept du « *contempt of court* » tel qu'il figure dans la loi britannique « *Contempt of court* » de 1981 ainsi que de l'application de ce concept dans la jurisprudence britannique. Cet article inflige une amende à quiconque, par ses propos, ses actes ou son abstention, fait courir volontairement à la procédure un risque important susceptible de la perturber gravement ou de l'entraver. La peine proposée peut être infligée pour des comportements adoptés dans le cadre d'une procédure civile, administrative ou pénale et ne doit pas être confondue avec les sanctions en matière de procédures vexatoires et téméraires. Contrairement à ce que prévoit la réglementation britannique, la peine sera infligée, non par le juge saisi de l'affaire, mais par le juge pénal saisi par la voie ordinaire. De cette façon, la procédure pourra être intentée aussi bien par le ministère public que par le biais de la constitution de partie civile. Ce procédé doit permettre d'éviter que l'on n'inflige trop facilement des peines en la matière.

Toutefois, la proposition des sénatrices De Schamphelaere et de Bethune visant à modifier le règlement du Sénat et à instituer un code de déontologie pour les sénateurs (doc. Sénat 3-1287/1) prévoit également qu'un magistrat qui prend connaissance d'une telle ingérence d'un sénateur peut en informer le président du Sénat, lequel est tenu de transmettre à son tour l'information à la commission de déontologie. Outre à une condamnation au pénal sur la base de la proposition Vandenberghe, le sénateur concerné s'expose donc à un blâme public prononcé par ses pairs et, le cas échéant, à une retenue sur son indemnité parlementaire.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

A) Le § 2 proposé complète la mission des médiateurs fédéraux en y ajoutant l'examen des dénoncia-

onderzoeken van meldingen door overheidspersoneel van onregelmatigheden die ofwel niet konden worden opgelost door de interne audit of die vrezen dat zij door het melden ervan nadelige gevolgen zouden kunnen ondervinden op professioneel gebied.

Het artikel geeft tevens een zo ruim mogelijke omschrijving van federale overheidsdiensten die zowel elke dienst of afdeling van een federale overheidsdienst omvat als elke publiekrechtelijke rechtspersoon.

B) De ontworpen vierde paragraaf stelt dat wanneer de wet voor bepaalde overheidsdiensten bijzondere ombudsmannen heeft aangewezen, die de in de wet tot instelling van de federale ombudsmannen voorziene procedure voor de melding moeten volgen.

Artikel 3

Vult de titel van het derde hoofdstuk aan om er de bewuste meldingen van onregelmatigheid in onder te brengen.

Artikel 4

Regelt het basisprincipe dat elk personeelslid aan de ombudsmannen of de door de wet in het leven geroepen specifieke ombudsman melding kan doen van onregelmatigheden onder de voorwaarden bedoeld in artikel 2.

Artikel 5

Bepaalt dat, na preliminair onderzoek, de betrokken ombudsman(nen) de zaak al of niet ontvankelijk (met andere woorden in overeenstemming met artikel 2, § 2, en gegrond kunnen verklaren. Onontvankelijkheid en gegrondheid moeten worden gemotiveerd. Indien er een gerechtelijke procedure loopt, wordt alleen onderzocht of het personeelslid gezien de omstandigheden nood heeft aan bescherming, dit om tegenstrijdige beslissingen ten gronde te voorkomen.

Artikel 6

Bepaalt de beschermingsmaatregelen die kunnen genomen worden op verzoek van het personeelslid. Aan de Koning wordt overgelaten de duur van de beschermingsperiode te bepalen, doch die moet minstens 2 jaar bedragen na het afsluiten van het dossier of desgevallend na een definitieve gerechtelijke veroordeling. De Koning bepaalt tevens de beschermingsmaatregelen die minimaal de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast moeten inhouden.

tions par des membres du personnel de l'État d'irrégularités qui n'ont pas pu être supprimées à la suite de l'audit interne ou par des membres du personnel de l'État qui craignent qu'elles puissent avoir des conséquences néfastes pour leur vie professionnelle.

L'article donne aussi la définition la plus large possible des services publics fédéraux, de manière qu'y soient inclus aussi bien l'ensemble des services ou des divisions d'un service public fédéral que toutes les personnes morales de droit public.

B) Le § 4 proposé prévoit que, lorsque la loi a désigné des médiateurs particuliers pour certains services publics, ceux-ci sont tenus de suivre la procédure de dénonciation définie dans la loi instaurant des médiateurs fédéraux.

Article 3

Cet article complète l'intitulé du chapitre III afin d'y inclure précisément les dénonciations d'irrégularités.

Article 4

Cet article consacre le principe fondamental selon lequel tout membre du personnel peut dénoncer des irrégularités aux médiateurs ou au médiateur particulier créé par la loi, aux conditions définies à l'article 2.

Article 5

Cet article prévoit qu'après une enquête préliminaire, les médiateurs concernés peuvent déclarer l'affaire en question recevable et fondée (c'est-à-dire conforme à l'article 2, § 2) ou non. L'irrecevabilité et le bien-fondé doivent être motivés. Si une procédure judiciaire est pendante, on se borne à examiner si les circonstances commandent d'assurer la protection du membre du personnel, et ce, afin de prévenir des décisions contradictoires sur le fond.

Article 6

Cet article définit les mesures de protection qui peuvent être prises à la requête du membre du personnel. Il appartient au Roi de fixer la durée de la période de protection, sachant qu'elle doit être de deux ans au moins après la conclusion du dossier ou, le cas échéant, après une condamnation judiciaire définitive. Le Roi définit aussi les mesures de protection qui doivent se traduire au moins par la suspension des procédures disciplinaires et la fixation de règles d'attribution de la charge de la preuve.

Aan de federale regering wordt opgedragen in de regelingen inzake de rechten van het personeel van de overheidsdiensten (de personeelsreglementen) de bepalingen van het koninklijk besluit op te nemen.

Het artikel bepaalt tevens dat bij het nemen van een beschermingsmaatregel de hiërarchische meerdere van het betrokken personeelslid onmiddellijk op de hoogte moet gebracht worden.

Artikel 7

Inwerkingtreding wordt voorzien op 1 januari 2008, hetgeen de Koning de tijd geeft de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen.

Wouter BEKE.
Dirk CLAES.
Sabine de BETHUNE.
Nahima LANJRI.
Els SCHELFHOUT.
Hugo VANDENBERGHE.
Luc VAN DEN BRANDE.
Tony VAN PARYS.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) In artikel 1, eerste lid, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, en het tweede lid, waarvan de bestaande tekst § 3 zal vormen, wordt een § 2 ingevoegd, luidende:

« § 2. De federale ombudsmannen hebben tevens als opdracht meldingen te onderzoeken van personeelsleden van administratieve overheden van de federale overheid, die in de uitoefening van hun ambt nalatigheden, misbruiken of misdrijven binnen de administratieve overheid waar ze zijn tewerkgesteld hebben

Au gouvernement fédéral est confiée la mission d'inscrire les dispositions de l'arrêté royal dans les règlements relatifs aux droits du personnel des services publics (les règlements du personnel).

L'article prévoit en outre que, lorsqu'une mesure de protection est prise, le supérieur hiérarchique du membre du personnel concerné doit en être informé sans délai.

Article 7

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2008, ce qui laisse au Roi le temps de prendre les mesures d'exécution requises.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux sont apportées les modifications suivantes:

A) Entre l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, et l'article 1^{er}, alinéa 2, dont le texte actuel formera le § 3, est inséré un § 2, rédigé comme suit:

« § 2. Les médiateurs fédéraux ont également pour mission d'examiner des dénonciations de la part de membres du personnel des autorités administratives des pouvoirs publics fédéraux qui, dans l'exercice de leur fonction, ont constaté des abus ou des délits au sein de l'autorité administrative où ils sont occupés,

vastgesteld, hierna onregelmatigheden genoemd, en die ofwel menen :

— dat na kennisgeving aan hun hiërarchische meerdere en daarna aan de Interne Audit, geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan hun mededeling binnen een termijn van dertig dagen;

— om de enkele reden van de bekendmaking of aangifte van deze onregelmatigheden onderworpen te zijn of zullen worden aan een tuchtstraf of een andere vorm van openlijke of verdoken sanctie.

Onder federale overheidsdienst wordt verstaan elke dienst of afdeling van een federale overheidsdienst of openbare instelling. Als federale openbare instelling wordt beschouwd elke publiekrechtelijke rechtspersoon opgericht krachtens een wet, en die ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid.»;

B) er wordt een § 4 ingevoegd, luidende :

« § 4. Indien bijzondere wettelijke bepalingen voor bepaalde administratieve overheden voorzien in een eigen ombudsman, worden de in § 2 bedoelde meldingen aan die laatste gedaan en behandeld overeenkomstig de procedure bepaald in deze wet.»;

C) het derde en het vierde lid worden vernummerd tot respectievelijk § 5 en § 6.

Art. 3

Het opschrift van hoofdstuk II van dezelfde wet wordt aangevuld met de woorden « en meldingen ».

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel 14*bis* ingevoegd, luidende :

« Art. 14*bis*. — Elk personeelslid verbonden aan een administratieve overheid als bedoeld in artikel 2 kan schriftelijk of mondeling bij de ombudsmannen of, indien een bijzondere wettelijke bepaling daarin voorziet, bij de voor een bepaalde administratieve overheid door een bijzondere wettelijke bepaling voorziene eigen ombudsman melding doen van een nalatigheid, misbruik of misdrijf als bedoeld en onder de voorwaarden omschreven in artikel 2, § 2.»

Art. 5

In dezelfde wet wordt een artikel 14*ter* ingevoegd, luidende :

« Art. 14*ter*. — De ombudsmannen onderzoeken de gegrondheid van de melding van een onregelmatig-

dénomés ci-après « irrégularités », et qui estiment soit :

— qu'après notification à leur supérieur hiérarchique et puis à l'audit interne, il n'a pas ou pas suffisamment été donné suite à leur communication dans un délai de trente jours;

— pour la seule raison de la publication ou dénonciation de ces irrégularités, qu'ils sont ou seront soumis à une peine disciplinaire ou une autre forme de sanction publique ou déguisée.

Par service public fédéral, on entend tout service ou division d'un service public fédéral ou un organisme public. Est considérée comme un organisme public fédéral, toute personne morale de droit public constituée en vertu d'une loi, qui relève de la compétence des pouvoirs publics fédéraux.»;

B) Il est ajouté un § 4 rédigé comme suit :

« § 4. Si des dispositions légales particulières à certaines autorités administratives prévoient un médiateur propre à ces autorités, les dénonciations visées au § 2 sont faites à ce dernier et sont traitées conformément à la procédure définie dans la présente loi »;

C) Les alinéas 3 et 4 actuels deviennent respectivement les §§ 5 et 6.

Art. 3

L'intitulé du chapitre II de la même loi est complété par les mots « et dénonciations ».

Art. 4

Il est inséré dans la même loi un article 14*bis* rédigé comme suit :

« Art. 14*bis*. — Tout membre du personnel attaché à une autorité administrative telle que visée à l'article 2, peut dénoncer par écrit ou oralement auprès des médiateurs, ou, si une disposition légale particulière le prévoit, auprès du médiateur créé spécifiquement pour une autorité administrative déterminée en vertu d'une disposition légale particulière, des négligences, des abus ou des délits tels que visés à l'article 2, § 2, et aux conditions y décrites.»

Art. 5

Il est inséré dans la même loi un article 14*ter* rédigé comme suit :

« Art. 14*ter*. — Les médiateurs examinent le bien-fondé de la dénonciation d'une irrégularité telle que

heid als bedoeld in artikel 2, § 2. Indien zij na een preliminair onderzoek menen dat de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is, vervolgen zij het onderzoek van de feiten volgens de bepalingen van de artikelen 10 tot 14. In het andere geval deelt hij aan het betrokken personeelslid schriftelijk mee waarom hij de zaak onontvankelijk of kennelijk ongegrond acht.

Bij een gerechtelijk onderzoek of een opsporingsonderzoek over de gemelde onregelmatigheid, beperkt het optreden van de ombudsmannen zich tot een summier onderzoek met het oog op het onderbescherming plaatsen van het betrokken personeelslid.»

Art. 6

In dezelfde wet wordt een artikel 14^{quater} ingevoegd, luidende:

«Art. 14^{quater}. — Het personeelslid dat een ontvankelijke en niet kennelijk ongegronde onregelmatigheid meldt zoals bedoeld in artikel 2, § 2, wordt op zijn verzoek onder de bescherming geplaatst van de ombudsmannen. De Koning bepaalt de duur van de beschermingsperiode, die minstens 2 jaar moet bedragen na het afsluiten van het dossier of desgevallend na een definitieve gerechtelijke veroordeling. De Koning bepaalt tevens de beschermingsmaatregelen die minimaal de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast moeten inhouden. De federale regering neemt in haar regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel bepalingen op ter implementatie van het koninklijk besluit.

De ombudsmannen brengen, van zodra zij de zaak opnemen, de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar onmiddellijk op de hoogte van deze bescherming.»

Art. 7

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2008.

12 juli 2007.

Wouter BEKE.
Dirk CLAES.
Sabine de BETHUNE.
Nahima LANJRI.
Els SCHELFHOUT.
Hugo VANDENBERGHE.
Luc VAN DEN BRANDE.
Tony VAN PARYS.

visée à l'article 2, § 2. S'ils estiment, après un examen préliminaire, que la dénonciation est recevable et n'est pas manifestement non fondée, ils poursuivent l'examen des faits selon les dispositions des articles 10 à 14 inclus. Dans le cas inverse, ils communiquent par écrit au membre du personnel concerné les motifs pour lesquels ils estiment que l'affaire est irrecevable ou manifestement non fondée.

En cas d'instruction ou d'information sur l'irrégularité dénoncée, l'action des médiateurs se limite à un examen sommaire en vue de la mise sous protection du membre du personnel concerné.

Art. 6

Il est inséré dans la même loi un article 24^{quater} rédigé comme suit:

«Art. 14^{quater}. — Le membre du personnel dont la dénonciation d'une irrégularité est une dénonciation qui est recevable et qui n'est pas manifestement infondée telle que visée à l'article 2, § 2, est placé, à sa demande, sous la protection des médiateurs. Le Roi fixe la durée de la période de protection, qui doit être de deux ans au moins à dater de la conclusion du dossier ou, le cas échéant, d'une condamnation judiciaire définitive. Le Roi définit aussi les mesures de protection qui doivent se traduire au moins par la suspension des procédures disciplinaires et la fixation de règles d'attribution de la charge de la preuve. Le gouvernement fédéral prévoit, dans ses réglementations relatives au statut du personnel, des dispositions visant à exécuter l'arrêté royal.

Dès qu'ils reprennent l'affaire, les médiateurs informent sans délai le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné de cette protection.»

Art. 7

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

12 juillet 2007.