



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 128/2021 du 28 juillet 2021

Objet : Demande d'avis concernant une proposition de loi tendant à offrir à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte (CO-A-2021-126)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de la Présidente de la Chambre des représentants, Madame Eliane Tillieux, reçue le 8 juin 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 28 juillet 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Présidente de la Chambre, Madame Eliane Tillieux, a sollicité, le 8 juin, l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte (ci-après « la proposition de loi »).
2. **La proposition de loi entend reconnaître un statut aux « lanceurs d'alerte » pour leur offrir une protection contre des mesures de représailles judiciaires et extrajudiciaires.**
3. Aux termes de **l'article 2** de la proposition de loi, « *le lanceur d'alerte est défini comme toute personne ou groupe qui signale ou divulgue des informations secrètes en vertu d'une législation ou d'un contrat. Le but de ce signalement ou de cette divulgation est de dénoncer des faits ou des menaces passés, actuels ou à venir, que ces faits ou menaces soient de nature ou non à violer un cadre légal ou réglementaire. Le lanceur d'alerte peut être une personne physique, une personne morale ou association de fait et doit pouvoir raisonnablement croire à la véracité des informations divulguées. Le lanceur d'alerte est présumé de bonne foi. La motivation personnelle du lanceur d'alerte et son intérêt personnel peuvent ne pas être pris en compte pour autant que les révélations s'avèrent être d'une importance certaine* ». **L'article 3** de la proposition de loi entend créer un droit pour les lanceurs d'alertes (et les facilitateurs) « *de ne pas subir aucunes représailles directes ou indirectes ni aucun préjudice du fait d'un acte ou d'une omission délibérée d'agir découlant du fait qu'ils ont procédé à un signalement ou une divulgation* ». **L'article 4** de la proposition de loi prévoit que « *toute personne peut introduire en justice une procédure devant le tribunal de première instance afin d'obtenir la reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte* » et que « *dès le prononcé du jugement accordant la reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte, le lanceur d'alerte et sa famille bénéficient du régime de protection prévu par la présente loi* » (reconnaissance du statut légal de lanceur d'alerte). **L'article 5** de la proposition de loi prévoit qu'« *un lanceur d'alerte dûment reconnu est protégé contre l'introduction de toutes procédures judiciaires émanant d'une personne physique, d'une personne morale ou d'une association de fait, découlant du fait d'avoir procédé au signalement ou à la divulgation et ce, même lorsque la divulgation s'est faite en violation d'une clause d'un contrat de travail, de statuts ou d'autres conventions particulières conclues entre le lanceur d'alerte et le tiers* » (protection contre des mesures de représailles judiciaires). Aux termes de **l'article 6** de la proposition de loi, « *Toute personne bénéficiant du statut de lanceur d'alerte et les membres de sa famille peuvent saisir en référé, par simple requête, le président du tribunal de première instance statuant en urgence, les parties ayant été dûment convoquées, en vue de prendre les mesures préventives ou correctives qui s'imposent pour prévenir toute forme de représailles* » (protection contre des mesures de représailles extrajudiciaires). **L'article 7** de la proposition de loi entend offrir une assistance judiciaire de première ligne et de deuxième ligne ainsi que la création d'organismes d'intérêt public permettant un

accompagnement pluridisciplinaire et qui auront la possibilité d'ester en justice au nom et pour cause du lanceur d'alerte.

4. La proposition de loi ne porte, en revanche, pas sur la procédure de « dénonciation » en tant que telle.
5. À toutes fins utiles, il convient de souligner que le Parlement européen et le Conseil l'Union européenne ont adopté, le 23 octobre 2019, la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après « la directive 2019/1937 »). Cette directive impose aux Etats membres, non seulement, d'adopter des mesures de protection des lanceurs d'alerte (ce que la proposition de loi entend, en partie, réaliser), mais elle impose également aux Etats membres de veiller à ce qu'il existe des procédures de signalement (internes et externes) (ce que la proposition de loi n'aborde pas du tout)¹. Il ressort des développements de la **proposition de loi** que celle-ci **ne vise pas, en tant que telle, à assurer la transposition de la directive 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union**. En effet, la proposition de loi se concentre uniquement sur le régime de protection des lanceurs d'alerte. En outre, dans les développements de la proposition de loi, ses auteurs estiment « *important de souligner que le régime imposé par la directive n'établit que des normes minimales communes. Par conséquent, les États membres peuvent décider d'étendre l'application de ces dispositions en vue de garantir un cadre complet et cohérent de protection des lanceurs d'alerte au niveau national. C'est notamment le souhait de notre groupe politique et c'est pourquoi nous formulons la présente proposition de loi* »².

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

6. La proposition de loi n'encadre pas, en tant que telle, des traitements de données à caractère personnel. Toutefois, la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance, tel qu'elle est envisagée par la proposition de loi, présuppose nécessairement qu'une personne (celle qui demande à être reconnue comme « lanceur d'alerte ») ait signalé³ ou divulgué⁴ des informations, lesquelles peuvent être des données à caractère personnel. **Si le signalement ou la divulgation porte effectivement sur des données à caractère personnel, cette opération ainsi que la collecte préalable des informations signalées ou divulguées constituent des traitements de données à caractère personnel**. L'Autorité rappelle que **de tels traitements de**

¹ Cette directive, qui doit être transposée en droit interne pour le 17 décembre 2021 au plus tard, n'a pas encore été transposée en droit belge.

² Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2019-2020, Proposition de loi tendant à offrir un statut légal et une protection aux lanceurs d'alerte, p. 15. L'Autorité prend note de cette volonté des auteurs de la proposition de loi, mais elle souligne que le régime mis en place par la proposition de loi doit néanmoins ménager un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence dans le cadre de « lancements d'alertes » (voir ci-dessous).

³ La proposition de loi définit le signalement comme le fait de faire connaître une information à quelqu'un (voir son article 2).

⁴ La proposition de loi définit la divulgation comme le fait de porter des informations à la connaissance du public (voir son article 2).

données doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel, tels qu'ils sont énoncés dans le RGPD et la LTD. Il importe, en particulier, **que ces traitements soient proportionnés à l'objet d'intérêt général** poursuivi par le signalement ou la divulgation de données à caractère personnel.

7. En effet, **la proposition de loi doit réaliser un juste équilibre entre les différents intérêts et droits en présence, en particulier l'intérêt général potentiellement menacé par les faits dénoncés, le droit à la liberté d'expression du lanceur d'alerte et le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes physiques éventuellement visées par le signalement ou la divulgation**. Or l'Autorité constate que l'article 2 de la proposition de loi définit de manière très large le concept de « lanceur d'alerte » sans exiger explicitement que le signalement ou la divulgation poursuive un but d'intérêt général et que les éventuels traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre de ce signalement ou de cette divulgation soient proportionnés à cet objectif d'intérêt général (y compris quant aux données à caractère personnel qui sont signalées ou divulguées)⁵. **En n'exigeant ni que le signalement ou la divulgation poursuive ait un objectif d'intérêt général ni que les traitements de données à caractère personnel réalisés dans ce contexte soient proportionnés à cet objectif, la proposition de loi ne ménage pas un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression du lanceur d'alerte et le droit à la protection des données des personnes physiques éventuellement mentionnées par le lanceur d'alerte dans son signalement ou sa divulgation**.
8. Afin d'établir un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en présence, l'Autorité estime qu'il est nécessaire que la proposition de loi prévoie explicitement que :

(1) Le signalement ou la divulgation doit poursuivre un objectif d'intérêt général.

À ce propos, l'Autorité remarque que les auteurs de la proposition ne souhaitent pas limiter les possibilités de dénonciation aux seules pratiques illégales parce que, selon les développements de la proposition de loi, « *nombreuses sont les situations qui mériteraient d'être révélées parce qu'elles sont d'intérêt public bien qu'elles ne constituent pas une violation du droit* »⁶. L'Autorité prend note de l'intention des auteurs du projet, mais elle souligne toutefois **qu'il est nécessaire que le signalement ou la divulgation poursuive un intérêt général**, à défaut de quoi l'ingérence dans le droit au respect des données à caractère personnel résultant de ce signalement ou de cette divulgation ne saurait être justifié. L'Autorité estime, **en outre**, qu'afin d'assurer la prévisibilité requise, **il est nécessaire de clarifier les types d'actes et/ou d'omissions dont**

⁵ Au contraire de la directive 2019/1937 qui prévoit que le régime de protection des « lanceurs d'alerte » s'applique aux personnes qui dénoncent des actes ou omissions illicites [dans certains domaines déterminés par l'article 2 de la directive] ou qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union [dans certains domaines déterminés par l'article 2 de la directive].

⁶ Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2019-2020, 55-1380/001, p. 13.

la dénonciation poursuit un objectif d'intérêt général. En d'autres termes, quelles sont les situations dont le législateur estime qu'elles heurtent l'intérêt général d'une manière telle qu'il est justifié que les personnes qui en aient connaissance soient déliées d'une éventuelle obligation de loyauté et de confidentialité qui les empêcherait, en principe, de signaler ou de divulguer ces situations ? **La proposition de loi doit apporter une réponse à cette question en identifiant les critères qui permettent de circonscrire les circonstances dans lesquelles un signalement ou une divulgation peut avoir lieu.** Cette exigence découle également de l'article 5.1.b) du RGPD qui impose que tout traitement de données à caractère personnel poursuive une finalité déterminée, explicite et légitime.

Par ailleurs, l'Autorité souligne que, contrairement à ce qu'avancent les auteurs de la proposition de loi, la directive européenne 2019/1937 ne limite pas la protection qu'elle entend offrir aux « lanceurs d'alerte » uniquement aux personnes qui dénoncent des pratiques illégales du droit de l'Union, mais l'étend également aux personnes qui dénoncent des actes ou omissions qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans le droit de l'Union⁷.

- (2) **Les traitements de données réalisés dans le cadre du signalement ou de la divulgation doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données**, en particulier les principes consacrés à l'article 5 du RGPD dont le principe de proportionnalité et de minimisation des données
 - (3) **La reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance doit être conditionnée au respect des principes fondamentaux de la protection des données par la personne qui demande à obtenir cette reconnaissance**, en particulier le principe de proportionnalité et de minimisation des données.
9. Par ailleurs, l'Autorité souligne que si la divulgation de données à caractère personnel est réalisée à travers un média et par une personne à qui s'impose des règles de déontologie journalistique, cette divulgation peut être qualifiée de traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques au sens de l'article 85 du RGPD et de l'article 24 de la LTD. Les règles particulières énoncées à l'article 24 de la LTD s'appliquent alors à un tel traitement de données.
10. Enfin, l'Autorité souligne, à toutes fins utiles, que les données à caractère personnel des lanceurs d'alerte doivent également être protégées et traitées en conformité avec les principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel. Ainsi, les traitements de données à caractère

⁷ Voyez la définition de la notion de « violation » à l'article 5 de la directive européenne 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

personnel des lanceurs d'alerte effectués lors des procédures de signalement (interne et externe) devraient faire l'objet d'un encadrement normatif adéquat.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les adaptations suivantes doivent être apportées à la proposition de loi (cons. 6-8) :

- Prévoir que le signalement ou la divulgation doit poursuivre un objectif d'intérêt général et identifier les critères permettant de circonscrire les circonstances dans lesquelles un signalement ou une divulgation peut avoir lieu
- Prévoir que les traitements de données réalisés dans le cadre du signalement ou de la divulgation doivent respecter les principes fondamentaux de la protection des données
- Prévoir que la reconnaissance du statut de lanceur d'alerte par le tribunal de première instance doit être conditionnée au respect des principes fondamentaux de la protection des données par la personne qui demande à obtenir cette reconnaissance

L'Autorité attire l'attention sur les éléments suivants :

- Les traitements de données à caractère personnel des lanceurs d'alerte effectués lors des procédures de signalement (interne et externe) devraient faire l'objet d'un encadrement normatif adéquat (cons. 10)

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice