



**ADVIES NR. 005/VCI/2022 VAN
30 AUGUSTUS 2022**

**KLOKKENLUIDERSREGELING PUBLIEKE
SECTOR**

Gelet op het schrijven dd. 7 juli 2022 waarbij de Minister van Ambtenarenzaken bij de Voorzitter van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een adviesaanvraag indient met betrekking tot het voorontwerp van wet betreffende de meldingskanalen en de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties en bij de geïntegreerde politie (hierna: het wetsontwerp);

Bevoegdheid Vast Comité I

Gelet op artikel 33, achtste lid van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

Gelet op de artikelen 73, 95, 107, 128 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Advies

TOEPASSINGSGEBIED WETSONTWERP

1. Zoals de naam reeds duidelijk aangeeft, regelt voorliggend wetsontwerp de bescherming van de melders van integriteitsschendingen in de federale overheidsinstanties (de zgn. klokkenluiders in de publieke sector).

**ADVIES N°005/CPR/2022 DU
30 AOÛT 2022**

**RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX
LANCEURS D'ALERTE DU SECTEUR PUBLIC**

Vu le courrier du 7 juillet 2022 par lequel la Ministre de la Fonction publique soumet au Président du Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité une demande d'avis concernant l'avant-projet de loi relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et de la police intégrée (ci-après : le projet de loi) ;

Compétence du Comité permanent R

Vu l'article 33, alinéa 8 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;

Vu les articles 73, 95, 107 et 128 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Avis

**CHAMP D'APPLICATION DU PROJET DE
LOI**

1. Comme son nom l'indique déjà, le présent projet de loi réglemente la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité au sein des organismes du secteur public fédéral (dénommés 'lanceurs d'alerte' dans le secteur public).

Indachtig de omschrijving van het begrip "federale overheidsinstanties" in het ontworpen artikel 6, 1° en 2° vallen zowel de Veiligheid van de Staat (VSSE) alsook de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht (ADIV) onder het toepassingsgebied van dit wetsontwerp.

Van belang is dat het wetsontwerp ook aangeeft wat niet onder het toepassingsgebied valt. Voor wat betreft de vernoemde diensten dient hierbij vooreerst verwezen worden naar het ontworpen artikel 4, §1, 1° dat activiteiten inzake "*de nationale veiligheid*" uitsluit. Het ontworpen artikel 3, §3 stelt daarnaast dat "*(d)eze wet (...) geen afbreuk (doet) aan de bepalingen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen*".

2. Voor wat betreft de uitsluitingsgrond die betrekking heeft op de Classificatiewet van 11 december 1998 verduidelijkt de memorie van toelichting (pag. 31):

"Artikel 3, paragraaf 3, omzet artikel 3 (3) van de richtlijn 2019/1937 die uitdrukkelijk bepaalt dat: "Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de bescherming van gerubriceerde informatie die uit hoofde van het Unierecht of de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat tegen ongeoorloofde toegang moet worden beschermd". In overweging 25 van deze richtlijn preciseert men nog: "Deze richtlijn mag evenmin afbreuk doen aan de bescherming van gerubriceerde informatie die uit hoofde van het Unierecht of de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat tegen ongeoorloofde toegang moet worden beschermd". In België spreekt men van geklassificeerde gegevens en niet van gerubriceerde gegevens. De wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (Classificatiewet) regelt op nationaal vlak de toegang tot deze geklassificeerde informatie. Het melden en openbaar maken van (bepaalde) geklassificeerde informatie kan

Compte tenu de la définition de la notion d'« organismes du secteur public fédéral » dans le projet d'article 6, 1° et 2°, tant la Sûreté de l'État (VSSE) que le Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées (SGRS) entrent dans le champ d'application de ce projet de loi.

Il est important que le projet de loi indique également ce qui n'entre pas dans son champ d'application. En ce qui concerne les services précités, il convient de se référer en premier lieu au projet d'article 4, § 1^{er}, 1° qui exclut les activités liées à « *la sécurité nationale* ». Le projet d'article 3, § 3, stipule également que « *(I)a présente loi ne porte pas atteinte aux dispositions de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité* ».

2. En ce qui concerne le motif d'exclusion relatif à la Loi Classification du 11 décembre 1998, l'exposé des motifs précise que (p. 31) :

« *L'article 3, paragraphe 3, transpose l'article 3 (3) de la directive 2019/1937 qui détermine explicitement que : « La présente directive ne doit pas porter atteinte à la protection des informations classifiées qui, en vertu du droit de l'Union ou des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans l'État membre concerné, doivent être protégées contre tout accès non autorisé ». Dans la considération 25 l'on précise : « La présente directive ne devrait pas non plus porter atteinte à la protection des informations classifiées qui, en vertu du droit de l'Union ou des dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans l'État membre concerné, doivent être protégées, pour des raisons de sécurité, contre tout accès non autorisé. » En Belgique on utilise en NL le terme "geklassificeerde gegevens" et pas "gerubriceerde gegevens". La loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (Loi Classification) détermine, sur le plan national, l'accès aux*



bijgevolg enkel onder de voorwaarden zoals vermeld in de Classificatiewet. Er kan in dit verband nuttig verwezen worden naar de uiteenzetting in de memorie van toelichting bij het artikel 22 van het wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (Parl. St. Kamer 2021-2022, DOC 55 2443/001, 29-33).”.

Voor wat betreft de uitsluitingsgrond die betrekking heeft op de nationale veiligheid stelt de memorie van toelichting (pag. 31-33):

“Punt 1 ° van de eerste paragraaf van dit artikel 4 stelt dat dit ontwerp niet van toepassing is op de nationale veiligheid. Artikel 3.2 van de richtlijn legt uitdrukkelijk vast: “Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om nationale veiligheid te garanderen of hun bevoegdheid om essentiële veiligheidsbelangen te beschermen.” Overweging 24 van de richtlijn verduidelijkt: “De nationale veiligheid blijft de exclusieve bevoegdheid van elke lidstaat (...).”.

De meldingen van integriteitsschendingen begaan tijdens activiteiten die vallen onder de nationale veiligheid.

Voor deze schendingen zal in een afzonderlijke wet een specifiek meldingssysteem (intern en extern) gecreëerd worden.

In deze afzonderlijke wet zullen er voldoende waarborgen ingebouwd worden opdat het heimelijk karakter van de werking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegarandeerd blijft. Deze nieuwe wet zal onder andere van toepassing zijn op “integriteitsschendingen begaan tijdens activiteiten in de uitvoering van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals bedoeld in de artikelen 7 en 11 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en activiteiten in de uitvoering van alle andere opdrachten die haar door of krachtens de wet worden toevertrouwd en die gemeld geweest

données classifiées. Signaler et dévulguer (certaines) informations classifiées est donc seulement possible sous les conditions déterminées dans la Loi Classification. Nous pouvons référer vers l'exposé des motifs concernant l'article 22 du projet de loi portant sur la modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et (Pièces parl. Chambre 2021-2022, DOC 55 2443/001, 29-33). avis de sécurité.».

En ce qui concerne le motif d'exclusion relatif à la sécurité nationale, l'exposé des motifs précise que (p. 31-33) :

« Le point 1 ° du premier paragraphe de cet article 4 précise que ce projet ne s'applique pas à la sécurité nationale. L'article 3.2 de la Directive dispose explicitement : « La présente Directive n'affecte pas la responsabilité qu'ont les États membres d'assurer la sécurité nationale, ni leur pouvoir de protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. » Le considérant 24 de la Directive précise : « La sécurité nationale continue de relever de la seule responsabilité de chacun des États membres (...) »

Il convient donc d'exclure du champ d'application de cette loi les signalements d'atteintes à l'intégrité lors d'activités dans le domaine de la sécurité national (sic).

Pour ces violations, un système de signalement (interne et externe) spécifique sera créé dans une loi distincte.

Dans cette loi spécifique, des garanties suffisantes seront intégrées pour assurer la nature secrète des opérations des services de renseignement et de sécurité. Cette nouvelle loi s'appliquera, entre autres, aux “atteintes à l'intégrité commises à l'occasion des activités dans l'exécution des missions des services de renseignement et de sécurité visées aux articles 7 et 11 de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité et des activités dans l'exécution de toutes les autres missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi et qui ont été signalées par toute personne qui participe ou a participé à leur exécution.



zijn door eenieder die betrokken is of is geweest in de uitvoering ervan.

Het spreekt voor zich dat ook in dit systeem het melden of openbaar maken van geklassificeerde informatie onderworpen dient te blijven aan de voorwaarden vastgelegd in de Classificatiewet. Dit systeem zal bestaan naast de regeling die nu al is voorzien in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse met betrekking tot het melden van een onregelmatigheid van een handeling van een inlichtingendienst aan haar toezichtsorgaan, zijnde het Comité I.

Voor wat betreft meldingen van integriteitsschendingen begaan buiten de uitoefening van de opdrachten van deze diensten blijft het voorliggend ontwerp van wet van toepassing.”.

3. Het Comité onderschrijft ten volle het belang van de inrichting van een klokkenluidersregeling voor wat betreft integriteitsschendingen in de inlichtingendiensten. Tijdens de behandeling van individuele klachten kan het Comité nu reeds vaststellen dat klagers van onrechtmatigheden en disfuncties, in bepaalde gevallen, de behoefte kunnen hebben aan een bijkomende, bijzondere bescherming.

Voor wat betreft integriteitsschendingen tegenover inlichtingendiensten is het Comité evenwel van oordeel dat het in de praktijk onmogelijk zal zijn om een duidelijk onderscheid te maken tussen integriteitsschendingen begaan buiten de uitoefening van de opdrachten van deze diensten en integriteitsschendingen begaan binnen de uitoefening ervan. De specificiteit van de werkzaamheden binnen een inlichtingendienst laten dit niet toe (ook de regering erkent overigens de specifiteit van de professionele omgeving waarbinnen een medewerker van een inlichtingendienst zich beweegt; *infra*).

Het Comité stelt vast dat de in het wetsontwerp voorgestelde procedures, beschermingsvoorwaarden en

Il va sans dire que, dans ce système également, la communication ou la divulgation d'informations classifiées doit rester soumise aux conditions prévues par la loi sur la classification. Ce système existera en complément du dispositif déjà prévu par la loi du 18 juillet 1991 réglementant la surveillance des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace en ce qui concerne le signalement d'une irrégularité d'un acte d'un service de renseignement à son organe de surveillance, c'est-à-dire le Comité R.

En ce qui concerne les signalements d'atteintes à l'intégrité commises en dehors de l'exécution des missions de ces services, le présent projet de loi reste d'application. ».

3. Le Comité souscrit pleinement à l'importance d'instaurer un mécanisme de dénonciation d'atteintes à l'intégrité dans les services de renseignement. Lors du traitement des plaintes individuelles, le Comité peut déjà constater que les personnes dont les plaintes portent sur des irrégularités et des dysfonctionnements peuvent, dans certains cas, avoir besoin d'une protection supplémentaire, particulière.

En ce qui concerne les atteintes à l'intégrité commises à l'encontre des services de renseignement, le Comité est toutefois d'avis qu'il sera impossible, dans la pratique, d'établir une distinction claire entre les atteintes à l'intégrité commises en dehors de l'exercice des missions de ces services et les atteintes à l'intégrité commises pendant l'exercice de celles-ci. La spécificité des activités de renseignement ne le permet pas (le gouvernement reconnaît d'ailleurs la spécificité de l'environnement professionnel dans lequel évolue un collaborateur d'un service de renseignement ; *infra*).

Le Comité constate que les procédures, les conditions de protection et les modalités de notification proposées dans le projet de loi ne



notificatieregelingen niet aangepast zijn aan de specifieke aard en uitvoeringswijze van de activiteiten van een inlichtingendienst, en dit niet enkel wat betreft de opdrachtgerelateerde activiteiten (wat niet onder de werking van het wetsontwerp valt) maar ook wat betreft de zogenaamde secundaire, niet-opdrachtgerelateerde activiteiten (wat wel onder deze werking valt).

Het ontbreken van een cascadesysteem bij de melding van veronderstelde integriteitsschendingen in het ontworpen artikel 7, §1, eerste lid, 2° (m.b. eerst interne melding, daarna eventuele externe melding, en pas dan eventuele openbaarmaking) zal er daarenboven voor zorgen dat de bescherming van geklassificeerde informatie volgens het Comité in de praktijk niet gegarandeerd zal kunnen worden.

Het Comité benadrukt hierbij tot slot dat de onduidelijkheid rond het onderscheid tussen de twee regelingen ook niet ten goede komt voor de klokkenluider zelf. Een klokkenluider zal immer slechts kunnen genieten van de immunité bij een openbaarmaking ingeval hij/zij initieel heeft gekozen voor de juiste regeling (m.n. regeling in het voor advies overgemaakte wetsontwerp vs. regeling nationale veiligheid). Aan de hand van voorliggend wetsontwerp is dit niet duidelijk voor het Comité. Een dergelijke keuze kan alsdan bezwaarlijk worden verwacht van een melder.

In het licht hiervan **adviseert het Comité om prioritair en met hoge spoed werk te maken van het opstellen van het reeds in de memorie van toelichting aangekondigde wetsontwerp dat het klokkerluidersstatuut regelt voor wat betreft integriteitsschendingen binnen het ‘nationale veiligheid’-domein.**

Specifiek wat betreft voorliggend wetsontwerp **adviseert het Comité sterk om de inlichtingendiensten, m.b. de VSSE en de ADIV, en het OCAD uit het toepassingsgebied van het wetsontwerp te halen**. Meer in het bijzonder om :

sont pas adaptées à la nature spécifique et aux modalités d'exécution des activités d'un service de renseignement, non seulement en ce qui concerne les activités liées à la mission (qui n'entrent pas dans le champ d'application du projet de loi) mais aussi en ce qui concerne les activités dites secondaires, non liées à la mission (qui, elles, entrent dans le champ d'application du projet de loi).

En outre, l'absence d'un système en cascade pour le signalement d'une atteinte à l'intégrité présumée dans la proposition d'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° (c'est-à-dire d'abord un signalement interne, puis un éventuel signalement externe, et seulement ensuite une éventuelle divulgation publique) signifiera, selon le Comité, que la protection des informations classifiées ne pourra pas être garantie dans la pratique.

Enfin, le Comité souligne que le manque de clarté entourant la distinction entre les deux réglementations ne profite pas au lanceur d'alerte lui-même. Un lanceur d'alerte ne pourra bénéficier de l'immunité en cas de divulgation que si son choix s'est initialement porté sur la réglementation adéquate (à savoir la réglementation reprise dans le projet de loi soumis pour avis vs. la réglementation en matière de sécurité nationale). Pour le Comité, ce point n'est pas clair sur la base du projet de loi actuel. On peut dès lors difficilement attendre de l'auteur d'un signalement qu'il opère un tel choix.

Dans ce contexte, le Comité recommande de donner la priorité à l'élaboration, dans les meilleurs délais, du projet de loi déjà annoncé dans l'exposé des motifs, qui règle le statut des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les atteintes à l'intégrité dans le domaine de la ‘sécurité nationale’.

En ce qui concerne spécifiquement le présent projet de loi, le Comité recommande vivement que les services de renseignement, c'est-à-dire le VSSE et le SGRS, et l'OCAM soient retirés du champ d'application du projet de loi. Concrètement :

- in het ontworpen artikel 4, §3 een bijkomend punt 3° toe te voegen dat stelt dat de personeelsleden van de VSSE, de ADIV en het OCAD uitgesloten worden en onderworpen worden aan een eigen bijzondere regeling ;
- in het ontworpen artikel 14, §1 de tweede en derde alinea te schrappen.

4. Tot slot wenst het Comité onder de aandacht te brengen dat, slechts enkele maanden geleden, de federale regering de specificiteit van een tewerkstelling binnen een inlichtingendienst (m.b. binnen de VSSE) explicet heeft benadrukt (zie Verslag aan de Koning bij het KB 29 maart 2022 tot wijziging van het KB 13 december 2006, BS 27 april 2022) :

"Artikel 1, 1° van voorliggend KB wijzigt artikel 1, eerste lid van het KB Statuut Buitendiensten, dat een opsomming van regelingen en bepalingen bevat uit het Statuut Buitendiensten die nu reeds van toepassing zijn op de medewerkers van de binnendiensten. Deze bepaling wordt aangevuld. Voor de toekomst zullen volgende onderdelen van het Statuut Buitendiensten van toepassing zijn op alle of een specifiek deel van de medewerkers van de binnendiensten:

- Een nieuw artikel 2/1 wordt toegevoegd aan artikel 1, eerste lid. De invoeging van deze bepaling in het KB Statuut Buitendiensten bevestigt de bestaande algemene verplichting dat een tewerkstelling binnen de VSSE enkel kan plaatsvinden wanneer een medewerker over een veiligheidsmachtiging 'zeer geheim' beschikt. Via artikel 2/1 wordt het algemeen geheim karakter erkent van de professionele omgeving waarbinnen elke VSSE-medewerker zich beweegt, ongeacht de specifieke functie waarmee een individuele medewerker is belast en ongeacht het onderdeel waarbinnen deze is tewerkgesteld. Voor de medewerkers van de buitendiensten stellen de artikelen 35 en 52 nu reeds dat een dergelijke veiligheidsmachtiging vereist is om toegelaten te worden tot de stage respectievelijk om als ambtenaar van de buitendiensten te worden benoemd. Eenzelfde

- ajouter un point 3° au projet d'article 4, § 3, qui stipule que les membres du personnel de la VSSE, du SGRS et de l'OCAM sont exclus et soumis à une réglementation particulière qui leur propre ;

- supprimer les deuxième et troisième alinéas du projet d'article 14, § 1^{er}.

4. Enfin, le Comité souhaite rappeler qu'il y a seulement quelques mois, le gouvernement fédéral a explicitement souligné la spécificité d'un emploi au sein d'un service de renseignement (c'est-à-dire au sein de la VSSE) (voir Rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 29 mars 2022 modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 2006, M.B. 27 avril 2022) :

« L'article 1er, 1°, du présent AR modifie l'article 1er, alinéa 1er, de l'AR relatif au statut des services extérieurs, qui énumère les règlements et dispositions du statut des services extérieurs déjà applicables aux collaborateurs des services intérieurs. Cette disposition est complétée. A l'avenir, les dispositions suivantes du statut des services extérieurs s'appliqueront à tout ou à une partie spécifique des collaborateurs des services intérieurs :

- Un article 2/1 nouveau est inséré à l'article 1er, alinéa 1er. L'insertion de cette disposition dans l'AR relatif au statut des services extérieurs confirme l'obligation générale existante en vertu de laquelle, pour pouvoir exercer un emploi à VSSE, un collaborateur doit disposer d'une habilitation de sécurité de niveau 'très secret'. L'article 2/1 permet de reconnaître le caractère général secret de l'environnement professionnel dans lequel chaque collaborateur de la VSSE évolue, indépendamment de la composante où il travaille. Pour les collaborateurs des services extérieurs, les articles 35 et 52 prévoient déjà qu'une habilitation de sécurité de ce niveau est requise pour être admis au stage en vue d'une nomination en qualité d'agent des services extérieurs. La même obligation vaut pour une désignation en qualité de collaborateur des services intérieurs, bien que celle-ci se fonde



verplichting geldt voor een aanwijzing als medewerker van de binnendiensten, doch slechts op grond van een dienstnota van de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat. Via het nieuw artikel 2/1 wordt deze verplichting reglementair opgewaardeerd en vormt dit zodoende voor elke medewerker van de Veiligheid van de Staat een constitutief element van een tewerkstelling binnen deze overheidsinstantie.

- De invoeging in artikel 1, eerste lid van artikel 12, dat handelt over de beperkingen om zich politiek te uiten, tijdens de betrekking en ook nadien bij een verandering van job of na pensionering, wordt voortaan toegepast op alle personeelsleden van de VSSE.”.

uniquement sur une note de service de l'administrateur général de la Sûreté de l'Etat. L'article 2/1 nouveau valorise cette obligation par voie réglementaire, laquelle forme ainsi un élément constitutif d'un emploi au sein de cette instance publique pour chaque collaborateur de la VSSE.

- L'insertion dans l'article 1, alinéa 1er de l'article 12, qui traite des restrictions à s'exprimer politiquement, pendant le travail et également après un changement d'emploi ou après la retraite, s'applique désormais à tous les membres du personnel de la VSSE. ».

Brussel, 6 september 2022

VOOR HET VAST COMITÉ I

Bruxelles, le 6 septembre 2022

POUR LE COMITÉ PERMANENT B

Serge LIPSZYC
Voorzitter Président

Frédéric GIVRON

Griffier Greffier