

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 mars 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à la protection des libertés
fondamentales des lanceurs d'alerte et
des journalistes**

(déposée par MM. Samuel Cogolati et
Wouter De Vriendt et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 maart 2020

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over de bescherming van de fundamentele
vrijheden van de klokkenluiders en
de journalisten**

(ingediend door de heren Samuel Cogolati en
Wouter De Vriendt c.s.)

| | |
|-------------|---|
| N-VA | : Nieuw-Vlaamse Alliantie |
| Ecolo-Groen | : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| PS | : Parti Socialiste |
| VB | : Vlaams Belang |
| MR | : Mouvement Réformateur |
| CD&V | : Christen-Democratisch en Vlaams |
| PVDA-PTB | : Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique |
| Open Vld | : Open Vlaamse liberalen en democraten |
| sp.a | : socialistische partij anders |
| cdH | : centre démocrate Humaniste |
| DéFI | : Démocrate Fédéraliste Indépendant |
| INDEP-ONAFH | : Indépendant - Onafhankelijk |

| | | | |
|--|---|--|---|
| <i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> | | <i>Afkorting bij de numering van de publicaties:</i> | |
| DOC 55 0000/000 | Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi | DOC 55 0000/000 | Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer |
| QRVA | Questions et Réponses écrites | QRVA | Schriftelijke Vragen en Antwoorden |
| CRIV | Version provisoire du Compte Rendu Intégral | CRIV | Voorlopige versie van het Integraal Verslag |
| CRABV | Compte Rendu Analytique | CRABV | Beknopt Verslag |
| CRIV | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) | CRIV | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN | Séance plénière | PLEN | Plenum |
| COM | Réunion de commission | COM | Commissievergadering |
| MOT | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige) | MOT | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier) |

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Définition au niveau européen

Le Conseil de l'Europe qualifie de "lanceur d'alerte" celui ou celle qui signale ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour "l'intérêt général", que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé¹, tandis que la directive européenne en la matière 2019/1937, approuvée en octobre 2019², utilise ce même terme pour évoquer celui ou celle qui signale des violations du droit de l'Union qui portent atteinte à l'intérêt public.

Par "intérêt général", nous n'entendons pas la somme des intérêts privés, ni leur plus grand dénominateur commun, mais les intérêts d'un monde public que nous partageons en tant que citoyens, et dont nous ne pouvons jouir qu'en allant au-delà de notre intérêt personnel.

2. Les lanceurs d'alerte jouent un rôle important

Dans un monde où la transparence n'est pas toujours la règle et où l'opacité permet à certains d'agir impunément à l'encontre de l'intérêt public, les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel pour la protection de nos démocraties en dénonçant la corruption, la fraude et d'autres actes répréhensibles qui menacent la santé et la sécurité publiques, l'intégrité financière, les droits de l'homme, l'environnement et l'État de droit. Qu'il s'agisse de l'affaire du "*Collateral murder*", des écoutes de la NSA, du *Swissleaks*, du *Luxleaks*, des *Panama Papers* ou encore des abus sexuels commis en Centrafrique par des militaires français, tous ces scandales demeureraient inconnus sans le courage de ces femmes et de ces hommes qui ont choisi, en conscience, de parler.

3. Position difficile dans laquelle se trouvent les lanceurs d'alerte

Et pourtant, de nombreux lanceurs d'alerte et journalistes qui révèlent, par le biais d'internet et d'autres

¹ Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2014)7 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.

² 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, publiée au JOL 305/17 du 26 novembre 2019.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Definitie op Europees niveau

De Raad van Europa definieert een "klokkenluider" als iemand die informatie meldt of onthult over zaken uit de overheids- of de privésector die het algemeen belang bedreigen of schaden¹. De Europese Unie heeft in oktober 2019 over dit onderwerp richtlijn 2019/1937² goedgekeurd, waarbij "klokkenluider" staat voor de persoon die melding maakt van inbreuken op het Unierecht die het algemeen belang schaden.

Het "algemeen belang" mag niet worden gezien als de samenvoeging van de privébelangen, noch als de grootste gemene deler ervan. Het "algemeen belang" duidt daarentegen op de belangen in de door de burgers gedeelde openbare sfeer, waarvan de voordelen pas ten volle kunnen worden genoten wanneer eenieder verder denkt dan het eigen persoonlijk belang.

2. De belangrijke rol van klokkenluiders

Klokkenluiders vervullen een uitermate belangrijke rol in een omgeving waar transparantie niet altijd vanzelfsprekend is en waar het ontbreken ervan sommigen aanzet om, tegen het algemeen belang in, ongestraft te handelen. Klokkenluiders beschermen onze democratieën door uit te pakken met wantoestanden zoals corruptie en fraude, maar ook andere laakbare handelingen die een bedreiging inhouden voor de volksgezondheid, de openbare veiligheid, de financiële integriteit, de mensenrechten, het milieu en de rechtsstaat. Zonder de moed van deze vrouwen en mannen, die er naar eer en geweten voor hebben gekozen om te spreken, was de wereld nooit op de hoogte geweest van gebeurtenissen als de zaak-*Collateral murder* in Bagdad, het NSA-afluisterschandaal, *Swissleaks*, *Luxleaks*, *Panama Papers* of het seksueel misbruik door Franse militairen in de Centraal-Afrikaanse Republiek.

3. De benarde situatie van klokkenluiders

Klokkenluiders en journalisten onthullen via het internet of andere media informatie over activiteiten die

¹ Aanbeveling van de Raad van Europa CM/Rec(2014)7 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de bescherming van klokkenluiders.

² 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, bekendgemaakt in het Publicatieblad L305/17 van 26 november 2019.

médias, des informations sur des activités qui constituent une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, les droits humains ou l'État de droit, qui sont la base de toute société démocratique, sont persécutés ou emprisonnés de façon arbitraire à travers le monde.

Les exemples de lanceurs d'alerte actuellement persécutés sont nombreux. Le cas le plus médiatisé est celui du fondateur et éditeur du site *Wikileaks*, Julian Assange, qui comparaît depuis le 24 février 2020 devant un tribunal londonien pour faire face à une procédure d'extradition vers les États-Unis où il encourt une peine de 175 ans de prison pour avoir publié des documents d'intérêt public.

Or, le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire a estimé, le 4 décembre 2015, que les justices britannique et suédoise avaient infligé des traitements inadéquats au créateur de *Wikileaks*, en lui faisant subir une privation de liberté continue de manière injustifiée à l'ambassade d'Équateur (A/HRC/WGAD/2015), tandis que le rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Nils Melzer, considérait, le 9 mai 2019, que ses conditions actuelles de détention en isolement à la prison de haute sécurité de Belmarsh, au Royaume-Uni, s'apparentaient à de la "torture psychologique". De leur côté, la Fédération internationale des journalistes (FIJ) et la Fédération européenne des journalistes (FEJ) exigent la libération immédiate d'Assange.

L'une des principales sources de Julian Assange est Chelsea Manning, ancienne analyste de l'armée américaine en Irak. Celle-ci a été arrêtée en juin 2010 et jugée en août 2013 pour avoir fait parvenir à *Wikileaks* les quelques 750 000 documents secrets relatifs à des câbles diplomatiques et à des informations militaires, lesquels dévoilaient des crimes de guerre. Bien que la peine d'emprisonnement de 35 ans à laquelle elle a été condamnée fut commuée en une peine de 7 ans d'emprisonnement par le président Barack Obama, en 2017, elle est aujourd'hui à nouveau incarcérée et soumise à un régime d'isolement que Nils Melzer, rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture qualifiait fin décembre 2019 d'inhumain, de dégradant et de cruel, uniquement en raison de son refus de témoigner contre le fondateur de *Wikileaks*, Julian Assange, visé par l'enquête d'un grand jury.

Son cas est comparable à celui d'Edward Snowden, l'ex-employé de la *National Security Agency* (NSA) à l'origine des révélations d'un programme de surveillance massive mis en œuvre par la NSA, qui est réfugié en Russie depuis 2013. Les journalistes ayant aidé

het algemeen belang, de mensenrechten of nog de rechtsstaat – de fundamenteën van elke democratische samenleving – bedreigen of schade kunnen toebrengen. Overal ter wereld worden veel van die klokkenluiders vervolgd of onrechtmatig opgesloten.

Thans worden veel klokkenluiders vervolgd. De zaak die de meeste media-aandacht kreeg, is die van Julian Assange, oprichter en uitgever van de website *Wikileaks*. Sinds 24 februari 2020 verschijnt hij voor een Londense rechtbank in het raam van een procedure tot uitzetting naar de Verenigde Staten, waar hij een celstraf van 175 jaar riskeert vanwege het publiceren van documenten van algemeen belang.

De VN-werkgroep rond willekeurige detentie heeft op 4 december 2015 echter geoordeeld dat het Britse en het Zweedse gerecht de oprichter van *Wikileaks* onrechtvaardig behandelden door hem permanent en onrechtmatig van zijn vrijheid te beroven, door hem niet te laten vertrekken uit het gebouw van de Ecuadoraanse ambassade in Londen (A/HRC/WGAD/2015). Bovendien heeft Nils Melzer, speciaal VN-rapporteur inzake foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen, op 9 mei 2019 geoordeeld dat de omstandigheden waarin Assange thans in de streng beveiligde gevangenis van Belmarsh (VK) in afzondering wordt vastgehouden, kunnen worden omschreven als een vorm van "psychische foltering". De *International Federation of Journalists* (IFJ) en de *European Federation of Journalists* (EFJ) dan weer eisen de onmiddellijke vrijlating van Assange.

Een van Julian Assanges belangrijkste informatiebronnen is Chelsea Manning, een voormalig inlichtingenanalist van het Amerikaanse leger in Irak. Ze werd in juni 2010 gearresteerd en in augustus 2013 veroordeeld voor het doorspelen aan *Wikileaks* van ongeveer 750 000 geheime documenten met diplomatieke en militaire informatie, waaruit is gebleken dat oorlogsmisdaden waren gepleegd. Hoewel haar lange gevangenisstraf (35 jaar opsluiting) door president Obama in 2017 werd omgezet in een gevangenisstraf van 7 jaar, wordt Chelsea Manning thans opnieuw vastgehouden. Louter vanwege haar weigering om in het raam van het onderzoek van de *grand jury* te getuigen tegen *Wikileaks*-oprichter Julian Assange, wordt Manning onderworpen aan een afzonderingsregime, dat eind december 2019 door Nils Melzer, de voornoemde speciaal VN-rapporteur inzake foltering, werd omschreven als onmenselijk, vernederend en wreed.

Haar zaak is vergelijkbaar met die van Edward Snowden, een voormalig medewerker van de Amerikaanse *National Security Agency* (NSA). Snowden lag aan de basis van de onthullingen over een grootschalig controleprogramma door de NSA. Hij vluchtte in 2013 naar

Snowden font également l'objet de persécutions. Glenn Greenwald, le journaliste qui a publié ses révélations, est actuellement accusé par le ministère public brésilien d'avoir "aidé" un groupe de pirates informatiques qui lui a fourni des informations compromettantes sur le régime de Bolsonaro. Sarah Harrison, la journaliste britannique qui a aidé Edward Snowden à s'échapper en 2013 et créé la fondation "Courage" dans le but de défendre les lanceurs d'alerte à travers le monde, est persécutée par son propre pays et contrainte de se cacher.

Si les cas les plus retentissants ont éclaté outre-Atlantique, l'Europe n'est pas exempte de ce phénomène. En détention provisoire au Portugal, Rui Pinto, source des révélations non seulement sur l'origine douteuse de la fortune estimée à 2,1 milliards de dollars de l'Angolaise Isabel dos Santos publiées par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) ("*Luanda Leaks*") mais aussi sur des malversations dans le monde du football européen ("*Football Leaks*"), attend d'être jugé pour tentative d'extorsion et divers crimes informatiques liés à ces dernières fuites. En France, Stéphanie Gibaud, la citoyenne française ayant révélé les opérations d'évasions fiscales de la banque UBS, son employeur, à l'Inspection du Travail et auprès du procureur de la République en 2008-2010, s'est vue attaquée en justice pour diffamation puis licenciée et n'a, depuis lors, pas retrouvé d'emploi. Au Luxembourg, l'auteur des fuites du dossier *Luxleaks* et ancien consultant Antoine Deltour s'est vu accorder, pour la première fois dans un pays de l'Union européenne, le statut de lanceur d'alerte par la justice luxembourgeoise.

En l'absence de protection juridique, les lanceurs d'alerte agissent souvent au péril de leur carrière, de leur réputation, de leur vie privée, de leur liberté, et même de leur vie.

Les pressions qu'ils subissent, y compris les poursuites pénales et civiles, la marginalisation, le licenciement, le harcèlement, les menaces, la détention arbitraire et les violations de leurs droits fondamentaux sont le signe que nos démocraties ne se sont pas encore dotées d'instruments juridiques satisfaisants permettant de les protéger.

Rusland, waar hij nog steeds verblijft. Ook de journalisten die Snowden hebben geholpen, worden vervolgd. Glenn Greenwald, de journalist die zijn onthullingen heeft gepubliceerd, wordt thans door het Braziliaanse openbaar ministerie beschuldigd omdat hij "hulp" zou hebben verleend aan hackers die hem compromitterende informatie over het regime van president Bolsonaro hadden bezorgd. Tot slot is er het geval van Sarah Harrison, een Britse journaliste die Edward Snowden in 2013 heeft geholpen om te ontkomen; ze is ook de oprichtster van *Courage*, een stichting die wereldwijd klokkenluiders wil verdedigen. Ook zij wordt door haar land vervolgd en ziet zich verplicht ondergedoken te leven.

Hoewel de meest spraakmakende zaken zich aan de andere kant van de Oceaan hebben voorgedaan, is er ook in Europa sprake van vervolging van klokkenluiders. De Portugees Rui Pinto zit achter de onthullingen door het *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ) over de onduidelijke oorsprong van het op 2,1 miljard dollar geraamde vermogen van de Angolese Isabel dos Santos (*Luanda Leaks*); hij verdiepte zich ook in gesjoemel in de Europese voetbalwereld (*Football Leaks*), in samenwerking met *European Investigative Collaborations* (EIC). In afwachting dat Rui Pinto voor de rechtbank komt wegens "poging tot afpersing" en meerdere informaticamisdrijven in verband met die lekken, werd hij in Portugal opgesloten in voorlopige hechtenis. In Frankrijk is er de zaak-Stéphanie Gibaud, een Française die in de periode 2008-2010 de Franse arbeidsinspectie en de procureur van de Republiek in kennis heeft gesteld van belastingontduiking door haar werkgever, de bank UBS. Daarop werd tegen haar een rechtszaak aangespannen wegens eeroof. Zij werd vervolgens ontslagen, waarna ze geen ander werk meer kon vinden. In Luxemburg kreeg gewezen consultant Antoine Deltour als eerste in een EU-land de status van klokkenluider toegekend (door het Luxemburgse gerecht); hij ligt aan de oorsprong van de lekken die later het *Luxleaks*-dossier werden.

Zonder juridische bescherming handelen klokkenluiders vaak ten koste van hun loopbaan, hun reputatie, hun privéleven, hun vrijheid, soms zelfs hun leven.

Ze ondergaan druk – ook door strafrechtelijke en civielrechtelijke vorderingen – en worden aan de kant geschoven; ze moeten leven met ontslag, stalking, dreigingen, willekeurige vrijheidsberoving en schendingen van hun grondrechten. Dat alles toont overduidelijk aan dat onze democratieën nog niet beschikken over passende juridische instrumenten om die mensen te kunnen beschermen.

4. Cadre légal

À l'heure actuelle, seuls dix pays de l'UE disposent d'une loi complète protégeant les lanceurs d'alerte. La Belgique n'en fait pas partie. Bien qu'il existe des procédures formelles de lancement d'alerte dans le secteur public (pour les autorités fédérales et flamandes), il n'y a pas de législation générale en la matière dans le secteur privé belge³, hormis les règles et obligations spécifiques à une fonction.

Seules deux procédures spécifiques suivantes, s'appliquant au secteur privé, ont été récemment introduites en Belgique.

4.1. Dans le domaine des marchés financiers

La loi du 31 juillet 2017⁴ a introduit un cadre juridique pour la notification des infractions réelles ou présumées aux lois et aux règlements financiers dont le respect est contrôlé par l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA) en modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des services financiers (la loi sur la surveillance financière).

Le champ d'application de ces lois et réglementations financières comprend, entre autres, les règles relatives aux transactions sur instruments financiers, les règles relatives aux abus de marché, les règles relatives aux gestionnaires de fortune et aux conseillers en investissement, les règles relatives aux compagnies d'assurance et aux intermédiaires, les règles relatives aux intermédiaires financiers et aux prestataires de retraite professionnelle.

En vigueur depuis le 3 janvier 2018, la loi modifiée sur la surveillance financière impose aux personnes et entités réglementées qui relèvent de la surveillance financière de la FSMA (telles que les institutions financières et les intermédiaires financiers) de mettre en place des mécanismes de reporting interne appropriés. Les procédures de traitement des rapports des lanceurs d'alerte ont été définies plus avant par la FSMA dans

³ https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide_final.pdf.

⁴ Loi du 31 juillet 2017 modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, en vue de mettre en œuvre le règlement (UE) n° 596/2014 sur les abus de marché et de transposer la directive 2014/57/UE relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché ainsi que la directive d'exécution (UE) 2015/2392 concernant le signalement des violations, et portant des dispositions diverses.

4. Wettelijk raamwerk

Thans geldt in slechts tien EU-landen – maar niet in België – een alomvattende wet die klokkenluiders beschermt. Hoewel in België formele klokkenluidersprocedures bestaan bij de overheid (op federaal en Vlaams niveau), ontbreekt ter zake algemene wetgeving voor de privésector³ – de functiegebonden regels en verplichtingen buiten beschouwing gelaten.

België heeft de voorbije jaren voor de privésector slechts twee (hierna toegelichte) specifieke procedures bij wet ingesteld.

4.1. De financiële markten

Met de wet van 31 juli 2017⁴ kwam er een juridisch raamwerk omtrent de melding van daadwerkelijke of vermoedelijke inbreuken op de wetten en financiële reglementeringen waarvan op de inachtneming wordt toegezien door de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA); daartoe werd de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (wet op het financieel toezicht) gewijzigd.

Het toepassingsgebied van die financiële wetten en reglementeringen omvat onder meer regels omtrent diverse aspecten: transacties met financiële instrumenten, marktmisbruik, vermogensbeheerders en beleggingsadviseurs, verzekeringsondernemingen en tussenpersonen, financieel bemiddelaars en tot slot verstrekkers van bedrijfspensioenvoorzieningen.

De gewijzigde wet op het financieel toezicht – die sinds 3 januari 2018 van kracht is – verplicht de aan de reglementering onderworpen personen en entiteiten die onder het financieel toezicht van de FSMA vallen (onder meer de financiële instellingen en de financiële tussenpersonen) te voorzien in passende mechanismen voor interne rapportering. De procedures voor de afwikkeling van de klokkenluidersverslagen werden

³ https://www.freshfields.de/globalassets/our-thinking/campaigns/whistleblowing/whistleblower-protection-guide_final.pdf.

⁴ Wet van 31 juli 2017 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, met het oog op de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 596/2014 betreffende marktmisbruik en de omzetting van richtlijn 2014/57/EU betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik en Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/2392 met betrekking tot de melding van inbreuken, en houdende diverse bepalingen.

un ensemble de règles approuvées par l'arrêté royal du 24 septembre 2017⁵.

4.2. *Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux*

La loi du 18 septembre 2017⁶, met en œuvre la quatrième directive européenne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et prévoit un régime de signalement similaire dans le secteur privé pour les notifications faites à l'autorité de surveillance ou à la Cellule de Traitement des Informations Financières dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les entités soumises aux dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LAB/FT) doivent appliquer des procédures appropriées permettant aux membres du personnel, aux agents et aux distributeurs de signaler les manquements aux obligations. Elles doivent également s'assurer que les personnes qui signalent des transactions suspectes de clients ou des manquements internes aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux soient protégées contre toute menace ou action hostile, y compris contre les actions défavorables ou discriminatoires de l'employeur (ou du donneur d'ordre).

4.3. *Recommandations émises au niveau international*

En 2018, *Transparency International* publiait un rapport sur les meilleures pratiques, en termes législatifs, relatives aux lanceurs d'alerte. L'organisation attirait l'attention sur la nécessité de fournir un cadre juridique comportant notamment, d'une part, une définition exhaustive de la notion de "lanceur d'alerte" et, d'autre part, les définitions des formes de représailles dont les lanceurs d'alerte peuvent être victimes et contre lesquelles ils doivent être protégés.

4.4. *Directive européenne en la matière*

4.4.1. *Principes de cette directive*

Dans l'optique de pourvoir l'Union européenne d'une législation adaptée sur la question, le Groupe des Verts/ALE au Parlement européen a proposé, le 4 mai 2016, un projet de directive. Le 23 octobre 2019, le Parlement

⁵ Arrêté royal du 24 septembre 2017 portant approbation du règlement de l'Autorité des services et marchés financiers précisant les règles de procédure applicables à la réception et au traitement des signalements d'infractions.

⁶ Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces.

door de FSMA nader omschreven in een reeks regels, die werden bekrachtigd bij het koninklijk besluit van 24 september 2017⁵.

4.2. *Tegengaan van witwaspraktijken*

De wet van 18 september 2017⁶ zorgt voor de tenuitvoerlegging van de vierde Europese richtlijn over de strijd tegen witwaspraktijken, en voorziet voor de privé-sector in een gelijkaardige regeling inzake meldingen aan de toezichthoudende autoriteit of aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking bij het tegengaan van witwaspraktijken en van financiering van terrorisme.

De entiteiten die onderworpen zijn aan de bepalingen om witwaspraktijken en financiering van terrorisme tegen te gaan, moeten voorzien in passende procedures waarmee hun personeelsleden, agenten en distributeurs inbreuken op de verplichtingen kunnen melden. Tevens moeten die entiteiten erop toezien dat de personen die melding maken van verdachte verrichtingen van klanten of van interne inbreuken op de verplichtingen om witwaspraktijken tegen te gaan, worden beschermd tegen elke bedreiging of elke onwelwillende daad, inclusief elke ongunstige of discriminatoire handeling van de werkgever (of van de opdrachtgever).

4.3. *Internationale aanbevelingen*

Transparency International publiceerde in 2018 een rapport over de beste praktijken inzake wetgeving om klokkenluiders te beschermen. De organisatie wees erop dat een juridisch kader nodig is, met een exhaustieve definitie van het begrip "klokkenluider" enerzijds, de definities van de soorten represailles waar klokkenluiders het slachtoffer van kunnen worden en waartegen zij moeten worden beschermd anderzijds.

4.4. *Europese richtlijn in verband met klokkenluiders*

4.4.1. *Beginselen van de richtlijn*

De fractie-Groenen/EVA in het Europees Parlement heeft op 4 mei 2016 een ontwerprichtlijn voorgesteld, met het oog op passende EU-wetgeving ter zake. Op 23 oktober 2019 hebben het Europees Parlement en

⁵ Koninklijk besluit van 24 september 2017 tot goedkeuring van het reglement van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten tot bepaling van nadere procedureregels voor het ontvangen en in behandeling nemen van meldingen van inbreuken.

⁶ Wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten.

européen et le Conseil adoptaient une directive en la matière (n° 2019/1937)⁷.

Dans sa forme actuelle, celle-ci vise à instituer:

1. des canaux de communication clairs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, garantissant la confidentialité;
2. un système de signalement à trois échelons (interne, externe, et par l'intermédiaire des médias);
3. des obligations de retour d'information aux lanceurs d'alerte de la part des autorités et des entreprises qui auraient été approchées par ceux-ci;
4. des mesures de prévention des représailles et une protection effective, lors des procédures judiciaires, en particulier par le biais d'une exonération de la responsabilité liée à la divulgation des informations concernées.

Cette directive s'applique aux entités juridiques du secteur privé qui comptent plus de 50 travailleurs, et aux communes de plus de 10 000 habitants.

4.4.2. *Obligation de transposition par la Belgique*

La Belgique dispose de deux ans pour transposer la directive européenne précitée dans son droit interne. C'est une excellente occasion de s'interroger sur les problèmes relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, particulièrement récurrents depuis 2010, et de lui permettre d'être à l'avant-garde en matière de défense non seulement des intérêts démocratiques mais également de ceux et de celles qui s'engagent pour le respect de ceux-ci. À cet effet, il serait nécessaire que la Belgique se dote d'un cadre législatif qui comblerait les lacunes et les faiblesses de la directive, en assurant à tous les lanceurs d'alerte une protection complète et efficace, conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques.

4.4.3. *Il serait souhaitable que la Belgique aille plus loin que ce qui est prescrit par cette directive*

Pour faire plus que ce que la directive prescrit, la législation belge peut prévoir, entre autres:

1. un champ d'application matériel plus large, couvrant toutes les infractions à la loi (qu'il s'agisse de la

⁷ 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, publiée au JOL 305/17 du 26 novembre 2019.

de Raad over dat onderwerp een richtlijn aangenomen (richtlijn 2019/1937)⁷.

In haar huidige vorm beoogt de richtlijn de volgende zaken op te zetten:

1. duidelijke meldingskanalen, binnen en buiten de organisatie, die vertrouwelijkheid garanderen;
2. een meldingssysteem met drie stappen (intern, extern en via de media);
3. de verplichting voor de overheden en de bedrijven die door klokkenluiders werden benaderd om hen opvolging van hun meldingen te verstrekken;
4. maatregelen ter preventie van represailles en voor een effectieve bescherming tijdens de gerechtelijke procedures, met name door te voorzien in een vrijstelling van aansprakelijkheid inzake de bekendmaking van de betrokken informatie.

De richtlijn is van toepassing op de juridische entiteiten van de privésector met 50 of meer werknemers, en op de gemeenten met meer dan 10 000 inwoners.

4.4.2. *Verplichting tot omzetting door België*

België krijgt twee jaar om die Europese richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. Dit biedt een uitgelezen kans om na te denken over de problemen inzake de bescherming van de klokkenluiders (sinds 2010 een vaker voorkomend verschijnsel). Voorts biedt het België de mogelijkheid het voortouw te nemen, niet alleen inzake de verdediging van de democratische belangen maar ook inzake de bescherming van de personen die zich inzetten voor de eerbiediging ervan. Daartoe zou België wetgeving moeten uitwerken die de lacunes en de zwakke punten van de richtlijn wegwerkt alsook een volledige en doeltreffende bescherming voor alle klokkenluiders waarborgt, in overeenstemming met de internationale normen en de beste praktijken.

4.4.3. *Het ware wenselijk dat België verder gaat dan wat de richtlijn bepaalt*

Om méér te doen dan wat de richtlijn bepaalt, kan de Belgische wetgeving onder meer voorzien in het volgende:

1. een ruimer materieel toepassingsgebied, dat alle inbreuken op de wet (zowel de nationale als de Europese

⁷ 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, bekendgemaakt in het Publicatieblad L 305/17 van 26 november 2019.

loi nationale ou de la loi européenne) et les menaces ou préjudices à l'intérêt public;

2. de ne pas exclure les questions relatives à la défense, à la sécurité et aux informations classifiées, mais de prévoir des systèmes de comptes rendus spécifiques;

3. d'étendre les mesures de protection:

a. aux personnes que l'on pense ou que l'on soupçonne (même à tort) d'être des lanceurs d'alerte dans le cadre d'informations signalées anonymement;

b. aux personnes qui ont l'intention de faire un signalement;

c. aux organisations de la société civile qui aident les lanceurs d'alerte;

4. de renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans les procédures judiciaires; aucune condition supplémentaire ne devrait être exigée pour obtenir cette protection, et la personne qui engage une procédure contre un lanceur d'alerte devrait avoir la charge de prouver que le lanceur d'alerte ne remplit pas les conditions pour être protégé;

5. de ne pas introduire de sanctions spéciales ou supplémentaires pour les personnes faisant sciemment de fausses déclarations en utilisant les canaux de signalement;

6. de renforcer le renversement de la charge de la preuve: la personne qui a pris une mesure préjudiciable à l'encontre d'un lanceur d'alerte doit prouver que la mesure n'est aucunement liée au signalement ou à la divulgation publique des informations, et qu'elle aurait été prise de toute façon;

7. de prévoir la réparation intégrale des dommages subis par les lanceurs d'alerte, par le biais d'une compensation couvrant tant les préjudices financiers que moraux;

8. d'exiger des entités privées ou publiques et des autorités compétentes qu'elles acceptent et donnent suite aux signalements anonymes de violations;

9. d'exiger de toutes les entités du secteur public sans exception, et des entités de la société civile, employant 50 travailleurs ou plus, qu'elles mettent en place des mécanismes de reporting interne;

wetgeving) en de bedreigingen voor of de schade aan het algemeen belang omvat;

2. geen uitsluiting voor de kwesties inzake defensie, veiligheid en geclassificeerde informatie, maar voorzien in specifieke systemen om zaken te melden;

3. een uitbreiding van de beschermingsmaatregelen tot:

a. de mensen van wie men denkt of vermoedt (zelfs ten onrechte) dat ze klokkenluiders zijn, bij anonieme meldingen;

b. de mensen die het voornemen hebben iets te melden;

c. de middenveldorganisaties die de klokkenluiders helpen;

4. een betere bescherming van de klokkenluiders tijdens de gerechtelijke procedures; er zouden geen bijkomende voorwaarden vereist mogen zijn om die bescherming te verkrijgen, en wie een procedure tegen een klokkenluider instelt zou moeten bewijzen dat de klokkenluider niet voldoet aan de voorwaarden om voor bescherming in aanmerking te komen;

5. geen bijzondere of bijkomende sancties voor wie bewust valse verklaringen aflegt via de meldingskanalen;

6. een aangescherpte omkering van de bewijslast: wie een schadelijke maatregel tegen een klokkenluider heeft genomen, moet bewijzen dat de maatregel op geen enkele manier verband houdt met de melding of de bekendmaking van informatie, en dat de maatregel hoe dan ook zou zijn genomen;

7. een volledige compensatie van de schade die de klokkenluiders hebben geleden, via een vergoeding voor de financiële schade én de morele schade;

8. de verplichting voor de entiteiten in de private of de publieke sector, alsook voor de bevoegde autoriteiten, om anonieme meldingen van inbreuken te aanvaarden en te behandelen;

9. de verplichting voor alle entiteiten van de publieke sector (zonder uitzondering) en voor de middenveldorganisaties (met 50 of meer werknemers) om interne meldingskanalen op te zetten;

10. que les mécanismes de signalement interne doivent comprendre des procédures de protection des lanceurs d'alerte;

11. des sanctions pour les personnes physiques ou morales qui manquent aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive;

12. que le consentement explicite de la personne qui fait la déclaration doit être obtenu, si possible, avant que sa déclaration ne soit transmise à une autre autorité;

13. de désigner une autorité indépendante chargée de la surveillance et de l'application de la législation en matière de signalement;

14. la collecte et la publication obligatoires de données sur le fonctionnement de la loi.

Il n'existe actuellement aucun système de protection internationale pour les lanceurs d'alerte ou les journalistes dont les droits sont manifestement violés en raison de leurs activités de lanceurs d'alerte ou de journalistes. De plus, en principe, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ne permet pas d'accorder une protection internationale (asile) à cette catégorie de personnes.

Néanmoins, notre pays peut contribuer à la protection internationale des lanceurs d'alerte ou des journalistes dont les droits sont manifestement violés, notamment en délivrant des visas humanitaires, qui dépendent du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'asile et de la migration. Suite à l'affaire des visas humanitaires, qui impliquait le cabinet de l'ancien secrétaire d'État à l'asile et aux migrations, fin 2018, la Chambre des représentants a décidé que le ministre ou le secrétaire d'État en charge de cette matière doit désormais défendre sa politique en matière de visas humanitaires devant la Chambre des représentants, et que cette politique peut faire l'objet d'un débat. La présente proposition de résolution demande par ailleurs au gouvernement de considérer les lanceurs d'alerte et les journalistes comme l'un des

10. de verplichting om in de regelingen inzake interne melding te voorzien in procedures ter bescherming van de klokkenluiders;

11. de instelling van sancties voor de natuurlijke personen en de rechtspersonen die de verplichtingen die hen op grond van de richtlijn zijn opgelegd, niet in acht nemen;

12. indien mogelijk, de uitdrukkelijke toestemming door de indiener van de melding om zijn verklaring aan een andere overheid te bezorgen;

13. de aanwijzing van een onafhankelijke instantie die moet worden belast met het toezicht en met de toepassing van de wetgeving inzake meldingen;

14. de verplichte inzameling en bekendmaking van gegevens over de werking van de wet.

Er bestaat momenteel geen enkele internationale beschermingsregeling voor de klokkenluiders of de journalisten wier rechten wegens hun activiteiten als klokkenluider of journalist overduidelijk worden geschonden. Bovendien kan aan klokkenluiders of journalisten die moeten vluchten, thans op grond van het Verdrag van Genève betreffende het vluchtelingenstatuut in principe geen internationale bescherming (asiel) worden toegekend.

Ons land kan niettemin een bijdrage leveren aan de internationale bescherming van de klokkenluiders of de journalisten wier rechten overduidelijk worden geschonden, met name door humanitaire visa af te leveren; de toekenning van die visa is immers een discretionaire bevoegdheid van de voor Asiel en Migratie bevoegde minister. Naar aanleiding van de zaak omtrent de humanitaire visa waarin de beleidsceel van de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie einde 2018 was betrokken, heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers beslist dat de ter zake bevoegde minister of staatssecretaris voortaan zijn beleid inzake humanitaire visa voor de Kamer van volksvertegenwoordigers moet komen verdedigen, en dat over dat beleid een debat kan worden gehouden. Voorts strekt dit voorstel van resolutie

groupes cibles prioritaires dans le processus d'octroi de visas humanitaires.

Samuel COGOLATI (Ecolo-Groen)
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)
Zakia KHATTABI (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
Jessika SOORS (Ecolo-Groen)
Georges GILKINET (Ecolo-Groen)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
Marie-Colline LEROY (Ecolo-Groen)
Albert VICAIRE (Ecolo-Groen)

ertoe de regering te verzoeken de klokkenluiders en de journalisten te beschouwen als een van de prioritaire doelgroepen bij het toekennen van humanitaire visa.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS:

A. considérant la situation pénible dans laquelle se trouvent de nombreux lanceurs d'alerte, journalistes et journalistes d'investigation, ainsi que les risques de poursuite, détention et de violation de leurs droits qu'ils encourent;

B. considérant que la recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des ministres le 30 avril 2014⁸, demande aux États membres de construire un cadre solide, y compris par voie législative, permettant de faciliter les alertes et de protéger les lanceurs d'alerte, en énonçant une série de principes fondamentaux destinés à garantir que toute forme de représailles soit interdite;

C. considérant que la directive 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 introduit un régime de protection des lanceurs d'alerte en interdisant les représailles, telles que la suspension, la rétrogradation ou l'intimidation, et prévoyant des mesures de soutien aux lanceurs d'alerte;

D. considérant que le rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, M. David Kaye, reconnaît explicitement l'importance de la protection des lanceurs d'alerte dans le document "Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression" (A/70/361) du 8 septembre 2015⁹;

E. considérant que la Belgique est une terre historique de respect et de promotion de la liberté d'expression et de la presse, qui figure à la 9^e place du classement mondial de la liberté de la presse par *Reporters sans frontières* (RSF), qui promeut, depuis 1831, la liberté de la presse (article 25 de la Constitution), et offre une protection quasi absolue des sources journalistiques dans la loi du 7 avril 2005¹⁰ mais que, à ce jour, aucune législation belge n'institue un système de protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé et que seuls les

⁸ <https://rm.coe.int/16807096c8>.

⁹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/273/12/PDF/N1527312.pdf?OpenElement>.

¹⁰ Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistes, dont la Cour d'Arbitrage (actuellement Cour constitutionnelle) a annulé certains mots de l'article 2, 1^o, avec pour effet d'étendre le champ d'application de cette loi.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. overwegende dat talrijke klokkenluiders, journalisten en onderzoeksjournalisten zich in een benarde situatie bevinden en blootstaan aan vervolging, opsluiting en schending van hun rechten;

B. overwegende dat in de op 30 april 2014 door het *Committee of ministers* aangenomen aanbeveling CM/Rec(2014)7 van de Raad van Europa de lidstaten worden verzocht om, ook via wetgeving, een degelijk raamwerk op te bouwen waardoor meldingen makkelijker worden en waardoor de klokkenluiders worden beschermd, en dat die aanbeveling ook een aantal grondbeginselen omvat waarmee wordt beoogd te waarborgen dat om het even welke represaillemaatregel wordt verboden⁸;

C. overwegende dat bij 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 een beschermingsregeling voor de klokkenluiders wordt ingesteld, waarbij represaillemaatregelen, zoals schorsing, verlaging in rang of intimidatie worden verboden en waarbij wordt voorzien in steunmaatregelen voor de klokkenluiders;

D. overwegende dat de heer David Kaye, speciaal VN-rapporteur voor de bevordering en de bescherming van het recht op vrijheid van mening en van meningsuiting, in het document "*Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*" (A/70/361) van 8 september 2015 uitdrukkelijk het belang van klokkenluidersbescherming erkent⁹;

E. overwegende dat in België een lange traditie van inachtneming en bevordering van de vrijheid van mening en van persvrijheid bestaat, dat ons land negende staat in het door "Reporters zonder grenzen" opgestelde klas-sement inzake persvrijheid wereldwijd, dat in ons land de persvrijheid sinds 1831 door artikel 25 van de Grondwet wordt beschermd en dat op grond van de wet van 7 april 2005 de journalistieke bronnen een nagenoeg totale bescherming genieten¹⁰, maar overwegende dat thans geen enkele Belgische wetgeving een

⁸ <https://rm.coe.int/16807096c7>.

⁹ <https://undocs.org/en/A/70/361>.

¹⁰ Wet van 7 april 2005 tot bescherming van de journalistieke bronnen, waarvan het Arbitragehof (thans het Grondwettelijk Hof) bepaalde woorden in artikel 2, 1^o, heeft vernietigd, met als gevolg dat de toepassingsfeer van die wet is verruimd.

fonctionnaires fédéraux et de l'autorité flamande sont protégés¹¹;

F. considérant que la protection des lanceurs d'alerte renforce la protection des sources journalistiques, la liberté de la presse et le pouvoir d'investigation des journalistes;

G. considérant que la démocratie ne peut durablement fonctionner dans un environnement opaque où seule la confidentialité et les secrets d'affaires seraient protégés et que cette protection légale doit être étendue aux femmes et aux hommes qui ont le courage de diffuser des informations d'intérêt public;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'élaborer une pratique d'octroi de visas humanitaires qui s'applique, entre autres, aux personnes qui sont manifestement poursuivies et persécutées pour des motifs contraires à leurs droits en tant que journalistes, journalistes d'investigation ou lanceurs d'alerte;

2. de transposer en droit belge, le plus rapidement et de la manière la plus extensive possible, 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, en prévoyant plus de droits et de protections que ce que la directive prescrit, en veillant notamment à ajouter les protections suivantes, qui ne sont pas prévues par ladite directive:

a. intégrer les protections prévues par ladite directive au droit national belge, en ce qui concerne les violations du droit belge, les atteintes à l'intégrité, ou en cas de menace ou d'atteinte à l'intérêt public;

b. étendre au maximum le champ d'application en couvrant le plus de secteurs possible, en ce compris

beschermingsregeling voor de klokkenluiders in de privésector heeft ingesteld en dat alleen de federale ambtenaren en de ambtenaren van de Vlaamse overheid beschermd zijn¹¹;

F. overwegende dat door de bescherming van de klokkenluiders ook de bescherming van de journalistieke bronnen, de persvrijheid en de onderzoeksmogelijkheden van de journalisten worden verbeterd;

G. overwegende dat de democratie niet blijvend kan functioneren in een niet-transparante omgeving waar alleen de vertrouwelijkheid en de bedrijfsgeheimen beschermd zouden zijn, en dat die wettelijke bescherming moet worden uitgebreid tot de vrouwen en mannen die de moed hebben om informatie van openbaar belang naar buiten te brengen;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. een regeling inzake de toekenning van humanitaire visa uit te werken die onder meer van toepassing is op de personen die overduidelijk worden vervolgd en lastig worden gevallen om redenen die ingaan tegen hun rechten als journalist, onderzoeksjournalist of klokkenluider;

2. zo snel mogelijk over te gaan tot de zo volledig mogelijke omzetting in Belgisch recht van 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, door te voorzien in méér rechten en bescherming dan hetgeen de richtlijn bepaalt, met name door erop toe te zien dat de volgende beschermingsmaatregelen (waarin de voormelde richtlijn niet voorziet) worden toegevoegd:

a. de bij de voormelde richtlijn bepaalde beschermingsmaatregelen opnemen in het Belgisch nationaal recht, met betrekking tot de schendingen van het Belgisch recht, de integriteitsschendingen dan wel de bedreiging of de aantasting van het algemeen belang;

b. het toepassingsveld van de regeling maximaal verruimen om zoveel mogelijk sectoren te bestrijken, met

¹¹ <https://lexing.be/vers-immunite-lanceurs-dalerte/>.

¹¹ <https://lexing.be/vers-immunite-lanceurs-dalerte/>.

les domaines de la défense, la diplomatie, la sécurité nationale et de la protection des informations classifiées.

17 février 2020

Samuel COGOLATI (Ecolo-Groen)
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)
Zakia KHATTABI (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo-Groen)
Cécile THIBAUT (Ecolo-Groen)
Jessika SOORS (Ecolo-Groen)
Georges GILKINET (Ecolo-Groen)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)
Marie-Colline LEROY (Ecolo-Groen)
Albert VICAIRE (Ecolo-Groen)

inbegrip van defensie, diplomatie, nationale veiligheid en bescherming van geclassificeerde informatie.

17 februari 2020