

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

18 DÉCEMBRE 2012

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

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N^{os} 51.084 ET 51.085
DU 8 NOVEMBRE 2012**

Le 12 mars 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis sur

— une 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 » (doc. Sénat, n^o 5-217/1), ainsi que sur les amendements n^{os} 1 et 2 (doc. Sénat, n^o 5-217/2) (51.084/2);

— une proposition de loi « modifiant la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, en ce qui concerne la protection de fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités » (doc. Sénat, n^o 5-1491/1) (51.085/2).

La proposition et les amendements ont été examinés par la deuxième chambre les 29 octobre 2012 et 8 novembre 2012. La chambre était composée de Yves Kreins, président de chambre, Pierre Vandernoot et Martine Baguet, conseillers d'État, Sébastien Van Drooghenbroeck, assesseur, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier Delgrange, premier auditeur chef de section.

Voir:

Documents du Sénat :

5-217 - SE 2010 :

N^o 1 : Proposition de loi de MM. Beke, Claes et Durnez.

5-217 - 2010/2011 :

N^o 2 : Amendements.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

18 DECEMBER 2012

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

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
Nrs. 51.084 EN 51.085
VAN 8 NOVEMBER 2012**

Op 12 maart 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Senaat verzocht een advies te verstrekken over

— een 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 » (*Parl.St.* Senaat, nr. 5-217/1), alsook over de amendementen nrs. 1 en 2 (*Parl.St.* Senaat, nr. 5-217/2) (51.084/2);

— een 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 » (*Parl.St.* Senaat, nr. 5-1491/1) (51.085/2).

Het wetsvoorstel en de amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 29 oktober 2012 en 8 november 2012. De kamer was samengesteld uit Yves Kreins, kamervoorzitter, Pierre Vandernoot en Martine Baguet, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck, assessor, en Anne-Catherine Van Geersdaele, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Zie:

Stukken van de Senaat :

5-217 - BZ 2010 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heren Beke, Claes en Durnez.

5-217 - 2010/2011 :

Nr. 2 : Amendementen.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre Vandernoot.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2012.

I. La portée des propositions et des amendements

1. Les deux propositions de loi à l'examen ont toutes deux le même objet, à savoir, pour l'essentiel, l'extension des compétences des médiateurs fédéraux afin de leur permettre d'examiner des dénonciations émanant de fonctionnaires au sujet d'irrégularités et la protection de ces fonctionnaires.

Les amendements 217/2 à la proposition de loi 217/1 ont le même objet mais en détaillent plusieurs aspects.

Ces propositions et amendements peuvent être distingués comme suit.

A. 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» (1491/1)

2. 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» (1) (ci-après la proposition 1491/1) organise comme suit, dans le corps de cette même loi, le système de dénonciation et la protection qui y est liée.

a) Élargissement des compétences des médiateurs fédéraux

3. En son article 2, la proposition de loi 1491/1 confère aux médiateurs fédéraux la compétence d'examiner les dénonciations faites par des membres du personnel relevant d'une autorité fédérale visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'exclusion des autorités administratives, prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 22 mars 1995, qui sont dotées en vertu d'une disposition légale de leur propre médiateur ne joue cependant pas dans le cas de l'extension de compétence que prévoit la proposition de loi 1491/1 : dans une phrase qui vient compléter l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 22 mars 1995, il est en effet clairement précisé que les médiateurs fédéraux exercent leur compétence d'examen des dénonciations, en ce compris à l'égard des autorités administratives ayant leur propre médiateur.

b) Objet et conditions de la dénonciation

4. L'article 3 de la proposition de loi 1491/1 complète l'intitulé du chapitre II de la loi précitée du 22 mars 1995 de manière telle que ce chapitre porte sur les réclamations et dénonciations.

L'article 4 de la même proposition de loi insère à l'article 8 de la loi précitée du 22 mars 1995 un paragraphe qui circonscrit l'objet et les conditions de la plainte en dénonciation en précisant que tout

(1) Doc. parl., Sénat, 2011-2012, n° 5-1491/1.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre Vandernoot.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2012.

I. Strekking van de voorstellen en van de amendementen

1. De twee voorliggende wetsontwerpen hebben allebei hetzelfde doel, te weten, in essentie, de uitbreiding van de bevoegdheden van de federale ombudsmannen opdat zij meldingen door ambtenaren inzake onregelmatigheden kunnen onderzoeken, en de bescherming van deze ambtenaren.

De amendementen 217/2 op wetsvoorstel 217/1 hebben hetzelfde doel, maar werken verscheidene aspecten ervan meer in detail uit.

Deze voorstellen en amendementen kunnen worden onderscheiden als volgt.

A. 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» (1491/1)

2. 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» (1) (hierna voorstel 1491/1 genoemd) bevat, in de tekst zelf van deze wet, de volgende regeling voor de melding en de daarmee samenhangende bescherming.

a) Uitbreiding van de bevoegdheden van de federale ombudsmannen

3. In artikel 2 van wetsvoorstel 1491/1 wordt de federale ombudsmannen de bevoegdheid verleend de meldingen te onderzoeken die worden gedaan door personeelsleden die ressorteren onder een federale overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dat de administratieve overheden die krachtens een wettelijke bepaling over hun eigen ombudsman beschikken, worden uitgesloten, zoals bepaald in het tweede lid van artikel 1 van de voornoemde wet van 22 maart 1995, geldt echter niet in het geval van de bevoegdheidsuitbreiding waarin wetsvoorstel 1491/1 voorziet : in een zin die artikel 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 252 maart 1995 aanvult, wordt immers duidelijk gesteld dat de federale ombudsmannen hun bevoegdheid om meldingen te onderzoeken uitoefenen inclusief ten aanzien van administratieve overheden die hun eigen ombudsman hebben.

b) Strekking en voorwaarden van de melding

4. In artikel 3 van wetsvoorstel 1491/1 wordt het opschrift van hoofdstuk II van de voornoemde wet van 22 maart 1995 zo aangevuld dat dit hoofdstuk betrekking heeft op klachten en meldingen.

Artikel 4 van hetzelfde wetsvoorstel voegt in artikel 8 van de voornoemde wet van 22 maart 1995 een paragraaf in die de strekking en de voorwaarden afbakt van de klacht met het oog

(1) Parl.St. Senaat 2011-12, nr. 5-1491/1.

membre du personnel d'une autorité administrative telle que visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, de cette même loi peut dénoncer par écrit ou oralement auprès des médiateurs des négligences, des abus ou des délits — regroupés par la proposition sous un même vocable, celui d'« irrégularités » — si le membre du personnel estime :

— « ou bien qu'après notification à son supérieur hiérarchique, il n'a pas ou pas suffisamment été donné suite à sa communication dans un délai de trente jours;

— ou bien que, pour la seule raison de la publication ou dénonciation de ces irrégularités, il est ou sera soumis à une peine disciplinaire ou à une autre forme de sanction publique ou déguisée. »

c) Procédure d'examen des dénonciations

5. L'article 5 de la proposition de loi 1491/1 précise la procédure que suit le médiateur fédéral dans l'examen qu'il consacre à la dénonciation. Cette procédure fait l'objet d'un article 9/1 inséré dans la loi précitée du 22 mars 1995.

Un examen préliminaire est opéré qui consiste pour le médiateur fédéral à examiner le bien-fondé de la dénonciation d'une irrégularité. Au terme de cette étape, de deux choses l'une :

— ou le médiateur fédéral estime que la dénonciation est recevable et n'est pas manifestement non fondée et, dans ce cas, il en poursuit l'examen conformément aux articles 10 à 14 de la loi précitée du 22 mars 1995, c'est-à-dire conformément aux règles déjà applicables aux réclamations;

— ou le médiateur fédéral estime que la dénonciation n'est manifestement pas fondée ou irrecevable et, dans cette hypothèse, il communique par écrit au membre du personnel ses motifs.

En tout état de cause, s'il y a information ou instruction portant sur des faits pouvant constituer un crime ou un délit, le médiateur limite son action à un examen sommaire afin de mettre le membre du personnel qui a dénoncé l'irrégularité sous protection.

d) Organisation de la protection

6. L'article 7 de la proposition de loi 1491/1 organise la protection dans un nouvel article 14/1 qu'elle insère dans la loi précitée du 22 mars 1995.

Si le membre du personnel qui dénonce une irrégularité le demande, il est placé « sous la protection des médiateurs ». Dès qu'ils « reprennent l'affaire », les médiateurs fédéraux informeront sans délai le supérieur hiérarchique de ce membre du personnel du fait que la protection est actionnée.

Mission est confiée au Roi d'élaborer à cet effet un protocole avec les médiateurs fédéraux, qui prévoit :

- la durée de la protection;
- les mesures de protection, qui doivent consister au moins en la suspension des procédures disciplinaires;
- la fixation de règles quant à la charge de la preuve.

op une melding, waarbij wordt aangegeven dat elk personeelslid van een administratieve overheid als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van deze wet schriftelijk of mondeling bij de ombudsmannen melding kan doen van een nalatigheid, misbruik of misdrijf — in het voorstel samengebracht onder de noemer « onregelmatigheden » — indien het personeelslid meent :

— « ofwel dat na kennisgeving aan zijn hiërarchische meerdere geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan de mededeling binnen een termijn van dertig dagen;

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

c) Procedure van onderzoek van de meldingen

5. In artikel 5 van wetsvoorstel 1491/1 wordt de procedure uiteengezet die de federale ombudsman volgt wanneer hij de melding onderzoekt. Deze procedure wordt behandeld in een artikel 9/1, ingevoegd in de voornoemde wet van 22 maart 1995.

De federale ombudsman onderzoekt voorafgaandelijk de grondigheid van de melding van een onregelmatigheid. Na deze fase zijn er twee mogelijkheden :

— ofwel is de federale ombudsman van oordeel dat de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is; in dat geval zet hij het onderzoek van de melding voort overeenkomstig de artikelen 10 tot 14 van de voornoemde wet van 22 maart 1995, namelijk overeenkomstig de regels die reeds gelden voor klachten;

— ofwel is de federale ombudsman van oordeel dat de melding niet kennelijk gegrond of niet-ontvankelijk is; in dat geval deelt hij het personeelslid schriftelijk zijn motivering mee.

Indien er een gerechtelijk onderzoek of een opsporingsonderzoek loopt over feiten die mogelijk een misdaad of wanbedrijf vormen, voert de ombudsman hoe dan ook slechts een summier onderzoek teneinde het personeelslid dat de onregelmatigheid heeft gemeld, bescherming te bieden.

d) Regeling van de bescherming

6. In artikel 7 van wetsvoorstel 1491/1 wordt de bescherming geregeld in een nieuw artikel 14/1 dat in de voornoemde wet van 22 maart 1995 wordt ingevoegd.

Indien het personeelslid dat een onregelmatigheid meldt daarom verzoekt, wordt hij « onder de bescherming van de ombudsmannen » geplaatst. Van zodra zij « de zaak opnemen », brengen de federale ombudsmannen de hiërarchisch meerdere van dit personeelslid er onmiddellijk van op de hoogte dat de bescherming is ingesteld.

De Koning wordt opgedragen hiertoe met de federale ombudsmannen, een protocol uit te werken waarin het volgende wordt bepaald :

- de duur van de bescherming;
- de beschermingsmaatregelen, die ten minste de schorsing van tuchtprocedures moeten inhouden;
- regels betreffende de bewijslast.

La même nouvelle disposition de la loi précitée du 22 mars 1995 habilite le Roi à prendre les dispositions d'adaptation des statuts en vue d'exécuter le protocole.

B. 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 » (217/1)

7. 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 » (1) (ci-après la proposition 217/1) intègre, comme la proposition 1491/1, le système de dénonciation qu'elle prévoit dans la loi précitée du 22 mars 1995.

Elle inscrit également dans la mission des médiateurs fédéraux l'examen des dénonciations faites (2) par un membre du personnel des autorités administratives des pouvoirs publics fédéraux. Toutefois, pour les autorités administratives qui sont dotées d'un médiateur propre, c'est à celui-ci que la dénonciation doit être faite (article 1^{er}, § 4, proposé).

Les dénonciations ainsi visées concernent des abus ou délits (3) (dénommés « irrégularités ») commis au sein de l'autorité administrative où le membre du personnel est occupé et dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Un préalable est cependant requis : ou le membre du personnel a notifié l'irrégularité à son supérieur hiérarchique et puis à l'audit interne sans qu'une suite suffisante y soit réservée dans un délai de 30 jours, ou il estime que la publication ou la dénonciation de l'irrégularité lui fait courir un risque de peine disciplinaire ou de toute autre forme de sanction publique ou déguisée (article 1^{er}, § 2, proposé).

L'examen de la dénonciation est opéré de la même manière que celui prévu dans la proposition 1491/1 (4) (article 14/2 proposé).

La proposition 217/1 organise une protection à l'égard du membre du personnel dont la dénonciation est recevable et non manifestement infondée et habilite le Roi dans les mêmes termes que la proposition 1491/1 à prendre les mesures d'exécution que cette dernière énonce, à la différence que dans la proposition ici examinée la durée de la protection est fixée à deux ans au moins à dater de la conclusion du dossier ou, le cas échéant, d'une condamnation judiciaire définitive (article 14/3 proposé).

C. Amendements à la proposition 217/1 (amendements 217/2)

8. Les amendements n^{os} 1 et 2 à la proposition de loi 217/2 (5) (ci-après les amendements 217/2) remanient, dans sa totalité, la proposition 217/1 en instaurant un régime autonome de protection, qui peut être schématisé comme suit.

(1) *Doc. parl.*, Sénat, 2010, n^o 5-217/1.

(2) Par écrit ou oralement (article 14/1 proposé).

(3) L'article 14/1 proposé, ainsi que l'article 1^{er}, § 2, proposé de la version néerlandaise, y ajoutent la négligence.

(4) Voir le point 5 ci-avant.

(5) *Doc. parl.*, Sénat, 2010, n^o 5-217/2.

In dezelfde nieuwe bepaling van de voornoemde wet van 22 maart 1995 wordt de Koning gemachtigd bepalingen uit te vaardigen inzake de aanpassing van de statuten, teneinde het protocol uit te voeren.

B. 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 » (217/1)

7. 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 » (1) (hierna voorstel 217/1 genoemd) neemt, zoals voorstel 1491/1, de meldingsregeling waarin het voorziet, op in de voornoemde wet van 22 maart 1995.

Tevens wordt de federale ombudsmannen de opdracht verleend de meldingen door een personeelslid van de bestuurlijke overheden van de federale overheidsinstellingen (2) te onderzoeken. Bij administratieve overheden die over een eigen ombudsman beschikken, moet de melding evenwel aan deze ombudsman worden gedaan (voorgesteld artikel 1, § 4).

De aldus bedoelde meldingen betreffen misbruiken of wanbedrijven (3) (« onregelmatigheden » genoemd) die zijn begaan bij de administratieve overheid waarbij het personeelslid is tewerkgesteld en waarvan hij kennis krijgt bij de uitoefening van zijn ambt.

Er is evenwel een voorafgaand vereiste: ofwel heeft het personeelslid de onregelmatigheid ter kennis gebracht van zijn hiërarchisch meerdere en vervolgens aan de interne audit zonder dat voldoende gevolg eraan gegeven is binnen een termijn van 30 dagen, ofwel meent het personeelslid dat het door de bekendmaking of de melding van de onregelmatigheid het risico loopt een tuchtstraf of enige andere vorm van openlijke of verdoken sanctie te krijgen (voorgesteld artikel 1, § 2).

Het onderzoek van de melding wordt op dezelfde wijze gevoerd als bepaald in voorstel 1491/1 (4) (voorgesteld artikel 14/2).

Voorstel 217/1 voorziet in een bescherming van het personeelslid van wie de melding ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is, en machtigt de Koning in dezelfde bewoordingen als die van voorstel 1491/1 uitvoeringsmaatregelen uit te vaardigen die in dat voorstel worden aangegeven, met dit verschil dat de beschermingsduur in het voorliggende voorstel is vastgesteld op ten minste twee jaar na het afsluiten van het dossier of in voorkomend geval na een definitieve gerechtelijke veroordeling (voorgesteld artikel 14/3).

C. Amendementen op voorstel 217/1 (amendementen 217/2)

8. De amendementen 1 en 2 op wetsvoorstel 217/2 (5) (hierna de amendementen 217/2 genoemd) herwerken voorstel 217/1 in zijn geheel doordat ze een afzonderlijke beschermingsregeling instellen, die schematisch kan worden voorgesteld als volgt.

(1) *Parl.St.* Senaat 2010, nr. 5-217/1.

(2) Schriftelijk of mondeling (voorgesteld artikel 14/1).

(3) In het voorgestelde artikel 14/1 [alsook in de Nederlandse versie van het voorgestelde artikel 1, § 2], wordt tevens nalatigheid vermeld.

(4) Zie punt 5, *supra*.

(5) *Parl.St.* Senaat 2010, nr. 5-217/2.

a) *Champ d'application personnel et matériel*

9. Les amendements 217/2 mentionnent :

— dans leur champ d'application personnel (article 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, proposé), les membres du personnel statutaire, stagiaire et le membre du personnel occupé dans le cadre d'un contrat de travail (1) ou « de prestation de services » relevant d'une autorité administrative fédérale visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

— dans leur champ d'application matériel (article 2, 3^o, proposé), l'atteinte présumée à l'intégrité telle qu'elle y est définie (2).

Sont cependant exclus par ce même article 2, 3^o, du champ d'application matériel des amendements 217/2 :

« a) l'intimidation à l'égard des personnes visées à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;

b) la discrimination fondée sur :

— l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale;

— le sexe, la grossesse, l'accouchement ou la maternité;

— la nationalité, la race présumée, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. »

b) *Structure du système de dénonciation*

10. Deux niveaux sont prévus :

1^o au niveau de chaque autorité administrative fédérale : la « composante interne » et le « point de contact »

Habilitation est donnée au Roi par l'article 3, § 2, proposé pour déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement, les responsabilités, compétences, rôles, fonctions et sélection de la « composante interne » du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité. Il appartiendra également au Roi de déterminer toute autre modalité nécessaire, non réglée par la proposition, en vue d'assurer le bon fonctionnement de cette composante interne. Celle-ci compte une ou plusieurs « personnes de confiance d'intégrité » par rôle linguistique : ces personnes constituent le « point de contact »;

2^o au niveau des médiateurs fédéraux : la « composante externe » ou le « Point de contact central ».

(1) L'article 3, § 1^{er}, proposé précise que ces membres du personnel doivent être « en activité de service ».

(2) À savoir, « la présomption :

a) d'exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, constituant une infraction aux lois, arrêtés, circulaires, règles internes et procédures internes qui sont applicables aux autorités administratives fédérales et aux membres de leur personnel;

b) d'exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, impliquant un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement;

c) exécution ou d'omission d'un acte par un membre du personnel, témoignant manifestement d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'une autorité administrative fédérale;

d) qu'un membre du personnel a sciemment ordonné ou conseillé de commettre une atteinte à l'intégrité telle que visée aux a), b) et c) ».

a) *Werkingsfeer ratione personae en ratione materiae*

9. Luidens de amendementen 217/2 behoren

— tot hun werkingssfeer *ratione personae* (voorgesteld artikel 2, eerste lid, 1^o en 2^o): het statutaire personeelslid, het personeelslid op proef en het personeelslid met een arbeidsovereenkomst (1) of met een « dienstverleningsovereenkomst » ressorterend onder een federale administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

— tot hun werkingssfeer *ratione materiae* (voorgesteld artikel 2, 3^o): de vermoedelijke integriteitsschending zoals die aldaar wordt omschreven (2).

Door dit artikel 2, 3^o, worden echter buiten de werkingssfeer *ratione materiae* van de amendementen 217/2 gehouden :

« a) intimidatie ten aanzien van de in artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk bedoelde personen;

b) discriminatie op grond van :

— leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheids-toestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap en sociale afkomst;

— geslacht, zwangerschap, bevalling of moederschap;

— nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming. »

b) *Structuur van het meldingssysteem*

10. Er wordt voorzien in twee niveaus :

1^o op het niveau van elke federale administratieve overheid : de « interne component » en het « meldpunt »

Het voorgestelde artikel 3, § 2, verleent de Koning machtiging om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels vast te stellen voor de oprichting, de organisatie, de werking, de verantwoordelijkheden, de bevoegdheden, de taken, de functies en de selectie van de « interne component » van het systeem voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending. Het behoort eveneens aan de Koning alle andere noodzakelijke nadere regels vast te stellen waarin het voorstel niet voorziet, teneinde te zorgen voor de goede werking van deze interne component. Deze telt per taalrol een of meerdere « vertrouwenspersonen integriteit » : deze personen vormen het « meldpunt »;

2^o op het niveau van de federale ombudsmannen : de « externe component » of het « Centraal meldpunt ».

(1) In het voorgestelde artikel 3, § 1, wordt aangegeven dat deze personeelsleden « in dienstactiviteit » moeten zijn.

(2) Te weten « het vermoeden van :

a) een handeling of het nalaten van een handeling door een personeelslid die een inbreuk is op de wetten, de besluiten, de omzendbrieven, de interne regels en de interne procedures die van toepassing zijn op de federale administratieve overheden en hun personeelsleden;

b) een handeling of het nalaten van een handeling door een personeelslid die een onaanvaardbaar risico inhoudt voor het leven, de gezondheid of de veiligheid van personen of voor het milieu;

c) een handeling of het nalaten van een handeling door een personeelslid die manifest getuigt van een ernstige tekortkoming in de professionele verplichtingen of in het beheer van een federale administratieve overheid;

d) het welbewust bevelen of adviseren door een personeelslid om een integriteitsschending te begaan zoals bedoeld in a), b) en c) ».

L'article 3, § 3, proposé crée le « Point de contact central pour les atteintes présumées à l'intégrité » — dénommé le « Point de contact central » —, qui constitue la « composante externe » du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité. Celle-ci est placée sous la direction et la gestion des médiateurs fédéraux, qui exécutent les missions que leur confère les amendements 217/2, en ce compris à l'égard des autorités administratives fédérales dotées de leur propre médiateur.

c) Conditions de la dénonciation

11. Aux termes de l'article 5 proposé, la dénonciation doit répondre à des conditions précisément énoncées (1).

d) Procédure de dénonciation

12. Deux voies de dénonciation sont ouvertes par l'article 6, §§ 1^{er} et 2 (2).

Soit le membre du personnel informe, de bonne foi, d'une manière conforme à la réalité et sur la base d'une présomption raisonnable, son supérieur fonctionnel ou un supérieur hiérarchique d'une atteinte « présumée » à l'intégrité commise au sein de l'autorité administrative fédérale où il est occupé. Le supérieur fonctionnel ou hiérarchique concerné respecte la confidentialité de l'identité et de la situation juridique du membre du personnel et veille à ce que ce dernier ne subisse pas de conséquences préjudiciables.

Si un membre du personnel ne souhaite pas informer son supérieur fonctionnel ou un supérieur hiérarchique d'une atteinte « présumée » à l'intégrité commise dans l'autorité administrative fédérale où il est occupé, il la dénonce à une personne de confiance d'intégrité de la composante interne.

Soit le membre du personnel fait une « dénonciation » au « Point de contact central » (3).

13.1. Avant cette phase d'information ou de « dénonciation » au « Point de contact central », le membre du personnel doit demander un avis (4).

(1) Elle ne peut porter que sur une atteinte à l'intégrité qui a eu lieu au plus tard cinq années civiles auparavant, à la fois ou qui est sur le point d'avoir lieu dans une autorité administrative fédérale; elle doit être fondée sur une présomption raisonnable et, quelle que soit sa motivation, le membre du personnel qui dénonce doit être de bonne foi et sa dénonciation doit être conforme à la réalité.

(2) Étant entendu que le membre du personnel a la faculté de se faire préalablement informer ou conseiller (article 4 proposé).

(3) Les hypothèses dans lesquelles la dénonciation peut être faite au point de contact central sont précisément énumérées par l'article 6, § 2, proposé, à savoir :
« 1° en l'absence d'une personne de confiance d'intégrité au sein de l'autorité administrative fédérale où il est occupé;
2° lorsqu'il ne souhaite pas informer son supérieur fonctionnel ou un supérieur hiérarchique d'une atteinte présumée à l'intégrité commise dans l'autorité administrative fédérale où il est occupé, et qu'il ne souhaite pas non plus dénoncer cette atteinte présumée à l'intégrité à la personne de confiance d'intégrité de son autorité administrative fédérale;
3° lorsque sa dénonciation concerne une atteinte présumée à l'intégrité dans une autorité administrative fédérale où il est occupé, et qu'il présume que le supérieur hiérarchique le plus élevé de cette autorité administrative fédérale y est impliqué;
4° lorsque sa dénonciation concerne une atteinte présumée à l'intégrité dans une autorité administrative fédérale où il n'est pas occupé. »

(4) La demande d'avis préalable doit être étayée par des éléments qui permettent de supposer, sur la base d'une présomption de bonne foi, conforme à la réalité et raisonnable, que l'atteinte présumée à l'intégrité a eu lieu au plus tard cinq années civiles auparavant, à la fois ou est sur le point d'avoir lieu dans une autorité administrative fédérale (article 7, § 2, alinéa 1^{er}, proposé).

Bij het voorgestelde artikel 3, § 3, wordt een « Centraal meldpunt voor vermoedelijke integriteitsschendingen » opgericht — « Centraal meldpunt » genoemd — dat de « externe component » vormt van het systeem voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending. Deze component wordt geleid en beheerd door de federale ombudsmannen, die de taken uitvoeren die hun bij de amendementen 217/2 worden toegewezen, inclusief ten aanzien van de federale administratieve overheden die hun eigen ombudsman hebben.

c) Voorwaarden waaraan de melding moet voldoen

11. Luidens het voorgestelde artikel 5, moet de melding beantwoorden aan duidelijk gestelde voorwaarden (1).

d) Meldingsprocedure

12. Artikel 6, §§ 1 en 2, voorziet in twee mogelijkheden om een melding te doen (2).

Ofwel brengt het personeelslid zijn functioneel meerdere of een hiërarchisch meerdere eerlijk, waarheidsgetrouw en op basis van een redelijk vermoeden op de hoogte van een « vermoedelijke » integriteitsschending in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld. De betrokken functioneel of hiërarchisch meerdere gaat vertrouwelijk om met de identiteit en de rechtstoestand van dat personeelslid en zorgt ervoor dat het personeelslid geen nadelige gevolgen ondervindt.

Als een personeelslid zijn functioneel meerdere of een hiërarchisch meerdere niet wenst op de hoogte te brengen van een « vermoedelijke » integriteitsschending in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld, meldt hij deze aan een vertrouwenspersoon integriteit van de interne component.

Ofwel doet het personeelslid een « melding » bij het « Centraal meldpunt » (3).

13.1. Vóór deze fase waarin het « Centraal meldpunt » op de hoogte wordt gebracht of een « melding » ontvangt, dient het personeelslid om advies te verzoeken (4).

(1) De melding kan alleen betrekking hebben op een integriteitsschending die zich uiterlijk vijf kalenderjaren voordien heeft voorgedaan, die zich voordoet of die op het punt staat om zich voor te doen bij een federale administratieve overheid; ze moet steunen op een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden en het personeelslid dat de melding doet, moet ongeacht zijn motivatie te goeder trouw zijn en zijn melding moet waarheidsgetrouw zijn.

(2) Waarbij het zo is dat het personeelslid de mogelijkheid heeft vooraf inlichtingen of advies in te winnen (voorgesteld artikel 4).

(3) Het voorgestelde artikel 6, § 2, geeft een precieze opsomming van de gevallen waarin de melding aan het Centraal meldpunt kan worden gedaan, te weten :
« 1° bij ontstentenis van een vertrouwenspersoon integriteit in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld;
2° als hij zijn functioneel of een hiërarchisch meerdere niet wenst op de hoogte te brengen van een vermoedelijke integriteitsschending in de federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld en die vermoedelijke integriteitsschending ook niet wenst te melden bij de vertrouwenspersoon integriteit van zijn federale administratieve overheid;
3° als zijn melding een vermoedelijke integriteitsschending betreft in een federale administratieve overheid waar hij is tewerkgesteld maar waarbij de hoogste hiërarchisch meerdere van die federale administratieve overheid vermoedelijk is betrokken;
4° als zijn melding een vermoedelijke integriteitsschending betreft in een federale administratieve overheid waar hij niet is tewerkgesteld. »

(4) Het verzoek om voorafgaand advies dient te worden gestaafd met gegevens die wijzen op een eerlijk, waarheidsgetrouw en redelijk vermoeden dat de integriteitsschending zich uiterlijk vijf kalenderjaren voordien heeft voorgedaan, zich voordoet of op het punt staat zich voor te doen in een federale administratieve overheid (voorgesteld artikel 7, § 2, eerste lid).

Le membre du personnel qui recourt à la première voie d'information — celle prévue par l'article 6, § 1^{er}, proposé — demande d'abord, par écrit, un avis préalable à une personne de confiance d'intégrité de l'autorité administrative fédérale au sein de laquelle il est en activité de service.

Le membre du personnel qui recourt à la seconde voie de « dénonciation » — celle énoncée à l'article 6, § 2, proposé — demande d'abord, par écrit, un avis préalable au « Point de contact central ».

13.2. L'article 7, § 2, alinéa 2, proposé énonce les éléments qui doivent au minimum figurer dans cette demande d'avis. La demande d'avis préalable signée par le membre du personnel est transmise au point de contact.

La date de réception de cette demande d'avis va faire courir plusieurs délais.

13.3. En effet, au plus tard deux semaines après cette date, le point de contact peut convoquer le membre du personnel qui a demandé l'avis préalable afin qu'il explicite les éléments de la demande d'avis préalable. L'explication de ces éléments doit être terminée au plus tard quatre semaines après la date de réception de la demande d'avis préalable.

13.4. Au plus tard six semaines après cette même date, le point de contact rend un avis écrit et motivé sur la recevabilité et le bien-fondé manifeste de l'atteinte « présumée » à l'intégrité sur la base des éléments contenus dans la demande d'avis préalable et éventuellement des explications relatives à l'avis préalable.

13.5. Au plus tard huit semaines après cette même date, le point de contact communique, par écrit, son avis « complété par l'avis visé à l'article 7, § 2, » (article 7, § 6, alinéa 1^{er}, proposé) au membre du personnel qui a demandé l'avis préalable. L'avis est favorable si le point de contact juge que la dénonciation de l'atteinte présumée à l'intégrité est recevable et fondée. Dans tous les autres cas, l'avis est défavorable (1). L'avis du « Point de contact central » est contraignant (article 7, § 6, alinéa 4, proposé).

13.6. L'article 8 proposé ouvre une voie de « recours » au membre du personnel qui a reçu un avis défavorable devant le « Point de contact central ». Celui-ci a en outre la faculté, si la dénonciation est irrecevable mais manifestement fondée, de formuler des recommandations à l'attention du membre du personnel.

14. Si l'avis est favorable ou défavorable mais a été jugé recevable et « fondé » après un réexamen, le membre du personnel doit confirmer aux médiateurs fédéraux, dans les deux semaines de la date de réception de celui-ci, la dénonciation de l'atteinte « présumée » à l'intégrité (article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé) (2).

15. Au plus tard quatorze semaines après la date de réception de la demande d'avis préalable, les médiateurs fédéraux portent la dénonciation de l'atteinte présumée à l'intégrité à la connaissance du supérieur hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale concernée par la dénonciation de l'atteinte « présumée » à l'intégrité.

Si la dénonciation de l'atteinte présumée à l'intégrité laisse toutefois suffisamment à penser que le responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu l'atteinte

Het personeelslid dat gebruikmaakt van de eerste wijze van kennisgeving — die waarin door het voorgesteld artikel 6, § 1 voorziet — verzoekt eerst schriftelijk om een voorafgaand advies aan een vertrouwenspersoon integriteit van de federale administratieve overheid waarbij hij in dienstactiviteit is.

Het personeelslid dat gebruikmaakt van de tweede mogelijkheid om een « melding » te doen — die waarin het voorgesteld artikel 6, § 2, voorziet — verzoekt eerst schriftelijk om een voorafgaand advies aan het « Centraal meldpunt ».

13.2. In het voorgesteld artikel 7, § 2, tweede lid, worden de gegevens vermeld die op zijn minst moeten voorkomen in deze adviesaanvraag. Het verzoek om voorafgaand advies, ondertekend door het personeelslid, wordt overgezonden aan het meldpunt.

De datum van ontvangst van deze adviesaanvraag doet verschillende termijnen ingaan.

13.3. Immers, uiterlijk twee weken na deze datum kan het meldpunt het personeelslid dat om het voorafgaand advies heeft verzocht, oproepen om de gegevens uit het verzoek om voorafgaand advies nader toe te lichten. De toelichting van deze gegevens moet uiterlijk vier weken na de datum van ontvangst van het verzoek om voorafgaand advies zijn geëindigd.

13.4. Uiterlijk zes weken na deze datum geeft het meldpunt een schriftelijk, gemotiveerd advies over de ontvankelijkheid en de kennelijke gegrondheid van de « vermoedelijke » integriteitsschending op basis van de gegevens in het verzoek om het voorafgaand advies en in voorkomend geval de toelichting bij het voorafgaand advies.

13.5. Uiterlijk acht weken na deze datum deelt het meldpunt zijn advies « aangevuld met het advies, zoals bedoeld in artikel 7, § 2, » (voorgesteld artikel 7, § 6, eerste lid) schriftelijk mee aan het personeelslid dat het voorafgaand advies heeft aangevraagd. Het advies is gunstig indien het meldpunt de vermoedelijke integriteitsschending ontvankelijk en gegrond acht. In alle andere gevallen is het advies ongunstig (1). Het advies van het « Centraal meldpunt » is bindend (voorgesteld artikel 7, § 6, vierde lid).

13.6. Het voorgesteld artikel 8 maakt een « beroep » bij het « Centraal meldpunt » mogelijk voor het personeelslid dat een ongunstig advies heeft gekregen. Indien de melding niet-ontvankelijk is, maar kennelijk gegrond, kan dit meldpunt bovendien aanbevelingen formuleren ten behoeve van het personeelslid.

14. Indien het advies gunstig of ongunstig is, maar na een tweede onderzoek ontvankelijk en « gegrond » is bevonden, moet het personeelslid binnen twee weken na ontvangst van het advies de melding van de « vermoedelijke » integriteitsschending aan de federale ombudsmannen bevestigen (voorgesteld artikel 9, § 1, eerste lid) (2).

15. Uiterlijk veertien weken na de datum van ontvangst van het verzoek om voorafgaand advies brengen de federale ombudsmannen de melding van de « vermoedelijke » integriteitsschending ter kennis van de hoogste hiërarchisch meerdere van de federale administratieve overheid waarop deze melding betrekking heeft.

Als uit deze melding echter voldoende blijkt dat de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar de « vermoedelijke » integriteitsschending zich

(1) Lorsque l'avis est défavorable parce que la dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité est irrecevable bien que manifestement fondée, le point de contact accompagne cet avis de recommandations pertinentes à l'attention du membre du personnel qui a demandé l'avis préalable.

(2) L'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, proposé ouvre alors un choix au membre du personnel entre une dénonciation publique ou confidentielle selon que son identité sera divulguée ou non.

(1) Het ongunstig advies ten gevolge van een niet-ontvankelijke maar kennelijk gegronde melding van een vermoedelijke integriteitsschending wordt door het meldpunt aangevuld met relevante aanbevelingen voor het personeelslid dat het voorafgaand advies heeft aangevraagd.

(2) In het voorgesteld artikel 9, § 1, tweede lid, krijgt het personeelslid dan de keuze tussen een open melding of een vertrouwelijke melding naargelang zijn naam al dan niet wordt bekendgemaakt.

présumée à l'intégrité est impliqué dans cette atteinte, les médiateurs fédéraux informent le ministre dont relève l'autorité administrative fédérale concernée par l'atteinte « présumée » à l'intégrité.

e) Enquête

16. Les articles 10 et suivants proposés règlent les modalités de l'enquête, qui s'articule en plusieurs étapes :

— l'établissement du mandat d'enquête par les médiateurs fédéraux, qui dirigent et coordonnent l'enquête (articles 10, § 2, 3^e tiret, et 11 proposés);

— la notification écrite de l'enquête faite aux membres du personnel « associés à l'enquête » (article 12 proposé);

— les auditions des membres « associés à l'enquête » auxquelles procèdent les médiateurs fédéraux et les éventuels experts qui les secondent, ainsi que le rapport écrit des déclarations faites dans ce cadre (article 13, §§ 1^{er} et 2, proposé);

— la remise du rapport écrit aux membres du personnel « associés à l'enquête », qui peuvent le compléter (article 13, §§ 3 et 4, proposé).

f) Clôture de l'enquête

17. Deux semaines au plus tard après la date de clôture de l'enquête, les médiateurs fédéraux ajoutent au rapport complété leurs points de vue, leur appréciation et les mesures qu'ils recommandent (article 14, § 1^{er}, proposé).

De deux choses l'une : ou les médiateurs concluent que l'atteinte présumée n'a pas eu lieu et, dans ce cas, ils communiquent leur décision conformément à l'article 14, § 2, proposé (1); ou ils estiment que le rapport contient suffisamment d'éléments pour conclure qu'elle a eu lieu (2) et, dans ce dernier cas, deux hypothèses sont respectivement envisagées par l'article 14, § 3, a) et b), proposé :

— ils ne disposent pas de suffisamment d'éléments pour conclure avoir acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit : ils mettent le rapport écrit complété, pour suite voulue, à la disposition du responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu l'atteinte supposée à l'intégrité;

— il y a suffisamment d'indices laissant penser que le responsable hiérarchique le plus élevé est impliqué dans l'atteinte présumée à l'intégrité : ils mettent le rapport écrit complété, pour suite voulue, à la disposition du ministre dont relève l'autorité administrative fédérale où a eu lieu l'atteinte supposée à l'intégrité.

(1) À savoir : au responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où cette atteinte présumée a eu lieu, aux membres du personnel associés à l'enquête et au membre du personnel qui a dénoncé l'atteinte présumée à l'intégrité.

(2) Cette décision est communiquée aux membres du personnel associés et au membre du personnel qui a dénoncé l'atteinte présumée à l'intégrité (article 14, § 3, alinéa 2, proposé).

heeft voorgedaan, betrokken is bij die integriteitsschending, brengen de federale ombudsmannen de minister bevoegd voor de betreffende federale administratieve overheid op de hoogte.

e) Onderzoek

16. De voorgestelde artikelen 10 en volgende stellen de nadere regels voor het onderzoek vast, dat in verschillende fasen verloopt :

— het vaststellen van de onderzoeksopdracht van de federale ombudsmannen die het onderzoek leiden en coördineren (voorgestelde artikelen 10, § 2, derde streepje, en 11);

— de schriftelijke kennisgeving van het onderzoek aan de personeelsleden die worden « betrokken bij het onderzoek » (voorgesteld artikel 12);

— de hoorgesprekken met de leden die worden « betrokken bij het onderzoek », gevoerd door de federale ombudsmannen en eventueel de deskundigen door wie ze worden bijgestaan, alsook het schriftelijk verslag van de verklaringen die in dat kader zijn afgelegd (voorgesteld artikel 13, §§ 1 en 2).

— de overhandiging van het schriftelijk verslag aan de personeelsleden die worden « betrokken bij het onderzoek », die het verslag kunnen aanvullen (voorgesteld artikel 13, §§ 3 en 4).

f) Afronding van het onderzoek

17. Uiterlijk twee weken na de datum waarop het onderzoek is afgerond, voegen de federale ombudsmannen hun standpunten, hun beoordeling en de maatregelen die zij aanbevelen toe aan het aangevuld verslag (voorgesteld artikel 14, § 1).

Twee mogelijkheden staan open : ofwel besluiten de ombudsmannen dat de vermoedelijke schending zich niet heeft voorgedaan, en in dat geval delen ze hun beslissing mee overeenkomstig het voorgesteld artikel 14, § 2 (1); ofwel menen ze dat het verslag voldoende gegevens bevat om te besluiten dat de vermoedelijke schending zich heeft voorgedaan (2), en alsdan stelt het voorgesteld artikel 14, § 3, a) en b), twee gevallen aan de orde :

— de ombudsmannen beschikken over onvoldoende gegevens om te besluiten dat zij kennis hebben gekregen van een misdaad of van een wanbedrijf : zij stellen het aangevulde schriftelijk verslag voor verder gevolg ter beschikking van de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar de vermoedelijke integriteitsschending zich heeft voorgedaan;

— er zijn voldoende aanwijzingen dat de hoogste hiërarchisch leidinggevende betrokken is bij de vermoedelijke integriteitsschending : zij stellen het aangevulde schriftelijk verslag voor verder gevolg ter beschikking van de minister die bevoegd is voor de federale administratieve overheid waar de vermoedelijke integriteitsschending zich heeft voorgedaan.

(1) Te weten : aan de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar deze vermoedelijke schending zich heeft voorgedaan, aan de personeelsleden betrokken bij het onderzoek en aan het personeelslid dat de vermoedelijke integriteitsschending heeft gemeld.

(2) Dit besluit wordt *ter* kennis gebracht van de betrokken personeelsleden en van het personeelslid dat de vermoedelijke integriteitsschending heeft gemeld (voorgesteld artikel 14, § 3, tweede lid).

g) Information du procureur du Roi (article 29 du Code d'instruction criminelle)

18. En tout état de cause, lorsqu'une personne de confiance ou un médiateur fédéral estime au cours de la procédure de dénonciation qu'il dispose de suffisamment d'éléments pour pouvoir conclure qu'il a acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit, l'article 29 du Code d'instruction criminelle s'applique sans délai en ce qui concerne tant la personne de confiance (1) que les médiateurs fédéraux (2) (3) (article 14, § 4, proposé).

h) La protection

19. L'article 15 proposé organise une protection contre les mesures « ayant une conséquence préjudiciable pour les conditions et/ou les circonstances de travail » (4) en faveur du membre du personnel qui dénonce l'atteinte présumée à l'intégrité, les membres du personnel « associés à l'enquête » et le membre du personnel-conseil qui a assisté ces derniers.

(1) Celle-ci en informe par écrit le responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu le crime ou le délit « présumé ». S'il apparaît toutefois à suffisance que le responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu le crime ou le délit présumé est impliqué dans le crime ou le délit présumé, la personne de confiance en informe par écrit le ministre dont relève l'autorité administrative fédérale où a eu lieu le crime ou le délit « présumé » (article 14, § 4, a), proposé).

(2) Comme le requiert par ailleurs l'article 12 de la loi précitée du 22 mars 1995.

(3) Et, s'il apparaît suffisamment que le responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu le crime ou le délit « présumé » est impliqué dans le crime ou le délit « présumé », le médiateur fédéral en informe par écrit le ministre dont relève l'autorité administrative fédérale où a eu lieu le crime ou le délit « présumé » (article 14, § 4, b), proposé).

(4) L'article 15, § 2, proposé les énonce de manière non limitative. Est ainsi couvert le fait de :

- licencier un membre du personnel, hors le cas de la démission volontaire;
- résilier anticipativement ou ne pas prolonger une nomination à titre temporaire;
- ne pas convertir une nomination à titre temporaire pour une période d'essai en une nomination à titre définitif;
- déplacer ou muter un membre du personnel ou refuser une demande en ce sens;
- prendre une mesure d'ordre;
- prendre une mesure d'ordre intérieur;
- prendre une mesure disciplinaire;
- priver un membre du personnel d'une augmentation salariale;
- priver un membre du personnel de possibilités de promotion;
- priver un membre du personnel de facilités dont bénéficient les autres collaborateurs;
- refuser un congé;
- attribuer une évaluation défavorable;
- ... »

g) Kennisgeving aan de procureur des Konings (artikel 29 van het Wetboek van strafvordering)

18. Als een vertrouwenspersoon of een federale ombudsman in de loop van de meldingsprocedure van oordeel is dat hij over voldoende gegevens beschikt om te kunnen besluiten dat hij kennis heeft gekregen van een misdaad of van een wanbedrijf, is artikel 29 van het Wetboek van strafvordering hoe dan ook onverwijld van toepassing, zowel voor de vertrouwenspersoon (1) als voor de federale ombudsmannen (2) (3) (voorgesteld artikel 14, § 4).

h) Bescherming

19. Het voorgesteld artikel 15 voorziet, ten gunste van het personeelslid dat een vermoedelijke integriteitsschending meldt, van de personeelsleden die worden « betrokken bij het onderzoek » en van het personeelslid-raadsman dat deze adviseert, in een bescherming tegen maatregelen « met een nadelig gevolg voor de arbeidsvoorwaarden en/of de arbeidsomstandigheden » (4).

(1) Deze geeft hiervan schriftelijk kennis aan de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar de « vermoedelijke » misdaad of het « vermoedelijke » wanbedrijf zich heeft voorgedaan. Als echter voldoende blijkt dat de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar de « vermoedelijke » misdaad of het « vermoedelijke » wanbedrijf zich heeft voorgedaan, betrokken is bij die « vermoedelijke » misdaad of dat wanbedrijf, dan geeft hij hiervan schriftelijk kennis aan de minister die bevoegd is voor de betreffende federale administratieve overheid (voorgesteld artikel 14, § 4, a)).

(2) Zoals overigens is vereist krachtens artikel 12 van de voornoemde wet van 22 maart 1995.

(3) En, als voldoende blijkt dat de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de federale administratieve overheid waar de « vermoedelijke » misdaad of het « vermoedelijke » wanbedrijf zich heeft voorgedaan, betrokken is bij die « vermoedelijke » misdaad of dat wanbedrijf, geven zij hiervan schriftelijk kennis aan de minister die bevoegd is voor de betreffende federale administratieve overheid (voorgesteld artikel 14, § 4, b)).

(4) In het voorgesteld artikel 15, § 2, wordt een niet-exhaustieve opsomming van deze maatregelen gegeven. De volgende maatregelen vallen onder die bescherming :

- het verlenen van ontslag anders dan op eigen verzoek;
- het tussentijds beëindigen of het niet verlengen van een aanstelling in tijdelijke dienst;
- het niet omzetten van een aanstelling in tijdelijke dienst voor een proeftijd in een aanstelling in vaste dienst;
- het verplaatsen of overplaatsen of het weigeren van een verzoek daartoe;
- het nemen van een ordemaatregel;
- het nemen van een maatregel van inwendige orde;
- het nemen van een tuchtmaatregel;
- het onthouden van salarisverhoging;
- het onthouden van promotiekansen;
- het onthouden van faciliteiten die andere medewerkers wel krijgen;
- het afwijzen van verlof;
- het toekennen van ongunstige evaluatie;
- ... »

Si le Roi est habilité à fixer la durée de la période de protection qui doit être, comme dans la proposition 217/1, d'au moins deux ans à dater de la conclusion du dossier ou, le cas échéant, d'une condamnation judiciaire définitive, les amendements 217/2 déterminent en revanche quand elle prend cours (article 15, § 3, proposé) (1), à qui elle n'est pas accordée (article 15, § 4, proposé) et quand elle est levée (article 15, § 5, proposé) (2). La décision d'accorder, de ne pas accorder ou de lever la protection est notifiée par écrit au membre du personnel (article 15, § 6, proposé).

20. Un membre du personnel qui prétend subir ou être menacé de subir une mesure visée à l'article 15, § 2, proposé peut déposer une plainte motivée auprès des médiateurs fédéraux.

S'il peut apporter aux médiateurs fédéraux, au cours de la période de protection, des preuves suffisantes, fondées sur des éléments et des faits, de l'existence ou de la menace de ces mesures, la charge de la preuve qu'aucune mesure ou menace de mesure n'est ou n'a été prise ou formulée incombe à l'autorité administrative. Une demande en ce sens est faite par écrit au responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale concernée, qui dispose de quatre semaines, à compter de la date de réception de la demande écrite, pour mettre à la disposition des médiateurs fédéraux un rapport écrit établissant de manière incontestable si, oui ou non, des mesures ou des menaces de mesures ont été prises ou formulées à l'encontre du membre du personnel protégé par les médiateurs fédéraux. Si tel est le cas, le membre du personnel de l'autorité administrative fédérale qui a pris ou qui a menacé de prendre une mesure fait l'objet d'une procédure disciplinaire. Dans le cas contraire et si l'on se trouve dans les conditions de l'article 16, § 5, 2°, c'est le membre du personnel lui-même qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

i) Sanction de la dénonciation intentionnellement erronée, non conforme à la réalité et/ou incomplète

21. L'article 17 prévoit la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'égard du membre du personnel :

— qui a dénoncé l'atteinte «présumée» à l'intégrité et a agi en sachant pertinemment que cette dénonciation n'était pas sincère ni conforme à la réalité;

— qui, associé à l'enquête, a délibérément fourni des informations («sciemment», dans la version néerlandaise) erronées, non

(1) À savoir, pour le membre du personnel qui a dénoncé l'atteinte «présumée» à l'intégrité, à la date de réception visée à l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, proposé et, pour le membre du personnel et le membre du personnel-conseil qui sont «associés à l'enquête» relative à la dénonciation de l'atteinte «présumée» à l'intégrité, à la date à laquelle les médiateurs fédéraux et, le cas échéant, les experts les associent à l'enquête relative à la dénonciation de l'atteinte «présumée» à l'intégrité.

(2) Soit à la date de clôture du rapport écrit complété, tel que visé à l'article 14, § 1^{er}, proposé si celui-ci contient suffisamment d'éléments permettant de conclure que :

— le membre du personnel qui a dénoncé l'atteinte présumée à l'intégrité a agi en sachant pertinemment que cette dénonciation n'était pas sincère ni conforme à la réalité;

— les membres du personnel associés à l'enquête sur les atteintes présumées à l'intégrité ont délibérément fourni des informations erronées, non conformes à la réalité et manifestement incomplètes aux enquêteurs dans le cadre de leur enquête;

— le membre du personnel qui a dénoncé l'atteinte présumée à l'intégrité est lui-même impliqué dans l'atteinte dénoncée;

— les membres du personnel associés à l'enquête sur l'atteinte présumée à l'intégrité étaient eux-mêmes impliqués dans l'atteinte dénoncée.

De Koning is gemachtigd om de duur te bepalen van de beschermingsperiode, die, zoals in voorstel 271/1, minstens twee jaar moet bedragen met ingang van het afronden van het dossier of, in voorkomend geval, van een definitieve gerechtelijke veroordeling, maar de amendementen 217/2 bepalen ook wanneer deze periode aanvangt (voorgesteld artikel 15, § 3) (1), aan wie de bescherming niet wordt toegekend (voorgesteld artikel 15, § 4) en wanneer ze wordt opgeheven (voorgesteld artikel 15, § 5) (2). De beslissing om de bescherming toe te kennen, ze niet toe te kennen of ze op te heffen, wordt schriftelijk ter kennis gebracht van het personeelslid (voorgesteld artikel 15, § 6).

20. Een personeelslid dat beweert dat hij het slachtoffer is van of bedreigd wordt met een maatregel zoals bedoeld in het voorgesteld artikel 15, § 2, kan een met redenen omklede klacht indienen bij de federale ombudsmannen.

Indien het personeelslid tijdens de beschermingsperiode, op basis van gegevens en feiten, aan de federale ombudsmannen, voldoende bewijzen kan leveren voor het bestaan van of de dreiging met deze maatregelen, dan valt de bewijslast voor het aantonen dat er geen maatregelen worden of zijn genomen en daarmee niet wordt of is gedreigd ten laste van de federale administratieve overheid. Een verzoek in die zin wordt schriftelijk gedaan bij de hoogste hiërarchisch leidinggevende van de betreffende federale administratieve overheid, die beschikt over vier weken na de datum van ontvangst van de schriftelijke vraag, om een schriftelijk verslag ter beschikking te stellen van de federale ombudsmannen waaruit ontegensprekelijk moet blijken of ten aanzien van het personeelslid dat door de federale ombudsmannen wordt beschermd al dan niet maatregelen zijn genomen en/of is gedreigd met maatregelen. Indien zulks het geval is, wordt tegen het personeelslid bij de federale administratieve overheid dat een maatregel heeft genomen en/of heeft gedreigd met een maatregel, een tuchtrechtelijke procedure opgestart. In het andere geval en indien de voorwaarden gesteld in artikel 16, § 5, 2°, vervuld zijn, wordt tegen het personeelslid zelf een tuchtrechtelijke procedure opgestart.

i) Sanctie in geval van opzettelijk onjuiste, niet-waarheidsgetrouwe en/of onvolledige melding

21. Artikel 17 voorziet in het instellen van een tuchtrechtelijke procedure ten aanzien van het personeelslid :

— dat de «vermoedelijke» integriteitsschending heeft gemeld, waarbij het goed wist dat die melding niet eerlijk, noch waarheidsgetrouw was;

— dat, betrokken bij het onderzoek, bewust oneerlijk, niet-waarheidsgetrouwe en/of onvolledige informatie ter beschikking

(1) Te weten, voor het personeelslid dat de «vermoedelijke» integriteitsschending heeft gemeld op de ontvangstdatum, als bedoeld in het voorgesteld artikel 7, § 4, eerste lid, en voor het personeelslid en het personeelslid-raadsman die worden «betrokken» bij het onderzoek naar de melding van de «vermoedelijke» integriteitsschending op de datum dat zij door de federale ombudsmannen en, in voorkomend geval, de deskundigen bij het onderzoek naar de melding van de «vermoedelijke» integriteitsschending worden betrokken.

(2) Te weten op de datum waarop het aangevuld schriftelijk verslag als bedoeld in het voorgesteld artikel 14, § 1, wordt afgerond, indien dat verslag voldoende gegevens bevat om te kunnen besluiten dat :

— het personeelslid de vermoedelijke integriteitsschending bewust niet eerlijk noch waarheidsgetrouw heeft gemeld;

— de personeelsleden die betrokken waren bij het onderzoek naar de vermoedelijke integriteitsschendingen bewust oneerlijke, niet-waarheidsgetrouwe en manifest onvolledige informatie hebben verschaft aan de onderzoekers in het kader van hun onderzoeksoopdracht;

— het personeelslid dat de vermoedelijke integriteitsschending heeft gemeld zelf betrokken is bij de gemelde vermoedelijke integriteitsschending;

— de personeelsleden die betrokken waren bij het onderzoek naar de vermoedelijke integriteitsschending zelf betrokken waren bij de gemelde vermoedelijke integriteitsschending.

conformes à la réalité et/ou incomplètes aux médiateurs fédéraux et aux experts qui les assistent dans le cadre de l'enquête;

— qui a délibérément agi ou pris des décisions dans le seul but d'entraver, de compliquer et/ou de clôturer l'enquête ou d'inciter une personne à agir de la sorte.

22. Ces différents propositions de loi et amendements appellent les observations suivantes.

II. Observations générales

A. Questions de méthode

23. Alors que les amendements 217/2 constituent en réalité une toute nouvelle proposition de loi et envisagent, par rapport à la proposition 217/1, à laquelle ils tendent à se substituer entièrement, un système beaucoup plus élaboré de protection des membres du personnel dénonçant des irrégularités, leur justification est relativement peu développée, comparée aux explications qui accompagnent les propositions 217/1 et 1491/1. La justification des amendements 217/2 ne comprend par exemple aucun commentaire des articles.

Quel que soit le document parlementaire sur la base duquel les discussions relatives aux textes à l'examen se poursuivront au sein de la Commission saisie (1), les observations formulées dans le présent avis pourraient conduire le législateur à les adapter ou à les réaménager.

Compte tenu de la portée de ces observations et des suites que le Sénat entendra leur réserver, il paraît opportun, pour la bonne interprétation du dispositif qui sera proposé, de le présenter sous la forme d'un document parlementaire nouveau, dans lequel le texte complet pouvant servir de base à la discussion serait complété d'une justification détaillée, portant tant sur l'économie générale de la nouvelle proposition que sur chacun des articles proposés. Il pourrait s'agir par exemple d'un nouvel amendement complet à l'une des deux propositions à l'examen.

B. Complexité du système envisagé par les amendements 217/2

24. À l'instar de ce qui est prévu pour la protection offerte au dénonciateur, les amendements 217/2 organisent une procédure de dénonciation d'une atteinte « présumée » à l'intégrité plus élaborée que celle que mettent en place les propositions 217/1 et 1491/1.

Cette procédure se décline en plusieurs étapes.

Outre la phase d'information ou de conseil qui peut éventuellement être actionnée (article 4 proposé), la procédure proprement dite débute en tout état de cause à la date de la demande d'avis préalable, qui est obligatoire. Cette date fait alors courir une série de délais énoncés à l'article 7, §§ 4, 5 et 6 : ce sont au total huit semaines au maximum qui sont affectées à la convocation du membre du personnel qui se propose de faire la dénonciation (deux semaines) et à la remise d'un avis écrit et motivé « sur la recevabilité et le bien-fondé manifeste » de l'atteinte présumée à l'intégrité (six semaines), avis communiqué ensuite au membre du personnel. Si l'avis est négatif, c'est toujours cette même date de la demande d'avis préalable qui fait courir un délai de recours, lequel porte le terme de la procédure en cours à dix puis à douze

heeft gesteld van de federale ombudsmannen en de deskundigen die de federale ombudsmannen bijstaan bij het onderzoek;

— dat opzettelijk heeft gehandeld of beslissingen heeft genomen met als enige oogmerk het onderzoek te hinderen, te bemoeilijken en/of te beëindigen, of dat een andere persoon daartoe heeft aangezet.

22. Deze verschillende wetsvoorstellen en amendementen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

II. Algemene opmerkingen

A. Opmerkingen inzake de methode

23. Alhoewel de amendementen 217/2 in werkelijkheid een heel nieuw wetsvoorstel vormen en, ten opzichte van voorstel 217/1, dat ze in zijn geheel beogen te vervangen, een meer uitgewerkte regeling opzetten voor de bescherming van personeelsleden die onregelmatigheden melden, is de verantwoording van deze amendementen, in vergelijking met de toelichting bij de voorstellen 217/1 en 1491/1, niet erg uitgebreid. De verantwoording van de amendementen 217/2 bevat bijvoorbeeld geen artikels-gewijze bespreking.

Ongeacht op basis van welk parlementair stuk de besprekingen van de voorliggende teksten in de geadieerde commissie zullen worden voortgezet (1), kan de wetgever deze teksten aanpassen of herzien aan de hand van de opmerkingen die in dit advies worden geformuleerd.

Rekening houdend met de strekking van deze opmerkingen en met het gevolg dat de Senaat eraan wenst te geven, lijkt het voor een goede uitlegging van het voorgestelde dispositief wenselijk dat het als een nieuw parlementair stuk wordt ingediend; de volledige tekst ervan, die als basis kan dienen voor de bespreking, zou dan moeten worden aangevuld met een uitvoerige verantwoording aangaande zowel de algemene opzet van het nieuwe voorstel als elk voorgesteld artikel. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een nieuw volledig amendement op een van de twee voorliggende voorstellen.

B. Complexiteit van de regeling opgezet door de amendementen 217/2

24. Naar het voorbeeld van wat wordt bepaald inzake de bescherming van de « klokkenluider », is de procedure om een « vermoedelijke » integriteitsschending te melden zoals die wordt opgezet in de amendementen 217/2, meer uitgewerkt dan de procedure opgezet door de voorstellen 217/1 en 1491/1.

Deze procedure verloopt in verschillende fasen.

Behalve de informatie- en adviesfase die eventueel kan worden opgestart (voorgesteld artikel 4), vangt de eigenlijke procedure hoe dan ook aan op de datum van het verzoek om voorafgaand advies, dat verplicht is. Deze datum doet dan een reeks termijnen ingaan die worden opgesomd in artikel 7, §§ 4, 5 en 6 : het gaat in totaal om maximaal acht weken die worden bestemd voor de oproeping van het personeelslid dat voornemens is een melding te doen (twee weken) en voor het afgeven van een schriftelijk en gemotiveerd advies « over de ontvankelijkheid en de kennelijke gegrondheid » van de vermoedelijke integriteitsschending (zes weken); dit advies wordt vervolgens ter kennis gebracht van het personeelslid. Indien het advies negatief is, vangt, steeds op basis van deze zelfde datum van het verzoek om voorafgaand advies, een beroepstermijn aan,

(1) Selon le site Internet du Sénat, il s'agit de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives de cette Assemblée.

(1) Volgens de website van de Senaat betreft het de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat.

semaines pour la remise de l'avis favorable ou défavorable rendu sur la base de ce recours (article 8, § 2, proposé).

Après l'information prévue à l'article 6 proposé, vient l'étape de la dénonciation en tant que telle, elle-même assortie d'un délai (article 9, § 1^{er}, proposé) qui commence à courir, pour la confirmation par l'agent de sa dénonciation aux médiateurs fédéraux, à partir de la date de réception de l'avis favorable (deux semaines). Pour ce qui est de porter la dénonciation à la connaissance de l'autorité administrative, c'est à nouveau la date de la demande d'avis qui est prise en considération comme point de départ du délai accordé aux médiateurs fédéraux pour ce faire. La procédure en cours atteint alors à compter de cette date quatorze semaines au plus.

L'enquête débute alors également dans le respect de délais, lesquels sont, eux aussi, comptabilisés au départ de la date de la demande d'avis préalable: cette enquête est entamée quinze semaines et se termine vingt voire vingt-quatre semaines (en cas de prolongation motivée) au plus tard après cette date (articles 10, § 1^{er}, et 11, § 1^{er}, proposés). Et c'est deux semaines après la date de clôture de l'enquête (article 14, § 1^{er}, proposé) que les médiateurs fédéraux rendent leurs rapport final et recommandations.

L'ensemble de la procédure couvre ainsi vingt-quatre (ou vingt-six) semaines.

Chacune de ces étapes s'inscrit par ailleurs dans une logique de formalisme qui se traduit non seulement dans la fixation des délais qui viennent d'être relevés mais également, par exemple, dans les précisions des mentions que doit comporter la demande d'avis préalable (article 7, § 2, proposé), le mandat d'enquête et ses éventuels *addenda* (article 11 proposé), la notification de l'enquête aux membres du personnel «associés à l'enquête» (article 12 proposé), ainsi que dans les différentes séquences que connaît l'établissement du rapport écrit (article 13, §§ 2, 3 et 4, proposé).

Enfin, les amendements balisent un nombre important d'hypothèses envisageables tant lors de la phase d'information, selon que le membre du personnel s'adresse à son supérieur fonctionnel hiérarchique, à une personne de confiance ou au «Point de contact central» (article 6 proposé) que tout au long de la procédure, en fonction notamment de l'avis selon qu'il est favorable ou non (article 7 proposé), du recours organisé et de son sort (article 8 proposé), du choix du destinataire de la dénonciation (article 9 proposé) ou encore du rapport écrit établi au terme de l'enquête (article 14 proposé), dont plusieurs variantes sont énumérées (atteinte «présumée» à l'intégrité non établie; atteinte «présumée» à l'intégrité établie mais non suffisamment étayée pour conclure à la connaissance d'un crime ou d'un délit; ou à l'implication d'un supérieur hiérarchique; faits qualifiés crime ou délits actionnant l'article 29 du Code d'instruction criminelle).

La question se pose de savoir si les amendements 217/2 qui, se situant dans un domaine touchant aux libertés publiques, doivent certes être précis et complets dans leur rédaction, n'aboutissent pas, en détaillant aussi finement la procédure, ses différentes étapes ainsi que les délais et formes à respecter, à une complexité de nature à desservir la sécurité juridique.

Or, dans une matière comme celle de la dénonciation d'atteinte («présumée») à l'intégrité commise par une autorité administrative, il est essentiel, pour assurer l'effectivité du mécanisme mis en place, que celui qui en a la connaissance et qui est de surcroît un membre du personnel de cette autorité, ait des garanties suffisantes quant au fait que sa démarche ne pourra pas être contrecarrée ou

waardoor de termijn van de aan de gang zijnde procedure op tien en vervolgens op twaalf weken wordt gebracht voor het uitbrengen van het gunstige of ongunstige advies dat wordt gegeven op basis van dat beroep (voorgesteld artikel 8, § 2).

Na de informatieverstrekking waarin het voorgesteld artikel 6 voorziet, volgt de fase van de eigenlijke melding, waarbij de bevestiging door het personeelslid van de melding aan de federale ombudsmannen zelf is gebonden aan een termijn (voorgesteld artikel 9, § 1), die ingaat op de datum waarop het gunstig advies is ontvangen (twee weken). Als aanvangsdatum van de termijn die de federale ombudsmannen hebben om de melding ter kennis te brengen van de administratieve overheid, wordt wederom de datum van de adviesaanvraag in aanmerking genomen. De aan de gang zijnde procedure duurt dan, te rekenen vanaf deze datum, maximaal veertien weken.

Vervolgens start het onderzoek, ook met naleving van termijnen die eveneens worden vastgesteld vanaf de datum van het verzoek om voorafgaand advies: dit onderzoek start uiterlijk vijftien weken en eindigt uiterlijk twintig tot vierentwintig weken (in het geval van verlenging) na deze datum (voorgestelde artikelen 10, § 1, en 11, § 1). Twee weken nadat het onderzoek wordt afgesloten (voorgesteld artikel 14, § 1) bezorgen de federale ombudsmannen hun eindrapport en aanbevelingen.

De hele procedure bestrijkt aldus vierentwintig (of zesentwintig) weken.

Elk van deze fasen past voorts in een samenhangend geheel van vormvoorschriften dat niet alleen tot uiting komt in de vaststelling van de termijnen die hierboven zijn vermeld, maar ook bijvoorbeeld in de precisering van de gegevens die het verzoek om voorafgaand advies moet bevatten (voorgesteld artikel 7, § 2), de onderzoeksoverdracht en de eventuele *addenda* erbij (voorgesteld artikel 11), de kennisgeving van het onderzoek aan de personeelsleden die worden «betrokken bij het onderzoek» (voorgesteld artikel 12), alsook de verschillende stappen waarin het schriftelijke verslag tot stand komt (voorgesteld artikel 13, §§ 2, 3 en 4).

Tot slot schetsen de amendementen een aanzienlijk aantal gevallen die zich kunnen voordoen zowel tijdens de informatie-fase, naargelang het personeelslid zich wendt tot zijn functioneel hiërarchisch meerdere, tot een vertrouwenspersoon of tot het «Centraal meldpunt» (voorgesteld artikel 6), als tijdens heel de duurtijd van de procedure, met name naargelang het advies al dan niet gunstig is (voorgesteld artikel 7), van het georganiseerd beroep en de uitkomst ervan (voorgesteld artikel 8), van de keuze van de adressaat van de melding (voorgesteld artikel 9) of van het schriftelijke verslag dat op het einde van het onderzoek wordt opgemaakt (voorgesteld artikel 14), waarvan meerdere varianten worden opgesomd (de «vermoedelijke» integriteitsschending is niet aangetoond; de «vermoedelijke» integriteitsschending is aangetoond, maar niet voldoende gestaafd om te besluiten dat kennis is gekregen van een misdaad of een wanbedrijf of dat een hiërarchisch meerdere erbij is betrokken; als misdaad of wanbedrijf aangemerkt feiten zijn vastgesteld waardoor artikel 29 van het Wetboek van strafvordering in werking wordt gesteld).

De amendementen 217/2 moeten weliswaar nauwkeurig en volledig worden geformuleerd, aangezien ze vallen binnen het domein van de openbare vrijheid, doch de vraag rijst of ze niet zo complex worden dat ze nadelig zijn voor de rechtszekerheid, doordat ze de procedure, de verschillende fasen ervan en de na te leven termijnen en vormvoorschriften dermate in detail beschrijven.

In een aangelegenheid zoals die van de melding van een «vermoedelijke» integriteitsschending door een administratieve overheid is het voor de werkzaamheid van de opgezette regeling echter van wezenlijk belang dat de persoon die er kennis van krijgt en die op de koop toe een personeelslid is van deze overheid, voldoende waarborgen heeft dat zijn demarche niet kan worden

rendue moins effective par la seule méconnaissance d'une exigence de délais ou de forme. Il conviendrait qu'au cours des travaux préparatoires une attention particulière soit consacrée à cette question.

C. L'étendue de la protection offerte au dénonciateur — Les délégations envisagées en la matière

a) Rappel des dispositions en cause

25. L'article 7 de la proposition 1491/1 (article 14/1 proposé de la loi précitée du 22 mars 1995) et l'article 6 de la proposition 217/1 (article 14/3 proposé de la même loi) se bornent à préciser que le système de protection dont elles délèguent l'élaboration concrète aux autorités qu'elles désignent, comprendra une période minimale de protection (1), un dispositif de suspension des procédures disciplinaires et « la fixation de règles d'attribution de la charge de la preuve ».

Dans la proposition 217/1, une habilitation est conférée au Roi, mais aussi au « gouvernement fédéral », à cet effet. Dans la proposition 1491/1, c'est essentiellement par le biais d'un protocole à conclure entre le Roi et les médiateurs fédéraux qu'il est envisagé de régler ces questions, outre une habilitation au Roi pour « exécuter le protocole » « dans les réglementations relatives au statut du personnel ».

Les amendements 217/2 organisent en revanche eux-mêmes, en leurs articles 15 et 16, un système davantage élaboré de protection des fonctionnaires dénonciateurs, n'accordant au Roi que des délégations plus limitées, sous réserve de ce que prévoient notamment les articles 3, § 2, et 19, proposés.

Ces dispositions appellent les observations générales suivantes, qui portent tant sur l'admissibilité des délégations consenties que sur l'étendue du régime envisagé de protection.

b) Les délégations

26. Comme la réglementation envisagée affecte sur plusieurs points la situation juridique des membres du personnel concernés, ne fût-ce que par les aspects de la protection envisagée qui concernent leur statut disciplinaire, les règles en la matière relèvent en principe, en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, des pouvoirs autonomes du Roi.

Ceci étant, vu notamment le lien des réglementations envisagées avec les pouvoirs des médiateurs, organes relevant du Parlement (2) (3), leur incidence sur l'exercice de la liberté d'expression

(1) Cette durée minimale est précisée par la proposition 217/1 mais pas par la proposition 1491/1.

(2) Articles 3, 4, 6 et 15, de la loi précitée du 22 mars 1995.

(3) Comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 48.755/AG donné le 24 septembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 31 mars 2011 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne », « même si le service de médiation dépendra organiquement des Parlements, son règlement ne recouvre pas uniquement une compétence relevant de la seule organisation interne des Parlements et du service concerné, puisqu'il concerne également les relations de ce service avec les administrés et, à certains égards, les droits et les obligations de ces derniers, telle étant même sa raison d'être principale. Sur ces dernières questions, c'est le pouvoir législatif de chaque niveau de pouvoir compétent qui doit intervenir, agissant, aux termes notamment de l'article 17 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, conjointement par son Parlement et son Gouvernement » (Doc. parl., Parl. Rég. wall., 2010-2011, n° 347/1, pp. 16 à 25).

gedwarsboemd of minder doeltreffend wordt alleen omdat een vormvereiste of een vereiste in verband met de termijn over het hoofd wordt gezien. Tijdens de parlementaire voorbereiding dient bijzondere aandacht te worden besteed aan deze kwestie.

C. Reikwijdte van de bescherming geboden aan de « klokkenluider » — machtigingen ter zake

a) Overzicht van de desbetreffende bepalingen

25. Artikel 7 van voorstel 1491/1 (voorgesteld artikel 14/1 van de voornoemde wet van 22 maart 1995) en artikel 6 van voorstel 217/1 (voorgesteld artikel 14/3 van dezelfde wet) bepalen zich ertoe te vermelden dat de beschermingsregeling waarvan ze de concrete uitwerking opdragen aan de overheden die ze aanwijzen, een minimale beschermingsperiode (1), een regeling om tuchtprocedures te schorsen en « een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast » moeten omvatten.

In voorstel 217/1 wordt hiertoe machtiging verleend aan de Koning, maar ook aan de « federale regering ». Voorstel 1491/1 beoogt deze aangelegenheden hoofdzakelijk te regelen met een protocol dat moet worden gesloten tussen de Koning en de federale ombudsmannen, en bevat voorts een machtiging aan de Koning « ter implementatie van het protocol » « in Zijn regeling betreffende de rechtspositie van het personeel ».

De artikelen 15 en 16 van de amendementen 217/2 bevatten daarentegen zelf een meer uitgewerkte regeling om klokkenluidende ambtenaren te beschermen, waarbij de Koning beperktere machtigingen worden verleend, onder voorbehoud van wat met name in de voorgestelde artikelen 3, § 2, en 19 wordt bepaald.

Deze bepalingen geven aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen, zowel betreffende de toelaatbaarheid van de verleende machtigingen als betreffende de reikwijdte van de opgezette beschermingsregeling.

b) Machtigingen

26. Aangezien de opgezette regeling in meerdere opzichten een weerslag heeft op de rechtstoestand van de betrokken personeelsleden, al was het maar door de aspecten van de beoogde bescherming die betrekking hebben op hun tuchtreglement, vallen de regels ter zake krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, in principe onder de autonome bevoegdheden van de Koning.

In die omstandigheden, gelet onder meer op de samenhang van de opgezette regelingen met de bevoegdheden van de ombudsmannen, als organen die ressorteren onder het Parlement (2) (3),

(1) Deze minimale beschermingsduur wordt aangegeven in voorstel 217/1 maar niet in voorstel 1491/1.

(2) Artikelen 3, 4, 6 en 15 van de voornoemde wet van 22 maart 1995.

(3) In haar advies 48.755/AV, op 24 september 2010 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 31 maart 2011 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 3 februari 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest », heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende gesteld :

« même si le service de médiation dépendra organiquement des Parlements, son règlement ne recouvre pas uniquement une compétence relevant de la seule organisation interne des Parlements et du service concerné, puisqu'il concerne également les relations de ce service avec les administrés et, à certains égards, les droits et les obligations de ces derniers, telle étant même sa raison d'être principale. Sur ces dernières questions, c'est le pouvoir législatif de chaque niveau de pouvoir compétent qui doit intervenir, agissant, aux termes notamment de l'article 17 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, conjointement par son Parlement et son Gouvernement » (Parl. St, W. Parl., 2010-11, nr. 347/1, 16-25).

des fonctionnaires (1) et l'articulation assurée avec les conditions de déclenchement éventuelle de procédures répressives (2), plusieurs des questions faisant l'objet des propositions et amendements à l'examen doivent être réglées par le pouvoir législatif, ce qui, compte tenu du caractère indissociablement lié de tout le dispositif envisagé, peut justifier son intervention sur l'ensemble de celui-ci. Ce faisant, la loi peut, conformément aux principes qui gouvernent les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif (3), accorder au Roi les délégations qui conviennent.

Ces délégations doivent toutefois être énoncées avec suffisamment de clarté, notamment quant à leur objet, et les questions faisant l'objet de la délégation doivent être réglées par les autorités constitutionnellement habilitées à élaborer les règles du droit positif conformément à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution (4).

27. À cet égard, l'article 6 de la proposition 217/1 et l'article 7 de la proposition 1491/1 appellent les observations suivantes.

28. Il n'est pas admissible que les conditions de la protection des fonctionnaires dénonciateurs, portant sur «la durée de la période de protection, 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» soient, comme à l'article 14/1 proposé par l'article 7 de la proposition 1491/1, confiées à un protocole à conclure entre le Roi et les médiateurs fédéraux.

(1) Dans son arrêt *Guja c. Moldova* prononcé le 12 février 2008 en Grande chambre, la Cour européenne des droits de l'homme énonce les conditions auxquelles, conformément à la liberté d'expression bénéficiant aux fonctionnaires, ceux-ci peuvent prendre des distances avec leur «devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur» (§ 70) et auxquelles ils est nécessaire que «la dénonciation par [des agents statutaires ou contractuels de la fonction publique] de conduites ou d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée» (§ 72), compte tenu du «poids respectif du dommage que la divulgation litigieuse risqu[e] de causer à l'autorité publique et de l'intérêt que le public p[eu]t avoir à obtenir cette divulgation» (§ 76). Une de ces conditions est énoncée comme suit par cet arrêt :

«73. Eu égard à l'obligation de discrétion susmentionnée, il importe que la personne concernée procède à la divulgation d'abord auprès de son supérieur ou d'une autre autorité ou instance compétente. La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement (voir, *mutatis mutandis*, *Haseldine*, décision précitée). Dès lors, pour juger du caractère proportionné ou non de la restriction imposée à la liberté d'expression du requérant en l'espèce, la Cour doit examiner si l'intéressé disposait d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation qu'il jugeait critiquable.»

La mise en place d'un système efficace permettant les dénonciations pertinentes et organisant la protection qui s'y attache, tel que celui qu'envisagent les auteurs des propositions et des amendements, participe donc des conditions auxquelles la liberté d'expression des fonctionnaires peut être limitée (sur ces questions, cons. V. Junod, «La liberté d'expression du *whistleblower*» (Cour eur. dr. h. (Grande chambre), *Guja c. Moldova*, 12 février 2008)), *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 227 à 260).

(2) Les propositions 217/1 et 1491/1 tendent à modifier la loi précitée du 22 mars 1995, dont ils laissent intact l'article 12, aux termes duquel, selon son alinéa 1^{er}, «[s]i, dans l'exercice de leurs fonctions, les médiateurs constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit, ils en informent, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi». Dans les amendements 217/2, ces questions sont réglées par l'article 14, § 4, proposé. Voir sur cette question l'observation générale n° 35, plus bas.

(3) Cons. la présentation des principes fondamentaux en la matière in *Principes de technique législative — Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet «Technique législative», recommandation n° 7.1.1.

(4) Ce n'est que sur des questions de détail ou éminemment techniques, peu caractérisées quant aux choix politiques qu'elles impliquent, que d'autres délégations, par exemple celles que le Roi consentirait aux ministres, ou d'autres manières d'énoncer la règle de droit sont admissibles.

op de weerslag ervan op de vrijheid van meningsuiting van de ambtenaren (1) en op de gegarandeerde samenhang met de voorwaarden waaronder eventueel strafvorderlijke procedures kunnen worden opgestart (2), moeten evenwel meerdere aangelegenheden die in de voorstellen en de amendementen worden behandeld, geregeld worden door de wetgevende macht. Dat rechtvaardigt, gelet op het feit dat het beschouwde dispositief een onlosmakelijk geheel vormt, dat de wetgevende macht optreedt voor heel dit dispositief. Aldus kan de wet, overeenkomstig de beginselen waarop de verhoudingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht steunen (3), de Koning de passende machtigingen verlenen.

Deze machtigingen moeten evenwel voldoende duidelijk worden aangegeven, met name wat hun strekking betreft, en de aangelegenheden waarop de machtiging betrekking heeft, moeten worden geregeld door de overheden die bij de Grondwet zijn gemachtigd om positiefrechtelijke regels uit te werken overeenkomstig artikel 33, tweede lid, van de Grondwet (4).

27. In dit verband geven artikel 6 van voorstel 217/1 en artikel 7 van voorstel 1491/1 aanleiding tot de volgende opmerkingen.

28. Het is niet toelaatbaar dat de voorwaarden voor de bescherming van de klokkenluidende ambtenaren, die betrekking heeft op «de duur van de beschermingsperiode, minimaal als beschermingsmaatregelen de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast», worden geregeld in een protocol dat moet gesloten worden tussen de Koning en de federale ombudsmannen, zoals artikel 7 (voorgesteld artikel 14/1) van voorstel 1491/1 stelt.

(1) In zijn arrest *Guja t. Moldova*, uitgesproken door de Grote Kamer op 12 februari 2008, somt het Europees Hof voor de rechten van de mens de omstandigheden op waaronder ambtenaren overeenkomstig hun recht op vrijheid van meningsuiting kunnen verzaken aan hun «*devoir de loyauté, de réserve et de discrétion envers leur employeur*» (§ 70) en waarvoor het noodzakelijk is dat «*la dénonciation par [des agents statutaires ou contractuels de la fonction publique] de conduites ou d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée*» (§ 72), gelet op «*le poids respectif du dommage que la divulgation litigieuse risqu[e] de causer à l'autorité publique et de l'intérêt que le public p[eu]t avoir à obtenir cette divulgation*» (76). In dit arrest wordt een van de voorwaarden als volgt verwoord :

«73. Eu égard à l'obligation de discrétion susmentionnée, il importe que la personne concernée procède à la divulgation d'abord auprès de son supérieur ou d'une autre autorité ou instance compétente. La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement (voir, *mutatis mutandis*, *Haseldine*, décision précitée). Dès lors, pour juger du caractère proportionné ou non de la restriction imposée à la liberté d'expression du requérant en l'espèce, la Cour doit examiner si l'intéressé disposait d'autres moyens effectifs de faire porter remède à la situation qu'il jugeait critiquable.»

De omstandigheden waaronder de vrijheid van meningsuiting van de ambtenaren kan worden beperkt is dus mede bepalend voor het opzetten van een doeltreffende regeling voor relevante meldingen en de daarbij horende bescherming, zoals die welke door de indieners van het voorstel en van de amendementen wordt beoogd (zie hierover V. Junod, «La liberté d'expression du *whistleblower*» (Cour eur. dr. h. (Grande Chambre), *Guja c. Moldova*, 12 février 2008)), *Rev. trim. dr. h.*, 2009, 227-260).

(2) De voorstellen 217/1 en 1491/1 strekken tot wijziging van de voornoemde wet van 22 maart 1995, maar laten artikel 12 ervan ongemoeid. Het eerste lid van dat artikel stelt : «Indien de ombudsmannen in de uitoefening van hun ambt een feit vaststellen dat een misdaad of een wanbedrijf kan opleveren, stellen zij overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van strafvordering de procureur des Konings ervan in kennis». In de amendementen 217/2 worden deze aangelegenheden geregeld in het voorgesteld artikel 14, § 4. Zie hierover algemene opmerking nr. 35, *infra*.

(3) Voor de uitleg van de grondbeginselen ter zake, zie *Beginselen van de wetgevingstechniek — Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab «Wetgevingstechniek», aanbeveling 7.1.1.

(4) Andere machtigingen, bijvoorbeeld die welke de Koning aan de ministers zou verlenen, of andere wijzen om de rechtsregels te formuleren, zijn alleen aanvaardbaar voor detailkwesties of hoogst technische aangelegenheden, die weinig invloed hebben op de beleidskeuzes die ze impliceren.

Indépendamment du fait que cette figure juridique est inconnue du régime constitutionnel de dévolution des pouvoirs, pareil mécanisme conduit à l'attribution d'un pouvoir de codécision réglementaire vinculante celui du Roi, seul titulaire du pouvoir exécutif fédéral sous la responsabilité politique de Ses ministres (1).

C'est au Roi qu'il revient en principe, dans la mesure de l'admissibilité des délégations à son profit au regard des principes gouvernant les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif et sous réserve des observations qui suivent, d'organiser le régime de protection envisagé.

29. À l'article 14/3, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, proposé par l'article 6 de la proposition 217/1, il n'est pas admissible d'habiliter « [l]e gouvernement fédéral » à « prévoi[r], dans ses réglementations relatives au statut du personnel, des dispositions visant à exécuter l'arrêt royal » dont l'adoption est prévue par la même disposition en vue de « fixe[r] la durée de la période de protection, qui doit être de deux ans au moins [...] » et de « défini[r] les mesures de protection qui doivent se traduire au moins par la suspension des procédures disciplinaires et la fixation des règles d'attribution de la charge de la preuve ».

Comme il a été rappelé ci-avant, il résulte en effet des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution qu'il revient en principe au Roi de fixer les différents éléments du statut du personnel de la fonction publique fédérale, des questions de détail pouvant être confiées par Lui sur ces questions aux ministres respectivement compétents.

c) L'étendue de la protection dans le temps

30.1. Il résulte de l'article 14/3 proposé par l'article 6 de la proposition 217/1, tel qu'il est libellé, que la protection envisagée ne débiterait qu'à « la conclusion du dossier ou, le cas échéant, [à la] condamnation judiciaire définitive » (2), c'est-à-dire à un stade ultérieur de la saisine des médiateurs fédéraux, et ne concernerait donc pas la période ayant pris cours à la saisine préalable du supérieur hiérarchique et de l'audit interne (3) prévue par l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé par l'article 2 de la même proposition ni la période antérieure à cette « conclusion du dossier » ou de cette « condamnation judiciaire définitive ».

C'est toutefois dès la notification préalable que le dénonciateur s'expose à d'éventuelles mesures administratives défavorables à son encontre et qu'il paraît devoir bénéficier de la protection envisagée par l'article 14/3 proposé.

Cette disposition devrait être amendée sur ce point.

30.2. L'article 14/1 proposé par l'article 7 de la proposition 1491/1 confie au protocole à conclure entre le Roi et les médiateurs fédéraux le soin de fixer « la durée de la période de protection » sans davantage de précision ni quant à la prise de cours ni quant au terme de celle-ci.

Outre l'observation formulée ci-avant sur l'admissibilité de ce protocole (4), le texte proposé doit être précisé sur ce point à la lumière de l'observation 8.1 qui précède.

(1) Articles 33, 37, 101 et 106 de la Constitution.

(2) Il faut supposer qu'il s'agit ici de la conclusion du dossier d'enquête concernant les actes reprochés par la dénonciation et de l'éventuelle condamnation judiciaire coulée en force de chose jugée de ses auteurs.

(3) Sur la notification préalable de la dénonciation à l'audit interne, il est également renvoyé aux observations particulières formulées sur l'article 2 de la proposition 217/1 (observation n° 36, plus bas).

(4) Voir le n° 28, ci-avant.

Los van het feit dat deze rechtsfiguur niet bestaat in het grondwettelijk stelsel van toewijzing van bevoegdheden, leidt een zodanig mechanisme ertoe dat een medebeslissingsrecht inzake regelgeving wordt toegekend waardoor het beslissingsrecht van de Koning, die de enige persoon is bij wie de federale uitvoerende macht berust onder de politieke verantwoordelijkheid van Zijn ministers (1), aan banden wordt gelegd.

In zoverre machtigingen aan de Koning aanvaardbaar zijn in het licht van de beginselen waarop de verhoudingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht steunen en onder voorbehoud van de hierna volgende opmerkingen, staat het in principe aan de Koning om de beoogde bescherming te regelen.

29. In artikel 14/3, eerste lid, vierde zin, voorgesteld door artikel 6 van voorstel 217/1, is het niet aanvaardbaar « [d]e federale regering » te machtigen « in haar regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel bepalingen op [te nemen] ter implementatie van het koninklijk besluit » in de vaststelling waarvan door dezelfde bepaling voorziet teneinde « de duur van de beschermingsperiode, die minstens twee jaar moet bedragen[, te bepalen] », alsook « de beschermingsmaatregelen die minimaal de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast moeten inhouden ».

Zoals hierboven is gememoreerd, volgt immers uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet dat het in principe aan de Koning staat de verschillende onderdelen van het statuut van het personeel van de federale overheidsdiensten vast te stellen, waarbij Hij de respectievelijk bevoegde ministers kan belasten met detailkwesties dienaangaande.

c) Werkingssfeer ratione temporis van de bescherming

30.1. Uit artikel 14/3, voorgesteld bij artikel 6 van voorstel 217/1, volgt in zijn huidige lezing dat de in het vooruitzicht gestelde bescherming pas zou aanvangen « na het afsluiten van het dossier of desgevallend na een definitieve gerechtelijke veroordeling » (2), dat wil zeggen nadat de federale ombudsmannen zijn aangesproken, en ze dus niet geldt voor de periode die ingaat op het tijdstip van de voorafgaande kennisgeving aan de hiërarchische meerdere en aan de interne audit (3), zoals bepaald bij artikel 1, § 2, eerste lid, 1^o, voorgesteld bij artikel 2 van hetzelfde voorstel, en evenmin voor de periode voorafgaand aan « het afsluiten van het dossier » of de « definitieve gerechtelijke veroordeling ».

Het is nochtans te rekenen van de voorafgaande kennisgeving dat de melder zich blootstelt aan eventuele nadelige bestuursmaatregelen te zijnen aanzien en dat hij blijkbaar de bescherming geregeld bij het voorgestelde artikel 14/3 zou moeten ontvangen.

Deze bepaling moet op dat punt worden herzien.

30.2. Het in artikel 7 van voorstel 1491/1 vervatte artikel 14/1 bepaalt dat « de duur van de beschermingsperiode » wordt vastgelegd in een protocol gesloten tussen de Koning en de federale ombudsmannen, zonder dat de datum wordt gepreciseerd waarop die periode ingaat, noch de duur ervan.

Benevens hetgeen hierboven is opgemerkt met betrekking tot de aanvaardbaarheid van dat protocol (4), moet de voorgestelde tekst in het licht van de vorenstaande opmerking 8.1 preciseringen daaromtrent bevatten.

(1) Artikelen 33, 37, 101 en 106 van de Grondwet.

(2) Verondersteld moet worden dat hierbij het afsluiten wordt bedoeld van een onderzoeksdossier omtrent de in de melding gelaakte handelingen, alsook de eventuele, in kracht van gewijsde gegane veroordeling in rechte van degenen die de handelingen hebben gesteld.

(3) Met betrekking tot de voorafgaande kennisgeving van de melding aan de interne audit, zie eveneens de bijzondere opmerkingen gemaakt omtrent artikel 2 van voorstel 217/1 (opmerking 36 *infra*).

(4) Zie punt 28 *supra*.

30.3. Ces questions sont réglées de manière plus détaillée dans les amendements 217/2 en leurs articles 15 et 16 mais non sans une certaine ambiguïté.

Il ressort en effet des premiers mots de l'article 15, § 1^{er}, proposé par ces amendements que c'est aux médiateurs fédéraux qu'il revient de protéger les personnes concernées contre une mesure préjudiciable à leur rencontre. Le paragraphe 6 de la même disposition prévoit que « [l]es médiateurs fédéraux notifient par écrit au membre du personnel la décision d'accorder, de ne pas accorder ou de lever la protection ».

Ces dispositions peuvent être interprétées comme conférant aux médiateurs fédéraux une compétence discrétionnaire d'accorder ou non la protection en question et même de fixer la période de cette protection, alors que, selon l'économie générale des amendements, la protection est indissolublement liée à la possibilité pour le fonctionnaire concerné de dénoncer des irrégularités dans le cadre organisé et à la possibilité pour certains membres du personnel d'être « associés à l'enquête » ou d'assister ces derniers et qu'en outre, selon l'article 15, § 3, proposé, la période de protection prend cours à la date de réception de la demande d'avis préalable à la dénonciation auprès de la personne de confiance d'intégrité de l'autorité administrative fédérale au sein de laquelle le fonctionnaire dénonciateur est en activité de service ou auprès du « Point de contact central », dénonciations dont il est question à l'article 7, § 1^{er}, proposé (1), ou à la date à laquelle la décision d'association à l'enquête est prise.

C'est pendant cette période de protection, fixée par la loi proposée, que peuvent se dérouler les procédures envisagées par l'article 16, tendant à organiser de manière effective cette protection, à savoir pour empêcher l'adoption ou la menace d'adoption de mesures préjudiciables liées aux dénonciations ou à l'association à l'enquête et pour prendre, le cas échéant, les mesures disciplinaires et autres à l'encontre de l'autorité qui a adopté ou menacé d'adopter pareilles mesures ou de ceux qui ont actionné à la légère les procédures de protection auprès des médiateurs fédéraux.

L'article 15 devrait être précisé afin de prévoir que la protection est de droit dès la réception de la demande d'avis préalable ou dès la date à laquelle la décision d'« association à l'enquête » est prise. L'article 16 devrait être adapté en conséquence, en prévoyant par exemple au paragraphe 1^{er} que c'est pendant la période de protection définie à l'article 15 que l'intéressé peut déposer une plainte motivée auprès des médiateurs fédéraux, à l'instar de ce que dispose le paragraphe 2, et en omettant, à ce dernier paragraphe, les mots « par les médiateurs fédéraux ».

Pareil régime peut être complété, de préférence à l'article 15 proposé, par une disposition aux termes de laquelle les médiateurs peuvent être invités par les intéressés à reconnaître — mais non à établir — l'existence de la période de protection en fonction des éléments de fait dont le constat la conditionne (essentiellement l'existence de la demande d'avis préalable ou de l'« association à l'enquête »). En outre, si la « plainte motivée » dont il est question à l'article 16, § 1^{er}, est déposée auprès des médiateurs fédéraux en dehors de la période de protection telle qu'elle aura objectivement

30.3. Deze aangelegenheden worden meer in detail geregeld in de artikelen 15 en 16 van de amendementen 217/2, weliswaar onvoldoende duidelijk.

Uit de eerste woorden van het bij die amendementen voorgestelde artikel 15, § 1, blijkt immers dat het aan de federale ombudsmannen toekomt om de betrokken personen te beschermen tegen een nadelige maatregel die te hunnen aanzien wordt genomen. Paragraaf 6 van dezelfde bepaling stelt: « De federale ombudsmannen geven het personeelslid schriftelijk kennis over de toekenning, de niet-toekenning en de opheffing van de bescherming. »

Deze bepalingen kunnen aldus worden geïnterpreteerd dat aan de federale ombudsmannen discretionaire bevoegdheid wordt verleend om de bescherming in kwestie al dan niet toe te kennen, en zelfs om de duur van die bescherming te bepalen, terwijl volgens de algemene strekking van de amendementen de bescherming onlosmakelijk verbonden is met de mogelijkheid voor de betrokken ambtenaar om binnen het ontworpen kader onregelmatigheden te melden, en met de mogelijkheid voor sommige personeelsleden om te worden « betrokken bij het onderzoek » of om deze laatsten bij te staan, en dat bovendien volgens het voorgestelde artikel 15, § 3, de beschermingsperiode ingaat op de datum van ontvangst van de adviesaanvraag voorafgaand aan de melding, bedoeld in het voorgestelde artikel 7, § 1 (1), bij de vertrouwenspersoon integriteit van de federale administratieve overheid waarbij de melder in dienstactiviteit is, of bij het « Centraal Meldpunt », of op de datum waarop de beslissing tot het betrekken bij het onderzoek is genomen.

Het is tijdens deze beschermingsperiode, vastgelegd bij de voorgestelde wet, dat de procedures bedoeld in artikel 16 kunnen worden gevoerd; dit artikel strekt ertoe die bescherming op effectieve wijze te organiseren, te weten om te voorkomen dat nadelige maatregelen worden getroffen of daarmee wordt bedreigd, maatregelen die verband houden met de meldingen of met het betrekken bij het onderzoek, en teneinde in voorkomend geval tuchtrechtelijke en andere maatregelen te nemen ten aanzien van de overheidsinstantie die zulke maatregelen heeft getroffen of daarmee bedreigd heeft, alsook ten aanzien van diegenen die lichtvaardig de beschermingsprocedures in gang hebben gezet bij de federale ombudsmannen.

Artikel 15 dient te worden gepreciseerd, waarbij wordt bepaald dat de bescherming van rechtswege geldt vanaf de ontvangst van de aanvraag om een voorafgaand advies of vanaf de datum waarop de beslissing tot het « betrekken bij het onderzoek » is genomen. Artikel 16 moet dienovereenkomstig worden aangepast, waarbij in paragraaf 1 bijvoorbeeld wordt bepaald dat de betrokkene tijdens de beschermingsperiode omschreven in artikel 15 bij de federale ombudsmannen een met redenen omklede klacht kan indienen, naar het voorbeeld van het bepaalde in paragraaf 2, en waarbij in deze laatste paragraaf de woorden « door de federale ombudsmannen » worden weggelaten.

Een zodanige regeling kan — bij voorkeur in het voorgestelde artikel 15 — worden aangevuld met een bepaling naar luid waarvan de ombudsmannen door de betrokkenen verzocht kunnen worden de feitelijke te erkennen — maar niet aan te tonen — van de beschermingsperiode op basis van de feitelijke gegevens die moeten worden vastgesteld opdat ze kan worden toegekend (hoofdzakelijk de feitelijke van de aanvraag om een voorafgaand advies of van het « betrekken bij het onderzoek »). Voorts kunnen de federale ombudsmannen een « met redenen omklede

(1) Plutôt que de renvoyer à l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, proposé, l'article 15, § 3, 1^o, proposé devrait renvoyer directement à l'article 7, § 1^{er}, proposé, ce qui éviterait une succession de renvois aux paragraphes 4, 3, 2 et enfin 1^{er} de cet article 7, ce qui nuit à la lecture du dispositif. La même observation vaut pour les articles 7, § 6, alinéa 1^{er}, 8, § 2, alinéa 2, 9, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, 10, § 1^{er}, et 11, § 1^{er}, cinquième tiret, proposés.

(1) Veeleer dan te verwijzen naar het voorgestelde artikel 7, § 4, eerste lid, zou het voorgestelde artikel 15, § 3, 1^o, rechtstreeks moeten verwijzen naar het voorgestelde artikel 7, § 1, waardoor een opeenvolging van verwijzingen naar de paragrafen 4, 3, 2 en 1 van dit artikel 7, wat schadelijk is voor de bevatelijkheid van het dispositief, overbodig wordt. Dezelfde opmerking geldt voor de voorgestelde artikelen 7, § 6, eerste lid, 8, § 2, tweede lid, 9, § 1, eerste lid, en 2, 10, § 1, en 11, § 1, vijfde streepje.

été établie sur la base de l'article 15, les médiateurs fédéraux pourront toujours la déclarer irrecevable pour ce motif.

d) L'étendue matérielle de la protection

31.1. La manière dont les propositions 217/1 et 1491/1 et les amendements 217/2 envisagent l'étendue de la protection envisagée, quant à son objet même, appelle des observations plus fondamentales.

31.2. Selon les articles 14/3 et 14/1 proposés respectivement par les articles 6 et 7 des propositions 217/1 et 1491/1, un arrêté royal ou un protocole à conclure entre le Roi et les médiateurs fédéraux doit définir «les mesures de protection, qui doivent se traduire au moins par la suspension des procédures disciplinaires et la fixation des règles d'attribution de la charge de la preuve».

Comme ces propositions sont rédigées d'une manière comparable au décret du 7 mai 2004 de la Communauté et de la Région flamandes «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» et qu'au demeurant les développements de la proposition 217/1 y renvoient expressément, on peut supposer qu'il s'agit de mettre en place un régime de renversement de la charge de la preuve sur la question de savoir si des mesures défavorables au fonctionnaire dénonciateur, comme par exemple une sanction disciplinaire, sont dues à la dénonciation, tel celui qui a été instauré par les articles 3.2*bis* et 3.2*ter* de l'arrêté du gouvernement flamand du 15 juillet 2002 «portant organisation du ministère de la Communauté flamande et statut du personnel», dispositions insérées dans cet arrêté par celui du 27 janvier 2006 en exécution du décret du 7 juillet 1998 de la Communauté et de la Région flamandes «instaurant le service de médiation flamand» tel que modifié par celui, précité, du 7 mai 2004 (1).

Il ne s'agirait donc pas de rendre impossible l'adoption de toute mesure défavorable à l'encontre des membres du personnel dénonciateurs pendant la période de protection mais uniquement d'empêcher les autorités concernées de prendre pareilles mesures au seul motif que l'intéressé aurait procédé à des dénonciations.

C'est en ce sens aussi que sont conçus les articles 15 et 16 des amendements 217/2. Ainsi, par exemple, selon l'article 15, § 1^{er} et 2, proposé par ces amendements, c'est à l'encontre de mesures préjudiciables «qui découle[nt] de la dénonciation» que la protection est envisagée. Sur ce point, la justification des amendements expose aussi qu'il s'agit d'éviter des «mesures qu[e] [les fonctionnaires concernés] pourraient subir à la suite de la dénonciation [...]» (2).

Pareille conception est raisonnable: il ne serait pas justifié que l'autorité se voie privée de ses moyens d'action à l'égard d'un membre du personnel au seul motif que ce dernier aurait dénoncé des irrégularités dans le cadre des textes proposés, alors que les

klacht» waarvan sprake is in artikel 16, § 1, die bij hen is ingediend buiten de beschermingsperiode die op basis van artikel 15 objectief is vastgesteld, steeds op die grond onontvankelijk verklaren.

d) Werkingssfeer ratione materiae van de bescherming

31.1. Omtrent de wijze waarop de voorstellen 217/1 en 1491/1 en de amendementen 217/2 de werkingssfeer van de voorgenomen bescherming beschouwen uit het oogpunt van de strekking zelf ervan, dienen de volgende fundamentele opmerkingen te worden gemaakt.

31.2 Volgens de artikelen 14/3 en 14/1, die respectievelijk worden voorgesteld bij de artikelen 6 en 7 van de voorstellen 217/1 en 1491/1, moeten in een koninklijk besluit of in een protocol dat tussen de Koning en de federale ombudsmannen wordt gesloten «de beschermingsmaatregelen [worden bepaald] die minimaal de schorsing van tuchtprocedures en een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast moeten inhouden».

Aangezien de wijze waarop die voorstellen geredigeerd zijn vergelijkbaar is met die van het decreet van 7 mei 2004 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest «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» en daarnaar voor het overige uitdrukkelijk wordt verwezen in de toelichting bij voorstel 217/1, kan ervan uitgegaan worden dat beoogd wordt een regeling in te voeren van omkering van de bewijslast omtrent de vraag of maatregelen die nadelig zijn voor de melder, zoals bijvoorbeeld een tuchtstraf, te wijten zijn aan de melding, zoals die regeling is ingevoerd bij de artikelen 3.2*bis* en 3.2*ter* van het besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 2002 «houdende organisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel», welke bepalingen in dit besluit zijn ingevoegd bij het besluit van 27 januari 2006 houdende uitvoering van het decreet van 7 juli 1998 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest «houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst», zoals dit decreet is gewijzigd bij het voornoemde decreet van 7 mei 2004 (1).

Het is dus niet de bedoeling om het onmogelijk te maken dat ten aanzien van personeelsleden die een melding doen enige nadelige maatregel wordt getroffen tijdens de beschermingsperiode, maar uitsluitend om de betrokken overheidsinstanties te beletten zulke maatregelen te nemen om de enkele reden dat de betrokkene een melding heeft gedaan.

Het is ook in die zin dat de artikelen 15 en 16 van de amendementen 217/2 zijn ontworpen. Zo wordt bijvoorbeeld volgens het bij die amendementen voorgestelde artikel 15, § 1 en 2, bescherming in het vooruitzicht gesteld ten aanzien van een nadelige maatregel die «voortvloeit uit de melding». Op dat punt wordt in de verantwoording bij de amendementen eveneens gesteld dat het de bedoeling is te voorkomen dat tegen de betrokken ambtenaren «maatregelen [...] die voortvloeien uit de melding» worden getroffen (2).

Een zodanige opvatting is redelijk: het zou niet verantwoord zijn dat de overheid verstoken zou worden van actiemiddelen ten aanzien van een personeelslid, om de enkele reden dat deze laatste onregelmatigheden zou hebben gemeld in het kader van de

(1) Il faut supposer que c'est à la suite d'une confusion que, dans le commentaire de l'article 7 (erronément mentionné comme étant l'«[a]rticle 6») de la proposition 1491/1, il est écrit que c'est «aux médiateurs fédéraux» et non à l'autorité administrative qui est l'auteur de la mesure qu'il appartient d'apporter la preuve de l'absence de lien entre la dénonciation et la mesure défavorable.

(2) Justification des amendements, p. 19.

(1) Verondersteld moet worden dat als gevolg van een verwarring in de commentaar op artikel 7 (verkeerdelijk vermeld als «artikel 6») van voorstel 1491/1 te lezen staat dat het «aan de federale ombudsmannen» staat, en niet aan de bestuurlijke overheid die de maatregel heeft genomen, om aan te tonen dat er geen verband bestaat tussen de melding en de nadelige maatregel.

(2) Verantwoording van de amendementen, blz. 19.

mesures en cause n'auraient aucun lien avec ces dénonciations et seraient justifiées en elles-mêmes.

31.3. Il n'en demeure pas moins que les textes à l'examen, spécialement les articles 14/3 et 14/1 proposés respectivement par les articles 6 et 7 des propositions 217/1 et 1491/1, devraient être mieux rédigés en ce sens.

31.4. En outre, en tant que les habilitations énoncées par ces dispositions portent sur « la fixation de règles d'attribution de la charge de la preuve », elles sont trop sommaires (1).

Les propositions devraient être complétées pour mieux définir et détailler l'objet de cette habilitation et en énoncer les éléments principaux.

31.5. Quant aux amendements 217/2, c'est dans les termes suivants qu'ils conçoivent, en leur article 16, § 2, la charge de la preuve :

« Si un membre du personnel protégé par les médiateurs fédéraux peut apporter aux médiateurs fédéraux, au cours de la période de protection, des preuves suffisantes, fondées sur des éléments et des faits, de l'existence ou de la menace de mesures visées à l'article 15, § 2, la charge de la preuve qu'aucune mesure ou menace de mesure n'est ou n'a été prise ou formulée incombe à l'autorité administrative fédérale où l'on présume que des mesures ou des menaces de mesures visées à l'article 15, § 2, sont ou ont été prises ou formulées » (2).

Les paragraphes suivants organisent la procédure relative à l'obtention par les médiateurs fédéraux de la preuve de la réalité des mesures prises à l'encontre du membre du personnel protégé.

Selon ces textes, la preuve concernée est celle de l'existence de la mesure préjudiciable elle-même, telle qu'elle est mentionnée, le cas échéant, dans la liste exemplative de l'article 15, § 2, proposé (3), et non celle des motifs de cet acte, à savoir une représaille en réaction à la dénonciation.

Or, la logique et l'économie générale des amendements 217/2 sur ce point procèdent de l'idée que toute mesure préjudiciable au sens de l'article 15 proposé est présumée, pendant la période de protection, relever d'une volonté de représailles de la part de l'autorité, sauf preuve contraire.

C'est donc sur ce point qu'en cohérence avec l'objet même de la protection, la présomption doit porter.

Il en est d'autant plus ainsi que plusieurs des mesures mentionnées à l'article 15, § 2, comme par exemple le licenciement

voorgestelde regeling, terwijl de maatregelen in kwestie geen enkel verband hebben met die meldingen en op zich gerechtvaardigd zouden zijn.

31.3. Dit neemt niet weg dat de voorliggende teksten, inzonderheid de artikelen 14/3 en 14/1, die respectievelijk worden voorgesteld bij de artikelen 6 en 7 van de voorstellen 217/1 en 1491/1, in die zin beter geredigeerd moeten worden.

31.4. In zoverre de machtigingen vervat in die bepalingen « een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast » inhouden, zijn ze bovendien te summier (1).

De voorstellen dienen te worden aangevuld, zodat de strekking van die machtiging nauwkeuriger en uitvoeriger wordt bepaald en de hoofdbestanddelen ervan worden vastgelegd.

31.5. In artikel 16, § 2, van de amendementen 217/2 wordt de bewijslast als volgt beschouwd :

« Indien een personeelslid dat wordt beschermd door de federale ombudsmannen, tijdens de beschermperiode aan de federale ombudsmannen, op basis van elementen en feiten, voldoende het bestaan van of de dreiging met maatregelen zoals bedoeld in artikel 15, § 2 kan aantonen, dan valt de bewijslast dat er zich geen maatregelen of de dreiging met maatregelen hebben voorgedaan of voordoen ten laste van de federale administratieve overheid waar het bestaan van of de dreiging met maatregelen zoals bedoeld in artikel 15, § 2 zich vermoedelijk hebben voorgedaan of voordoen » (2).

De daarop volgende paragrafen regelen de procedure voor het verzamelen, door de federale ombudsmannen, van bewijs van de feitelijkheid van de maatregelen getroffen ten aanzien van het beschermde personeelslid.

Volgens deze teksten betreft het bewijs in kwestie bepaaldelijk de feitelijkheid van de eigenlijke nadelige maatregel, zoals deze in voorkomend geval vermeld is in de enuntiatieve lijst vervat in het voorgestelde artikel 15, § 2, doch niet de feitelijkheid van de motieven van die handeling, te weten een represaillemaatregel als reactie op de melding. (3)

Volgens de logica en de algemene strekking van de amendementen 217/2 op dat punt wordt iedere nadelige maatregel in de zin van het voorgestelde artikel 15 tijdens de beschermingsperiode geacht te getuigen van de wil van de overheid om represailles te nemen, behoudens bewijs van het tegendeel.

Overeenkomstig de strekking zelf van de bescherming moet het vermoeden dus daarop gericht zijn.

Dit is des te meer het geval daar verscheidene maatregelen vermeld in artikel 15, § 2, zoals bijvoorbeeld ontslag, een

(1) Sur un texte comparable contenu dans l'avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes 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 », le Conseil d'État s'est exprimé comme suit :

« Luidens het voorgestelde artikel 17bis moet het bedoelde protocol onder meer « een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast » bevatten. Het is de Raad van State niet duidelijk wat met die bepaling bedoeld wordt » (avis 36.520/3 donné le 24 février 2004 sur l'avant-projet devenu le décret précité de la Communauté et de la Région flamandes, observation n° 2 formulée sur l'article 6 de l'avant-projet).

(2) Dans la version française, les mots « où l'on présume » gagneraient à être remplacés par « au sein de laquelle l'on présume ». La même observation vaut pour l'article 16, §§ 3 et 4, proposé.

(3) Sur ce point, s'il est admissible que les « mesure[s] ayant une conséquence préjudiciable pour les conditions et/ou les circonstances de travail [...] » soient énoncés de manière exemplative, il convient d'omettre, à la fin de l'article 15, § 2, proposé, les trois points de suspension, qui sont inadéquats sur le plan légistique et sont en outre inutiles en raison de la mention des mots « entre autres » dans la phrase liminaire de cette disposition.

(1) De Raad van State heeft het volgende gesteld in verband met een vergelijkbare tekst vervat in het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest 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 » :

« Luidens het voorgestelde artikel 17bis moet het bedoelde protocol onder meer « een regeling inzake het toewijzen van de bewijslast » bevatten. Het is de Raad van State niet duidelijk wat met die bepaling bedoeld wordt ». (advies 6.520/3, op 24 februari 2004 verstrekt omtrent een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het voornoemde decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, opmerking 2 onder artikel 6 van het voorontwerp).

(2) In de Franse tekst zouden de woorden « où l'on présume » beter worden vervangen door de woorden « au sein de laquelle l'on présume ». Dezelfde opmerking geldt voor het voorgestelde artikel 16, §§ 3 en 4.

(3) In dat opzicht kan weliswaar worden aanvaard dat « maatregel[en] met een nadelig gevolg voor de arbeidsvoorwaarden en/of de arbeidsomstandigheden » enunciatief worden vermeld, maar aan het eind van het voorgestelde artikel 15, § 2, moeten de gedachtepunten worden weggelaten, daar ze uit wetgevingstechnisch oogpunt ongeschikt zijn en bovendien onnodig vanwege de woorden « onder meer » in de inleidende zin van die bepaling.

ment, une sanction disciplinaire ou le refus d'une augmentation salariale, peuvent être prouvées sans difficulté aucune. Les motifs réels de semblables mesures — représailles, ou non, en réaction à la dénonciation antérieure d'une irrégularité ou à l'« association à l'enquête » — sont par contre nettement moins aisés à démontrer.

L'article 16 proposé sera revu à la lumière de cette observation.

32. Il est renvoyé pour le surplus aux observations qui seront formulées dans la suite de l'avis au sujet de questions plus particulières en rapport avec l'étendue de la protection envisagée des dénonciateurs et de certaines des habilitations prévues par les propositions et les amendements à l'examen.

D. Le champ d'application des propositions et amendements

33. Les propositions et amendements à l'examen n'envisagent pas l'organisation de la dénonciation d'atteintes à l'intégrité et la protection des dénonciateurs au sein de services relevant d'autres autorités ou instances que les autorités administratives fédérales (1), telles que les services administratifs attachés aux juridictions, au parquet ou au Parlement fédéral.

Les développements de la proposition 217/1 s'en expliquent en ce qui concerne les services liés aux juridictions au sens large (2) mais pas pour ceux des deux assemblées parlementaires fédérales. Cette lacune devrait être comblée à peine de connaître les difficultés qui ont été rencontrées en matière de discrimination dans l'accès à un juge pour les fonctionnaires des parlements, qui ont conduit à plusieurs modifications de l'article 14 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » (3) (4).

34. En excluant de la définition donnée à l'atteinte présumée à l'intégrité et, partant, de leur champ d'application (article 2, alinéa 2, proposé), d'une part, les faits de harcèlement visés à l'article 32*terdecies* de la loi du 4 août 1996 « relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail » et, d'autre part, les discriminations sanctionnées par la loi du 30 juillet 1981 « tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie » (article 15), la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination » (article 17) et la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes » (article 22), les amendements 217/2 clarifient le système de dénonciation qu'ils mettent en place, entre autres en évitant des chevauchements avec les mécanismes de plainte et de protection institués par les différentes lois précitées.

(1) Voir toutefois l'observation formulée sur la notion de « contrat de prestations de service » utilisée à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé par l'amendement 217/2.

(2) Voir les pages 10 et 11 des développements de la proposition n° 217/1.

(3) Voir spécialement les modifications apportées à l'article 14 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999, l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 et l'article 12 de la loi du 21 février 2010.

(4) Sur la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à l'égard de certains actes du Conseil supérieur de la Justice, il est renvoyé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 161/2011 du 20 octobre 2011.

tuchtstraf of de weigering een salarisverhoging toe te kennen, probleemloos kunnen worden aangetoond. Het werkelijke motief van zulke maatregelen, al dan niet bij wijze van represailles als reactie op een daaraan voorafgaande melding van een onregelmatigheid of op het « betrekken bij een onderzoek », is daarentegen veel minder gemakkelijk aantoonbaar.

Het voorgestelde artikel 16 moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

32. Voor het overige wordt verwezen naar de opmerkingen die hierna in het advies worden gemaakt inzake specifieke aangelegenheden die verband houden met de werkingssfeer van de in het vooruitzicht gestelde bescherming van de melders en inzake sommige van de machtigingen vervat in de voorliggende voorstellen en amendementen.

D. Werkingssfeer van de voorstellen en amendementen

33. De voorliggende voorstellen en amendementen voorzien niet in een regeling met betrekking tot de melding van integriteitsschendingen en de bescherming van de melders in diensten die ressorteren onder andere overheidsdiensten of instanties dan de federale administratieve overheden (1), zoals de administratieve diensten verbonden aan rechtscolleges, aan het parket of aan het Federale Parlement.

In de toelichting bij voorstel 217/1 wordt daaromtrent een verklaring verstrekt wat betreft de diensten verbonden aan de rechtscolleges in de ruime betekenis (2), maar niet voor de diensten verbonden aan de twee federale parlementaire assemblees. Deze leemte moet worden weggewerkt, daar zich anders de problemen zullen voordoen die zijn gerezen met betrekking tot gevallen van discriminatie wat betreft de mogelijkheid voor de ambtenaren bij de parlementen om toegang tot het gerecht te verkrijgen, wat geleid heeft tot verscheidene wijzigingen van artikel 14 van de gecoördineerde wetten « op de Raad van State » (3) (4).

34. Doordat de amendementen 217/2 enerzijds de feiten van pesterijen bedoeld in artikel 32*terdecies* van de wet van 4 augustus 1996 « betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk » en anderzijds de discriminatie bestraft bij de wet van 30 juli 1981 « tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden » (artikel 15), bij de wet van 10 mei 2007 « ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie » (artikel 17) en bij de wet van 10 mei 2007 « ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen » (artikel 22) buiten de definitie houden die van de vermoedelijke integriteitsschending wordt gegeven, en bijgevolg ook buiten hun werkingssfeer houden (voorgestelde artikel 2, tweede lid), verduidelijken ze de meldingsregeling die ze invoeren, waarbij ze onder meer overlappen voorkomen met de mechanismen op het stuk van de klacht en de bescherming die bij de onderscheiden voornoemde wetten zijn ingesteld.

(1) Zie evenwel de opmerking gemaakt omtrent het begrip dienstverleningsovereenkomst, dat wordt gebezigd in artikel 2, eerste lid, 1^o, voorgesteld bij amendement 217/2.

(2) Zie de bladzijden 10 en 11 van de toelichting bij voorstel 217/1.

(3) Zie inzonderheid de wijzigingen die in artikel 14 van de gecoördineerde wetten « op de Raad van State » zijn aangebracht bij artikel 2 van de wet van 25 mei 1999, bij artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 en bij artikel 12 van de wet van 21 februari 2010.

(4) Wat betreft de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van sommige handelingen van de Hoge Raad voor de Justitie, zie GwH, arrest nr. 161/2011 van 20 oktober 2011.

Afin d'éviter toute difficulté d'application et donc d'assurer la sécurité juridique, il conviendrait que les propositions 1491/1 et 217/1 calquent leur démarche sur celle des amendements 217/2 et adaptent leur dispositif dans le sens ci-avant indiqué.

E. L'articulation des propositions et des amendements avec l'article 29 du Code d'instruction criminelle

35. Les dénonciations qui enclenchent le mécanisme de protection peuvent porter sur des négligences et des abus mais également des crimes ou des délits (1).

L'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mars 1995 « instaurant les médiateurs fédéraux, rappelle que, « si, dans l'exercice de leurs fonctions, les médiateurs constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit, ils en informent, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi ». L'article 14, § 4, a), des amendements 217/2 fait le même rappel à propos de la personne de confiance.

Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'étant lui-même, le cas échéant, un fonctionnaire, le dénonciateur est également tenu, en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, de « donner avis sur-le-champ au procureur du Roi » de tout crime ou délit dont il acquerra connaissance dans l'exercice de ses fonctions (2).

En l'état actuel des textes, la dénonciation faite auprès du médiateur, éventuellement précédée d'une notification à la hiérarchie ou à l'audit interne, ne dispense pas le fonctionnaire de l'obligation que lui impose l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

Si l'intention des auteurs des propositions est de dispenser le dénonciateur de son obligation de donner avis des infractions au parquet, il convient de déroger explicitement à cette disposition.

Pareille dérogation gagnerait en ce cas à valoir pour l'ensemble des médiateurs, quel que soit le niveau de pouvoir dont ils relèvent. Compte tenu de la compétence de principe de l'autorité fédérale en la matière, cela éviterait en effet aux communautés ou régions de devoir justifier de leurs pouvoirs implicites pour adopter elles-mêmes la dérogation. Pareille adaptation permettrait également aux règlements statutaires de comporter la même dérogation, étant entendu qu'un arrêté ne peut déroger lui-même à cette disposition législative (3).

Une telle dérogation a déjà été mise en place en matière de fraude fiscale par l'insertion d'un alinéa 2 à l'article 29 précité, opérée — il est vrai, dans un tout autre contexte législatif — par la loi du 4 août 1986 « portant des dispositions fiscales ».

(1) Article 8, § 2, proposé de la proposition 1491/1, article 1^{er}, § 2, proposé de la proposition 217/1 et articles 2, alinéa 1^{er}, 3^o, a), et 14, § 4, des amendements 217/2; l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, a), des amendements 217/2 évoque même toute « infraction aux lois [...] ».

(2) Sur l'article 29 du Code d'instruction criminelle, cons. P. Lambert, *Secret professionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 41-45. Voir également l'avis 39.883/VR du 29 mars 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 12 janvier 2007 « sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers », *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2565/1.

(3) Voir notamment en ce sens l'avis 44.318/4 du 16 avril 2008 sur un projet devenu l'arrêté du gouvernement wallon du 22 mai 2008 « relatif aux amendes administratives en matière de service de transport public de personnes en Région wallonne », observation formulée sur l'article 5.

Teneinde ieder probleem met betrekking tot de toepassing van de voorstellen 1491/1 en 217/1 te voorkomen, en dus met het oog op de rechtszekerheid, dienen ze afgestemd te worden op de amendementen 217/2 en moet hun dispositief aangepast worden in de zin zoals hierboven is aangegeven.

E. De afstemming van de voorstellen en amendementen op artikel 29 van het Wetboek van strafvordering

35. De meldingen die het beschermingsmechanisme in werking stellen kunnen betrekking hebben op nalatigheden en misbruiken, maar ook op misdaden of wanbedrijven (1).

Artikel 12, eerste lid, van de wet van 22 maart 1995 « tot de instelling van federale ombudsmannen » herinnert eraan dat, « [i] ndien de ombudsmannen in de uitoefening van hun ambt een feit vaststellen dat een misdaad of een wanbedrijf kan opleveren, [...] zij overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van strafvordering de procureur des Konings ervan in kennis [stellen] ». Artikel 14, § 4, a), van de amendementen 217/2 herhaalt aan hetzelfde met betrekking tot de vertrouwenspersoon.

Er dient evenwel rekening gehouden te worden met het feit dat daar hij, in voorkomend geval, zelf ambtenaar is, de melder er eveneens toe gehouden is, krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering, om « dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings » van elke misdaad of elk wanbedrijf waarvan hij in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt (2).

Bij de huidige stand van de teksten stelt de melding bij de ombudsman, eventueel voorafgegaan door een kennisgeving aan de hiërarchie of de interne audit, de ambtenaar niet vrij van de verplichting die artikel 29 van het Wetboek van strafvordering hem oplegt.

Als het de intentie is van de stellers van de voorstellen om de melder vrij te stellen van zijn verplichting om bericht te geven van de overtredingen aan het parket, dient expliciet van die bepaling te worden afgeweken.

Een zodanige afwijking zou in dat geval het beste gelden voor alle ombudsmannen, ongeacht het beleidsniveau waaronder ze ressorteren. Rekening houdend met de principiële bevoegdheid van de federale overheid ter zake, zou zulks voorkomen dat de gemeenschappen of de gewesten zich moeten beroepen op hun impliciete bevoegdheden om zelf die afwijking aan te nemen. Een zodanige aanpassing zou het eveneens mogelijk maken dat de statutaire reglementen dezelfde afwijking bevatten, met dien verstande dat een besluit zelf niet kan afwijken van die wetsbepaling (3).

Een dergelijke afwijking bestaat al inzake belastingfraude door het invoegen van een tweede lid in het voornoemde artikel 29, — weliswaar in een heel andere wettelijke context — bij de wet van 4 augustus 1986 « houdende fiscale bepalingen ».

(1) Voorgesteld artikel 8, § 2, van voorstel 1491/1, voorgesteld artikel 1, § 2, van voorstel 217/1 en artikelen 2, eerste lid, 3^o, a), en 14, § 4, van amendementen 217/2; artikel 2, eerste lid, 3^o, a), van amendementen 217/2 heeft het zelfs over elke « inbreuk op de wetten [...] ».

(2) Over artikel 29 van het Wetboek van strafvordering, zie P. Lambert, *Secret professionnel*, Brussel, Bruylant, 2005, p. 41-45. Zie ook advies 39.883/VR van 29 maart 2006 over een voorontwerp dat de wet geworden is van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen », *Parl.St.* Kamer 2005-2006, n° 2565/1.

(3) Zie met name in die zin advies 44.318/4 van 16 april 2008 over een ontwerp dat ontstaat heeft gegeven aan een besluit van de Waalse regering van 22 mei 2008 « betreffende de administratieve geldboetes in de openbaarvervoerdiensten in het Waalse Gewest », de opmerking over artikel 5.

III. Observations particulières

A. Observations particulières relatives à la proposition 217/1

Article 2

36. L'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé de la loi précitée du 22 mars 1995 subordonne la possibilité pour les membres du personnel des autorités administratives des pouvoirs publics fédéraux de saisir les médiateurs fédéraux à la condition 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 ».

S'agissant de la référence faite par cette disposition à l'audit interne, il y a lieu de constater que toutes les « autorités administratives fédérales visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État », auxquelles, selon l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 22 mars 1995, inchangée sur ce point, la disposition à l'examen s'applique, ne disposent pas d'un audit interne.

Il conviendrait en conséquence de rédiger le texte proposé comme suit :

« [...] et puis, s'il en existe un au sein de l'autorité administrative concernée, à l'audit interne [...] ».

Il appartient en outre aux autorités compétentes pour les administrations concernées d'apprécier l'opportunité de mettre sur pied, s'il y a lieu, pareil service d'audit interne lorsqu'il n'en existe pas.

Ceci étant, même si, comme au sein de certains services centraux ou décentralisés de l'administration fédérale, pareil service d'audit interne a été organisé (1), il reviendra aux autorités compétentes, à savoir le Roi pour ce qui concerne les services concernés par les arrêtés royaux précités du 17 août 2007, d'assurer la bonne articulation entre la législation proposée et les réglementations organisant cet audit, en prévoyant par exemple expressément la compétence des services d'audit de recevoir les dénonciations dont il est question dans la disposition à l'examen.

Il est renvoyé pour le surplus à l'observation générale n° 30.1 pour ce qui concerne l'opportunité de faire protéger le dénonciateur pendant l'éventuelle procédure de saisine de l'audit interne.

Article 5

37. Dans le texte français de l'article 14/2, alinéa 2, proposé, il convient d'insérer l'adjectif « judiciaires » entre les mots « d'information » et « sur l'irrégularité ».

La même observation vaut pour l'article 9/1, alinéa 2, proposé par l'article 5 de la proposition 1491/1.

Article 6

38. À l'article 14/3, alinéa 2, proposé, l'expression « Dès qu'ils reprennent l'affaire » n'est pas claire.

(1) Voir l'arrêté royal du 17 août 2007 « relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral » et l'arrêté royal du 17 août 2007 « portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF) ».

III. Bijzondere opmerkingen

A. Bijzondere opmerkingen betreffende voorstel 217/1

Artikel 2

36. Krachtens voorgesteld artikel 1, § 2, eerste lid, 1^o, van de voornoemde wet van 22 maart 1995 hebben de personeelsleden van de bestuurlijke overheden van de federale overheid de mogelijkheid om de federale ombudsmannen te adïeren, enkel op voorwaarde 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 ».

Wat betreft de verwijzing in die bepaling naar de interne audit, dient vastgesteld te worden dat niet alle federale « administratieve overheden bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad Van State », waarop de voorliggende bepaling van toepassing is, volgens artikel 1, tweede lid, van de op dat punt ongewijzigd gebleven voornoemde wet van 22 maart 1995, beschikken over een interne audit.

Het is bijgevolg zaak om de voorgestelde tekst te redigeren als volgt :

« [...] en daarna, als er bij de betrokken administratieve overheid een bestaat, aan de interne audit [...] ».

Het komt de bevoegde overheden bevoegd voor de betrokken besturen bovendien toe om te beoordelen of het, in voorkomend geval, opportuun is een zodanige interne auditdienst op te richten als die niet bestaat.

Zelfs indien, zoals bij sommige centrale of gedecentraliseerde diensten van het federale bestuur, een zodanige interne auditdienst georganiseerd is (1), is het aldus zaak van de bevoegde overheden, te weten de Koning wat betreft de diensten die vallen onder de voornoemde koninklijke besluiten van 17 augustus 2007, ervoor te zorgen dat de voorgestelde wetgeving en de regelgevingen die deze audit organiseren, goed op elkaar af te stemmen door bijvoorbeeld uitdrukkelijk te voorzien in de bevoegdheid van de auditdiensten om de meldingen te ontvangen waarvan sprake is in de voorliggende bepaling.

Er wordt voor het overige verwezen naar algemene opmerking 30.1 wat betreft de wenselijkheid om de melder te laten beschermen tijdens de eventuele procedure van adïering van de interne audit.

Artikel 5

37. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 14/2, tweede lid, dient het adjectief « judiciaires » ingevoegd te worden tussen de woorden « d'information » en « sur l'irrégularité ».

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9/1, tweede lid, voorgesteld door artikel 5 van voorstel 1491/1.

Artikel 6

38. In het voorgestelde artikel 14/3, tweede lid, is de uitdrukking « van zodra zij de zaak opnemen » niet duidelijk.

(1) Zie het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 « betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht » en het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 « tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO) ».

Le texte sera précisé pour mieux faire apparaître l'intention du législateur.

39. La même disposition prévoit que

« les médiateurs informent sans délai le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné par [la] protection ».

Elle ne prend toutefois pas en considération l'hypothèse selon laquelle ce supérieur hiérarchique serait lui-même susceptible d'être concerné par les dénonciations.

Le texte sera amendé sur ce point.

40. Les mêmes observations valent pour l'article 14/1, cinquième phrase, proposé par l'article 7 de la proposition 1491/1.

B. Observations particulières relatives à la proposition 1491/1

Article 4

41. L'article 8, § 2, proposé est rédigé comme si les deux hypothèses mentionnées étaient exclusives l'une de l'autre (« ou bien [...] ou bien [...] »), alors qu'elles peuvent se présenter de manière cumulative.

Il est préférable d'omettre chaque fois les mots « ou bien » au début des textes introduits par les tirets et d'ajouter, à la fin du texte introduit par le premier tiret, après le point-virgule, la conjonction de coordination « ou », qui aurait ainsi, dans ce contexte, un sens pouvant être cumulatif.

42. Les mots « sanction publique ou déguisée » ne sont pas clairs.

Ils devraient être remplacés par les mots « sanction disciplinaire ou sanction déguisée » (1).

C. Observations particulières relatives aux amendements 217/2

Article 2

43. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, la notion de « contrat de prestations de services », à laquelle se réfère la disposition sans toutefois la définir, manque de clarté.

À supposer que soit concernée, sous ces termes, la notion de « contrat d'entreprise », le Conseil d'État s'interroge alors sur la faisabilité d'une application de l'ensemble du dispositif proposé à des personnes qui, appelées à prêter leurs services dans le cadre d'un tel contrat, ne se trouvent par définition dans aucun lien de subordination hiérarchique vis-à-vis de l'autorité administrative. Ainsi n'aperçoit-on pas, par exemple, comment il pourrait être fait application à semblables personnes d'un dispositif tel l'article 16, § 5, 2^o, qui évoque la possibilité d'une « procédure disciplinaire » diligentée à l'encontre des individus ayant abusivement eu recours à l'article 16, § 1^{er}.

Les amendements 217/2 devraient être complétés pour élaborer un régime spécifique au cas de figure ainsi envisagé.

44. Aux fins de correspondre aux notions mêmes utilisées par la loi précitée du 4 août 1996 « relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail », la version française du texte

(1) Voir l'observation générale n° 1.

De tekst moet worden verduidelijkt om beter de bedoeling van de wetgever weer te geven.

39. Dezelfde bepaling stelt dat

« de ombudsmannen [...] de hiërarchische meerdere van de betrokken ambtenaar onmiddellijk op de hoogte [brengen] van deze bescherming ».

Ze houdt echter geen rekening met het geval waarin die hiërarchische meerdere zelf berokken zou kunnen zijn bij die meldingen.

De tekst dient op dat punt te worden geamendeerd.

40. Dezelfde opmerkingen gelden voor artikel 14/1, vijfde zin, voorgesteld door artikel 7 van voorstel 1491/1.

B. Bijzondere opmerkingen betreffende voorstel 1491/1

Artikel 4

41. Het voorgestelde artikel 8, § 2, is zo gesteld als zou elk van de twee vermelde gevallen het andere uitsluiten (« ofwel [...] ofwel [...] »), terwijl ze zich tegelijk kunnen voordoen.

Het is verkieslijk om telkens het woord « ofwel » weg te laten aan het begin van de teksten die beginnen met een streepje en om aan het einde van de tekst die begint met het eerste streepje, na de kommapunt, het nevenschikkend voegwoord « of » toe te voegen, dat, op die manier, een betekenis zou hebben die cumulatief kan zijn.

42. De woorden « openlijke of verdoken sanctie » zijn niet duidelijk.

Ze zouden vervangen moeten worden door de woorden « tuchtsanctie of verdoken sanctie » (1).

C. Bijzondere opmerkingen betreffende amendementen 217/2

Artikel 2

43. In het eerste lid, 1^o, is het begrip « dienstverleningsovereenkomst », waarnaar de bepaling verwijst zonder er evenwel een definitie van te geven, niet duidelijk genoeg.

In de veronderstelling dat het hier gaat om het begrip « aanneemingsovereenkomst », stelt de Raad van State zich vragen bij de haalbaarheid van een toepassing van voorgestelde dispositief in zijn geheel op personen die hun diensten verlenen in het kader van een zodanige overeenkomst, en er per definitie geen band van hiërarchische ondergeschiktheid bestaat tussen hen en de administratieve overheid. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk hoe op zulke personen een bepaling als artikel 16, § 5, 2^o, toegepast zou kunnen worden, waarin de mogelijkheid aan de orde is van een « tuchtprocedure » ingeleid tegen individuen die zich ten onrechte beroepen hebben op artikel 16, § 1.

De amendementen 217/2 zouden aangevuld moeten worden om een specifieke regeling uit te werken voor het aldus beschouwde geval.

44. Teneinde overeen te stemmen met de begrippen zelf die worden gehanteerd in de voornoemde wet van 4 augustus 1996 « betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van

(1) Zie algemene opmerking 1.

proposé doit mentionner le « harcèlement » en lieu et place de « l'intimidation », tandis que la version néerlandaise du texte proposé doit mentionner les « pesterijen », en lieu et place de l'« intimidatie ».

Articles 3 et 20

45. Il résulte de la justification des amendements 217/2 que le texte ainsi proposé

« inscrit le système de dénonciation et de protection dans le cadre plus large d'une politique fédérale d'intégrité [et que] [c]elle-ci doit être définie conformément aux obligations et recommandations en vigueur sur le plan international » (1).

Les développements des propositions 217/1 et 1491/1 contiennent également des considérations en ce sens.

46. Le dispositif de ces amendements contient des confirmations de cette optique.

L'article 3, § 1^{er}, proposé des amendements 217/2 confirme que

« [l]e système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité s'inscrit dans la politique fédérale d'intégrité [...] ».

L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, confère au Roi une habilitation, qui pourrait porter sur la définition de certains éléments de cette politique globale d'intégrité. Ce texte habilite en effet le Roi à

« détermine[r], par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition des ministres compétents pour le contrôle de l'intégrité et pour la fonction publique dans les autorités administratives fédérales, 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 »

tout en précisant que,

« [d]ans le cadre de la composante interne, chaque autorité administrative fédérale dispose d'une ou de plusieurs personnes de confiance d'intégrité par rôle linguistique, qui fait (font) office de point de contact ».

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 3 proposé

« crée, auprès des médiateurs fédéraux, le « Point de contact central pour les atteintes présumées à l'intégrité », qui représente la composante externe du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité, ci-après dénommé le « Point de contact central » »,

sans autre précision sur la nature juridique, la composition et le fonctionnement de ce « Point de contact central », sauf à énoncer à l'alinéa 3 de ce paragraphe 3 que cette « composante externe » est placée sous « la direction et [...] la gestion » des médiateurs fédéraux.

47. L'article 20 proposé est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil des ministres soumet à la Chambre des représentants, sur la proposition du ministre ou du secrétaire d'État compétent pour le contrôle de l'intégrité dans les autorités

hun werk », dient in de voorgestelde Franse tekst « *harcèlement* » gebezigd te worden in plaats van « *intimidation* », terwijl in de Nederlandse versie van de voorgestelde tekst het woord « *pesterijen* » dient gebezigd te worden in plaats van « *intimidatie* ».

Artikelen 3 en 20

45. Uit de verantwoording van de amendementen 217/2 volgt dat deze tekst

« het meldings- en beschermingssysteem plaatst in het bredere kader van een federaal integriteitsbeleid [en dat] dit federaal beleid moet uitgestippeld worden overeenkomstig de bestaande internationale verplichtingen en aanbevelingen » (1).

De toelichting bij de voorstellen 217/1 en 1491/1 bevatten eveneens beschouwingen in die zin.

46. Het dispositief van die amendementen bevat ook bevestigingen van die optiek.

Het voorgestelde artikel 3, § 1, van de amendementen 217/2 bevestigt dat

« het systeem voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending een onderdeel [is] van het federale integriteitsbeleid [...] ».

Het voorgestelde artikel 3, § 2, eerste lid, verleent de Koning een machtiging die betrekking zou kunnen hebben op de definitie van bepaalde onderdelen van het globale integriteitsbeleid. De tekst machtigt de Koning immers om

« [...], in een in de Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de ministers die bevoegd zijn voor de bewaking van de integriteit en ambtenarenzaken in de federale administratieve overheden 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 voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending die niet in deze wet zijn geregeld [te bepalen] ».

Bovendien wordt gepreciseerd dat

« [d]e interne component [...] als meldpunt een of meer vertrouwenspersonen integriteit per federale administratieve overheid en taalrol [heeft] ».

Paragraaf 3, eerste lid, van het voorgestelde artikel 3

« [richt] [b]ij de federale ombudsmannen [...] het « Centraal Meldpunt voor Vermoedelijke Integriteitsschendingen » op [...], de externe component voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending, hierna te noemen het « Centraal Meldpunt » »,

zonder verdere verduidelijkingen aangaande het rechtskarakter, de samenstelling en de werking van dat « Centraal meldpunt », uitgezonderd de vermelding in het derde lid van die paragraaf 3 dat die « externe component » valt onder « de leiding [...] [en het beheer] » van de federale ombudsmannen.

47. Het voorgestelde artikel 20 is gesteld als volgt :

« § 1. Uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van deze wet, wordt door de Ministerraad, op voordracht van de minister of staatssecretaris die bevoegd is voor het bewaken van de integriteit in de federale administratieve overheden, een ontwerp van federaal

(1) Justification des amendements 217/2, dernier alinéa.

(1) Verantwoording van de amendementen 217/2, laatste alinea.

administratives fédérales, un projet de politique fédérale d'intégrité, traitant aussi de son application au sein des autorités administratives fédérales, qui répond au moins aux obligations découlant de la législation en vigueur, comme le deuxième chapitre de la loi du 8 mai 2007 portant assentiment à la Convention des Nations unies contre la corruption, faite à New York le 31 octobre 2003, et les recommandations relatives à ce domaine politique formulées par des organisations (internationales) telles que l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques, ainsi que les Nations unies.

§ 2. La Cour des comptes contrôle l'exécution de la politique fédérale d'intégrité et en fait rapport chaque année à la Chambre des représentants.

§ 3. Le ministre ou le secrétaire d'État compétent pour le contrôle de l'intégrité dans les autorités administratives fédérales exécute les missions, à l'exception de la supervision, visées à l'article 6, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 8 mai 2007 portant assentiment à la Convention des Nations unies contre la corruption, faite à New York le 31 octobre 2003, dans les conditions définies à l'article 6, § 2, de cette loi. »

48. Ces dispositions appellent les observations suivantes.

49. 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.

Il convient en conséquence d'omettre la partie de l'article 3, § 1^{er}, proposé qui inscrit le système envisagé « dans la politique fédérale d'intégrité ».

Il en va de même de l'article 20, §§ 1^{er} et 2, proposé.

C'est en effet dans le cadre de la définition par le gouvernement fédéral des priorités de sa politique et de l'exercice par la Chambre des représentants de ses missions de contrôle politique en la matière que peut s'organiser la détermination du « projet de politique fédérale d'intégrité », et non dans une disposition législative dépourvue de portée juridique, comme celle qui est rédigée à l'article 20, § 1^{er}, proposé (1). Ceci n'empêche évidemment pas que, dès l'examen des amendements 217/2, le législateur définisse dans les documents y afférents (2) ses souhaits en la matière, tels qu'ils auront à être mis en œuvre par le gouvernement ou par des initiatives parlementaires complémentaires.

Ce ne sera que lorsque cette « politique fédérale d'intégrité » sera définie de manière opératoire au moyen des instruments juridiques adéquats que les instruments du contrôle de son exécution pourront être définis. Ceci justifie l'omission du paragraphe 2.

Sur ce dernier point, il est renvoyé pour le surplus à l'observation n° 73 formulée sous l'article 20.

50. Par ailleurs, à l'article 3, § 3, la nature juridique, la composition et le fonctionnement, notamment, du « Point de contact central pour les atteintes présumées à l'intégrité » créé auprès des médiateurs fédéraux et qui représente « la composante externe du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité » n'apparaissent pas clairement.

La disposition doit être complétée sur ces points.

(1) À toutes fins utiles, il est signalé que le renvoi opéré par l'article 20, § 1^{er}, proposé à la Convention des Nations unies « contre la corruption », faite à New York le 31 octobre 2003, doit se faire à la Convention elle-même et non à la loi du 8 mai 2007 qui emporte son assentiment. La même observation vaut pour l'article 20, § 3, proposé.

(2) Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale n° 1.

integriteitsbeleid, met inbegrip van de toepassing ervan in de federale administratieve overheden, voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, dat minimaal beantwoordt aan de verplichtingen die voortvloeien uit de geldende wetgeving, zoals het tweede hoofdstuk van de wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003 en de aanbevelingen die betrekking hebben op dit beleidsdomein van (internationale) organisaties zoals de Europese Unie, de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Verenigde Naties.

§ 2. Het Rekenhof controleert de uitvoering van het federaal integriteitsbeleid en rapporteert hierover jaarlijks aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 3. De minister of de staatssecretaris, bevoegd voor het bewaken van de integriteit in de federale administratieve overheden, voeren de opdrachten uit, met uitzondering van het toezicht, zoals bedoeld in artikels 6, §§ 1 en 3 van de wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003 onder de voorwaarden zoals bedoeld in artikels 6, § 2 van deze wet. »

48. Die bepalingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

49. Het is niet relevant om in het dispositief van een wet intentieverklaringen of verantwoordingselementen op te nemen in verband met haar doel of haar inhoud.

Het deel van het voorgestelde artikel 3, § 1, dat het beoogde systeem beschouwt als « een onderdeel van het federale integriteitsbeleid » dient bijgevolg te worden weggelaten.

Hetzelfde geldt voor het voorgestelde artikel 20, §§ 1 en 2.

Het is immers in het kader van de omschrijving door de federale regering van haar beleidsprioriteiten en van het vervullen door de Kamer van volksvertegenwoordigers van haar opdrachten in verband met de politieke controle ter zake, dat het « ontwerp van federaal integriteitsbeleid » kan worden bepaald, en niet in een wetsbepaling zonder juridische draagwijdte, zoals die in het voorgestelde artikel 20, § 1 (1). Zulks neemt uiteraard niet weg dat, de wetgever reeds vanaf het onderzoek van de amendementen 217/2, in de desbetreffende documenten (2) zijn wensen ter zake kan omschrijven, zoals ze uitgevoerd zullen dienen te worden door de regering of door bijkomende parlementaire initiatieven.

Pas als dat « federaal integriteitsbeleid » op operationele wijze omschreven zal zijn door middel van de adequate juridische instrumenten, zullen de instrumenten voor de controle van de uitvoering ervan omschreven kunnen worden. Dat rechtvaardigt het weglaten van paragraaf 2.

Wat dat laatste punt betreft, wordt verder verwezen naar opmerking 73 onder artikel 20.

50. Bovendien is het in artikel 3, § 3, niet duidelijk wat het rechtskarakter, de samenstelling en de werking is van het « Centraal Meldpunt voor Vermoedelijke Integriteitsschendingen », opgericht bij de federale ombudsmannen als « externe component voor de melding van een vermoedelijke integriteitsschending ».

De bepaling dient op die punten te worden aangevuld.

(1) Tot al wat dienen kan, wordt opgemerkt dat de verwijzing in het voorgestelde artikel 20, § 1, naar het Verdrag van de Verenigde Naties « tegen corruptie », opgemaakt te New York op 31 oktober 2003, een verwijzing naar het Verdrag zelf moet zijn en niet naar de wet van 8 mei 2007 houdende de instemming ermee. Dezelfde opmerking geldt voor het voorgestelde artikel 20, § 3.

(2) Op dit punt wordt verwezen naar algemene opmerking 1.

51. Enfin, il n'appartient pas au pouvoir législatif, comme l'article 20, § 3, proposé, l'envisager, de définir les modalités internes d'exercice des pouvoirs du gouvernement fédéral.

Pareille prérogative revient en effet au pouvoir exclusif du Roi en vertu de l'article 37 de la Constitution.

L'article 20, § 3, proposé sera donc omis (1).

Article 5

52. La différence de portée assignée aux exigences, apparemment distinctes et cumulatives, qui concernent, d'une part, l'existence d'une « présomption » raisonnable d'atteinte à l'intégrité, dont il est question au deuxième tiret, et, d'autre part, la conformité à la réalité de la dénonciation de cette atteinte, mentionnée au tiret suivant, n'apparaît pas distinctement.

Sur ce dernier point, on s'interroge également sur la compatibilité entre cette exigence de conformité à la réalité et la possibilité de dénoncer une atteinte présumée à l'intégrité « qui est sur le point d'avoir lieu », comme il est exposé au premier tiret.

Le texte sera clarifié.

Il en ira de même en ce qui concerne la conformité à la réalité dont il est question à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé.

Articles 6 à 9

53. Il paraît ressortir des articles 6 à 9 proposés que la séquence des actes à poser par le fonctionnaire souhaitant procéder à une dénonciation est la suivante :

— en premier lieu : l'avis préalable organisé par les articles 7 et 8 proposés; il résulte en effet des deux alinéas de l'article 7, § 1^{er}, proposé que, « d'abord », le fonctionnaire « qui souhaite agir conformément à l'article 6, § 1^{er} [ou § 2] », c'est-à-dire informer son supérieur fonctionnel ou hiérarchique, la personne de confiance d'intégrité de la composante interne ou le « Point de contact central », doit demander cet avis préalable;

— ensuite : la phase d'information du supérieur fonctionnel ou hiérarchique, de la personne de confiance d'intégrité de la composante interne ou de « dénonciation » (2) au « Point de contact central », dont il est question à l'article 6 proposé;

(1) À toutes fins utiles, s'agissant de l'article 6, § 3, de la Convention des Nations unies « contre la corruption » du 31 octobre 2003, dont il est fait mention à l'article 20, § 3, proposé, l'attention est attirée sur la déclaration dont la Belgique a assorti sa ratification, dont le libellé est le suivant :

« Déclaration concernant la désignation des autorités compétentes.

Article 6, § 3 : prévention

Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion.

Bureau d'éthique et de déontologie administratives.

Politique d'intégrité.

Rue Royale 138/2

1000 Bruxelles

M. Peter De Roeck, Conseiller général

Tel. : 02 212 39 04

Fax : 02 212 39 33

e-mail : peter.deroeck@budget.fed.be » (*Moniteur belge*, 18 novembre 2008).

Si la désignation à laquelle il a d'ores et déjà été procédé doit être modifiée, il conviendra que cette déclaration soit adaptée en conséquence.

(2) Le terme « dénonciation » paraît mal choisi, étant donné que la phase de dénonciation proprement dite ne commence, ainsi que le confirme l'intitulé du chapitre V proposé, qu'ultérieurement, par la saisine des médiateurs fédéraux (article 9 proposé). Mieux vaudrait, en cohérence avec ce qu'énonce le paragraphe 1^{er} de l'article 6 proposé, évoquer au paragraphe 2 une simple information du « Point de contact central ».

51. Het komt ten slotte de wetgevende macht niet toe om, zoals het voorgestelde artikel 20, § 3, het beoogt, de interne regels te bepalen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de federale regering.

Een zodanig prerogatief behoort krachtens artikel 37 van de Grondwet immers uitsluitend aan de Koning.

Het voorgestelde artikel 20, § 3, moet bijgevolg vervallen (1).

Artikel 5

52. De verschillende draagwijdte die wordt toegeschreven aan de vereisten, die kennelijk onderscheiden en cumulatief zijn, betreffende enerzijds het bestaan van een op redelijke gronden gebaseerd « vermoeden » van integriteitsschending, waarvan sprake is in het tweede streepje, en anderzijds de waarheidsgetrouwheid van de melding van de schending, vermeld in het daaropvolgende streepje, komt niet duidelijk tot uiting.

Wat dit laatste punt betreft, rijzen eveneens vragen met betrekking tot de verenigbaarheid tussen het vereiste van waarheidsgetrouwheid en de mogelijkheid om een vermoedelijke integriteitsschending te melden « die op het punt staat zich voor te doen », zoals in het eerste streepje te lezen staat.

De tekst moet worden verduidelijkt.

Hetzelfde geldt wat betreft de waarheidsgetrouwheid waarvan sprake is in het voorgestelde artikel 6, § 1, eerste lid.

Artikelen 6 tot 9

53. Uit de voorgestelde artikelen 6 tot 9 volgt, naar het zich laat aanzien, dat de ambtenaar die een melding wenst te doen, daarbij in deze volgorde te werk moet gaan :

— in de eerste plaats het voorafgaand advies geregeld bij de voorgestelde artikelen 7 en 8; uit de twee leden van het voorgestelde artikel 7, § 1, volgt immers dat de ambtenaar die « wenst te handelen overeenkomstig artikel 6, § 1 [of § 2] », dit wil zeggen zijn functionele of hiërarchische meerdere, de vertrouwenspersoon integriteit van de interne component of het « Centraal Meldpunt » op de hoogte brengen, « eerst » om dat voorafgaand advies moet verzoeken;

— vervolgens het op de hoogte brengen van de functionele of hiërarchische meerdere, de vertrouwenspersoon integriteit van de interne component of het « melden » (2) aan het « Centraal Meldpunt », zoals bepaald in het voorgestelde artikel 6;

(1) Voor zover dienstig wordt met betrekking tot artikel 6, lid 3, van het Verdrag van de Verenigde Naties « tegen corruptie », waarvan sprake is in het voorgestelde artikel 20, § 3, gewezen op de verklaring die België heeft afgelegd naar aanleiding van de bekrachtiging ervan, luidende :

« Aanduiding van de bevoegde autoriteiten

Verklaring

Artikel 6 § 3 : preventie

Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole

Bureau voor ambtelijke ethiek en deontologie

Integriteitsbeleid

Koningsstraat 138/2

1000 Brussel

De heer. Peter De Roeck, Adviseur-generaal

Tel. : 02 212 39 04

Fax : 02 212 39 33

E-mail : peter.deroeck@budget.fed.be » (*Belgisch Staatsblad*, 18 november 2008).

Indien de thans geldende aanwijzing gewijzigd zou worden, dient de verklaring dienovereenkomstig te worden aangepast.

(2) De termen « melden » en « melding » zijn ongelukkig gekozen, daar de eigenlijke fase van melding pas later aanvangt, zoals wordt bevestigd in het opschrift van het voorgestelde hoofdstuk V, door het inschakelen van de federale ombudsmannen (voorgestelde artikel 9). Aansluitend op het bepaalde in het voorgestelde artikel 6, § 1, zou het beter zijn in paragraaf 2 enkel te voorzien in het op de hoogte brengen van het « Centraal Meldpunt ».

— enfin : conformément à l'article 9, § 1^{er}, proposé, lorsque l'avis sollicité sur la base des articles 7 et 8 est favorable, la confirmation de la dénonciation auprès des médiateurs fédéraux, et ce « au plus tard deux semaines après la date de réception » de l'avis.

Les dispositions à l'examen devraient figurer dans un ordre numérique correspondant à cette chronologie.

Il ressort en outre de celle-ci et de l'article 9, § 1^{er}, proposé qu'un délai de deux semaines séparerait la réception de l'avis préalable de la date limite au-delà de laquelle le fonctionnaire dénonciateur ne pourra plus s'adresser aux médiateurs fédéraux et que c'est dans ce bref délai que la phase d'information prévue par l'article 6 devra se dérouler.

Il appartient au législateur d'examiner s'il considère ce délai comme suffisant pour permettre à l'administration concernée, notamment au supérieur fonctionnel ou hiérarchique, de prendre les mesures adéquates rendant par exemple sans objet la dénonciation envisagée auprès des médiateurs fédéraux.

La question se pose également de savoir s'il y a un sens à cumuler l'avis préalable demandé, en vertu des articles 7 et 8 proposés, à la « personne de confiance d'intégrité de l'autorité administrative fédérale au sein de laquelle il est en activité de service » ou au « Point de contact central » (article 7, § 1^{er}, proposé) et l'information subséquente à ces mêmes organes sur la base de l'article 6, §§ 1^{er}, alinéa 2, ou 2, proposés. Si la phase d'information est maintenue, elle paraît n'avoir d'utilité que dans l'hypothèse organisée par l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé de l'information du supérieur fonctionnel ou hiérarchique.

Les articles 6 à 9 seront réexaminés à la lumière de ces observations.

Article 7

54. Au paragraphe 2, alinéa 2, f), la fin du dispositif gagnerait à être rédigée comme suit :

« [...] a eu lieu, a lieu ou est susceptible d'avoir lieu dans l'avenir. »

55. Au paragraphe 4, alinéa 4, l'expression « L'explication des éléments de la demande d'avis préalable » est peu heureuse et gagnerait à être améliorée sur le plan linguistique.

56. Au paragraphe 6, alinéa 1^{er}, le renvoi opéré à un avis complémentaire « visé à l'article 7, § 2, » ne paraît pas pertinent, cette dernière disposition ne prévoyant pas pareil complément.

57. Au paragraphe 6, alinéa 2, il est prématuré de permettre au point de contact de considérer que « l'atteinte présumée à l'intégrité est [...] fondée ». Les idées de présomption et de fondement, dans la même phrase, sont d'ailleurs incompatibles (1).

Le texte sera revu.

La même observation vaut pour l'article 8, § 2, alinéa 2, proposé.

(1) Voir sur la notion de présomption l'observation n° 60, ci-après.

— tot slot het bevestigen, overeenkomstig het voorgestelde artikel 9, § 1, indien het op basis van de artikelen 7 en 8 gevraagde advies gunstig is, van de melding aan de federale ombudsmannen « uiterlijk twee weken na de ontvangstdatum » van het advies.

De voorliggende bepalingen moeten worden geplaatst in een volgorde overeenstemmend met deze chronologie.

Voorts volgt uit die chronologie en uit het voorgestelde artikel 9, § 1, dat tussen de ontvangst van het voorafgaand advies en de uiterste datum waarna de ambtenaar die de schending meldt zich niet meer kan wenden tot de federale ombudsmannen, een termijn van twee weken ligt en dat de fase van het op de hoogte brengen bepaald bij artikel 6 binnen deze korte tijdspanne moet plaatsvinden.

Het staat aan de wetgever om te oordelen of hij deze termijn toereikend acht om het betrokken overheidsbestuur, te weten de functionele of hiërarchische meerdere, in de gelegenheid te stellen de geschikte maatregelen te nemen die bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de voorgenomen melding aan de federale ombudsmannen geen doel meer dient.

Tevens rijst de vraag of het zinvol is zowel te voorzien in het voorafgaand advies dat krachtens de voorgestelde artikelen 7 en 8 wordt gevraagd aan de « vertrouwenspersoon integriteit van de federale administratieve overheid waar hij in dienstactiviteit is » of aan het « Centraal Meldpunt » (voorgestelde artikel 7, § 1), als in het vervolgens op de hoogte brengen van diezelfde organen op basis van het voorgestelde artikel 6, §§ 1, tweede lid, of 2. Indien de fase van het op de hoogte brengen gehandhaafd wordt, blijkt ze alleen nuttig te zijn in het geval omschreven in het voorgestelde artikel 6, § 1, eerste lid, van het op de hoogte brengen van de functionele of hiërarchische meerdere.

De artikelen 6 tot 9 moeten worden herzien in het licht van deze opmerkingen.

Artikel 7

54. Het zou beter zijn aan het eind van paragraaf 2, tweede lid, f), te schrijven :

« [...] heeft plaatsgevonden, plaatsvindt of in de toekomst zou kunnen plaatsvinden. »

55. De woorden « De toelichting van de elementen uit de vraag om voorafgaand advies » in paragraaf 4, vierde lid, zijn ongelukkig gekozen en zouden in taalkundig opzicht moeten worden verbeterd.

56. De verwijzing, in paragraaf 6, eerste lid, naar een aanvullend advies « zoals bedoeld in artikel 7, § 2 » is niet ter zake doende, daar deze laatste bepaling niet voorziet in zulk een aanvulling.

57. Het is voorbarig om in paragraaf 6, tweede lid, het meldpunt te laten oordelen of « de vermoedelijke integriteits-schending [...] gegrond » is. Bovendien zijn de begrippen vermoeden en gegrondheid in diezelfde zin onverenigbaar (1).

De tekst moet worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt voor het voorgestelde artikel 8, § 2, tweede lid.

(1) Zie opmerking 60 hierna met betrekking tot het begrip vermoeden.

58. Compte tenu de ce qui précède et de ce qu'en toute hypothèse l'article 9, § 1^{er}, ne permet la saisine des médiateurs fédéraux qu'à la condition de la réception par le membre du personnel dénonciateur d'un avis favorable, il est inutile et par ailleurs ambigu d'écrire au paragraphe 6, alinéa 4, que l'avis est « contraignant ».

Cet alinéa sera omis.

Il doit en aller d'autant plus ainsi que cet avis peut, en vertu de l'article 7, § 6, alinéa 3, proposé, contenir ce qui doit demeurer des « recommandations ».

59. Compte tenu de la règle fondamentale de la présomption d'innocence, le mot « présumée », même s'il est d'usage courant dans des contextes comparables, est peu heureux et gagnerait à être remplacé par « suspectée ».

Cette observation vaut pour l'ensemble du texte proposé par les amendements 217/2.

Article 9

60. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'application de la présomption de représailles, telle que la met en place l'article 16 proposé, dans l'hypothèse où le dénonciateur aurait décidé de conserver l'anonymat, en ce compris, précisément, vis-à-vis de l'autorité susceptible d'agir en représailles à son encontre.

Suffira-t-il à l'auteur de l'acte défavorable mentionné à l'article 15, § 2, d'arguer qu'il ignorait l'identité de l'auteur de la dénonciation pour exclure par hypothèse que l'acte concerné a été pris à titre de représailles vis-à-vis de son destinataire ?

Articles 10, 12 et 14

61. L'article 10 est consacré notamment aux actes préparatoires à l'enquête.

Ni cette disposition ni aucune autre ne prévoient de manière claire et expresse la phase de désignation de ceux que la suite de la proposition appelle les membres du personnel qui sont « associés à l'enquête » (« *betrokken bij het onderzoek* »).

Ce n'est qu'incidemment, par exemple aux articles 12 et 15, § 3, que l'on apprend que ces personnes sont désignées par les médiateurs fédéraux. Cette dernière disposition fait état également, de manière tout aussi incidente, d'une décision d'« association à l'enquête » pouvant émaner des experts qui assistent les médiateurs fédéraux.

62. Il serait indiqué de prévoir expressément, par exemple à l'article 10, cette phase éventuelle de désignation par les médiateurs fédéraux et, si telle est l'intention, des experts qui les assistent, de ces personnes « associées à l'enquête ».

63. Leur rôle devrait être précisé.

Le texte des amendements 217/2 est peu clair à cet égard.

58. Gelet op het vorenstaande en op de omstandigheid dat een personeelslid dat van een feit melding heeft gemaakt, zich volgens artikel 9, § 1, in ieder geval alleen tot de federale ombudsmannen kan wenden indien het een gunstig advies heeft ontvangen, is het onnodig en bovendien dubbelzinnig om in paragraaf 6, vierde lid, te schrijven dat het advies « bindend » is.

Dit lid dient te vervallen.

Dit is des te meer zo daar het advies krachtens het voorgestelde artikel 7, § 6, derde lid, « aanbevelingen » kan bevatten, die dus louter tot « aanbeveling » strekken.

59. Gelet op de grondregel van het vermoeden van onschuld is het woord « vermoedelijk » ongelukkig gekozen, ook al komt het geregeld voor in vergelijkbare contexten; het zou beter worden vervangen door het woord « veronderstelde ».

Deze opmerking geldt voor de gehele tekst voorgesteld bij de amendementen 217/2.

Artikel 9

60. De Raad van State vraagt zich af wat de draagwijdte is van de toepassing van het vermoeden van represailles zoals geregeld bij het voorgestelde artikel 16, ingeval de melder besloten zou hebben anoniem te blijven, inzonderheid ook ten opzichte van de overheid die tegen hem represaillemaatregelen kan treffen.

Is het voldoende dat degene die de nadelige handeling stelt waarvan sprake is in artikel 15, § 2, aanvoert dat hij de identiteit van de melder niet kende om per definitie uit te sluiten dat de betreffende handeling bij wijze van represailles zou zijn gesteld ten aanzien van deze laatste ?

Artikelen 10, 12 en 14

61. Artikel 10 betreft onder meer de handelingen ter voorbereiding van het onderzoek.

Deze, noch enige andere bepaling regelt duidelijk en uitdrukkelijk de fase van aanwijzing van diegenen die verder in de Franse lezing van het voorstel de personeelsleden « *associés à l'enquête* » (« *betrokken bij het onderzoek* ») worden genoemd.

Incidenteel slechts, bijvoorbeeld in de artikelen 12 en 15, § 3, vernemen we dat die personen door de federale ombudsmannen worden aangewezen. In de laatstgenoemde bepaling is eveneens, en al even incidenteel, sprake van een beslissing tot het « *betrekken bij het onderzoek* », uitgaande van de deskundigen die de federale ombudsmannen bijstaan.

62. Het zou beter zijn deze eventuele fase van aanwijzing van de personen die betrokken zijn bij het onderzoek door de federale ombudsmannen en, indien zulks de bedoeling is, door deskundigen die hen bijstaan, uitdrukkelijk voor te schrijven, bijvoorbeeld in artikel 10.

63. Hun taken dienen te worden gepreciseerd.

De tekst van de amendementen 217/2 is onduidelijk op dat punt.

Certaines des garanties offertes à ces personnes, s'apparentant à des prérogatives souvent liées à l'exercice des droits de la défense pour des personnes faisant l'objet d'une accusation, comme par exemple leurs droits de «se faire assister d'un conseil» (1) ou de «faire leurs déclarations en toute liberté» (2), la possibilité qui leur est offerte d'ajouter des remarques au rapport fait par les médiateurs ou les experts qui les assistent de leurs déclarations (3) et leur droit de refuser de signer le rapport de leurs déclarations (4), peuvent donner à penser que ces personnes sont celles faisant l'objet des accusations portées par le dénonciateur. La version néerlandaise du texte (*«betrokken bij het onderzoek»*) permettrait également d'aller en ce sens, et ce d'autant plus que l'adjectif «betrokken» est également utilisé à l'article 15, § 5, troisième tiret, dans le sens d'«impliqué dans l'atteinte dénoncée» dans la version française.

En revanche, d'autres dispositions et l'économie générale du texte proposé par les amendements 217/2, par exemple la définition de leur rôle dans le recueil d'«informations objectives» (5) et la protection dont ils peuvent faire l'objet sur la base des articles 15 et 16 proposés, montrent que ces personnes sont ainsi «associées» afin de fournir des renseignements utiles à l'enquête des médiateurs, éventuellement assistés d'experts. Les garanties dont il est question ci-avant, paraissant à première vue liées à une éventuelle accusation, sont d'ailleurs également pertinentes à l'égard de personnes pouvant fournir pareils renseignements sans pour autant être considérées comme suspectes d'avoir commis les actes reprochés. De manière plus générale, les amendements n'ont pas pour objet de régler les éventuelles procédures disciplinaires ou judiciaires à l'encontre d'éventuels suspects.

Il conviendrait donc de mieux qualifier la notion d'association à l'enquête et en toute hypothèse d'harmoniser les versions française et néerlandaise de cette expression afin d'éviter toute confusion interprétative avec la notion de personne suspectée d'avoir commis ou de pouvoir avoir commis les actes faisant l'objet de la dénonciation.

Articles 11 et 12

64. Les articles 11, § 1^{er}, premier tiret, et 12, alinéa 2, premier tiret, devaient être harmonisés en ce que la première disposition n'évoque pas la «description» «de l'atteinte présumée qui donne lieu à l'enquête» dont il est question dans l'une et dans l'autre.

Article 15

65. Selon l'article 15, § 1^{er}, proposé, tel qu'il est formulé, la protection des auteurs d'une dénonciation et des personnes «associées à l'enquête» est le fait des médiateurs fédéraux. Contenu à l'article 16, le dispositif central de cette protection, à savoir la vérification de la présomption de représailles pesant sur les actes préjudiciables adoptés à l'encontre des personnes bénéficiaires de la protection, est conçu d'une manière telle que

- (1) Article 12, alinéa 2, troisième tiret, proposé.
- (2) Article 13, § 1^{er}, a), proposé.
- (3) Article 13, §§ 3 et 4, alinéa 1^{er}, proposé.
- (4) Article 13, § 3, alinéa 3, proposé.
- (5) Article 13, § 1^{er}, b), proposé.

Sommige van de aan die personen geboden garanties, die gelijkenis vertonen met prerogatieven die vaak verband houden met de uitoefening van de rechten van verdediging door personen die van een feit worden beschuldigd, zoals bijvoorbeeld het recht om «zich door een raadsman te kunnen laten bijstaan» (1) of om «hun verklaring in vrijheid [te] kunnen afleggen» (2), de mogelijkheid die hun wordt geboden om opmerkingen toe te voegen in het verslag opgemaakt door de ombudsmannen of door de deskundigen die hen bijstaan met hun verklaringen (3) en het recht om te weigeren het verslag met hun verklaringen te ondertekenen (4), kunnen de indruk wekken dat die personen diegenen zijn tegen wie de beschuldigingen geuit door de melder gericht zijn. Uit de Nederlandse lezing van de tekst (*«betrokken bij het onderzoek»*) kan die gevolgtrekking worden gemaakt, te meer daar het adjectief «betrokken» eveneens voorkomt in artikel 15, § 5, derde streepje, in de betekenis die in de Franse lezing overeenkomt met de woorden *«impliqué dans l'atteinte dénoncée»*.

Andere bepalingen daarentegen, alsook de algemene strekking van de tekst voorgesteld door de amendementen 217/2, bijvoorbeeld de omschrijving van hun taak bij het inwinnen van «objectieve informatie» (5) en de bescherming die ze kunnen genieten op basis van de voorgestelde artikelen 15 en 16, wijzen erop dat die personen aldus erbij worden «betrokken» om nuttige informatie te verstrekken voor het onderzoek van de ombudsmannen, eventueel bijgestaan door deskundigen. De voornoemde garanties, die op het eerste gezicht verband houden met een eventuele beschuldiging, zijn trouwens eveneens ter zake doende ten aanzien van personen die zulke inlichtingen kunnen verstrekken zonder dat ze daarbij ervan verdacht worden de tenlastegelegde handelingen te hebben gesteld. Meer in het algemeen hebben de amendementen niet tot doel de eventuele tuchtrechtelijke of gerechtelijke procedures ten aanzien van mogelijke verdachten te regelen.

Bijgevolg dient het begrip van het betrekken bij het onderzoek beter te worden omschreven en dienen hoe dan ook de Nederlandse en de Franse lezing met betrekking tot deze uitdrukking nader op elkaar te worden afgestemd, teneinde iedere interpretatieve verwarring met het begrip van de persoon verdacht van het plegen of het mogelijk plegen van de handelingen waarvan melding is gemaakt, te voorkomen.

Artikelen 11 en 12

64. De artikelen 11, § 1, eerste streepje, en 12, tweede lid, eerste streepje, dienen onderling in overeenstemming te worden gebracht, in zoverre in de eerstgenoemde bepaling geen melding wordt gemaakt van de «beschrijving» van «de vermoedelijke integriteitsschending die aanleiding geeft tot het onderzoek» waarvan in de ene en de andere bepaling sprake is.

Artikel 15

65. Volgens het voorgestelde artikel 15, § 1, zoals het is geredigeerd, wordt de bescherming van de melders en van de personen «betrokken bij het onderzoek» geboden door de federale ombudsmannen. De in artikel 16 vervatte kernbepalingen van deze bescherming, te weten het onderzoek van het vermoeden dat nadelige maatregelen getroffen ten aanzien van personen die bescherming genieten als represailles kunnen worden aangezien,

- (1) Voorgestelde artikel 12, tweede lid, derde streepje.
- (2) Voorgestelde artikel 13, § 1, a).
- (3) Voorgestelde artikel 13, §§ 3 en 4, eerste lid.
- (4) Voorgestelde artikel 13, § 3, derde lid.
- (5) Voorgestelde artikel 13, § 1, b).

sa mise en œuvre ne peut se dispenser de l'intervention des médiateurs, agissant selon les délais fixés.

En complément à l'observation générale n° 30.3 formulée sur ce système, dont il résulte que la protection est de droit pendant la période pertinente et que son octroi ne peut relever du pouvoir discrétionnaire des médiateurs fédéraux, l'attention doit être attirée sur ce qui suit.

En toute logique, la présomption précitée doit pouvoir trouver également son application dans le cadre des éventuelles procédures juridictionnelles qui, parallèlement aux procédures de protection exposées à l'article 16 proposé, pourraient être introduites par les personnes protégées aux fins de contester la légalité des actes préjudiciables énoncés à l'article 15, § 2, proposé.

Les amendements 217/2 devraient être revus en vue d'articuler, de manière explicite, l'intervention des médiateurs aux fins de mise en œuvre de la présomption et la mise en jeu de cette même présomption dans le cadre des procédures juridictionnelles précitées.

Si l'intention du législateur devait consister à concevoir cette protection dans un cadre contentieux obligatoirement précédée de l'intervention des médiateurs, il y aurait lieu de veiller à ce qu'une telle séquence chronologique soit compatible avec l'observance des dispositions législatives qui déterminent les délais de forclusion endéans lesquels les recours contentieux doivent être introduits.

À cet égard, une difficulté pourrait surgir s'il devait être fait application par analogie, dans le cadre du dispositif proposé, de l'article 13 de la loi précitée du 22 mars 1995, aux termes duquel

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

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

L'introduction et l'examen d'une réclamation ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours juridictionnels ou de recours administratifs organisés ».

66. Au paragraphe 2, il paraît opportun de compléter le texte introduit par le troisième tiret par les mots « lorsque celle-ci est envisageable ».

Toute nomination temporaire à titre d'essai ne peut en effet, par le seul effet d'une période de protection, donner un droit à la nomination définitive.

La terminologie utilisée dans la version française procède en outre d'une confusion entre la situation de candidats à une nomination statutaire, normalement précédée d'un stage, et de candidats à un engagement contractuel, accompagnée souvent d'une période d'essai.

Le paragraphe 2, troisième tiret, sera revu.

67. Au paragraphe 3, il serait plus clair de placer la disposition faisant l'objet de la seconde phrase, qui concerne la prise d'effet de la période de protection, avant la première phrase, qui concerne le terme de cette période.

zijn aldus geredigeerd dat daarbij steeds het optreden is vereist van de ombudsmannen, handelend met inachtneming van vaste termijnen.

Aansluitend op algemene opmerking 30.3, die in verband met deze regeling is gemaakt en waaruit volgt dat de bescherming van rechtswege geldt gedurende de ter zake doende periode en dat de federale ombudsmannen geen discretionaire bevoegdheid genieten met betrekking tot het verlenen van die bescherming, wordt gewezen op wat volgt.

Logisch gezien moet het vermoeden waarvan hierboven sprake is, eveneens een rol spelen in het kader van eventuele jurisdictionele procedures die parallel met de beschermingsprocedures omschreven in het voorgestelde artikel 16 door de beschermde personen kunnen worden ingeleid teneinde de wettigheid te betwisten van de nadelige handelingen omschreven in het voorgestelde artikel 15, § 2.

De amendementen 217/2 dienen te worden herzien, waarbij het optreden van de ombudsmannen met het oog op de gelding van dat vermoeden en de inaanmerkingneming van datzelfde vermoeden in het kader van de voornoemde jurisdictionele procedures uitdrukkelijk op elkaar worden afgestemd.

Indien de bedoeling van de wetgever erin bestaat deze bescherming op te vatten in het kader van geschillenbeslechting, waaraan het optreden van ombudsmannen verplicht moet voorafgaan, moet ervoor gezorgd worden dat een zodanige chronologisch volgorde bestaande is met de inachtneming van de wetgevende bepalingen die de vervalltermijnen voorschrijven waarbinnen de contentieuze beroepen moeten worden ingesteld.

In dat verband kan zich een probleem voordoen indien in het kader van het voorgestelde dispositief naar analogie artikel 13 van de voornoemde wet van 22 maart 1995 van toepassing zou zijn, een artikel dat als volgt luidt:

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

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

De indiening en het onderzoek van een klacht schorsen noch stuiten de termijnen voor het instellen van beroepen bij de rechtbank of van georganiseerde administratieve beroepen. »

66. Het is wenselijk om in paragraaf 2 de tekst ingeleid door het derde streepje aan te vullen met de woorden « indien deze in het vooruitzicht kan worden gesteld ».

Niet iedere tijdelijke aanstelling bij wijze van proef kan immers door de loutere toepassing van een periode van bescherming recht geven op een aanstelling in vast verband.

De terminologie die in de Franse lezing wordt gebruikt, wijst bovendien erop dat de situatie van gegadigden voor benoeming in vast verband, die gewoonlijk wordt voorafgegaan door « un stage », verward wordt met die van gegadigden voor een contractuele indienstneming, die vaak gepaard gaat met een « période d'essai ».

Paragraaf 2, derde streepje, moet worden herzien.

67. Het zou duidelijker zijn om in paragraaf 3 de bepaling vervat in de tweede zin, die voorschrijft wanneer de beschermingsperiode ingaat, te plaatsen vóór de eerste zin, die de duur van die periode voorschrijft.

La rédaction de cette première phrase doit en outre être revue de manière à mettre l'accent sur ce terme plutôt que sur la référence au début d'une période (« à dater »).

68. Le paragraphe 5 est ambigu, en tant qu'il pourrait laisser entendre que, dans l'une quelconque des hypothèses visées par les quatre tirets qu'il comporte, l'ensemble des protections accordées conformément aux paragraphes 1^{er} à 3 de cette disposition seraient levées, ce qui ne saurait être l'intention.

L'on conçoit en effet difficilement que la protection dont bénéficie l'auteur de la dénonciation soit levée au simple motif que, par exemple, « les membres du personnel associés à l'enquête sur l'atteinte présumée à l'intégrité étaient eux-mêmes impliqués dans l'atteinte dénoncée », comme il est énoncé au quatrième tiret.

Article 16

69. Afin d'éviter l'adoption d'une règle disproportionnée, la version française de l'article 16, § 5, 2^o, proposé doit être calquée sur la version néerlandaise, qui exige que la déclaration a été faite « sciemment » (« *bewust* ») erronée.

De même les mots « erronée » et « *oneerlijk* » ne correspondent pas. Les textes seront harmonisés.

Article 18

70. Pour des raisons analogues à celles exposées dans l'observation générale n° 28, il n'est en principe pas admissible que d'importants aspects de la réglementation envisagée trouvent leur source dans un protocole entre plusieurs autorités.

Ce l'est d'autant moins que c'est au Roi et non à Ses ministres que la loi peut confier des pouvoirs d'exécution à caractère réglementaire.

Une habilitation ne peut en outre être formulée de manière exemplative, comme le font les mots « tels que » à la fin de la disposition introductive.

En l'espèce, les matières mentionnées concernent pour l'essentiel le déroulement des procédures auprès du « Point de contact central », qui, aux termes de l'article 3, § 3, alinéa 3, proposé, est placé sous la direction et la gestion des médiateurs fédéraux, ainsi qu'auprès de ces derniers.

Vu le statut des médiateurs fédéraux, attachés à la Chambre des représentants (1), et les incidences potentielles de certaines des mesures faisant l'objet de la délégation envisagée sur les libertés publiques, c'est à la loi elle-même qu'il revient de régler ces questions.

Les amendements 217/2 devraient être complétés en ce sens.

Article 19

71. La disposition à l'examen trouverait mieux sa place sous la forme d'une disposition modificative de l'article 15 de la loi précitée du 22 mars 1995, laquelle devrait, si le texte est maintenu, y être mentionnée avec sa date.

Bovendien moet de redactie van deze eerste zin worden herzien, waarbij de klemtoon op het einde van de termijn wordt gelegd, veeleer dan op de verwijzing naar de aanvang van een periode (« minstens twee jaar na ... »).

68. De redactie van paragraaf 5 is dubbelzinnig, in zoverre deze aldus kan worden geïnterpreteerd dat in onverschillig welk van de gevallen genoemd in de vier streepjes die deze paragraaf bevat, het geheel van de beschermingsmaatregelen getroffen overeenkomstig de paragrafen 1 tot 3 van deze bepaling zou worden opgeheven, wat niet de bedoeling kan zijn.

Men kan zich immers moeilijk voorstellen dat de bescherming die de melder geniet, zou worden opgeheven om de enkele reden dat bijvoorbeeld « de personeelsleden die betrokken waren bij het onderzoek naar de vermoedelijke integriteitsschending zelf betrokken waren bij de gemelde vermoedelijke integriteitsschending », zoals in het vierde streepje te lezen staat.

Artikel 16

69. Om te voorkomen dat een buitensporige bepaling wordt vastgesteld, moet de Franse versie van het voorgestelde artikel 16, § 5, 2^o, afgestemd worden op de Nederlandse versie, die vereist dat « *bewust* » (« *sciemment* ») een verkeerde verklaring is afgelegd.

Ook de woorden « *erronée* » en « *oneerlijk* » stemmen niet overeen. De teksten moeten op elkaar worden afgestemd.

Artikel 18

70. Om soortgelijke redenen als die welke uiteengezet zijn in algemene opmerking nr. 28, is het in beginsel niet aanvaardbaar dat belangrijke aspecten van de voorgenomen regeling vastgelegd worden in een protocol afgesloten tussen verscheidene overheden.

Dat klemt des te meer daar de wetgever de Koning en niet Zijn ministers uitvoeringsbevoegdheden van verordenende aard kan opdragen.

Een machtiging kan bovendien niet voorbeeldsgewijs worden geformuleerd, zoals geschiedt met de woorden « zoals » aan het einde van de inleidende bepaling.

In casu hebben de genoemde aangelegenheden voornamelijk betrekking op het verloop van de procedures bij het « Centraal Meldpunt », dat, luidens het voorgestelde artikel 3, § 3, derde lid, onder de leiding en het beheer staat van de federale ombudsmannen, alsmede bij de laatstgenoemden.

Gelet op het statuut van de federale ombudsmannen, die verbonden zijn aan de Kamer van volksvertegenwoordigers (1), en op de gevolgen die sommige maatregelen die onder de voorgenomen delegatie vallen kunnen hebben voor de openbare vrijheid, moet de wetgever die kwesties zelf regelen.

De amendementen 217/2 moeten in die zin worden aangevuld.

Artikel 19

71. Het zou beter zijn de voorliggende bepaling op te nemen als een bepaling tot wijziging van artikel 15 van de voornoemde wet van 22 maart 1995, welke wet, indien de tekst van de bepaling behouden blijft, in die bepaling vermeld moet worden met de datum ervan.

(1) Articles 3, 4, 6 et 15 de la loi précitée du 22 mars 1995.

(1) Artikelen 3, 4, 6 en 15 van de voornoemde wet van 22 maart 1995.

Article 20

72. L'article 20 appelle l'observation suivante subsidiairement à ce qui est exposé plus haut, sous le n° 49.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé encore assez récemment,

«La question se pose de savoir si ces nouvelles missions peuvent s'inscrire dans le cadre des compétences de [la Cour des comptes], telles qu'elles sont définies dans la Constitution. L'article 180, alinéa 2, de la Constitution s'énonce comme suit :

'[La Cour des comptes] est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes ».

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé à plusieurs reprises, cette énumération des attributions doit être regardée comme limitative, et il n'est pas au pouvoir du législateur d'attribuer des compétences plus étendues à la Cour des comptes sans l'habilitation du constituant (1). L'article 180 de la Constitution a toutefois été soumis à révision « en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des Comptes » (2). Conformément à la déclaration de révision du 25 avril 2007, la Chambre des représentants a approuvé une révision de l'article 180 de la Constitution. À l'article 180, il est inséré entre les alinéas 2 et 3 un alinéa rédigé comme suit : « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour » (3). Cette modification constitutionnelle est toujours à l'examen au Sénat (4). Tant que la Constitution n'aura pas été revue dans ce sens, il n'appartient pas au législateur d'attribuer des compétences additionnelles à la Cour des comptes » (5).

À l'heure actuelle, le projet de révision de l'article 180 de la Constitution est toujours examiné par le Sénat (6).

Article 21

73. Compte tenu de l'article 108 de la Constitution, l'article 21 est inutile et sera omis.

(1) *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir Conseil d'État, section de législation, avis 17.266/2 du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes, *Doc. parl.*, Chambre, 1985-86, n° 369/2, p. 5; avis 18.009/2 du 12 mai 1987 sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire, *Doc. parl.*, Chambre, 1986-87, n° 815/2, p. 1; avis 26.054/9 du 3 mars 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-96, n° 618/3, p. 9.

(2) *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : *Moniteur belge*, 10 avril 2003 et 2 mai 2007.

(3) *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 0531/5.

(4) *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 868/1.

(5) Avis 47.424/1 donné le 3 décembre 2009 sur une proposition de loi « organisant l'évaluation des résultats de la lutte contre la fraude fiscale », *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 1980/2.

(6) *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 868/4.

Artikel 20

72. Artikel 20 geeft, in ondergeschikte orde ten opzichte van wat hierboven, in punt 49, is uiteengezet, aanleiding tot de volgende opmerking.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft nog vrij recentelijk het volgende opgemerkt :

« Vraag is of die nieuwe opdrachten kunnen worden ingepast in de bevoegdheden van het Rekenhof zoals die worden omschreven in de Grondwet. Artikel 180, tweede lid, van de Grondwet luidt :

'[Het Rekenhof] is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof ».

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft opgemerkt, dient die opsomming van de bevoegdheden als beperkend te worden beschouwd, en kan de wetgever niet, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof ruimere bevoegdheden toekennen (1). Artikel 180 van de Grondwet is evenwel voor herziening vatbaar verklaard, « om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen » (2). In overeenstemming met de herzieningsverklaring van 25 april 2007 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een herziening van artikel 180 van de Grondwet goedgekeurd. In artikel 180 wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, luidende : « De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Hof » (3). Deze grondwetswijziging is nog in behandeling in de Senaat (4). Zolang de Grondwet niet in die zin is herzien, komt het de wetgever niet toe aanvullende bevoegdheden toe te kennen aan het Rekenhof. » (5)

Het ontwerp tot herziening van artikel 180 van de Grondwet wordt momenteel nog altijd onderzocht door de Senaat (6).

Artikel 21

73. Gelet op artikel 108 van de Grondwet is artikel 21 overbodig en moet het vervallen.

(1) *Voetmoot 2 van het geciteerde advies* : Zie RvS, afdeling Wetgeving, advies 17.266/2 van 3 februari 1987 over een voorstel van wet tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, *Parl.St.* Kamer, 1985-86, nr. 369/2, p. 5; advies 18.009/2 van 12 mei 1987 over een ontwerp van wet tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden, *Parl.St.* Kamer, 1986-87, nr. 815/2, p. 1; advies 26.054/9 van 3 maart 1997 over een voorstel van wet dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, *Parl.St.* Kamer, 1995-96, nr. 618/3, p. 9.

(2) *Voetmoot 3 van het geciteerde advies* : *Belgisch Staatsblad* 10 april 2003 en 2 mei 2007.

(3) *Voetmoot 4 van het geciteerde advies* : *Parl.St.* Kamer, nr. 52-0531/5.

(4) *Voetmoot 5 van het geciteerde advies* : *Parl.St.* Senaat, 2007-2008, nr. 868/1.

(5) Advies 47.424/1, op 3 december 2009 verstrekt over een voorstel van wet « betreffende de evaluatie van de resultaten van de strijd tegen fiscale fraude », *Parl. St.* Kamer 2008-09, nr. 1980/2.

(6) *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 868/4.

IV. Observations finales de légistique

74. Il ne convient pas de procéder à une renumérotation des énumérations figurant dans des articles modifiés (1).

Pareille manière de faire n'est pas recommandée. Il faut en effet éviter en principe de procéder de la sorte, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites aux dispositions ainsi renumérotées dans d'autres textes non modifiés (2), mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et les instances chargées de les appliquer, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions, que les destinataires de la règle peuvent être amenés à consulter. En outre, si la nouvelle numérotation affecte les dispositions d'un texte législatif sur la base desquels des arrêtés d'exécution ont été pris, l'information des banques de données qui ont créé des hyperliens électroniques entre ceux-ci devient obsolète.

Par ailleurs, ne pas renuméroter renseigne utilement le lecteur sur l'évolution de l'acte: si un numéro manque entre deux dispositions, il sait immédiatement qu'une disposition a été abrogée et, si un texte se présente sous la forme d'un paragraphe ou d'une subdivision complétée (par exemple: «1°bis» ou «1°/1») il sait immédiatement que cet élément a été inséré et qu'il ne figurait donc pas dans l'acte originel.

Une nouvelle numérotation de subdivisions d'un article peut en revanche se justifier lorsque celui-ci est modifié par une refonte de son contenu et l'insertion nouvelle qui en résulte de ces subdivisions (3). Il conviendra alors de vérifier si les renvois faits dans d'autres textes à ces dispositions présentées différemment n'appellent pas les adaptations légistiques adéquates.

Pour le reste, l'insertion de dispositions nouvelles dans la loi précitée du 25 mars 1995 doit se faire conformément aux usages de la légistique (4).

75. Au début du texte introduit par la version néerlandaise de l'article 5 de la proposition 1491/1, il y a lieu d'insérer les mots «Art. 9/1.».

76. Lorsqu'un renvoi est effectué au sein d'un article à une autre subdivision de celui-ci, il n'est pas nécessaire de rappeler l'article en question.

Les amendements 217/2 seront corrigés en ce sens, spécialement aux articles 7, § 4, alinéa 1^{er}, 13, §§ 3 et 4, 14, § 5, et 15, § 5, proposés (5).

77. Plusieurs dispositions des amendements 217/2 contiennent des énumérations formulées sous la forme d'une succession de tirets. Tel est le cas aux articles 2, alinéa 2, b), 5, 9, § 1^{er}, alinéa 2,

(1) Tel est le cas par exemple à l'article 2, A, de la proposition 1491/1, qui fait des 2° et 3° de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 22 mars 1995 respectivement les 3° et 4° de cette disposition.

(2) S'agissant de la renumérotation de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi précitée du 22 mars 1995 en un 3° de la même disposition, il a été veillé à cette correction dans le renvoi opéré à ce 2°, devenu le 3°, à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, nouveau de la même loi, modifié par l'article 2, B, de la proposition 1491/1, mais il n'est pas certain que d'autres renvois analogues ne doivent pas, eux aussi, faire l'objet de la même adaptation.

(3) En ce sens, il est admissible par exemple qu'à la suite de l'insertion d'un paragraphe 2 nouveau au sein de l'article 1^{er} de la loi précitée du 22 mars 1995, l'article 2, 1° et 3°, de la proposition 217/1 fasse de l'alinéa 1^{er} actuel de cet article 1^{er} un nouveau paragraphe 1^{er} de cette disposition et des alinéas 2, 3 et 4 actuels de cette même disposition des paragraphes 3, 5 et 6.

(4) *Principes de technique législative — Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet «Technique législative», recommandations n°s 123 à 123.2.

(5) Voir aussi la note 35 plus haut.

IV. Wetgevingstechnische slotopmerkingen

74. Nummeringen die voorkomen in artikelen die gewijzigd worden, behoren niet vernummerd te worden (1).

Zulk een vernummering is niet aan te bevelen. In principe dient zulks immers te worden voorkomen, niet alleen gelet op het feit dat in andere, niet-gewijzigde teksten (2) verwijzingen kunnen staan naar de aldus hernummerde bepalingen, maar ook wegens het feit dat de adressaten van de geldende teksten en de instanties die deze moeten toepassen vertrouwd zijn met deze geldende teksten, en zelfs wegens het feit dat in de rechtspraak en de rechtsleer, die de adressaten mogelijk moeten raadplegen, misschien gewag is gemaakt van deze bepalingen. Daarbij komt nog dat, indien de nieuwe nummering betrekking heeft op de bepalingen van een wetgevende tekst op de grond waarvan uitvoeringsbesluiten zijn genomen, de informatie van de databanken met elektronische hyperlinks tussen deze artikelen en de uitvoeringsbesluiten achterhaald wordt.

Door de bepalingen niet te hernummeren wordt de lezer voorts nuttige informatie verschaft betreffende de ontstaansgeschiedenis van een regelgevende tekst: indien een nummer tussen twee bepalingen ontbreekt, weet de lezer dadelijk dat een bepaling is opgeheven en indien een paragraaf of een onderverdeling (bijvoorbeeld: «1°») met «...bis» of met «.../1» wordt aangegeven, weet hij meteen dat dit onderdeel is ingevoegd en dus niet in de oorspronkelijke tekst stond.

Een vernummering van onderdelen van een artikel kan daarentegen verantwoord zijn wanneer dit artikel gewijzigd wordt doordat de inhoud ervan wordt herzien en die onderdelen als gevolg daarvan opnieuw worden ingevoegd (3). In dat geval moet worden nagegaan of de verwijzingen in andere teksten naar die bepalingen, die zich anders aandienen, niet de relevante wetgevingstechnische aanpassingen behoeven.

Voor het overige behoren nieuwe bepalingen overeenkomstig de voorschriften van de wetgevingstechniek in de voornoemde wet van 25 maart 1995 te worden ingevoegd. (4)

75. Aan het begin van de tekst die ingevoegd wordt bij de Nederlandse versie van artikel 5 van voorstel 1491/1, moeten de woorden «Art. 9/1.» worden ingevoegd.

76. Wanneer binnen een artikel verwezen wordt naar een andere onderverdeling van dat artikel, moet het betreffende artikel niet opnieuw genoemd worden.

De amendementen 217/2 moeten in die zin gecorrigeerd worden, meer bepaald de voorgestelde artikelen 7, § 4, eerste lid, 13, §§ 3 en 4, 14, § 5, en 15, § 5. (5)

77. Verscheidene bepalingen van de amendementen 217/2 bevatten opsommingen met een reeks streepjes. Dat is het geval met de voorgestelde artikelen 2, tweede lid, b), 5, 9, § 1, tweede

(1) Dat geschiedt bijvoorbeeld wel in artikel 2, A, van voorstel 1491/1, waar de onderdelen 2° en 3° van artikel 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 22 maart 1995 respectievelijk vernummerd worden tot onderdeel 3° en 4° van die bepaling.

(2) Wat betreft de vernummering van artikel 1, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 22 maart 1995 tot onderdeel 3° van dezelfde bepaling, is met die aanpassing rekening gehouden in de verwijzing gemaakt in het nieuwe artikel 1, eerste lid, 4°, van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 2, B, van voorstel 1491/1, naar dat onderdeel 2°, dat onderdeel 3° is geworden; de vraag rijst evenwel of andere soortgelijke verwijzingen niet ook op dezelfde wijze moeten worden aangepast.

(3) In die zin is het bijvoorbeeld aanvaardbaar dat als gevolg van de invoeging van een nieuwe paragraaf 2 in artikel 1 van de voornoemde wet van 22 maart 1995, in artikel 2, 1° en 3°, van voorstel 217/1, van het huidige eerste lid van dat artikel 1, een nieuwe paragraaf 1 van die bepaling wordt gemaakt, en van het huidige tweede, derde en vierde lid van die bepaling, paragraaf 3, 5 en 6.

(4) *Beginselen van de wetgevingstechniek — Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab «Wetgevingstechniek», aanbevelingen 123 tot 123.2.

(5) Cf. *supra*, voetnoot 35.

10, § 2, 11, § 1^{er}, 12, alinéa 2, 14, § 3, alinéa 2, 15, §§ 2 et 5, et 17 proposés.

Pareil procédé est peu heureux. Il convient en effet d'utiliser une numérotation en utilisant les subdivisions 1^o, 2^o, 3^o, etc., elles-mêmes éventuellement subdivisées en *a*), *b*), *c*), etc. À défaut, l'identification des subdivisions de l'énumération est rendue difficile et le risque d'erreurs de références et de modifications est augmenté (1).

D'autres dispositions utilisent une numérotation mais sans faire précéder les *a*), *b*), *c*), etc., des 1^o, 2^o et 3^o, etc. (2), comme il est recommandé.

Le texte sera revu sur ces points.

78. L'article 10 échappe à la division en sections du chapitre VI de la proposition, au sein duquel il s'insère.

Cette anomalie doit être redressée (3).

Le greffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

Le président,

Y. KREINS.

lid, 10, § 2, 11, § 1, 12, tweede lid, 14, § 3, tweede lid, 15, §§ 2 en 5, en 17.

Dat is geen goede werkwijze. Er behoort namelijk gewerkt te worden met de onderverdelingen « 1^o », « 2^o », « 3^o » enz. die op hun beurt eventueel kunnen worden onderverdeeld in « a) », « b) », « c) », enz. Als er geen nummering wordt gebruikt, wordt de identificatie van de onderdelen van de opsomming bemoeilijkt en verhoogt dit het risico op vergissingen bij verwijzingen of wijzigingen (1).

In andere bepalingen wordt een nummering gebruikt met *a*), *b*), *c*), enz. zonder dat eerst een nummering wordt gebruikt met 1^o, 2^o, 3^o, enz. (2), zoals wordt aanbevolen.

De tekst moet op die punten worden herzien.

78. Artikel 10 valt buiten de indeling in afdelingen van hoofdstuk VI van het voorstel, waarvan het deel uitmaakt.

Deze anomalie moet worden verholpen (3).

De griffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

De voorzitter,

Y. KREINS.

(1) *Principes de technique législative — Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59.

(2) Tel est le cas par exemple aux articles 13, § 1^{er}, et 14, §§ 2, 3, alinéa 1^{er}, 4 et 5. Pour des exemples d'usage correct, voir l'article 15, § 1^{er}.

(3) *Principes de technique législative — Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^o 63.

(1) *Beginselen van de wetgevingstechniek — Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab « Wetgevingstechniek », aanbevelingen 58 en 59.

(2) Dat is bijvoorbeeld het geval met artikelen 13, § 1, en 14, §§ 2, 3, eerste lid, 4 en 5. Zie artikel 15, § 1, als voorbeeld van een correct gebruik.

(3) *Beginselen van de wetgevingstechniek — Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab « Wetgevingstechniek », aanbeveling 63.