



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.880/1/V
van 2 september 2022

avis 71.880/1/V
du 2 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de bescherming
van melders van inbreuken op
het Unie- of nationale recht
vastgesteld binnen een
juridische entiteit in de private
sector’

un avant-projet de loi ‘sur la
protection des personnes qui
signalent des violations au
droit de l’Union ou au droit
national constatées au sein
d’une entité juridique du
secteur privé’

Op 11 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 september 2022.

*

Le 11 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2022^{**}, sur un avant-projet de loi ‘sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 août 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2022.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet is een herwerkte versie van het voorontwerp van wet waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 3 juni 2022 advies 71.163/VR/3 heeft gegeven.²

In vergelijking met dat voorontwerp wordt in het thans voorliggende voorontwerp niet langer voor elk van de in artikel 2 van het voorontwerp vermelde gebieden waarop de ontworpen regeling van toepassing is, een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen opgesomd, met inbegrip van een aantal Europese verordeningen, ten aanzien waarvan de melders van inbreuken worden beschermd. Voorts wordt gepreciseerd dat de externe meldingskanalen waarin wordt voorzien, enkel bevoegd zijn voor meldingen van inbreuken op federale regelgeving (afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 4 van het voorontwerp).

Tevens wordt het overmaken van meldingen naar de bevoegde autoriteiten nader geregeld, onder meer door te bepalen wie in dat geval als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd (artikel 14, § 3, derde lid). en wordt bepaald dat meldingen worden bijgehouden gedurende de tijd dat de contractuele relatie tussen de melder en de werkgever loopt (artikel 22, § 1) en dat inbreuken op hoofdstuk 3 en op artikel 20 van de aan te nemen wet worden bestraft overeenkomstig artikel 133/1 van het Sociaal Strafwetboek (artikel 33, § 1). Het Sociaal Strafwetboek wordt aan die laatste wijziging aangepast (artikelen 51 en 52).

Voor het overige kan voor de strekking van het voorontwerp worden verwezen wat dienaangaande in het voormelde advies 71.163/VR/3 is uiteengezet.³⁻⁴

BEVOEGDHEID

3.1. In advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, “aangenomen dat de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake het arbeidsrecht in een regeling voorziet ter bescherming van klokkenluiders die werknemers

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Adv.RvS 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector’.

³ *Ibidem*, opmerking 2.

⁴ Beide adviezen moeten worden opgenomen in de parlementaire stukken wanneer het betrokken wetsontwerp wordt ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

zijn⁵ in de private sector en dit ongeacht of de meldingen van inbreuken betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen of de gewesten behoren.

De voorwaarde is dan wel dat in essentie een arbeidsrechtelijke aangelegenheid wordt geregeld, en niet zozeer de handhaving van de rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld. Die handhaving behoort immers tot de bevoegdheid van de overheid tot wier materiële bevoegdheid ook de rechtsregels behoren waarvan de inbreuk wordt gemeld.”⁶

Hetzelfde gold, volgens de Raad, wat betreft de bescherming van klokkenluiders die zelfstandigen, aandeelhouders of personen zijn die behoren tot het bestuurlijk, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een onderneming.

De Raad stelde evenwel vast “dat een aantal bepalingen van de ontworpen regeling verder lijken te gaan dan de loutere regeling van de bescherming van klokkenluiders, en veeleer betrekking lijken te hebben op de handhaving van materiële rechtsregels, hetgeen, voor zover die rechtsregels tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten behoren, buiten de bevoegdheid van de federale overheid valt”.⁷

Voorts merkte de Raad van State op dat de in artikel 3, § 1, van dat voorontwerp vervatte niet-exhaustieve lijst van bepalingen waarvan de schending wordt geacht te behoren tot het materiële toepassingsgebied van het voorontwerp, bepalingen bevatte die onder de exclusieve bevoegdheid van de deelstaten vallen.⁸

De Raad besloot dan ook dat het voorontwerp moest worden herwerkt, waarbij vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt twee mogelijkheden openstonden:

“Een eerste mogelijkheid is dat de regeling van de handhaving van de materiële rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld, in het voorontwerp wordt behouden, in welk geval het toepassingsgebied ervan moet worden beperkt tot aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. (...)

Een tweede mogelijkheid is dat de ontworpen regeling louter wordt beperkt tot de regeling van de bescherming van klokkenluiders, en dat niet, rechtstreeks of onrechtstreeks, de handhaving wordt geregeld van materiële rechtsregels waarvan de inbreuken worden gemeld. Een dergelijke regeling kan dan worden toegepast ongeacht of de meldingen van inbreuken betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen of de gewesten behoren. Om de volledige omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 te bewerkstelligen, komt het dan aan iedere overheid, met inbegrip van de federale overheid, toe om voor de aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren, die handhaving te regelen.”⁹

3.2. De stellers van het aangepaste en thans voor advies voorgelegde voorontwerp hebben voor de eerste mogelijkheid gekozen. Het voorontwerp bevat immers nog steeds een

⁵ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Zie artikel 7, § 1, 1°, van het voorontwerp.

⁶ Adv.RvS 71.163/VR/3 van 3 juni 2022, opmerking 3.5.2.

⁷ *Ibidem*, opmerking 3.5.3.

⁸ *Ibidem*, opmerking 3.4.

⁹ *Ibidem*, opmerking 6.

regeling van de handhaving van de materiële rechtsregels waarvan de inbreuk wordt gemeld. Zo wordt bepaald dat de door de Koning aan te wijzen bevoegde autoriteiten bevoegd zijn voor het ontvangen van meldingen, het geven van feedback *en het bieden van opvolging inzake meldingen*. Luidens artikel 7, 13°, van het voorontwerp moet onder “opvolging” worden verstaan het “optreden van de ontvanger van een melding of van een bevoegde autoriteit om de juistheid van de in de melding gedane beweringen na te gaan en de gemelde inbreuk zo nodig aan te pakken, onder meer via maatregelen zoals een intern vooronderzoek, een onderzoek, vervolging, een terugvordering van middelen of het beëindigen van de procedure”. Met die opvolging wordt derhalve niet de bescherming van de klokkenluider beoogd, maar de naleving van de rechtsregel waarvan de inbreuk gemeld is.

Om evenwel tegemoet te komen aan de in advies 71.163/VR/3 gemaakte bevoegdheidsbezwaren, bevat het voorontwerp niet langer een bepaling waarin voor elk van de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp vermelde gebieden een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen wordt opgesomd waarvan de schending wordt geacht te behoren tot het materiële toepassingsgebied van het voorontwerp.¹⁰ Voorts valt uit het opschrift van de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 4 op te maken dat de externe meldingskanalen waarin wordt voorzien, enkel bevoegd zijn voor meldingen van inbreuken op federale regelgeving. Dat wordt ook bevestigd in de memorie van toelichting, waarin het volgende wordt gesteld:

“De in deze tekst voorziene regeling met betrekking tot externe melding is daarom enkel van toepassing op meldingen van inbreuken op federale reglementering.”

3.3. Weliswaar bevatten de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp vermelde gebieden een aantal gebieden, zoals de veiligheid van het vervoer,¹¹ de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en het dierenwelzijn, waarvoor (ook) de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

Uit de combinatie van die bepaling met artikel 1, § 2, eerste lid, van het voorontwerp, waaruit voortvloeit dat met de aan te nemen wet wordt beoogd richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 ‘inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden’ om te zetten “in het licht van de verplichtingen van de federale regering”¹², kan evenwel worden opgemaakt dat de vermelding van die gebieden alleen slaat op de aangelegenheden in die gebieden die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

3.4. Onder dat voorbehoud kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling behoort tot, enerzijds, de bevoegdheid van de federale overheid inzake de organisatie van het bedrijfsleven, het handelsrecht en het vennootschapsrecht, en het arbeidsrecht (artikel 6, § 1, VI, derde lid, 3°, en vierde lid, 5° en 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’)

¹⁰ Over die bepalingen had de Raad van State overigens opgemerkt dat een aantal ervan tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren.

¹¹ Naargelang de draagwijdte van dat begrip: zie opmerking 8.

¹² Er moet evenwel gewag worden gemaakt van de “federale overheid”, vermits die omzettingsverplichting niet enkel op de federale regering rust.

en, anderzijds, de materiële bevoegdheid van de federale overheid in de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp vermelde aangelegenheden.

3.5. Vermits artikel 2, 1°, van het voorontwerp, in samenhang gelezen met artikel 1, § 2, eerste lid, ervan, bevoegdheidsconform moet worden gelezen, en derhalve enkel “de wettelijke of reglementaire bepalingen of de rechtstreeks toepasbare Europese bepalingen” die tot een aangelegenheid behoren waarvoor de federale overheid bevoegd is onder het toepassingsgebied van de aan te nemen wet vallen, is de omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 wat de private sector betreft, onvolledig.

Uit de bevoegdheidverdelende regels vloeit evenwel voort dat het aan de gemeenschappen en de gewesten toekomt om, in zoverre de in artikel 2, lid 1, a), i) tot x), van richtlijn (EU) 2019/1937 vermelde gebieden aangelegenheden betreffen die tot hun bevoegdheid behoren, te voorzien in een verdere omzetting van de richtlijn voor de private sector.

Zoals uit het voorontwerp blijkt, houdt die omzetting evenwel ook in dat in regels wordt voorzien die tot het arbeids- of het vennootschapsrecht behoren, waarvoor de gemeenschappen en de gewesten niet bevoegd zijn. Er valt ook te betwijfelen dat de gemeenschappen en de gewesten een beroep zouden kunnen doen op hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) om bij de omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 voor de private sector in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, ook de arbeidsrechtelijke of vennootschapsrechtelijke aspecten van de bescherming van melders van inbreuken te regelen. Gelet hierop lijkt er naast de aan te nemen wet ook een samenwerkingsakkoord te moeten worden gesloten door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, waarin een regeling wordt uitgewerkt voor de private sector in aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren.¹³

De gemeenschappen en de gewesten zullen bovendien overeenkomstig de door hen of door het voormelde samenwerkingsakkoord vastgestelde regels de nodige “bevoegde autoriteiten” moeten aanwijzen binnen hun bevoegdheden.

VORMVEREISTEN

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.¹⁴

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een

¹³ In dat samenwerkingsakkoord zou ook in een regeling kunnen worden voorzien voor het geval betwisting ontstaat over welke autoriteit bevoegd is, indien meerdere autoriteiten van, enerzijds, de federale overheid en, anderzijds, de gemeenschappen en de gewesten, zich bevoegd achten.

¹⁴ Zie o.m. de artikelen 11, § 4, eerste lid, 14, § 3, derde lid, 18, § 2, derde lid, en 21 van het voorontwerp.

verplichting om de toezichhoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Hierom gevraagd liet de gemachtigde weten dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is gevraagd, maar dat het nog niet werd verkregen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling

5.1. Uit artikel 2, eerste lid, 1°, van het voorontwerp vloeit voort dat de aan te nemen wet van toepassing is op de melders van inbreuken in twaalf gebieden, namelijk a) overheidsopdrachten, b) financiële diensten, producten en markten, voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, c) productveiligheid en productconformiteit, d) veiligheid van het vervoer, e) bescherming van het milieu, f) stralingsbescherming en nucleaire veiligheid, g) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, h) volksgezondheid, i) consumentenbescherming, j) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, k) bestrijding van belastingfraude, en l) sociale fraudebestrijding.

Die gebieden stemmen overeen met hetgeen wordt bepaald in artikel 2, lid 1, a), i) tot x), van richtlijn (EU) 2019/1937. Daar worden twee gebieden aan toegevoegd, namelijk de bestrijding van belastingfraude, en sociale fraudebestrijding.

Daarbij komt nog dat in artikel 2, 1°, van het voorontwerp in algemene bewoordingen wordt gewag gemaakt van inbreuken die betrekking hebben op de in de punten a) tot l) vermelde gebieden. Daardoor vallen niet alleen meldingen die betrekking hebben op inbreuken op wets- of reglementaire bepalingen genomen ter uitvoering van Europese verordeningen of ter omzetting van de in de bijlage bij richtlijn (EU) 2019/1937 vermelde richtlijnen onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, maar tevens meldingen die betrekking hebben op inbreuken op andere bepalingen in die gebieden, die niet strekken tot uitvoering van verordeningen of tot omzetting van de voormelde richtlijnen, zodat ook op die wijze het toepassingsgebied van de ontworpen regeling ruimer is dan de omzetting van richtlijn (EU) 2019/1937 vereist.

¹⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

5.2. In advies 71.163/VR/3 van 3 juni 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent het toepassingsgebied van de ontworpen regeling opgemerkt dat

“in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie [zal] moeten kunnen worden verantwoord waarom melders van inbreuken in federale aangelegenheden die behoren tot een van de gebieden vermeld in artikel 2, 1°, van het voorontwerp, de bescherming zullen genieten waarin de ontworpen regeling voorziet, terwijl melders van inbreuken in federale aangelegenheden die tot andere gebieden behoren die bescherming niet zullen genieten. Gelet op de voormelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, die weliswaar is toegelaten door artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2019/1937, maar niet is vereist door die richtlijn, kan dat verschil in behandeling niet worden verantwoord door de verplichting om de richtlijn om te zetten”.

In antwoord hierop wordt in de memorie van toelichting onder meer het volgende uiteengezet:

“In antwoord op advies 71.163 van de Raad van State van 3 juni 2022, waarin de vraag wordt gesteld of het weerhouden van (slechts) de 10 Europees geselecteerde domeinen, onder toevoeging van 2 extra domeinen, geen inbreuk pleegt op de regels inzake niet-discriminatie ten aanzien van potentiële melders in andere beleidsdomeinen, moet eerst en vooral worden aangeknoopt bij de strekking en finaliteit van de richtlijn en van het voorliggende wetsontwerp. Deze bestaat er niet in om bescherming te bieden aan een melder van om het even welke inbreuk, doch de strekking en finaliteit bestaat er in om, onder meer, bescherming te bieden aan melders van inbreuken op beleidsgebieden waar

- er behoefte is aan een krachtigere handhaving,
- niet-melding van misstanden door klokkenluiders van aanzienlijke invloed is op de handhaving, en
- inbreuken op het Unierecht het algemeen belang ernstig kunnen schaden, En waarbij tegelijk wordt getracht om de lasten (‘implementatiekost’ of ‘uitvoeringskost’) voor werkgevers en maatschappij proportioneel te houden in verhouding tot het verwachte voordeel. Dit is een belangrijk onderscheid ten aanzien van het instellen van een universeel recht op bescherming voor melders. Ten andere zou men ook kunnen betogen dat een discriminatie ontstaat tussen werknemers in ondernemingen met meer of minder dan 50 werknemers. Ook hier heeft de Belgische wetgever zich laten leiden door de doelstelling van de richtlijn, niet om elke melder in het om het even welk beleidsgebied te beschermen, maar om een afweging te maken van implementatiekosten en het verwachte voordeel.”

De stellers van het voorontwerp beroepen zich ook op de redenering en de evenredigheidstoets op grond waarvan de Europese Commissie het toepassingsgebied van richtlijn (EU) 2019/1937 heeft vastgesteld.

Voorts wordt de uitbreiding van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling tot de bestrijding van fiscale en sociale fraude verantwoord aan de hand van de vaststelling dat “artikel 2.1. b) en c) van de Richtlijn 2019/1937 reeds in bepaalde delen van fiscale fraude en misbruik [voorziet]”. Volgens de memorie van toelichting wordt

“[i]ndien onder meer de personenbelasting en andere delen van de inkomstenbelastingen niet zouden worden opgenomen in het materiële toepassingsgebied van deze richtlijn, (...) er geen antwoord geboden op:

- de internationale private constructies die zich in de belastingparadijzen bevinden;

- de talrijke leaks met offshoreconstructies. Hierbij kan worden verwezen naar de Panama Papers en de Pandora Papers;
- de fraude en de constructies in verband met de roerende voorheffing;
- de verschillende vormen van de tewerkstelling in het zwart: illegale tewerkstelling, zwartwerk en niet-officiële tewerkstelling.”

Nog volgens de memorie van toelichting wordt “[d]oor de bestrijding van de belastingfraude toe te voegen aan het materiële toepassingsgebied van deze wet” beoogd te vermijden “dat er een verschil in behandeling zou ontstaan”.

Daarnaast wordt de uitbreiding van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling tot de fiscale fraude verantwoord:

“door het feit dat bij de openbare raadpleging de respondenten hebben aangegeven dat de volgende domeinen prioritair lijken:

- bestrijding van fraude en corruptie (95 % van de respondenten);
- bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking (93 % van de respondenten);
- bescherming van het milieu (93% van de respondenten); en
- bescherming van de volksgezondheid en veiligheid (92% van de respondenten).

Met uitzondering van corruptie, waarvoor wordt verwezen naar het wetsontwerp dat de omzetting van de richtlijn 2019/1937 voor de publieke sector regelt, koos de Belgische wetgever ervoor om de 10 domeinen die de richtlijn identificeert aan te vullen met fiscale en sociale fraude, teneinde de prioriteiten van de openbare raadpleging te volgen. Sociale fraude mengt zich bovendien doorheen alle vormen van inbreuken, en niet in het minste bij fiscale fraude; zij vormt een domein bij uitstek waar de rechtshandhaving moet worden verbeterd en waar de wetsinbreuken en misbruiken het algemeen belang meer dan waar ook schaden. Vanuit deze belangafweging tussen kosten en lasten, waarbij wordt gerefereerd aan de Europese raadpleging, acht de Belgische wetgever de toevoeging van fiscale en sociale fraude aan het toepassingsgebied – in tegenstelling tot een volledig horizontale regeling over alle rechtsdomeinen – evenredig en verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.”

Ten slotte wordt het verschil in behandeling dat de ontworpen regeling doet ontstaan “verantwoord door het feit dat de federale overheid de melders van rapporten waarin overtredingen op het gebied van fiscale en sociale fraude aan het licht worden gebracht, willen laten genieten van de bescherming van de ontworpen regeling omdat deze schendingen of misbruiken van wet overeenkomen met ernstige schade aan het algemeen belang”.

5.3. Bij het bepalen van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vermag de wetgever er rekening mee te houden dat in bepaalde rechtsgebieden de melding van inbreuken door klokkenluiders een belangrijk instrument is om de handhaving van rechtsregels te verzekeren, hetzij omdat die gebieden, meer dan andere, fraudegevoelig zijn, hetzij omdat het in die gebieden moeilijker is dan in andere om inbreuken vast te kunnen stellen wanneer geen beroep kan worden gedaan op klokkenluiders die van de ontworpen regeling genieten.

Bovendien mag de wetgever ook een afweging maken tussen, enerzijds, de baten die uit de ontworpen regeling voortvloeien in termen van een verbeterde handhaving van regelgeving en, anderzijds, de lasten die de ontworpen regeling met zich brengt, zowel voor de juridische entiteiten in de private sector, die verplicht worden om interne meldingskanalen op te zetten, als voor de door de Koning aan te wijzen bevoegde autoriteiten, die onafhankelijke en autonome externe meldingskanalen moeten opzetten. Bij het maken van die afweging kan overigens rekening worden gehouden met hetgeen hiervoor werd opgemerkt over het (verhoogde) belang van de melding door klokkenluiders in bepaalde rechtsgebieden: in gebieden die bijzonder fraudegevoelig zijn, of waarin de vaststelling van inbreuken zonder een beroep te kunnen doen op klokkenluiders moeilijker is, zullen de baten hoger zijn, en dus makkelijker opwegen tegen de lasten die uit de ontworpen regeling voortvloeien, dan in andere rechtsgebieden.

5.4. Het voorgaande neemt niet weg dat moet worden nagegaan of het verschil in behandeling dat uit de ontworpen regeling voortvloeit, evenredig is met het door de wetgever nagestreefde doel. Bij die evenredigheidstoets moet er rekening mee worden gehouden dat de bescherming die aan klokkenluiders wordt gegeven, er niet alleen toe strekt de handhaving te versterken van de rechtsregels waarvan inbreuken worden gemeld. Zoals in de memorie van toelichting wordt erkend, wordt met die bescherming ook in hoofde van de klokkenluider een grondrecht gewaarborgd, namelijk het recht op vrije meningsuiting:

“Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het verschijnsel klokkenluiden behandeld vanuit het perspectief van het recht op vrijheid van meningsuiting, dat is vastgelegd in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna ‘EVRM’). Het recht op vrijheid van meningsuiting, dat zowel de inhoud van de informatie, ideeën en meningen als de wijze waarop deze worden verspreid beschermt, omvat in feite het recht om misstanden te melden.”

5.5. Het recht op vrije meningsuiting impliceert niet dat in alle rechtsgebieden in een beschermingsmechanisme moet worden voorzien zoals datgene dat uit de ontworpen regeling voortvloeit. Evenwel moet erop worden toegezien dat in de gebieden waarin de ontworpen regeling niet van toepassing is, en klokkenluiders derhalve niet de bescherming genieten die uit die regeling voortvloeit, zij voldoende beschermd zijn opdat zou zijn voldaan aan de vereisten die uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeien. Indien dat niet het geval zou zijn, zou het verschil in behandeling dat uit het beperkte toepassingsgebied van de ontworpen regeling voortvloeit, niet evenredig zijn met het door de wetgever nagestreefde doel en derhalve niet bestaanbaar zijn met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Zo vloeit, bijvoorbeeld, uit het arrest *Heinisch* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voort dat het ontslag om dringende redenen van een werknemer die een strafklacht heeft ingediend tegen zijn werkgever in bepaalde omstandigheden een schending inhoudt van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.¹⁶ Uit de in de memorie van toelichting aangehaalde rechtspraak van, onder meer, het arbeidshof van Luik en van het arbeidshof van Brussel blijkt evenwel dat een ontslag van een werknemer omdat die bepaalde

¹⁶ EHRM 21 juli 2011, *Heinisch t. Duitsland*, § 93. Vereist is dat de informatie die openbaar wordt gemaakt van algemeen belang is en dat door de melder wordt nagegaan dat ze accuraat en betrouwbaar is, dat voor zover als mogelijk in eerste instantie gebruik wordt gemaakt van interne procedures om de feiten aan te klagen, dat de melder ter goeder trouw handelt en dat rekening wordt gehouden met het nadeel dat de werkgever ondervindt.

onregelmatigheden heeft aangeklaagd, als onrechtmatig kan worden beschouwd,¹⁷ waarbij die rechtscollages rekening houden met de voormelde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.¹⁸ Gelet hierop kan worden aangenomen dat buiten de in artikel 2, 1°, van het voorontwerp vermelde gebieden een werknemer in de private sector die onregelmatigheden zou melden, voldoende beschermd is tegen een ontslag om dringende redenen, zodat zijn recht op vrije meningsuiting wat dat punt betreft voldoende is gewaarborgd.

De stellers van het voorontwerp zullen zich er echter moeten van vergewissen of er geen gevallen zijn buiten de in artikel 2, 1°, van het ontwerp vermelde gebieden waar het ontbreken van enige bescherming van klokkenluiders kan resulteren in de schending van hun recht op vrije meningsuiting omdat niet zou zijn voldaan aan de vereisten die uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeien. In dat geval zou het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, eventueel met de nodige aanpassingen, moeten worden uitgebreid tot die gevallen.

B. De uitzondering voor informatie gedekt door het beroepsgeheim

6.1. Naar luid van artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp is de aan te nemen wet niet van toepassing op “informatie gedekt door het medisch beroepsgeheim noch op informatie die advocaten ontvangen van hun cliënten of verkrijgen over hun cliënten, op de strikte voorwaarde dat zij, hetzij in gerechtelijke procedures of met betrekking tot dergelijke procedures, hetzij in het kader van adviesverlening over de wijze van het starten of het vermijden van een dergelijke procedure, de juridische situatie van deze cliënt beoordelen of hun opdracht van verdediging of vertegenwoordiging van deze cliënt uitoefenen”.

Met die bepaling wordt beoogd artikel 3, lid 3, b), van richtlijn (EU) 2019/1937 om te zetten. Luidens die bepaling doet de richtlijn geen afbreuk aan de toepassing van Unie- of nationaal recht in verband met “de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim”.

In overweging 26 van richtlijn (EU) 2019/1937 wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Deze richtlijn mag overeenkomstig de rechtspraak van het Hof geen afbreuk doen aan de bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie tussen advocaat en cliënt (‘beroepsgeheim van de advocaat’), die is geregeld bij nationaal en, waar toepasselijk, Unierecht. Voorts mag deze richtlijn geen afbreuk doen aan de bij nationaal en Unierecht neergelegde verplichting om communicatie van aanbieders van gezondheidszorg, waaronder therapeuten, met hun patiënten vertrouwelijk te houden (‘medische privacy’).”

¹⁷ Arbeidshof Luik 26 november 2012, *Soc.Kron.* 2013, 209-212; Arbeidshof Brussel 25 april 2018, *JTT* 2019, 11-15.

¹⁸ Arbeidshof Brussel 3 december 2012, *JTT* 2013, 159-161.

6.2.1. Terwijl in het voorontwerp, net zoals in richtlijn (EU) 2019/1937, gewag wordt gemaakt van het medisch beroepsgeheim, wordt wat de advocaten betreft gekozen voor een omschrijving van specifieke informatie die buiten het toepassingsgebied van de ontworpen regeling valt. Uit de memorie van toelichting blijkt dat hiermee het beroepsgeheim van advocaten wordt bedoeld. Zo wordt gesteld:

“Het is ook belangrijk om bepaalde vertrouwelijke informatie die in het Unie- en/of het nationale recht een bijzondere status heeft, uit het toepassingsgebied van de meldingsregeling uit te sluiten. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de richtlijn gaat het om informatie die betrekking heeft op de volgende elementen:

- a) de bescherming van gerubriceerde gegevens;
- b) de bescherming van het beroepsgeheim van advocaten en van het medisch beroepsgeheim;
- c) de geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen;
- d) strafprocesrecht.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Het is van belang te benadrukken dat het ontwerp van wet voor advocaten en gezondheidswerkers, geen nieuwe toestemming tot spreken inhoudt zoals bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek. De richtlijn doet immers op geen enkele wijze afbreuk aan de bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie tussen advocaat en cliënt (‘beroepsgeheim van de advocaat’) of van de communicatie tussen een aanbieder van gezondheidszorg en een patiënt (‘medische privacy’) (overweging nr. 26 van de richtlijn). Hieruit volgt dat een advocaat of een gezondheidswerker niet op basis van de richtlijn feiten zou kunnen melden die hem in zijn hoedanigheid van houder van het beroepsgeheim zijn toevertrouwd. Feiten die ze persoonlijk vernemen op de werkplaats uit hoofde van hun beroep mogen ze wel melden.”

In artikel 34 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “het beroepsgeheim van advocaten bedoeld in artikel 5, 3° [lees: artikel 5, § 1, 3°] en het medisch geheim”.

6.2.2. Bij arrest nr. 10/2008 van 23 januari 2008 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de gegevens die ter kennis worden gebracht van de advocaat, enerzijds, in het kader van zijn activiteit bestaande in de verdediging en de vertegenwoordiging in rechte, en, anderzijds, wanneer hij de rechtspositie van zijn cliënt bepaalt, door het beroepsgeheim gedekt zijn. Daarenboven heeft het Hof gepreciseerd dat het begrip “bepaling van de rechtspositie” van de cliënt het begrip “juridische advisering” omvat. Het heeft geoordeeld dat de activiteit bestaande in het verstrekken van juridisch advies ertoe strekt “de cliënt te informeren over de staat van de wetgeving die van toepassing is op zijn persoonlijke situatie of op de verrichting die hij overweegt, of hem te adviseren over de wijze waarop die verrichting binnen het wettelijk kader kan worden uitgevoerd” en “altijd tot doel [heeft] het de cliënt mogelijk te maken een rechtsgeding met betrekking tot die verrichting te vermijden”.¹⁹

¹⁹ GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008, B.9.2-B.9.5. Zie ook GwH 24 september 2020, nr. 114/2020, B.12.

In zoverre in artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp bij de omschrijving van het beroepsgeheim van de advocaat gewag wordt gemaakt van, enerzijds, de verdediging en de vertegenwoordiging in rechte en, anderzijds, adviesverlening, spoort die omschrijving met de wijze waarop het Grondwettelijk Hof het beroepsgeheim van de advocaat heeft opgevat. Weliswaar moet volgens artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp de adviesverlening gaan “over de wijze van het starten of het vermijden van een [gerechtelijke] procedure”. Volgens het Grondwettelijk Hof heeft het juridisch advies van de advocaat, zelfs buiten elk rechtsgeding, evenwel “altijd tot doel het de cliënt mogelijk te maken een rechtsgeding met betrekking tot die verrichting te vermijden”.²⁰ Aldus geïnterpreteerd leidt de precisering dat de adviesverlening van de advocaat gaat “over de wijze van het starten of het vermijden van een [gerechtelijke] procedure” niet tot een onredelijke beperking van het begrip beroepsgeheim.

Onder dat voorbehoud kan de in artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp vervatte omschrijving worden aanvaard.

6.2.3. Het voorgaande neemt niet weg dat in artikel 3, lid 3, b), van richtlijn (EU) 2019/1937 in algemene bewoordingen gewag wordt gemaakt van “het beroepsgeheim van advocaten”, zonder dat dit begrip nader wordt omschreven. Het zal derhalve aan het Hof van Justitie toekomen om de draagwijdte ervan te bepalen.

Dienaangaande kan worden vastgesteld volgens het Hof van Justitie “de vereisten die voortvloeien uit het recht op een eerlijk proces, per definitie impliceren dat er een band is met een rechtsgeding”,²¹ band die er volgens het Hof is wanneer de activiteiten van advocaten betrekking hebben op “de inlichtingen die zij van een van hun cliënten ontvangen of over een van hun cliënten verkrijgen wanneer zij de rechtspositie van hun cliënt bepalen dan wel in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen”.²² De omschrijving van het beroepsgeheim van advocaten in artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp, lijkt ook hiermee te sporen.

Vermits de interpretatie van het begrip “beroepsgeheim van de advocaten” in richtlijn (EU) 2019/1937 in laatste instantie door het Hof van Justitie moet gebeuren, en het in beginsel niet aan individuele lidstaten toekomt om dat begrip in een welbepaalde zin in te vullen naar aanleiding van de omzetting van die richtlijn, is het echter niet raadzaam om in het voorontwerp dat begrip nader te omschrijven. Die omschrijving zal dan immers moeten worden aangepast in functie van eventuele evoluties in de rechtspraak van het Hof. Teneinde dat te vermijden kan in artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp beter gewag worden gemaakt van “het beroepsgeheim van advocaten”. Dat is des te meer het geval gelet op het gegeven dat in artikel 34 die bewoordingen worden gebruikt.

6.3.1. De vraag rijst of de uitzondering waarin artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp voorziet ook niet moet gelden ten aanzien van bedrijfsjuristen.

²⁰ GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008, B.9.5.

²¹ HvJ 26 juni 2007, C-305/05, *Orde van Franstalige en Duitstalige balies e.a.*, ECLI:EU:C:2007:383, punt 35.

²² *Ibidem*, punt 23.

In zoverre in de Nederlandse tekst van artikel 3, lid 3, b), van richtlijn (EU) 2019/1937 gewag wordt gemaakt van het beroepsgeheim van *advocaten*, lijkt de omzetting van die richtlijn bepaling dat niet te vereisen. Bedrijfsjuristen kunnen immers niet worden gelijkgesteld met advocaten.

In de Engelse versie van die bepaling, evenals in overweging 26 van de richtlijn wordt weliswaar gewag gemaakt van het “legal professional privilege”, wat ruimer zou kunnen worden gelezen dan het beroepsgeheim tussen advocaten en hun cliënten. Daar staat tegenover dat ook in die taalversie overweging 26 het heeft over “the protection of communications *between lawyers and their clients*”. Met het “legal professional privilege” lijkt derhalve niet het beroepsgeheim te worden bedoeld van personen die een (gereguleerd) juridisch beroep in het algemeen uitoefenen, maar enkel dat van advocaten. Een onderneming kan ook moeilijk worden beschouwd als de cliënt van de bedrijfsjurist die voor die onderneming werkzaam is. Desgevallend zou wel contact kunnen worden genomen met de Europese Commissie om zekerheid te verwerven over het toepassingsgebied van de in artikel 3, lid 3, b), van richtlijn (EU) 2019/1937 bepaalde uitzondering.

6.3.2. Zelfs al lijkt richtlijn (EU) 2019/1937 dat niet te vereisen, moet de vraag worden gesteld of, gelet op de confidentialiteit die artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 ‘tot oprichting van een Instituut voor Bedrijfsjuristen’ toekent aan het advies van een bedrijfsjurist ten gunste van zijn werkgever en in het kader van zijn functie van juridisch raadsman, het toepassingsgebied van artikel 5, § 1, 3°, van het voorontwerp niet moet worden uitgebreid tot die adviezen.

Indien dat niet gebeurt zal het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit alleszins moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Ook zal in dat geval de verhouding van de ontworpen regeling met artikel 5 van de wet van 1 maart 2000 in de memorie van toelichting moeten worden geëxpliciteerd.

C. Delegatie van verordenende bevoegdheid

7.1.1. In de artikelen 12, § 1, tweede lid, en 14, § 5, van het voorontwerp worden de bevoegde autoriteiten gemachtigd om de elementen vermeld in artikel 12, § 1, eerste lid, 1° tot 7°, en de in artikel 15 en 16 bedoelde procedureregels voor het ontvangen en in behandeling nemen van meldingen te bepalen.

Volgens de gemachtigde worden met de “bevoegde autoriteiten” de sectorale publiekrechtelijke toezichthouders bedoeld. Bijgevolg wordt een verordenende bevoegdheid verleend aan openbare instellingen.

7.1.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke

delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.²³

7.1.3. Ten aanzien van de machtiging in artikel 12, § 1, tweede lid, van het voorontwerp om de elementen te bepalen die de procedure voor interne melding en opvolging omvatten, kan worden aangenomen dat het om een delegatie gaat met een zeer beperkt karakter en ze geen beleidsmatig karakter heeft, aangezien die bevoegdheid zich ertoe beperkt nader te regelen wat reeds op vergaande wijze wordt bepaald in artikel 12, § 1, eerste lid, 1° tot 7°. De woorden “deze elementen” in artikel 12, § 1, tweede lid, van het voorontwerp slaan immers terug op de in de punten 1° tot 7° van het eerste lid van die bepaling vermelde elementen.

In artikel 14, § 5, van het voorontwerp worden de bevoegde autoriteiten gemachtigd om “*de in artikel 15 en 16 bedoelde procedureregels* voor het ontvangen en in behandeling nemen van meldingen” te bepalen. Onder het voorbehoud dat de machtiging aan de bevoegde autoriteiten ertoe is beperkt de procedureregels die, rechtstreeks of onrechtstreeks, uit die bepalingen voortvloeien, nader te regelen, en ze niet aldus wordt begrepen dat de bevoegde autoriteiten in bijkomende proceduregels zou kunnen voorzien, en bijvoorbeeld ontvankelijkheidsvereisten zou kunnen opleggen die niet uit de ontworpen regeling voortvloeien, kan ook die machtiging worden aanvaard.

7.2.1. Luidens artikel 12, § 1, derde lid, van het voorontwerp kunnen verenigingen en andere instellingen die categorieën van juridische entiteiten in de private sector vertegenwoordigen, gedragscodes opstellen, wijzigen of verlengen, teneinde de toepassingsregels van deze wet te bepalen, met name de componenten van de procedures voor interne melding en opvolging.

7.2.2. Het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan privaatrechtelijke verenigingen valt moeilijk in overeenstemming te brengen met de algemene principes van het Belgisch publiek recht. Artikel 12, § 1, derde lid, van het voorontwerp moet dan ook in die zin worden geïnterpreteerd dat met de “gedragscodes” slechts praktische richtlijnen voor de toepassing van de toepasselijke regelgeving worden bedoeld. Mochten de stellers van het voorontwerp bindende regelingen voor ogen hebben, dan zouden zij moeten voorzien in een systeem van

²³ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

goedkeuring ervan door de Koning of, in geval van detailregelingen van technische aard, door de bevoegde minister.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Ofschoon de in artikel 2, 1°, a) tot j), van het voorontwerp vermelde gebieden waarop de ontworpen regeling van toepassing is, overeenstemmen met hetgeen is bepaald in artikel 2, lid 1, a), i) tot x), van richtlijn (EU) 2019/1937, zijn een aantal ervan op zeer algemene wijze geformuleerd, zodat niet altijd duidelijk is of een bepaalde aangelegenheid al dan niet binnen het toepassingsgebied van de aan te nemen wet valt. Zo zou de vraag kunnen rijzen of, bijvoorbeeld, alle inbreuken op het verkeersreglement vallen onder het begrip “veiligheid van het vervoer”.

De draagwijdte van artikel 2, 1°, van het voorontwerp zou dan ook minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

Artikel 7

9. In artikel 7, 15°, van het voorontwerp wordt het begrip “juridische entiteit in de private sector” als volgt gedefinieerd:

“een organisatie met of zonder rechtspersoonlijkheid die een of meerdere bepaalde activiteiten uitvoert, met uitzondering van de organisaties of de activiteiten die onder andere specifieke wetten betreffende de bescherming van melders vallen.”

Uit die definitie kan evenwel niet worden opgemaakt wat de private sector onderscheidt van de publieke sector. Integendeel, elke organisatie, met uitzondering van de organisaties of de activiteiten die onder andere specifieke wetten betreffende de bescherming van melders vallen, kan hieronder worden gebracht.

Bovendien is niet duidelijk wat wordt bedoeld met de uitzondering voor “de organisaties of de activiteiten die onder andere specifieke wetten betreffende de bescherming van melders vallen”. Weliswaar lijkt dat te impliceren dat dergelijke organisaties niet als “juridische entiteit in de private sector” kunnen worden beschouwd en dat de bepalingen in de aan te nemen wet die juridische entiteiten in de private sector betreffen op hen niet van toepassing zijn. De vraag rijst evenwel hoe zich dat verhoudt met artikel 3, § 1, van het voorontwerp naar luid waarvan de bepalingen van de aan te nemen wet geen afbreuk doen aan de bepalingen inzake het melden van inbreuken die opgenomen zijn in de wettelijke en reglementaire bepalingen en rechtstreeks toepasbare Europese bepalingen, bedoeld in artikel 5 (lees: 4), maar dat in dat geval de beschermingsmaatregelen bedoeld in hoofdstukken 6 en 7 ook van toepassing zijn indien ze gunstiger zijn dan de voornoemde bepalingen. Die laatste precisering lijkt te impliceren dat de bepalingen van de aan te nemen wet ook van toepassing zijn op organisaties die onder andere specifieke wetten betreffende de bescherming van melders vallen. Dat laatste is evenwel enkel mogelijk als die organisaties ook als “juridische entiteiten in de private sector” kunnen worden beschouwd.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de draagwijdte van het begrip “juridische entiteit in de private sector” moet worden verduidelijkt.

Artikel 14

10.1. In artikel 14, § 1, van het voorontwerp zou beter tot uiting moeten worden gebracht dat met de “bevoegde autoriteiten” de sectorale publiekrechtelijke toezichthouders worden bedoeld (zie opmerking 7.1).

10.2. De federale ombudsmannen zijn overeenkomstig artikel 14, § 1, eerste lid, tweede zin, van het voorontwerp de bevoegde autoriteit als geen andere autoriteit werd aangewezen. Ze zijn bijgevolg slechts subsidiair bevoegd.

Gevraagd wie eventuele bevoegdheidsconflicten tussen bevoegde autoriteiten of de federale ombudsmannen moet beslechten, antwoordde de gemachtigde:

“Il n’y a pas de mécanisme prévu pour cela, dans la mesure où la question de la compétence n’est pas l’objet de cette loi (voir réponse b), mais l’article 1[4], §3, prévoit des mécanismes de renvoi de dossiers entre les autorités compétentes et/ou via le médiateur fédéral.”

De doorgifte van meldingen via de federale coördinator waarin artikel 14, § 3, van het voorontwerp voorziet en waarnaar de gemachtigde verwijst, kan evenwel enkel werkzaam zijn wanneer de bevoegde autoriteiten in kwestie het eens zijn over de vraag wie van hen bevoegd is voor de melding in kwestie. Die regeling volstaat op zich niet om mogelijke bevoegdheidsconflicten op te lossen.

Gelet hierop wordt artikel 14, § 3, van het voorontwerp het best aangevuld met een regeling voor het geval dat betwisting ontstaat over welke autoriteit bevoegd is, indien meerdere – of geen enkele – (federale) autoriteit(en) zich bevoegd acht(en).²⁴

Artikel 18

11. Naar luid van artikel 18, § 4, van het voorontwerp stellen de federale ombudsmannen overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van strafvordering de procureur des Konings in kennis wanneer zij tijdens de uitoefening van hun functie een feit vaststellen dat een misdaad of misdrijf kan uitmaken, met uitzondering van feiten waarvan zij hebben kennis genomen naar aanleiding van meldingen waarvoor een bevoegde autoriteit werd aangewezen voor wie en/of voor wier personeelsleden een uitzondering op artikel 29 van het Wetboek van strafvordering is bepaald.

²⁴ Wanneer het om een bevoegdheidsconflict gaat waarbij ook een autoriteit van een gemeenschap of een gewest is betrokken, kan dit niet eenzijdig door de federale overheid worden geregeld en moet hieromtrent met de gemeenschappen en gewesten een samenwerkingsakkoord worden gesloten (zie opmerking 3.5).

Gevraagd waarom enkel ten aanzien van de federale ombudsmannen²⁵ de verplichting vervat in artikel 29 van het Wetboek van strafvordering in herinnering wordt gebracht, verklaarde de gemachtigde:

“Cet article a été inséré à la demande de la FSMA/BNB. Il vise surtout à veiller que les médiateurs ne transmettent pas le dossier au procureur si l'autorité compétente qui traiterait ce dossier n'y est pas obligée. Cela a à voir avec les règles particulières relatives aux marchés financiers.”

Artikel 19

12.1. In artikel 19, § 1, van het voorontwerp wordt een onderscheid gemaakt naargelang een persoon een directe openbaarmaking of een indirecte openbaarmaking doet. De begrippen “directe openbaarmaking” en “indirecte openbaarmaking” worden in het voorontwerp evenwel niet nader omschreven. Hieromtrent om uitleg gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“La divulgation indirecte intervient après un signalement interne ou externe.

La divulgation directe intervient directement, sans qu'aucun signalement ait été effectué préalablement.”

12.2. Artikel 19 van het voorontwerp strekt tot omzetting van artikel 15 van richtlijn (EU) 2019/1937. Behoudens de verwijzingen naar de directe en indirecte openbaarmaking gaat het om een haast volledige overname van die richtlijnbeeping. Vermits die toevoegingen echter niet bijdragen tot de verstaanbaarheid van die bepaling, is het raadzaam ze weg te laten zodat beter wordt aangesloten bij de structuur en de inhoud van het voormelde artikel 15 van richtlijn (EU) 2019/1937.

Artikel 21

13.1. Artikel 21 van het voorontwerp strekt ertoe de verwerking van persoonsgegevens die uit de aan te nemen wet voortvloeit, te regelen.

13.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en

²⁵ Artikel 25, § 3, van het voorontwerp voorziet in een gelijkaardige regeling ten aanzien van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, maar die instelling kan niet als een bevoegde autoriteit worden beschouwd.

betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²⁶

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁷

13.3. Ofschoon artikel 21 van het voorontwerp strekt tot een getrouwe omzetting van artikel 17 van richtlijn (EU) 2019/1937, moet worden vastgesteld dat die bepaling ontoereikend is in het licht van het voorgaande.

Weliswaar kunnen uit die bepaling een aantal van de voormelde essentiële elementen worden afgeleid. Zo kan uit het derde lid van die bepaling worden opgemaakt dat “de naam, functie, private contactgegevens zowel van de klokkenluider en elke persoon tot wie de beschermings- en ondersteuningsmaatregelen zich uitstrekken, als van de betrokkene, met inbegrip van, in voorkomend geval, het ondernemingsnummer” tot de categorie van verwerkte gegevens en van de betrokken personen behoren en dat de bewaartermijn overeenstemt met de verjaringstermijn van de inbreuken waarvan melding wordt gemaakt. Uit het tweede lid van die bepaling vloeit voort dat enkel gegevens die relevant zijn voor de behandeling van een melding kunnen worden verwerkt. Uit die bepaling kan ook de doelstelling van de verwerking worden opgemaakt, namelijk de behandeling van de melding.

Het voorgaande neemt niet weg dat andere essentiële elementen, zoals de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, niet worden geregeld. Bovendien valt te betwijfelen dat de categorie van verwerkte gegevens en van betrokken personen zich beperken tot de gegevens en de personen vermeld in artikel 21, derde lid, van het voorontwerp. Overigens is het verkieslijker dat die essentiële elementen uitdrukkelijk worden opgesomd, veeleer dan dat ze impliciet uit de ontworpen regeling moeten worden afgeleid.

Er moet dan ook worden besloten dat artikel 21 van het voorontwerp zal moeten worden aangevuld om te voldoen aan het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

²⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

²⁷ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

Artikel 26

14. Naar luid van artikel 26, § 6, van het voorontwerp doet de federale coördinator een aanbeveling aan de hoogste leidinggevende van de juridische entiteit om de represaille teniet te doen of om *de schade te vergoeden*. De woorden “de schade te vergoeden” in de Nederlandse tekst van die bepaling lijken evenwel een beperktere draagwijdte te hebben dan de woorden “réparer le préjudice” in de Franse tekst van die bepaling, die immers ook niet-pecunaire herstelmaatregelen toelaten. Beide taalversies moeten op elkaar worden afgestemd, in lijn met de doelstellingen van de stellers van het ontwerp.

Bovendien moet worden verduidelijkt hoe deze schadevergoeding zich verhoudt tot de schadevergoeding bedoeld in artikel 27, § 2, van het voorontwerp.

Artikel 27

15. In artikel 27, § 3, eerste lid, van het voorontwerp wordt in een specifieke schadevergoeding voorzien voor de melders die een inbreuk melden op het gebied van financiële diensten, producten en markten en inbreuken als bedoeld bij artikel 4, 1^o.

Luidens het tweede lid van die bepaling kan “[o]nverminderd het eerste lid” een werknemer verzoeken hem opnieuw in de onderneming of instelling op te nemen. Het is evenwel onduidelijk of de mogelijkheid van wedertewerkstelling en de bijhorende vergoedingen waarin die bepaling en het derde tot vijfde lid voorzien, enkel gelden voor melders die een inbreuk melden op het gebied van financiële diensten, producten en markten, dan wel of ze een algemene draagwijdte heeft. In het tweede geval moeten die bepalingen worden ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf.

Artikel 27, § 3, zesde lid, van het voorontwerp, dat zowel op paragraaf 2 als op paragraaf 3 betrekking heeft, moet alleszins worden ondergebracht in een afzonderlijke paragraaf.

Artikel 35

16. Luidens het ontworpen artikel 18, vierde lid, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ maakt een melding of openbaarmaking “overeenkomstig de wet van X betreffende de bescherming van melders van inbreuken op het Unie- of nationale recht vastgesteld binnen een juridische entiteit in de private sector” geen zware fout, noch bedrog, noch gewoonlijke lichte fout uit waarvoor de werknemer burgerlijk aansprakelijk kan worden gesteld, dit ongeacht de motivering van de werknemer.

Er moet worden verduidelijkt of de zinsnede “overeenkomstig de wet van X” impliceert dat elke melding waarbij een beroep wordt gedaan op de aan te nemen wet tot immuniteit leidt, dan wel enkel een melding waarbij aan alle voorwaarden van de ontworpen regeling is voldaan. Die laatste lezing lijkt waarschijnlijker, gelet op het gegeven dat artikel 33, § 3, eerste lid, van het voorontwerp in een strafsancie voorziet wanneer melders opzettelijk valse informatie

hebben gemeld of openbaar hebben gemaakt, en dat het tweede lid van dat artikel uitdrukkelijk in de mogelijkheid van schadevergoeding voorziet.

Indien dat werkelijk de bedoeling van de stellers van het ontwerp is, wordt het ontworpen artikel 18, vierde lid, van de wet van 3 juli 1978 het best ingeleid met de woorden: “Onverminderd artikel 33, § 3, van de wet van X... maakt een melding overeenkomstig die wet...”.

Artikel 43

17. Artikel 43, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 578 van het Gerechtelijk Wetboek punt 25°, ingevoegd bij de wet van 31 juli 2017, te vervangen.

Er kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om het tweede punt 25° van artikel 578 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 23 november 2017, te vernummeren tot 26°.²⁸

Artikel 45

18. In het ontworpen artikel 584, vijfde lid, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek moet worden verwezen naar artikel 578, 25° (niet “28°”) van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 46

19. In de inleidende zin van artikel 46, § 1, van het voorontwerp moet de zinsnede “, eerste lid”, worden ingevoegd na de zinsnede “paragraaf 3”. Bovendien moet in de te vervangen Nederlandse tekst de zinsnede “, titel 5” worden weggelaten.

Slotopmerking

20. Het voorontwerp moet nog aan een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht worden onderworpen.

Zo moet de in het voorontwerp gehanteerde terminologie op consistente wijze worden gebruikt en moet de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp worden nagegaan. Het begrip “confidentialité” wordt, bijvoorbeeld, in sommige gevallen vertaald als “geheimhouding”,²⁹ terwijl in andere gevallen gewag wordt gemaakt van “vertrouwelijkheid”.³⁰ Ook wordt in het voorontwerp in het merendeel van de gevallen gewag

²⁸ Daarbij moet dan echter ook rekening worden gehouden met eventuele andere bepalingen die kruisverwijzingen bevatten naar die bepaling.

²⁹ Artikelen 11, § 4, tweede lid, 15, § 1, 1°, en § 6, eerste lid, 16, 4° en 7°, 22, § 1, eerste lid, 33, § 2, d), 47, en het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 6 van het voorontwerp.

³⁰ Artikel 12, eerste lid, 1°, van het voorontwerp. Zie ook artikel 7, 10°, 12, § 2, 15, § 6, tweede lid, 16, 6°, 20, § 3, en 41 van het voorontwerp.

gemaakt van “melders van inbreuken” terwijl sommige bepalingen het hebben over “klokkenluiders”.³¹ Omwille van de uniformiteit van de terminologie en de overeenstemming met de Franse tekst schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 14, § 3, tweede lid, van het voorontwerp “bevoegde autoriteiten” (in plaats van “bevoegde overheden”). In de artikelen 7, 16°, en 49 van het voorontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “private sector” (in plaats van “privésektor”).

Ook moeten de interne verwijzingen in het voorontwerp nog eens worden nagekeken. Niet alle verwijzingen lijken immers te zijn aangepast bij de vernummering die is gebeurd na de weglating van een artikel uit het voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 71.163/VR/3 heeft gegeven. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp lijkt te moeten worden verwezen naar artikel 4, in plaats van naar artikel 5;
- in artikel 8, § 1, 2°, van het voorontwerp moet worden verwezen naar de artikelen 12, 15 en 19 van het voorontwerp;
- in artikel 9 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 6, § 4, 1° tot 3°, van het voorontwerp;
- in artikel 12, § 1, moet worden verwezen naar artikel 11 van het voorontwerp;
- in artikel 16, 2° en 7°, van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 15 van het voorontwerp;
- in artikel 27, § 3, derde lid, van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 23 van het voorontwerp;
- in artikel 28, eerste lid, van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 6 van het voorontwerp
- in het ontworpen artikel 5, 8°, van de wet van 12 mei 2019 ‘tot oprichting van een Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens’ (artikel 50 van het voorontwerp) moet worden verwezen naar de artikelen 24, § 1, en 25 van de aan te nemen wet.

*

³¹ Artikelen 21, derde lid, 24, § 1, 5°, 25, § 1, 3° tot 5°, en 51 van het voorontwerp.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis est une version remaniée de l'avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 71.163/VR/3 le 3 juin 2022 ².

Par rapport à cet avant-projet, l'avant-projet actuellement à l'examen n'énumère plus, pour chacun des domaines visés à l'article 2 de l'avant-projet, auxquels s'applique le régime en projet, un certain nombre de dispositions légales et réglementaires, ainsi que de règlements européens, au regard desquels les personnes signalant des violations sont protégées. Par ailleurs, il précise que les canaux de signalement externe prévus sont uniquement compétents pour les signalements de violations des réglementations fédérales (sections 1^{ère} et 2 du chapitre 4 de l'avant-projet).

Par ailleurs, l'avant-projet précise les modalités de transmission des signalements aux autorités compétentes, notamment en spécifiant qui doit être considéré dans ce cas comme le responsable du traitement (article 14, § 3, alinéa 3) et il indique que les signalements sont conservés tout au long de la relation contractuelle entre l'auteur du signalement et l'employeur (article 22, § 1^{er}) et que les infractions au chapitre 3 et à l'article 20 de la loi à adopter sont sanctionnées conformément à l'article 133/1 du Code pénal social (article 33, § 1^{er}). Le Code pénal social est adapté à cette dernière modification (articles 51 et 52).

Par ailleurs, en ce qui concerne la portée de l'avant-projet, on se reportera aux explications fournies à ce propos dans l'avis 71.163/VR/3 précité ³⁻⁴.

COMPÉTENCE

3.1. Dans l'avis 71.163/VR/3 du 3 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a admis

« qu'en vertu de sa compétence en matière de droit du travail l'autorité fédérale prévoit une réglementation visant la protection des lanceurs d'alerte qui sont des

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Avis C.E. 71.163/VR/3 du 3 juin 2022 sur un avant-projet de loi 'sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé'.

³ *Ibidem*, observation 2.

⁴ Les deux avis doivent figurer dans les documents parlementaires lorsque le projet de loi concerné est déposé à la Chambre des représentants.

travailleurs⁵ du secteur privé et ce indépendamment du fait que les signalements d'infractions concernent des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou de celle des communautés ou des régions.

Il est toutefois requis qu'une matière relevant du droit du travail soit essentiellement réglée, et pas tant l'exécution des règles de droit dont la violation est signalée. Cette exécution est en effet du ressort de l'autorité dont la compétence matérielle englobe également les règles de droit dont la violation est signalée »⁶.

Selon le Conseil, ces considérations valaient également en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte qui sont des travailleurs indépendants, des actionnaires ou des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise.

Le Conseil a toutefois constaté « qu'un certain nombre de dispositions de la réglementation en projet semblent aller au-delà du simple règlement de la protection des lanceurs d'alerte et paraissent plutôt se rapporter à l'exécution de règles de droit matériel, ce qui, dans la mesure où ces dernières relèvent de la compétence des communautés et des régions, excède la compétence de l'autorité fédérale »⁷.

En outre, le Conseil d'État a observé que la liste non exhaustive de dispositions figurant à l'article 3, § 1^{er}, de cet avant-projet, dont la violation est présumée relever du champ d'application matériel de l'avant-projet, contenait des dispositions qui s'inscrivent dans la sphère de compétence exclusive des entités fédérées⁸.

Le Conseil en a dès lors conclu que l'avant-projet devait être remanié, deux possibilités s'offrant à lui du point de vue de la répartition des compétences :

« Une première possibilité est que l'avant-projet maintienne le règlement de l'exécution des règles de droit matériel dont la violation est signalée, auquel cas son champ d'application doit être limité aux matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. (...) »

Une deuxième possibilité est que la réglementation en projet se limite uniquement à régler la protection des lanceurs d'alerte et ne règle pas, directement ou indirectement, l'exécution des règles de droit matériel dont les violations sont signalées. Pareille réglementation peut alors être appliquée indépendamment du fait que les signalements de violations concernent des matières qui sont de la compétence de l'autorité fédérale, ou des communautés ou des régions. Pour réaliser la transposition intégrale de la directive (UE) 2019/1937, il revient dès lors à chaque autorité, y compris l'autorité fédérale, de régler cette exécution pour les matières qui relèvent de sa compétence »⁹.

3.2. Les auteurs de l'avant-projet adapté et actuellement soumis pour avis ont opté pour la première possibilité. En effet, l'avant-projet prévoit toujours un règlement de l'exécution des règles de droit matériel dont la violation est signalée. Il est ainsi prévu que les autorités

⁵ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Voir l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet.

⁶ Avis C.E. 71.163/VR/3 du 3 juin 2022, observation 3.5.2.

⁷ *Ibidem*, observation 3.5.3.

⁸ *Ibidem*, observation 3.4.

⁹ *Ibidem*, observation 6.

compétentes, que le Roi doit désigner, le sont pour recevoir les signalements, fournir un retour d'informations *et assurer un suivi des signalements*. Selon l'article 7, 13°, de l'avant-projet, il faut entendre par « suivi » « toute mesure prise par le destinataire du signalement ou par toute autorité compétente pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure ». Dès lors, ce suivi ne vise pas la protection du lanceur d'alerte, mais le respect de la règle de droit dont la violation a été signalée.

Afin de répondre toutefois aux objections de compétence formulées dans l'avis 71.163/VR/3, l'avant-projet ne contient plus de disposition qui énumère, pour chacun des domaines visés à l'article 2, 1°, de l'avant-projet, un certain nombre de dispositions légales et réglementaires dont la violation est présumée relever du champ d'application matériel de l'avant-projet¹⁰. En outre, l'intitulé des sections 1^{ère} et 2 du chapitre 4 laisse entendre que les canaux de signalement externe prévus sont uniquement compétents en matière de signalements de violations des réglementations fédérales. Ceci est également confirmé par l'exposé des motifs, qui indique ce qui suit :

« Les règles dans lesquelles le présent projet prévoit, se limitent donc à l'application pour des signalements d'infractions à des réglementations fédérales ».

3.3. Il est vrai que les domaines mentionnés à l'article 2, 1°, de l'avant-projet incluent une série de domaines, tels que la sécurité des transports¹¹, la protection de l'environnement, la santé publique et le bien-être des animaux, pour lesquels les communautés et les régions sont (également) compétentes.

La combinaison de cette disposition avec l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, dont il découle que la loi à adopter tend à transposer la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 'sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union' « au regard des obligations du gouvernement fédéral »¹², permet toutefois d'établir que la mention de ces domaines porte uniquement sur les matières, dans ces domaines, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

3.4. Sous cette réserve, il peut être admis que le régime en projet relève, d'une part, de la compétence de l'autorité fédérale en matière d'organisation de l'économie, de droit commercial et de droit des sociétés, et de droit du travail (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, 3°, et alinéa 4, 5° et 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') et, d'autre part, de la compétence matérielle de l'autorité fédérale dans les matières visées à l'article 2, 1°, de l'avant-projet.

3.5. Dès lors que l'article 2, 1°, de l'avant-projet, combiné avec son article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, doit se lire conformément aux règles répartitrices de compétences et, partant, que seules « les dispositions légales ou réglementaires ou les dispositions européennes directement

¹⁰ Le Conseil d'État avait d'ailleurs observé concernant ces dispositions que certaines de celles-ci relèvent de la compétence exclusive des communautés ou des régions.

¹¹ En fonction de la portée de cette notion : voir l'observation 8.

¹² Il faut cependant faire mention de l'« autorité fédérale », dès lors que cette obligation de transposition n'incombe pas seulement au gouvernement fédéral.

applicables » relevant d'une matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente, s'inscrivent dans le champ d'application de la loi à adopter, la transposition de la directive (UE) 2019/1937 est incomplète en ce qui concerne le secteur privé.

Il découle toutefois des règles répartitrices de compétences qu'il revient aux communautés et aux régions, dans la mesure où les domaines visés à l'article 2, paragraphe 1, a), i) à x), de la directive (UE) 2019/1937 concernent des matières relevant de leur compétence, de poursuivre la transposition de la directive pour le secteur privé.

Ainsi qu'il ressort de l'avant-projet, cette transposition implique toutefois aussi de prévoir des règles relevant du droit du travail ou du droit des sociétés, pour lesquelles les communautés et les régions ne sont pas compétentes. Il est également permis de douter que les communautés et les régions puissent invoquer leurs compétences implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980) pour régler également, lors de la transposition de la directive (UE) 2019/1937, pour le secteur privé et dans des matières qui relèvent de leur compétence, les aspects relevant du droit du travail ou du droit des sociétés liés à la protection des personnes signalant des violations. En conséquence, outre la loi à adopter, un accord de coopération élaborant une réglementation pour le secteur privé dans des matières relevant des compétences des communautés et des régions¹³ paraît aussi devoir être conclu par l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

Conformément aux règles qu'elles fixent ou aux règles fixées par l'accord de coopération précité, les communautés et les régions devront en outre désigner les « autorités compétences » requises dans le cadre de leurs compétences.

FORMALITÉS

4. L'avant-projet comporte des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel¹⁴.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

¹³ Cet accord de coopération pourrait aussi régler le cas d'un litige portant sur la question de savoir quelle autorité est compétente, si plusieurs organes de l'autorité fédérale, d'une part, et des communautés et des régions, d'autre part, s'estiment compétents.

¹⁴ Voir notamment les articles 11, § 4, alinéa 1^{er}, 14, § 3, alinéa 3, 18, § 2, alinéa 3, et 21 de l'avant-projet.

Interrogé à ce propos, le délégué a fait savoir que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, mais qu'il n'a pas encore été donné.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹⁵, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises au Conseil d'État, section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Champ d'application du régime en projet

5.1. Il résulte de l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet que la loi à adopter s'applique aux personnes signalant des violations dans douze domaines, à savoir a) les marchés publics, b) les services, produits et marchés financiers et la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, c) la sécurité et la conformité des produits, d) la sécurité des transports, e) la protection de l'environnement, f) la radioprotection et la sûreté nucléaire, g) la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, la santé et le bien-être des animaux, h) la santé publique, i) la protection des consommateurs, j) la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, k) la lutte contre la fraude fiscale, et l) la lutte contre la fraude sociale.

Ces domaines concordent avec ce qui est mentionné à l'article 2, paragraphe 1, a), i) à x), de la directive (UE) 2019/1937. Deux domaines y sont ajoutés, à savoir la lutte contre la fraude fiscale et la lutte contre la fraude sociale.

En outre, l'article 2, 1^o, de l'avant-projet fait mention en des termes généraux de violations relatives aux domaines visés aux points a) à l). Ce faisant, ce ne sont pas seulement les signalements relatifs à des violations de dispositions légales ou réglementaires adoptées en vue de mettre en œuvre des règlements européens ou de transposer les directives mentionnées dans l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 qui entrent dans le champ d'application de la réglementation en projet, mais également les signalements portant sur des violations d'autres dispositions dans ces domaines, qui ne visent pas la mise en œuvre de règlements ou la transposition des directives précitées, de telle sorte qu'ainsi également, le champ d'application du régime en projet est plus large que ne le requiert la transposition de la directive (UE) 2019/1937.

5.2. Dans son avis 71.163/VR/3 du 3 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a formulé, au sujet du champ d'application du régime en projet, l'observation suivante :

« il faudra pouvoir justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination pourquoi les personnes signalant des violations dans des matières fédérales relevant d'un des domaines visés à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, bénéficieront de la protection prévue par la réglementation en projet, tandis que les personnes signalant des violations dans des matières fédérales relevant d'autres domaines ne bénéficieront pas

¹⁵ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

de cette protection. Eu égard à l'extension précitée du champ d'application de la réglementation en projet, qui est certes permise par l'article 2, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/1937, mais n'est pas exigée par cette directive, cette différence de traitement ne peut pas être justifiée par l'obligation de transposer la directive ».

En réponse à cette observation, l'exposé des motifs indique notamment ce qui suit :

« En réponse à l'avis n° 71.163 du Conseil d'État du 3 juin 2022, qui demande si le maintien des (seuls) 10 domaines sélectionnés au niveau européen, avec l'ajout de deux domaines supplémentaires, ne viole pas les règles de non-discrimination à l'égard des rapporteurs potentiels dans d'autres domaines politiques, il faut tout d'abord se référer à la portée et à l'objectif de la directive et du présent projet de loi. Il ne s'agit pas d'offrir une protection à l'auteur de signalement d'une quelconque infraction, mais l'objectif et la finalité sont d'offrir une protection, entre autres, à l'auteur de signalement d'infractions dans les domaines politiques où

- il est nécessaire de renforcer l'application de la loi,
- le fait que les dénonciateurs ne signalent pas les actes répréhensibles a un impact important sur l'application de la loi, et
- les violations du droit de l'Union peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public, tout en cherchant à ce que la charge ('coût de mise en œuvre' ou 'coût d'implémentation') pour les employeurs et la société reste proportionnelle aux avantages escomptés. Il s'agit d'une distinction importante en ce qui concerne l'établissement d'un droit universel de protection pour les reporters. Par ailleurs, on pourrait faire valoir qu'une discrimination s'opère entre les employés d'entreprises comptant plus ou moins de cinq employés. Là encore, le législateur belge a été guidé par l'objectif de la directive, qui n'est pas de protéger tous les journalistes dans tous les domaines, mais de mettre en balance les coûts de mise en œuvre et les avantages escomptés ».

Les auteurs de l'avant-projet invoquent également le raisonnement et le test de proportionnalité sur la base desquels la Commission européenne a déterminé le champ d'application de la directive (UE) 2019/1937.

Par ailleurs, l'élargissement du champ d'application du régime en projet à la lutte contre la fraude fiscale et sociale est justifié par la constatation que « l'article 2.1. b) et c) de la Directive 2019/1937 prévoit déjà certaines parties de la fraude fiscale et de l'abus ». Selon l'exposé des motifs,

« [s]i, entre autres, l'impôt des personnes physiques et d'autres parties de l'impôt sur les revenus ne devaient pas être inclus dans le champ d'application matériel de la présente directive, celle-ci n'apporterait pas de réponse :

- aux constructions internationales privées situées dans des paradis fiscaux;
- aux nombreuses fuites concernant les constructions offshore. Les Panama Papers et les Pandora Papers en sont des exemples;
- à la fraude et aux constructions liées au précompte mobilier;
- aux différentes formes de travail au noir : le travail illégal, le travail non déclaré et le travail non officiel ».

Toujours selon l'exposé des motifs, « [e]n ajoutant la lutte contre la fraude fiscale au champ d'application matériel de la présente loi », on entend éviter « qu'une différence de traitement apparaisse ».

L'extension du champ d'application du régime en projet à la fraude fiscale est en outre justifiée :

« par le fait que, lors de la consultation publique, les personnes interrogées ont indiqué que les domaines suivants semblent prioritaires :

- lutte contre la fraude et la corruption (95 % des répondants);
- la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (93% des répondants);
- la protection de l'environnement (93% des répondants); et
- la protection de la santé et de la sécurité publiques (92% des répondants).

A l'exception de la corruption, à laquelle il est fait référence dans le projet de loi transposant la directive 2019/1937 en ce qui concerne le secteur public, le législateur belge a avancé l'élargissement des 10 domaines identifiés par la directive par la fraude fiscale et sociale, afin de suivre les priorités de la consultation publique. La fraude sociale recoupe toutes les formes d'infractions, notamment la fraude fiscale, et elle s'identifie comme domaine par excellence où l'application de la loi doit être améliorée et où les violations ou abus correspondent à un préjudice grave pour l'intérêt public plus que partout ailleurs. À partir de cet équilibre des coûts et des charges, en se référant à la consultation européenne, le législateur belge considère que l'ajout de la fraude fiscale et sociale au champ d'application - par opposition à une réglementation entièrement horizontale couvrant tous les domaines juridiques – est proportionné et justifié à la lumière du principe d'égalité ».

Enfin, la différence de traitement créée par le régime en projet « se justifie par le fait que l'autorité fédérale souhaite pouvoir faire bénéficier les auteurs de signalement dénonçant des violations dans les domaines de la fraude fiscale et sociale de la protection de la réglementation en projet dès lors que ces violations ou abus du droit correspondent à un préjudice grave pour l'intérêt public ».

5.3. Pour définir le champ d'application du régime en projet, le législateur peut tenir compte du fait que, dans certaines matières juridiques, le signalement des infractions par des lanceurs d'alerte constitue un outil important pour assurer l'application des règles juridiques, soit parce que ces matières sont plus sensibles que d'autres à la fraude, soit parce qu'il est plus difficile que dans d'autres de constater des infractions lorsque l'on ne peut pas faire appel à des lanceurs d'alerte qui bénéficient du régime en projet.

En outre, le législateur peut également mettre en balance, d'une part, les avantages résultant du régime en projet en termes d'amélioration de l'application de la réglementation et, d'autre part, les charges que le régime en projet entraîne, tant pour les entités juridiques du secteur privé, qui sont tenues de mettre en place des canaux de signalement internes, que pour les autorités compétentes à désigner par le Roi, qui doivent mettre en place des canaux de signalement externes indépendants et autonomes. En procédant à cette mise en balance, on peut d'ailleurs tenir compte de ce qui a été observé ci-dessus à propos de l'importance (accrue) du signalement par des lanceurs d'alerte dans certaines matières juridiques : dans les matières particulièrement sensibles à la fraude ou dans lesquelles il est plus difficile de constater des infractions sans pouvoir recourir à des

lanceurs d'alerte, les avantages seront plus importants, et pourront donc plus facilement contrebalancer les charges résultant du régime en projet que dans d'autres matières.

5.4. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de vérifier si la différence de traitement résultant du régime en projet est proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur. Dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité, il convient de tenir compte du fait que la protection accordée aux lanceurs d'alerte ne vise pas seulement à renforcer l'application des règles de droit dont les violations sont signalées. Comme le reconnaît l'exposé des motifs, cette protection garantit également un droit fondamental pour le lanceur d'alerte, à savoir le droit à la liberté d'expression :

« C'est sous l'angle du droit à la liberté d'expression, consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après 'CEDH'), que la Cour européenne des droits de l'homme s'est emparée du phénomène des lanceurs d'alerte. Le droit à la liberté d'expression, qui protège tant la substance des informations, des idées et des opinions que leur mode de diffusion, englobe effectivement le droit de signaler des actes répréhensibles ».

5.5. Le droit à la liberté d'expression n'implique pas qu'un mécanisme de protection tel que celui qui découle du régime en projet doive être prévu dans toutes les matières juridiques. Toutefois, dans les juridictions où le régime en projet ne s'applique pas, et où les lanceurs d'alerte ne bénéficient donc pas de la protection qui en découle, il convient de s'assurer que ceux-ci soient suffisamment protégés pour répondre aux exigences résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Si tel ne devait pas être le cas, la différence de traitement résultant du champ d'application limité du régime en projet ne serait pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur et ne serait donc pas compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Il ressort par exemple de l'arrêt *Heinisch* de la Cour européenne des droits de l'homme que le licenciement pour motif grave d'un travailleur qui a déposé une plainte au pénal contre son employeur peut, dans certaines circonstances, constituer une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶. Il ressort de la jurisprudence de la cour du travail de Liège et de la cour du travail de Bruxelles, entre autres, citée dans l'exposé des motifs, que le licenciement d'un travailleur pour avoir signalé certaines irrégularités peut être considéré comme illégal¹⁷, ces juridictions tenant compte de la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸. Au vu de ce qui précède, on peut considérer qu'en dehors des domaines mentionnés à l'article 2, 1°, de l'avant-projet, un travailleur du secteur privé qui signalerait des irrégularités est suffisamment protégé contre le licenciement pour motif grave, de sorte que son droit à la liberté d'expression est suffisamment garanti à cet égard.

Toutefois, les auteurs de l'avant-projet devront s'assurer qu'il n'existe pas de cas, en dehors des domaines mentionnés à l'article 2, 1°, du projet, où l'absence de toute protection des

¹⁶ Cour eur. D. H., 21 juillet 2011, *Heinisch c. Allemagne*, § 93. Il est requis que les informations divulguées soient d'intérêt général et que le dénonciateur vérifie qu'elles sont exactes et fiables, que, dans la mesure du possible, les procédures internes soient utilisées en premier lieu pour dénoncer les faits, que le dénonciateur agisse de bonne foi et que les inconvénients subis par l'employeur soient pris en compte.

¹⁷ Cour du travail de Liège, 26 novembre 2012, *Chron. D.S.* 2013, pp. 209-212 ; Cour du travail de Bruxelles, 25 avril 2018, *JTT* 2019, pp. 11-15.

¹⁸ Cour du travail de Bruxelles, 3 décembre 2012, *JTT* 2013, pp. 159-161.

lanceurs d'alerte pourrait entraîner la violation de leur droit à la liberté d'expression parce que les exigences résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne seraient pas respectées. Le champ d'application du régime en projet devrait alors être étendu à ces cas, éventuellement moyennant les adaptations nécessaires.

B. L'exception pour les informations couvertes par le secret professionnel

6.1. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet, la loi à adopter ne s'applique pas aux « informations couvertes par le secret médical ni aux informations et renseignements que les avocats reçoivent de leurs clients ou obtiennent au sujet de leurs clients, à la stricte condition qu'ils évaluent la situation juridique de ce client ou exercent leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure ».

Cette disposition vise à transposer l'article 3, paragraphe 3, b), de la directive (UE) 2019/1937. Selon cette disposition, la directive n'affecte pas l'application du droit de l'Union ou du droit national concernant « la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical ».

Le considérant 26 de la directive (UE) 2019/1937 expose à cet égard ce qui suit :

« La présente directive ne devrait pas porter atteinte à la protection de la confidentialité des communications entre les avocats et leurs clients ('secret professionnel des avocats') telle qu'elle est prévue par le droit national et, le cas échéant, le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence de la Cour. En outre, la présente directive ne devrait pas porter atteinte à l'obligation de préserver la nature confidentielle des communications entre les prestataires de soins de santé, y compris les thérapeutes, et leurs patients ainsi que la confidentialité des dossiers médicaux ('secret médical'), telle qu'elle est prévue par le droit national et le droit de l'Union ».

6.2.1. Si l'avant-projet, à l'instar de la directive (UE) 2019/1937, fait référence au secret médical, il opte, dans le cas des avocats, pour une définition des informations spécifiques qui ne relèvent pas du champ d'application du régime en projet. Il ressort de l'exposé des motifs que c'est le secret professionnel des avocats qui est visé. Ainsi, il est indiqué :

« Il importe par ailleurs d'exclure du champ d'application du régime d'alerte certaines informations confidentielles qui jouissent d'un statut particulier en droit de l'Union et/ou en droit national. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive, il s'agit des informations qui concernent les éléments suivants :

- a) la protection des informations classifiées;
- b) la protection du secret professionnel des avocats et du secret médical;
- c) le secret des délibérations judiciaires;
- d) les règles en matière de procédure pénale ».

L'exposé des motifs ajoute encore ce qui suit :

« Il est important de souligner que le projet de loi ne crée pas de nouvelle autorisation de parler au regard de l'article 458 du Code pénal en ce qui concerne les avocats

et les professionnels de la santé. La directive ne fait effectivement nullement atteinte à la confidentialité d'une correspondance entre un avocat et son client ('secret professionnel des avocats') ou d'une communication entre un prestataire de soins de santé et un patient ('secret médical') (considérant n° 26 de la directive). Il s'ensuit qu'un avocat ou un professionnel de la santé ne pourrait pas, sur pied de la directive, lancer l'alerte à propos de faits qui lui ont été confiés en sa qualité de dépositaire du secret professionnel. En revanche, libres à eux de dénoncer les faits dont ils ont personnellement connaissance sur leur lieu de travail en raison de leur profession ».

L'article 34 de l'avant-projet fait mention du « secret professionnel des avocats et du secret médical, visé à l'article 5, 3° [lire : l'article 5, § 1^{er}, 3°] ».

6.2.2. Par l'arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008, la Cour constitutionnelle a jugé que les informations portées à la connaissance de l'avocat, d'une part, dans le cadre de son activité de défense et de représentation en justice et, d'autre part, lors de l'évaluation de la situation juridique de son client, sont couvertes par le secret professionnel. La Cour a par ailleurs précisé que la notion d'« évaluation de la situation juridique » du client comprend celle de « conseil juridique ». Elle a jugé que l'activité de conseil juridique vise à « informer le client sur l'état de la législation applicable à sa situation personnelle ou à l'opération que celui-ci envisage d'effectuer ou à lui conseiller la manière de réaliser cette opération dans le cadre légal » et que celle-ci « a donc pour but de permettre au client d'éviter une procédure judiciaire relative à cette opération »¹⁹.

Dans la mesure où l'article 5, § 1^{er}, 3°, de l'avant-projet, dans le cadre de la définition du secret professionnel de l'avocat, fait référence, d'une part, à la défense et à la représentation en justice et, d'autre part, à la fourniture de conseils, cette définition est conforme à la manière dont la Cour constitutionnelle a interprété le secret professionnel de l'avocat. Certes, selon l'article 5, § 1^{er}, 3°, de l'avant-projet, les conseils doivent concerner « la manière d'engager ou d'éviter une (...) procédure [judiciaire] ». Selon la Cour constitutionnelle, le conseil juridique de l'avocat a cependant, même en dehors de toute procédure juridique, « pour but de permettre au client d'éviter une procédure judiciaire relative à cette opération »²⁰. Interprétée de cette façon, la précision selon laquelle les conseils de l'avocat concernent « la manière d'engager ou d'éviter une (...) procédure [judiciaire] » ne constitue pas une limitation déraisonnable de la notion de secret professionnel.

Sous cette réserve, on peut admettre la définition inscrite à l'article 5, § 1^{er}, 3°, de l'avant-projet.

6.2.3. Il n'en demeure pas moins que l'article 3, paragraphe 3, b), de la directive (UE) 2019/1937 mentionne en termes généraux le « secret professionnel des avocats », sans définir plus avant cette notion. Il reviendra dès lors à la Cour de Justice d'en déterminer la portée.

¹⁹ C.C., 23 janvier 2008, n° 10/2008, B.9.2-B.9.5. Voir également C.C., 24 septembre 2020, n° 114/2020, B.12.

²⁰ C.C., 23 janvier 2008, n° 10/2008, B.9.5.

À cet égard, selon la Cour de Justice, on peut constater que « les exigences découlant du droit à un procès équitable, impliquent, par définition, un lien avec une procédure judiciaire »²¹, lien qui, selon la Cour, existe lorsque les activités des avocats concernent « les informations reçues de l'un de leurs clients ou obtenues sur l'un de ceux-ci, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure »²². La définition du secret professionnel des avocats à l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet semble également conforme à ce qui précède.

Puisque la notion de « secret professionnel des avocats » figurant dans la directive (UE) 2019/1937 doit être interprétée en dernière instance par la Cour de Justice, et qu'il ne revient pas, en principe, à des États membres individuels d'interpréter cette notion dans un sens déterminé à l'occasion de la transposition de cette directive, il n'est cependant pas indiqué de définir cette notion plus avant dans l'avant-projet. En effet, dans ce cas, cette définition devra être adaptée en fonction des évolutions éventuelles dans la jurisprudence de la Cour. Afin d'éviter ce cas de figure, mieux vaudrait que l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet mentionne « le secret professionnel des avocats ». C'est d'autant plus pertinent que l'article 34 utilise ces termes.

6.3.1. La question se pose de savoir si l'exception prévue par l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet ne doit pas également s'appliquer à l'égard des juristes d'entreprise.

Dans la mesure où le texte français de l'article 3, paragraphe 3, b), de la directive (UE) 2019/1937 mentionne le secret professionnel des avocats, la transposition de cette disposition de la directive ne semble pas l'exiger. En effet, les juristes d'entreprise ne peuvent pas être assimilés à des avocats.

La version anglaise de cette disposition, ainsi que le considérant 26 de la directive, font certes mention de « legal professional privilege », ce qui pourrait être interprété de manière plus large que le secret professionnel entre les avocats et leurs clients. Par contre, dans cette version linguistique aussi, le considérant 26 mentionne « the protection of communications *between lawyers and their clients* ». La notion de « legal professional privilege » ne semble dès lors pas viser le secret professionnel de personnes exerçant une profession juridique (réglementée) en général, mais uniquement celui des avocats. Une entreprise peut en outre difficilement être considérée comme le client d'un juriste d'entreprise qui travaille pour cette entreprise. Le cas échéant, on pourrait toutefois contacter la Commission européenne afin d'acquérir une certitude quant au champ d'application de l'exception prévue à l'article 3, paragraphe 3, b), de la directive (UE) 2019/1937.

6.3.2. Même si la directive (UE) 2019/1937 ne paraît pas l'exiger, la question se pose de savoir si, compte tenu de la confidentialité que l'article 5 de la loi du 1^{er} mars 2000 'créant un Institut des juristes d'entreprise' attribue aux avis d'un juriste d'entreprise au profit de son

²¹ C.J.U.E., 26 juin 2007, C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, ECLI:EU:C:2007:383, point 35.

²² *Ibidem*, point 23.

employeur et dans le cadre de son activité de conseil juridique, le champ d'application de l'article 5, § 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet ne doit pas être étendu à ces avis.

Dans le cas contraire, la différence de traitement qui en découle devra en tout état de cause pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Dans ce cas, l'exposé des motifs devra également préciser l'articulation du régime en projet avec l'article 5 de la loi du 1^{er} mars 2000.

C. Délégation de pouvoir réglementaire

7.1.1. Les articles 12, § 1^{er}, alinéa 2, et 14, § 5, de l'avant-projet habilitent les autorités compétentes à préciser les éléments visés à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o à 7^o, et les règles de procédure applicables à la réception et au traitement des signalements visées aux articles 15 et 16.

Selon le délégué, les « autorités compétentes » désignent les autorités de contrôle de droit public sectorielles. Un pouvoir réglementaire est donc attribué à des organismes publics.

7.1.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ²³.

7.1.3. Concernant l'habilitation prévue à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet visant à préciser les éléments que comporte la procédure de signalement interne et de suivi, on peut admettre qu'il s'agit d'une délégation très limitée et qu'elle ne revêt pas un caractère politique, dès lors que ce pouvoir se limite à régler les modalités de ce que prévoit déjà en détail l'article 12, § 1^{er},

²³ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

alinéa 1^{er}, 1° à 7°. Les mots « ces éléments », à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet se rapportent en effet aux éléments visés aux 1° à 7° de l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

L'article 14, § 5, de l'avant-projet habilite les autorités compétentes à préciser « *les règles de procédure applicables à la réception et au traitement des signalements visées aux articles 15 et 16* ». Sous réserve que l'habilitation aux autorités compétentes soit limitée à préciser les règles de procédure qui découlent directement ou indirectement de ces dispositions, et qu'elle ne soit pas ainsi interprétée en ce sens que les autorités compétentes puissent prévoir des règles de procédure supplémentaires et puissent, par exemple, imposer des critères de recevabilité qui ne découlent pas du régime en projet, cette habilitation peut également être admise.

7.2.1. Selon l'article 12, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, les associations et autres organismes représentant des catégories d'entités juridiques du secteur privé peuvent élaborer des codes de conduite, les modifier ou les proroger, aux fins de préciser les modalités d'application de cette loi, en particulier les composantes des procédures de signalement interne et de suivi.

7.2.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à des associations de droit privé s'accorde difficilement avec les principes généraux du droit public belge. L'article 12, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet doit dès lors être interprété en ce sens que les « codes de conduite » visent uniquement des directives pratiques pour l'application de la réglementation en vigueur. Si les auteurs de l'avant-projet devaient envisager des règles contraignantes, ils devraient alors élaborer un système qui prévoit leur approbation par le Roi ou, s'il s'agit de mesures de détail de nature technique, par le ministre compétent.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. Bien que les domaines visés à l'article 2, 1°, a) à j), de l'avant-projet, auxquels s'applique la réglementation en projet, correspondent aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1, a), i) à x), de la directive (UE) 2019/1937, un certain nombre de ces domaines sont formulés en des termes très généraux, de sorte qu'on n'aperçoit pas toujours si une matière donnée entre ou non dans le champ d'application de la loi à adopter. La question pourrait dès lors se poser de savoir si, par exemple, toutes les violations du code de la route relèvent de la notion de « sécurité des transports ».

Il faudrait par conséquent au moins préciser la portée de l'article 2, 1°, de l'avant-projet dans l'exposé des motifs.

Article 7

9. L'article 7, 15°, de l'avant-projet définit la notion d'« entité juridique du secteur privé » comme suit :

« toute organisation dotée ou non de la personnalité juridique qui exerce une ou plusieurs activités déterminées, à l'exception des organisations ou des activités qui relèvent

d'autres lois particulières relatives à la protection des auteurs de signalement ».

Cette définition ne permet cependant pas de déterminer ce qui différencie le secteur privé du secteur public. Au contraire, toute organisation, à l'exception des organisations ou des activités qui relèvent d'autres lois particulières relatives à la protection des auteurs de signalement, peut s'inscrire dans cette définition.

Par ailleurs, on n'aperçoit pas ce que l'on entend par l'exception pour les « organisations ou [...] activités qui relèvent d'autres lois particulières relatives à la protection des auteurs de signalement ». Cela semble certes impliquer que de telles organisations ne peuvent pas être considérées comme des « entités juridiques du secteur privé » et que les dispositions de la loi à adopter qui portent sur ces entités juridiques du secteur privé ne s'y appliquent pas. La question se pose toutefois de savoir comment cette exception s'articule avec l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, aux termes duquel les dispositions de la loi à adopter ne portent pas atteinte aux dispositions relatives au signalement de violations qui sont prévues par les dispositions légales et réglementaires ainsi que les dispositions européennes directement applicables visées à l'article 5 (lire : 4), mais qui prévoit dans ce cas que les mesures de protection visées aux chapitres 6 et 7 sont également applicables si elles sont plus favorables que les dispositions précitées. Cette dernière précision paraît impliquer que les dispositions de la loi à adopter s'appliquent aussi aux organisations relevant d'autres lois particulières relatives à la protection des auteurs de signalement. Ce n'est cependant possible que si ces organisations peuvent également être considérées comme des « entités juridiques du secteur privé ».

Il découle de ce qui précède qu'il faut préciser la portée de la notion d'« entité juridique du secteur privé ».

Article 14

10.1. Mieux vaudrait que l'article 14, § 1^{er}, de l'avant-projet précise que les « autorités compétentes » désignent les autorités de contrôle de droit public sectorielles (voir l'observation 7.1).

10.2. Conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de l'avant-projet, les médiateurs fédéraux sont l'autorité compétente si aucune autre autorité n'a été désignée. Ils ne sont donc compétents qu'à titre subsidiaire.

À la question de savoir qui doit trancher les éventuels conflits de compétence entre les autorités compétentes ou les médiateurs fédéraux, le délégué a répondu :

« Il n'y a pas de mécanisme prévu pour cela, dans la mesure où la question de la compétence n'est pas l'objet de cette loi (voir réponse b), mais l'article 1[4], §3, prévoit des mécanismes de renvoi de dossiers entre les autorités compétentes et/ou via le médiateur fédéral ».

La transmission de signalements par l'entremise du coordinateur fédéral prévue par l'article 14, § 3, de l'avant-projet et à laquelle le délégué fait référence ne peut toutefois intervenir que lorsque les autorités compétentes en question s'accordent sur la question de savoir laquelle

d'entre elles est compétente pour le signalement concerné. Cette solution n'est pas suffisante en soi pour régler les éventuels conflits de compétence.

En conséquence, mieux vaudrait compléter l'article 14, § 3, de l'avant-projet afin de régler toute contestation éventuelle concernant la détermination de l'autorité compétente, dans le cas où plusieurs – ou aucune – autorité(s) (fédérale(s)) (ne) s'estime(nt) compétente(s) ²⁴.

Article 18

11. Aux termes de l'article 18, § 4, de l'avant-projet, conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, les médiateurs fédéraux qui, dans l'exercice de leurs fonctions, constatent un fait qui peut constituer un crime ou un délit en informent le procureur du Roi, à l'exception des faits dont ils ont eu connaissance à la suite d'une dénonciation pour laquelle une autorité compétente a été désignée, qui a bénéficié et/ou dont les membres du personnel ont bénéficié d'une dérogation conformément l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

À la question de savoir pourquoi l'obligation inscrite à l'article 29 du Code d'instruction criminelle n'est rappelée qu'à l'égard des médiateurs fédéraux ²⁵, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cet article a été inséré à la demande de la FSMA/BNB. Il vise surtout à veiller que les médiateurs ne transmettent pas le dossier au procureur si l'autorité compétente qui traiterait ce dossier n'y est pas obligée. Cela a à voir avec les règles particulières relatives aux marchés financiers ».

Article 19

12.1. L'article 19, § 1^{er}, de l'avant-projet fait une distinction selon qu'une personne fait une divulgation directe ou indirecte. Or, l'avant-projet ne définit pas les notions de « divulgation directe » et de « divulgation indirecte ». Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La divulgation indirecte intervient après un signalement interne ou externe.

La divulgation directe intervient directement, sans qu'aucun signalement ait été effectué préalablement ».

12.2. L'article 19 de l'avant-projet transpose l'article 15 de la directive (UE) 2019/1937. Hormis les références à la divulgation directe et indirecte, il s'agit d'une reproduction presque intégrale de cette disposition de la directive. Ces ajouts ne contribuant toutefois pas à la

²⁴ Lorsqu'il s'agit d'un conflit de compétence impliquant également une autorité d'une communauté ou d'une région, l'autorité fédérale ne peut pas régler la question unilatéralement et un accord de coopération doit être conclu à ce sujet avec les communautés et les régions (voir l'observation 3.5).

²⁵ L'article 25, § 3, de l'avant-projet instaure un dispositif analogue à l'égard de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, mais cette institution ne peut pas être considérée comme une autorité compétente.

compréhension de cette disposition, il est conseillé de les omettre de manière à mieux se conformer à la structure et au contenu de l'article 15 précité de la directive (UE) 2019/1937.

Article 21

13.1. L'article 21 de l'avant-projet a pour objet de régler le traitement de données à caractère personnel qui résulte de la loi à adopter.

13.2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ²⁶.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans le décret lui-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ²⁷.

13.3. Bien que l'article 21 de l'avant-projet vise à transposer fidèlement l'article 17 de la directive (UE) 2019/1937, force est de constater que cette disposition est insuffisante au regard de ce qui précède.

Un certain nombre des éléments essentiels précités peuvent certes se déduire de cette disposition. Ainsi, il peut se déduire de l'alinéa 3 de cette disposition que « le nom, la désignation de la fonction, et les coordonnées de l'auteur du signalement ainsi que [de] toute personne à qui les mesures de protection et de soutien s'étendent, ainsi que de la personne concernée, complété par, le cas échéant son numéro d'entreprise » relèvent de la catégorie des données traitées et des personnes concernées et que le délai de sauvegarde correspond au délai de prescription des infractions dénoncées. Il résulte de l'alinéa 2 de cette disposition que seules les données qui sont pertinentes pour le traitement d'un signalement peuvent être traitées. L'objectif du traitement peut également se dégager de cette disposition, à savoir le traitement du signalement.

Ce qui précède n'enlève rien au fait que d'autres éléments essentiels, comme la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées, ne sont pas réglementés. Il est par ailleurs

²⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

²⁷ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

douteux que la catégorie de données traitées et des personnes concernées soit limitée aux données et personnes dont il est fait mention à l'article 21, alinéa 3, de l'avant-projet. Au demeurant, il est préférable que ces éléments essentiels soient énumérés expressément plutôt que de devoir les déduire implicitement du dispositif en projet.

Force est dès lors d'en conclure que l'article 21 de l'avant-projet devra être complété afin de satisfaire au principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution.

Article 26

14. Aux termes de l'article 26, § 6, de l'avant-projet, le coordinateur fédéral fait une recommandation au plus haut dirigeant de la personne morale pour annuler les représailles ou *réparer le préjudice*. Les mots « de schade te vergoeden » du texte néerlandais de cette disposition semblent toutefois avoir une portée plus limitée que les mots « réparer le préjudice » du texte français de cette disposition, qui permettent en effet également des mesures de réparation non pécuniaires. Il convient d'harmoniser les deux versions linguistiques, conformément aux objectifs des auteurs du projet.

Il faut en outre préciser comment s'articule cette indemnisation avec celle visée à l'article 27, § 2, de l'avant-projet.

Article 27

15. L'article 27, § 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet instaure une indemnisation spécifique pour les auteurs de signalement qui signalent une infraction en matière de services, produits et marchés financiers et les infractions visées à l'article 4, 1^o.

Aux termes de l'alinéa 2 de cette disposition, un travailleur peut « sans préjudice de l'alinéa 1^{er} » demander sa réintégration dans l'entreprise ou l'établissement. Toutefois, on n'aperçoit pas si la possibilité de réintégration et les indemnités y afférentes prévues dans cette disposition et aux alinéas 3 à 5 s'appliquent uniquement aux auteurs de signalement qui dénoncent une infraction en matière de services, produits et marchés financiers ou si elles ont une portée générale. Dans le second cas, ces dispositions doivent faire l'objet d'un paragraphe distinct.

Il faut en tout cas consacrer un paragraphe distinct à l'article 27, § 3, alinéa 6, de l'avant-projet, qui concerne tant les paragraphes 2 que 3.

Article 35

16. Aux termes de l'article 18, alinéa 4, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', le signalement effectué ou la divulgation publique effectuée « conformément à la loi du X sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé » ne constitue ni une faute lourde, ni un dol, ni une faute légère habituelle susceptible d'engager la responsabilité civile du travailleur et ce quelle que soit la motivation du travailleur.

Il y a lieu de préciser si le membre de phrase « conformément à la loi du X » implique que chaque signalement invoquant la loi à adopter entraîne l'immunité, ou bien uniquement un signalement qui réunit toutes les conditions du dispositif en projet. Cette dernière lecture semble la plus vraisemblable, compte tenu du fait que l'article 33, § 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit une sanction pénale lorsque les auteurs de signalement ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations, et que l'alinéa 2 de cet article prévoit expressément la possibilité d'indemnisation.

Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, mieux vaudrait introduire l'article 18, alinéa 4, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 par les mots : « Sans préjudice de l'article 33, § 3, de la loi du X..., le signalement effectué conformément à cette loi ne constitue ... ».

Article 43

17. L'article 43, 1^o, de l'avant-projet a pour objet de remplacer le 25^o de l'article 578 du Code judiciaire, inséré par la loi du 31 juillet 2017.

L'occasion pourrait être mise à profit pour renuméroter le second 25^o de l'article 578 du Code judiciaire, inséré par la loi du 23 novembre 2017, en 26^o ²⁸.

Article 45

18. L'article 584, alinéa 5, 8^o, en projet, du Code judiciaire doit viser l'article 578, 25^o (et non : « 28^o ») de ce même Code.

Article 46

19. Dans la phrase liminaire de l'article 46, § 1^{er}, de l'avant-projet, on insérera le membre de phrase « , alinéa 1^{er}, » à la suite du membre de phrase « paragraphe 3 ». En outre, on omettra le membre de phrase « , titel 5 » du texte néerlandais à remplacer.

²⁸ Toutefois, ce faisant, il convient également de tenir compte d'autres dispositions éventuelles contenant des références croisées à cette disposition.

Observation finale

20. L'avant-projet doit encore être soumis à un examen approfondi sur le plan de la légistique et de la correction de la langue.

Ainsi, on veillera à la cohérence de la terminologie employée dans l'avant-projet et on vérifiera la concordance des textes français et néerlandais de ce dernier. À titre d'exemple, la notion de « confidentialité » est dans certains cas traduite par « geheimhouding »²⁹ alors que dans d'autres cas, il est fait état de « vertrouwelijkheid »³⁰. En outre, l'avant-projet fait dans la plupart des cas mention de « auteurs de signalement » tandis que certaines de ses dispositions emploient « lanceurs d'alerte »³¹. Dans un souci d'uniformité de la terminologie et de concordance avec le texte français, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 14, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet, « bevoegde autoriteiten » (au lieu de « bevoegde overheden »). Aux articles 7, 16°, et 49 de l'avant-projet, on écrira dans le texte néerlandais « private sector » (au lieu de « privésector »).

On vérifiera aussi une nouvelle fois les références internes dans l'avant-projet. En effet, toutes les références ne semblent pas avoir été adaptées à l'occasion de la renumérotation à laquelle il a fallu procéder suite à l'omission d'un article de l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 71.163/VR/3. À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

- à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il semble qu'il y a lieu de viser l'article 4, au lieu de l'article 5 ;
- à l'article 8, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet, il convient de faire référence aux articles 12, 15 et 19 de l'avant-projet ;
- à l'article 9 de l'avant-projet, on visera l'article 6, § 4, 1° à 3°, de l'avant-projet ;
- à l'article 12, § 1^{er}, on visera l'article 11 de l'avant-projet ;
- à l'article 16, 2° et 7°, de l'avant-projet, il sera fait référence à l'article 15 de l'avant-projet ;
- à l'article 27, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet, il y a lieu de viser l'article 23 de l'avant-projet ;

²⁹ Articles 11, § 4, alinéa 2, 15, § 1^{er}, 1°, et § 6, alinéa 1^{er}, 16, 4° et 7°, 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 33, § 2, d), 47, et l'intitulé de la section 1^{re} du chapitre 6 de l'avant-projet.

³⁰ Article 12, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet. Voir également les articles 7, 10°, 12, § 2, 15, § 6, alinéa 2, 16, 6°, 20, § 3, et 41 de l'avant-projet.

³¹ Articles 21, alinéa 3, 24, § 1^{er}, 5°, 25, § 1^{er}, 3° à 5°, et 51 de l'avant-projet.

- à l'article 28, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il sera fait référence à l'article 6 de l'avant-projet ;
- à l'article 5, 8°, en projet, de la loi du 12 mai 2019 'portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains' (article 50 de l'avant-projet), il y a lieu de viser les articles 24, § 1^{er}, et 25 de la loi à adopter.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE