



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 69/2022 du 22 avril 2022**

**Objet : Avis relatif à 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 (CO-A-2022-059)***

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Pierre-Yves Dermagne Vice-premier ministre et Ministre de l'Économie et du Travail (ci-après "le demandeur"), reçue le 03/03/2022 ;

Émet, le 22 avril 2022, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 03/03/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité au sujet d'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* (ci-après : le projet) (en particulier les articles 9, § 2, 13, 15, 16, 19, 21 – 23 et 32).
  
2. Le projet porte (principalement<sup>1</sup>) sur la transposition de 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* (ci-après : la directive). Conformément au principe de subsidiarité, la directive constitue un complément des règlements sectoriels européens qui comportent déjà des systèmes d'alerte dans la sphère professionnelle, afin d'harmoniser vers le haut les normes minimales de protection, en conservant certaines caractéristiques spécifiques liées aux secteurs réglementés. Par ailleurs, des normes minimales communes de protection sont également établies dans certains domaines d'action européens où il est nécessaire de renforcer l'application de la loi ; car le sous-signallement de violations affecte l'application de la loi et les violations peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public. En application de l'article 2.2 de la directive, il a été décidé dans le projet, pour des questions d'efficacité et de sécurité juridique, d'appliquer intégralement la protection des auteurs de signalement dans tous les domaines visés par la directive, à savoir :
  - i) marchés publics ;*
  - ii) services, produits et marchés financiers et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;*
  - iii) sécurité et conformité des produits ;*
  - iv) sécurité des transports ;*
  - v) protection de l'environnement ;*
  - vi) radioprotection et sûreté nucléaire ;*
  - vii) sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, santé et bien-être des animaux ;*
  - viii) santé publique ;*
  - ix) protection des consommateurs ;*
  - x) protection de la vie privée et des données à caractère personnel, et sécurité des réseaux et des systèmes d'information ;*
  - xi) lutte contre la fraude fiscale ;*
  - xii) lutte contre la fraude sociale.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> du projet décrit un grand nombre de directives et règlements complémentaires qui sont transposés ou exécutés par le projet.

<sup>2</sup> Voir l'article 2 du projet. L'article 3 du projet identifie pour chaque domaine la réglementation nationale et européenne applicable.

3. Le projet ne porte pas préjudice aux dispositions relatives au signalement de violations qui sont déjà en vigueur conformément au droit national ou européen<sup>3</sup>. Il vise au contraire à élargir substantiellement le champ d'application de tels régimes de protection (en conformité avec la directive).
4. Dans ce cadre, le projet donne lieu au traitement de données à caractère personnel des auteurs de signalement et de toute autre personne concernée et tiers mentionnés dans le signalement, soit – en cas de signalement interne – par l'entreprise pour laquelle ils travaillent, soit par les autorités compétentes et/ou le médiateur fédéral (coordinateur) en cas de signalement externe.

## II. REMARQUE PRÉALABLE

5. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données. En application de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme doit décrire les éléments essentiels du traitement allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :
  - de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
  - de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela soit clair).

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;

---

<sup>3</sup> De tels systèmes d'alerte existent déjà actuellement dans le secteur financier (via la FSMA et la BNB) et, de manière plutôt limitée, dans le droit du travail (législation anti-discrimination et loi relative au bien-être). Dans le secteur public, il existe aussi des mécanismes de signalement de violations dans la lutte contre la corruption. Pour des explications plus détaillées à ce sujet, l'Autorité renvoie à l'Exposé des motifs du projet.

- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
6. Le règlement soumis pour avis représente sans aucun doute une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées ; non seulement pour l'auteur de signalement mais aussi pour les personnes visées par le signalement (celles qui sont accusées d'avoir commis une violation). Ces personnes risquent en effet de lourdes sanctions, et dans le cas de signalements erronés, cela peut avoir des conséquences néfastes pour leur réputation et/ou la suite de leur carrière. Il sera dès lors nécessaire, quand c'est possible, de définir les éléments essentiels du traitement dans le projet.
  7. Les dispositions qui concernent le traitement de données à caractère personnel et celles nécessaires pour pouvoir comprendre le contexte du traitement des données font l'objet d'un commentaire article par article repris ci-après.

### **III. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET**

#### **ARTICLE 1<sup>er</sup>**

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. L'article 1<sup>er</sup> du projet dispose que la loi "*a pour objet de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union. Elle transpose 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 ce qui concerne les entités juridiques du secteur privé au regard des obligations du gouvernement fédéral.*"
10. À cet égard, l'Autorité fait toutefois remarquer que, contrairement à ce qui est affirmé dans le formulaire de demande, la finalité de la loi n'est pas simplement similaire à la finalité du ou des traitements de données à caractère personnel introduits par le projet. La finalité du traitement de données lors d'un signalement doit au contraire être déduite des articles 11 – 13, 14 – 16, 19 et 20 du projet, à savoir la réception et le suivi de signalements concernant des violations au sens du projet afin d'évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement (ou la divulgation publique) 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. Si (et dans la mesure où) la personne qui effectue un signalement ou une divulgation publique respecte les conditions du projet, elle peut bénéficier de la protection conformément au chapitre 7 du projet.

11. Comme déjà expliqué aux points 5 – 6 du présent avis, la finalité du traitement constitue un élément essentiel. En outre, compte tenu de l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et du nombre important d'entités par lesquelles des données peuvent être traitées dans ce cadre, il est nécessaire de disposer d'un référentiel clair pour la proportionnalité des données traitées. On ne peut donc pas se contenter de devoir déduire les finalités de plusieurs articles du projet. Les finalités concrètes et précises du traitement de données doivent être spécifiées explicitement.

## **ARTICLES 2 - 6**

12. Les articles 2 – 6 du projet décrivent le champ d'application matériel de la loi (l'article 2 définit les domaines dans lesquels on peut recourir à une protection pour les auteurs de signalement ; l'article 3 spécifie les dispositions réglementaires concrètes pour chacun de ces domaines ; les articles 4 et 5 précisent que le projet ne porte pas préjudice aux règles déjà en vigueur concernant le signalement de violations dans certains secteurs ; et enfin l'article 6 définit les domaines qui se situent en dehors du champ d'application de la loi).
13. À cet égard, on peut observer que le législateur belge a utilisé la marge de manœuvre accordée par l'article 2.2 de la directive pour élargir le champ d'application du régime de protection à tous les actes qui relèvent des domaines énoncés à l'article 2<sup>4</sup> (et ne pas se limiter ainsi aux actes qui sont explicitement spécifiés dans l'annexe de la directive).
14. Les dispositions concernant le champ d'application matériel ne donnent lieu à aucune remarque particulière concernant le traitement de données à caractère personnel.

## **ARTICLE 7**

15. L'article 7 définit le champ d'application personnel du projet. Conformément à l'article 4 de la directive, le régime de protection s'applique aux personnes physiques qui, dans un contexte professionnel, ont connaissance d'informations sur des violations. Il s'agit à cet égard au moins d' (anciens, actuels et futurs) travailleurs, indépendants, actionnaires et membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, bénévoles et stagiaires

---

<sup>4</sup> Les motifs y afférents sont expliqués en détail dans l'Exposé des motifs du projet.

rémunérés ou non rémunérés, et toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs. En l'espèce, le régime de protection est élargi aux "*facilitateurs*<sup>5</sup> ; aux tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ; et aux entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel".

16. Les règles relatives au champ d'application personnel du projet ne donnent pas non plus lieu à des remarques particulières quant au traitement de données à caractère personnel.

## ARTICLE 9

17. L'article 9, § 1<sup>er</sup> du projet fixe les conditions auxquelles un auteur de signalement doit répondre pour bénéficier de la protection au sens des chapitres 6 et 7 du projet. Les auteurs de signalement devront en effet pouvoir démontrer que "*(1°) ils [ont] eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application de la présente loi ; et (2°) ils [ont] effectué un signalement soit interne conformément à l'article 13, soit externe conformément à l'article 16, ou [ont] fait une divulgation publique conformément à l'article 20.*"
18. Il ressort de l'Exposé des motifs que la détermination de ces conditions a fait l'objet de vives discussions au niveau européen. Le contenu de l'article précité, qui est une transposition de l'article 6.1. de la directive, traduit le consensus entre les États membres, sans qu'aucune marge de manœuvre n'ait toutefois été laissée pour imposer des conditions de protection supplémentaires. Bien qu'un tel *modus operandi* puisse être défendu dans le cadre de l'harmonisation du droit des États membres, force est de constater que les conditions précitées sont moins strictes que celles résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Plus concrètement, le critère de la conviction raisonnable (que l'information est correcte) est issu du critère de motivation qui est utilisé par la CEDH ("*un acte commis en raison d'un grief ou d'une rancune personnels ou dans la perspective d'un avantage personnel, notamment financier, ne*

---

<sup>5</sup> Article 8, 10<sup>o</sup> du projet : "*facilitateur*" : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement et dont l'aide devrait être confidentielle". L'Exposé des motifs du projet déclare également à cet égard que : "*La ligne de démarcation entre la notion de « facilitateur » et celle de « tiers » tient dans le concours apporté concrètement à l'auteur de signalement. Le facilitateur, comme son nom l'indique, facilite activement l'action de l'auteur de signalement. C'est le cas du collègue ou du proche qui prête son concours dans le vol de données subtilisées, dans l'exploitation des données ou encore dans la recherche d'un interlocuteur capable d'enquêter. C'est le cas également du représentant du personnel ou du représentant syndical qui informe quant au cadre légal applicable et conseille l'auteur de signalement sur les modalités à suivre. Ils doivent à ce titre bénéficier de la protection établie par le projet de loi, sans préjudice de la protection dont ils bénéficient en leur qualité de représentants en vertu d'autres règles de l'Union et de règles nationales. À l'inverse, le simple « tiers » en lien avec l'auteur de signalement ne participe pas activement au signalement. Il risque néanmoins de faire l'objet de mesures de représailles uniquement par ricochet, en sa qualité de proche de l'auteur de signalement.*"

*justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé") étant donné que le législateur européen estime que "les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection.<sup>6</sup>". Par ailleurs, il a également été renoncé, dans la directive, à "l'obligation" pour l'auteur de signalement de toujours respecter la procédure par étapes (tout d'abord en interne, puis en externe, et seulement comme *ultimum remedium*, une divulgation publique). Conformément à la directive (et au projet), l'auteur de signalement pourra – à sa seule discrétion – "choisir le canal de signalement le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire<sup>7</sup>".*

19. Sans se prononcer sur la question de savoir si le critère précité est souhaitable, l'Autorité déplore ce (potentiel) décalage entre le droit de l'Union européenne d'une part et la jurisprudence de la CEDH d'autre part. Étant donné qu'il n'existait aucune possibilité pour le législateur belge de définir un autre régime à cet égard, l'Autorité en prend acte.
  
20. L'article 9, § 2 dispose ensuite que les entités juridiques du secteur privé (sauf celles de moins de 250 travailleurs), les autorités compétentes et le coordinateur fédéral sont tenus d'accepter les signalements anonymes de violations et d'en assurer le suivi. En premier lieu, l'Autorité se demande quelles raisons amènent le législateur belge à limiter aux travailleurs d'entreprises de plus de 250 travailleurs le droit de faire (en interne) un signalement anonyme. Ce traitement différent doit pouvoir être justifié objectivement à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'empêche que l'Autorité estime qu'un signalement anonyme doit rester optionnel et exceptionnel. Une telle méthode complique non seulement la communication entre l'auteur de signalement et le destinataire du signalement (qui est nécessaire pour un suivi adéquat), mais elle peut en outre donner lieu à des abus dans le chef des auteurs de signalement et au traitement illicite de données à caractère personnel y afférent. Bien que la responsabilité finale relative au traitement de données à caractère personnel repose toujours sur les responsables du traitement respectifs (l'entreprise dans le cas d'un signalement interne / les autorités compétentes ou le coordinateur fédéral pour les signalements externes), l'auteur de signalement doit également faire preuve du sens des responsabilités qui s'impose ; un signalement peut en effet avoir des conséquences importantes pour les personnes visées. L'auteur de signalement ne peut pas se sentir empêché de faire un signalement, mais si le signalement anonyme devient la norme, on glisse vers une culture de la dénonciation, avec les excès qui en découlent. Il est donc regrettable (une telle obligation ne découle en effet pas de la directive) que le demandeur ait choisi de prévoir un droit généralisé de procéder à un signalement anonyme.

---

<sup>6</sup> Voir le considérant n° 32 de la directive.

<sup>7</sup> Voir le considérant n° 33 de la directive.

21. À la lumière du principe de proportionnalité, il semble par contre recommandé, sans préjudice des obligations existantes de prévoir un signalement anonyme sur la base du droit de l'Union, de limiter le droit de faire un signalement anonyme aux cas dans lesquels les risques pour l'auteur de signalement l'emportent clairement sur les conséquences potentiellement négatives pour les personnes visées par le signalement.

### **ARTICLES 11 – 13**

22. Les articles précités concernent l'obligation pour les entités juridiques du secteur privé (sauf certaines entreprises de moins de 50 travailleurs<sup>8</sup>) d'établir des canaux de signalement interne et des procédures pour le signalement interne et pour le suivi.
23. Conformément à l'article 8.1 de la directive, les canaux et procédures de signalement interne ne peuvent être établis qu'après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci. L'Autorité adhère à cet égard à la motivation du demandeur, en ce sens qu'une telle consultation peut contribuer effectivement à l'efficacité (lisez : la crédibilité) du système d'alerte mis en place. Dans le même ordre d'idées, on peut évoquer la recommandation n° 01/2006 *relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*<sup>9</sup> de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, qui souligne qu'une telle consultation doit avoir lieu dans le respect de la législation relative au droit collectif du travail. Par ailleurs, l'Autorité ne voit à première vue aucun inconvénient à ce que les entreprises soient libres d'ouvrir aussi ces canaux et procédures à des personnes autres que les travailleurs, indépendants, actionnaires et membres exécutifs de l'entreprise, contractants et personnes dont la relation de travail a déjà pris fin. En effet, vu qu'il n'y a pas d'obligation de suivre une procédure par étapes (voir le point 18ci-avant), la situation dans laquelle des canaux de signalement interne ne seraient pas ouverts à de telles personnes ne donne pas lieu à une érosion de leur droit à la protection conformément au projet.
24. Conformément à l'article 12, § 3 du projet, les personnes ou services au sein d'une entité juridique du secteur privé qui sont compétents pour la réception et le suivi de signalements doivent être indépendants et il ne peut y avoir de conflits d'intérêts. Comme déjà confirmé à l'époque par la Commission de la protection de la vie privée<sup>10</sup>, le signalement d'une violation entraînera

---

<sup>8</sup> À cet égard, l'Exposé des motifs précise ce qui suit : "L'objectif d'un tel seuil est de tenir compte de la taille des entreprises (considérant n° 48 de la Directive) et des coûts d'implémentation. Pour les micro et petites entreprises, il semble en effet plus adéquat et plus raisonnable pour l'auteur de signalement de s'adresser directement aux autorités compétentes (signalement externe)."

<sup>9</sup> Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-1-2006.pdf>.

<sup>10</sup> Voir à cet égard la recommandation précitée n° 01/2006.

pratiquement toujours un traitement de données à caractère personnel, ce qui est suffisant pour impliquer la nécessité de désigner un responsable du traitement.

25. L'Autorité constate que le responsable du traitement n'est pas désigné explicitement et, contrairement à la "procédure externe", son identité ne peut pas être déduite du projet avec certitude. La détermination du responsable du traitement contribue à la transparence et facilite l'exercice des droits des personnes concernées tels que définis aux articles 12-22 du RGPD. La désignation du responsable du traitement doit en outre être adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, pour chaque traitement de données à caractère personnel, il faut vérifier qui poursuit effectivement la finalité et qui contrôle le traitement<sup>11</sup>.
26. En principe, ce sera toujours l'entreprise elle-même qui agit en tant que responsable du traitement. Les travailleurs qui ont accès à des données à caractère personnel au sein d'une organisation sont, en tant que telles, simplement considérées comme "*personnes agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou sous celle du sous-traitant*" au sens de l'article 29 du RGPD. Le fait que le responsable du traitement n'ait pas réellement accès aux données (cela compromettrait bien entendu le devoir de confidentialité du signalement) n'y change rien<sup>12</sup>. Afin d'éviter toute imprécision à ce sujet, l'Autorité demande de spécifier expressément dans le projet que lorsque la gestion du signalement est assurée par un (des) travailleur(s) de l'entreprise, c'est l'entreprise qui agit en tant que responsable du traitement.
27. Même lorsque conformément au projet, l'entreprise fait appel à un tiers pour la gestion du canal de signalement, ce sera l'entreprise qui agit en tant que responsable du traitement (et le tiers simplement en tant que sous-traitant). Le fait que différentes entreprises fassent appel à un même tiers<sup>13</sup> n'y change rien.
28. Ce qui précède n'affecte bien entendu en rien le devoir de confidentialité dans le chef des destinataires des signalements/gestionnaires de signalements conformément à l'article 21 du

---

<sup>11</sup> Tant le Comité européen de la protection des données que l'Autorité ont souligné que le concept de responsable du traitement devait être abordé dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 07/2020 *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*, version 1.0, adoptée le 2 septembre 2020, p. 10 e.s. ([https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement / sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679* du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats, p. 1 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf>).

<sup>12</sup> Ce qui est confirmé dans les lignes directrices 07/2020 de l'EDPB *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*. Consultables via le lien suivant : [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/edpb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_fr.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf).

<sup>13</sup> L'article 12, § 4, troisième alinéa du projet dispose ce qui suit dans ce cadre : "*Les entités juridiques du secteur privé qui comptent moins de 250 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements et les enquêtes éventuelles à mener. Cela est sans préjudice des obligations qui incombent à ces entités en vertu de la présente loi de préserver la confidentialité, de fournir un retour d'informations, et de remédier à la violation signalée.*"

projet ni les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de violation de cette obligation (voir l'article 33, § 2 du projet).

29. Enfin, l'article 13 du projet définit les modalités des procédures de signalement interne et de suivi. Les éléments concrets de la procédure peuvent être détaillés par les autorités compétentes, en concertation avec le coordinateur fédéral, au moyen d'un règlement ou d'une circulaire. À défaut, ils sont définis par le Roi. Ces règlements ou circulaires sont contraignants et doivent être publiés sur les sites Internet des autorités compétentes. L'Autorité s'interroge toutefois quant au caractère contraignant de tels documents. Compte tenu de l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, il est crucial que les règles de procédure concrètes relatives à la réception et au suivi d'un signalement soient identiques pour tout le monde. Ces règlements seront donc de préférence ancrés dans un arrêté royal. Par ailleurs, des associations et autres organismes représentant des catégories d'entités juridiques des secteurs privé peuvent élaborer des codes de conduite, les modifier ou les proroger afin d'assurer la bonne application du projet. Dans ce cadre, l'Autorité souligne les lignes directrices du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD, *Lignes directrices relatives au traitement d'informations à caractère personnel dans le cadre d'une procédure d'alerte éthique*, décembre 2019<sup>14</sup>) qui se rapportent spécifiquement au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de "procédures d'alerte éthique". Bien que ces lignes directrices visent en principe les institutions, organes et organismes de l'Union européenne, elles constituent à proprement parler une bonne source d'inspiration pour les instances ou autorités nationales et les entreprises privées.
30. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité souligne encore que les systèmes mis en place au sein de l'entreprise doivent quoi qu'il en soit respecter les exigences de la protection des données dès la conception et de la protection des données par défaut au sens de l'article 25 du RGPD.

#### **ARTICLES 14 – 17 et 19**

31. Ces articles définissent les modalités des canaux de signalement externe ainsi que les procédures y afférentes.
32. De manière générale, l'Autorité fait remarquer que les autorités compétentes, et à défaut le médiateur fédéral (le coordinateur fédéral), – selon le cas conformément aux dispositions du projet – interviennent en tant que responsable du traitement en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la réception et du suivi de signalements externes.

---

<sup>14</sup> Consultables via le lien suivant :

[https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/19-12-17\\_whistleblowing\\_guidelines\\_en\\_195\\_fr.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/19-12-17_whistleblowing_guidelines_en_195_fr.pdf).

33. En principe, le médiateur fédéral intervient seulement en tant que coordinateur pour les signalements externes provenant du secteur privé ; il se charge de l'enquête de recevabilité du signalement et de l'éventuel renvoi vers une autorité compétente. Si toutefois il n'y a pas d'autorité compétente, ou si l'autorité compétente indique ne pas être en mesure de réaliser le suivi, le coordinateur fédéral traitera les signalements externes quant au fond. Si un signalement est réalisé directement auprès d'une autorité compétente, celle-ci en informe le coordinateur fédéral. L'autorité compétente peut également transmettre le signalement à une autre autorité si elle constate qu'elle n'est pas compétente. Quelle que soit l'issue concrète, l'auteur de signalement doit toujours être tenu informé, sauf si ce n'est pas possible en raison d'une plainte anonyme.
34. Il est recommandé de définir dans le projet, ou le cas échéant par la suite dans un règlement contraignant au sens de l'article 15, § 5 du projet, la relation effective entre les autorités compétentes et le coordinateur fédéral. Plus concrètement, il convient de préciser quand et sous quelles conditions les autorités compétentes et le coordinateur fédéral interviennent comme responsable du traitement, sous-traitant ou responsable conjoint du traitement<sup>15</sup>.
35. Par analogie avec les règles de procédure pour les signalements internes, l'Autorité réitère ses remarques conformément au point 30.
36. En ce qui concerne la mise en place des canaux de signalement externe (article 16 du projet), l'Autorité constate qu'il s'agit d'une transposition quasiment littérale de l'article 12 de la directive. La seule différence se situe au § 6 de l'article 16 qui rend le devoir de confidentialité de l'article 21 du projet explicitement applicable aux membres du personnel des autorités compétentes et au coordinateur fédéral. L'Autorité en prend acte.

## **ARTICLE 20**

37. L'article 20, § 1<sup>er</sup> définit les conditions, outre celles déjà prévues à l'article 9 du projet, auxquelles une personne qui fait une divulgation publique doit répondre pour bénéficier de la protection en vertu du projet. On distingue deux cas :
- "1<sup>o</sup> en cas de divulgation indirecte : la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 3 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, ou à l'article 15, paragraphe 2, 4<sup>o</sup> ; ou*
- 2<sup>o</sup> en cas de divulgation directe : la personne a des motifs raisonnables de croire que :*

---

<sup>15</sup> S'il est question d'une responsabilité conjointe au sens van l'article 26 du RGPD, l'APD renvoie, en ce qui concerne ses conséquences pratiques, au point 2 de la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 de l'EDPB *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*.

*a) la violation peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public ; ou  
b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation."*

38. Par ailleurs, le § 2 de ce même article dispose que le régime de divulgation publique ne s'applique pas ou, mieux encore, ne porte pas préjudice à la réglementation relative au traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques conformément aux articles 85 du RGPD et 24 de la LTD.
39. Enfin, l'article 33, § 3 du projet dispose dans ce cadre que : "*Sans préjudice d'autres mesures prévues par la présente loi ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, sont punis conformément aux articles 443 à 450 du Code pénal les auteurs de signalement lorsqu'il est établi qu'ils ont sciemment signalé ou divulgué publiquement de fausses informations.*" De telles personnes s'exposent dès lors aux sanctions prévues dans le RGPD. Dans ce cas, il est en effet question d'un traitement illicite de données à caractère personnel des personnes visées par la divulgation publique dans le chef de l'auteur de signalement (pour autant que la divulgation publique contienne de telles données). Bien entendu, cela n'empêche pas que si les autorités compétentes décident, suite à une divulgation publique, de lancer une enquête sur la ou les violations présumées, elles sont responsables des éventuels traitements de données à caractère personnel dans ce cadre.
40. Pour le reste, l'Autorité ne formule aucune remarque concernant la divulgation publique.

## **ARTICLE 21**

41. L'article 21 du projet transpose l'article 16 de la directive, qui instaure un devoir de confidentialité dans le chef des destinataires de signalements/gestionnaires de signalements. Ce devoir de confidentialité porte non seulement sur l'identité de l'auteur de signalement, mais est étendu, conformément à l'article 32 du projet, à l'identité des personnes à qui la violation est imputée ou avec laquelle la violation est mise en relation (ci-après : les personnes concernées) (tant que les enquêtes sont en cours).
42. L'identité de l'auteur de signalement et celle des personnes concernées pendant la durée des enquêtes ne peuvent en aucun cas être divulguées sans leur consentement exprès et libre à d'autre personnes que les membre du personnel habilités pour la réception ou le suivi de signalements. À cet égard, l'Autorité demande de spécifier expressément dans le projet quels

actes constituent un "*consentement exprès et libre*". Dans ce cadre, on peut se référer aux conditions d'un consentement valable au sens du RGPD<sup>16</sup>.

43. Par dérogation à la règle générale, l'identité de l'auteur de signalement (et des personnes concernées) "*peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par une législation spéciale dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée.*" Dans ce cas, ils en sont informés, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. À titre d'exemple, l'Exposé des motifs précise dans ce cadre que les règles générales et obligations en matière de transparence administrative ne justifient pas en soi une dérogation au devoir de confidentialité. L'Autorité estime que l'exigence de disposer d'une obligation **explicite, nécessaire et proportionnée** en vertu du droit de l'Union ou du droit national offre suffisamment de garanties en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Une telle norme implique en effet *de facto* la présence d'une finalité légitime pour la divulgation de l'identité de l'auteur de signalement ou des personnes concernées. Il n'empêche bien entendu que toute norme qui crée un motif d'exception (et engendre ainsi une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées), conformément à l'article 36, quatrième alinéa du RGPD, lu conjointement avec l'article 57, premier alinéa, c) et le considérant 96 de ce même règlement, doit avant tout être soumise à l'avis de l'Autorité.

## ARTICLE 22

44. L'article 22 concerne le traitement de données à caractère personnel et dispose ce qui suit à ce sujet : "*Tout traitement de données à caractère personnel effectué en vertu de la présente loi, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par les autorités compétentes ou le coordinateur fédéral, est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679, ainsi qu'aux dispositions légales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel les concernant. Tout échange ou toute transmission d'informations par les institutions, organes ou organismes de l'Union s'effectue conformément au règlement (UE) 2018/1725.*

***Les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié.***

<sup>16</sup> Voir à cet égard les Lignes directrices 05/2020 de l'EDPB *sur le consentement au sens du Règlement (UE) 2016/679*. Consultables via le lien suivant :

[https://edpb.europa.eu/system/files/1-1/eppb\\_guidelines\\_202005\\_controllerprocessor\\_final\\_fr.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/1-1/eppb_guidelines_202005_controllerprocessor_final_fr.pdf).

45. L'Autorité souligne que le premier alinéa de l'article précité ne présente aucune plus-value juridique. Le RGPD s'applique à tout traitement de données à caractère personnel. Le passage en question doit dès lors être supprimé. La même remarque vaut pour la première partie du deuxième alinéa (en gras) qui n'est qu'une paraphrase du principe de proportionnalité et donne ainsi lieu à une violation de l'interdiction de retranscription du RGPD<sup>17</sup>. Par ailleurs, bien que l'Autorité souscrive à l'idée que les données non pertinentes doivent être effacées si elles ont été collectées involontairement, elle se demande comment cela va se passer. En particulier dans le cas d'une plainte écrite<sup>18</sup>, il semble en effet inopportun que la personne recevant le signalement puisse supprimer et/ou anonymiser à sa seule appréciation certains passages sans que l'auteur de signalement en soit informé<sup>19</sup> ou, en cas de plainte anonyme, puisse en être informé. Il est recommandé de définir des règles de procédure plus détaillées à cet égard (par exemple par arrêté royal).
46. En ce qui concerne plus généralement le traitement de données à caractère personnel, l'Autorité demande en premier lieu de définir dans cet article les finalités concrètes et précises du traitement (voir à ce sujet les points 10 – 11).
47. En deuxième lieu, il est nécessaire de définir explicitement dans le projet, le cas échéant par secteur ou par domaine, les (catégories de) données à caractère personnel de l'auteur de signalement et éventuellement du ou des facilitateur(s) ou de tout autre tiers en lien avec l'auteur de signalement qui peuvent être traitées lors de l'enregistrement et du suivi d'un signalement (à ce sujet, l'Autorité estime que cela peut rester limité au nom et aux coordonnées et le cas échéant à la fonction au sein de l'entreprise). Pour ce qui est des données des personnes concernées qui peuvent être déduites d'un signalement, on peut préciser que ces données à caractère personnel doivent se limiter aux données pertinentes dans le cadre de la violation présumée, et ce bien entendu sans préjudice de l'obligation dans le chef des responsables du traitement de veiller au cas par cas au respect du principe de proportionnalité et au principe de minimisation des données.

---

<sup>17</sup> L'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra "(créer) *une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*". Voir : CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voir également : CJUE 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Service des impôts italien (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99,, §§ 24-26.

<sup>18</sup> Lors d'une plainte téléphonique, une concertation peut déjà avoir lieu pendant la conversation quant aux données qui sont pertinentes ou non.

<sup>19</sup> Cela peut en effet poser problème pour le suivi ultérieur (par exemple dans le cadre de procédures (extra)judiciaires) du signalement.

48. Enfin, l'Autorité souligne l'obligation de prévoir, à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, un délai de conservation maximal des données à caractère personnel à traiter en tenant compte des différentes finalités et des catégories de données. L'Autorité constate qu'à ce jour, un tel délai n'est pas prévu en fonction des finalités du traitement. Le délai de conservation conformément à l'article 23, § 1<sup>er</sup> du projet porte en effet uniquement sur l'archivage des signalements. Il est donc nécessaire de prévoir un délai de conservation **maximal** dans le projet ou du moins de reprendre les critères permettant de définir ce délai de conservation. En outre, il convient de faire une distinction dans ce cadre entre les signalements qui donnent lieu effectivement à un suivi et les signalements qui sont déclarés irrecevables. Il va de soi que dans ce dernier cas, il convient d'appliquer un délai de conservation plus court.

### **ARTICLE 23**

49. Cet article concerne la transposition de l'article 18 de la directive et dispose que les entités juridiques du secteur privé et les autorités compétentes doivent archiver tous les signalements reçus. Ces signalements ne peuvent pas être conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences du projet, de la directive ou de toute autre norme du droit européen ou national. L'archivage doit se faire dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 21 et ne peut prendre la forme que d'un enregistrement de la conversation ou d'une transcription précise de l'entretien, établi(e) par les membres du personnel responsables du traitement du signalement.
50. Avant tout, l'Autorité souligne que le délai de conservation conformément à l'article 23, § 1<sup>er</sup> du projet ne fait que répéter le principe de la limitation du délai de conservation des données à caractère personnel et ne présente dès lors aucune plus-value juridique par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD. Ce "délai de conservation" viole ainsi l'interdiction de retranscription et doit être supprimé. Comme déjà expliqué au point 48, il convient de prévoir dans le projet un délai de conservation maximal pour toutes les données traitées dans le cadre de l'archivage et du suivi d'un signalement. Si le demandeur estime qu'un délai de conservation particulier doit s'appliquer aux données archivées, il faut le préciser explicitement dans le projet.
51. Par ailleurs, l'Autorité constate qu'au stade actuel, on en sait pas clairement quel est le but de l'archivage, ni quelles données y seront conservées : enregistre-t-on uniquement le signalement initial, ou également le déroulement entier du suivi ; l'archivage sert-il uniquement de "lieu de stockage" pour les signalements ou s'agit-il pour ainsi dire de la plateforme centrale au sein de chaque entreprise ou autorité compétente pour le traitement des signalements ? Quelles personnes ont accès au contenu de l'archivage ? Sous quelles conditions peut-il y avoir un transfert de données entre les archivages des autorités compétentes, du coordinateur fédéral et

des entreprises privées ? ... Ces éléments doivent être précisées dans le projet. Sur cette base, on pourra définir par la suite des directives ou modalités de fonctionnement supplémentaires.

52. Enfin, l'Autorité prend acte du fait que l'auteur de signalement a toujours la possibilité de contrôler la transcription écrite du rapport de l'entretien, de la corriger et de la signer pour accord.

### **AUTRES REMARQUES**

53. Conformément à l'article 26 du projet, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (ci-après : IFPPDH) est chargé notamment des missions suivantes : appliquer ou veiller à l'application des mesures de soutien énumérées à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 3<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du projet, et de celles énumérées à l'article 25, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> du projet *en l'absence d'autorité compétente ou si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'appliquer ces mesures*. L'Autorité souligne que si l'exécution de ces missions donne lieu à un traitement de données à caractère personnel, l'IFPPDH doit être qualifié de responsable du traitement. Il est recommandé de reprendre cet élément explicitement dans le projet, et ce à des fins de transparence et afin de faciliter l'exercice des droits des personnes concernées (parmi lesquelles non seulement l'auteur de signalement, mais aussi les personnes qui ont exercé des représailles (ou qui en sont soupçonnées)) tels qu'inscrits aux articles 12 – 22 du RGPD.
54. La même remarque vaut pour les missions que le coordinateur fédéral exerce dans le cadre de la procédure extrajudiciaire conformément à l'article 26/1 du projet pour le traitement des conflits entre d'une part les auteurs de signalement qui sont (ou prétendent être) victimes de représailles et d'autre part les entités et/ou personnes qui exercent des représailles.

**PAR CES MOTIFS,**  
l'Autorité,

**formule les remarques suivantes concernant le projet :**

- spécifier davantage les raisons de limiter aux travailleurs d'entreprises de plus de 250 travailleurs le droit de faire un signalement (interne) anonyme (point 20) ;
- préciser explicitement que les entreprises agissent en tant que responsable du traitement en ce qui concerne les données traitées via des signalements internes (points 25 – 27) ;
- préciser la relation entre les autorités compétentes et le médiateur fédéral (coordinateur) en cas de transfert ou de notification de signalements (point 34) ;

- spécifier expressément quels actes constituent un consentement libre et explicite au sens du projet (point 42) ;
- fixer les finalités concrètes et précises du traitement de données à caractère personnel (points 10 – 11 et 46) ;
- prévoir un délai de conservation maximal des données à caractère personnel qui peuvent être traitées dans le cadre tant de l'archivage que du suivi d'un signalement ou du moins reprendre les critères permettant de définir ce délai de conservation (points 48 et 50) ;
- spécifier les (catégories de) données à caractère personnel de l'auteur de signalement, du facilitateur ou de tout autre tiers en lien avec l'auteur de signalement et des personnes visées par le signalement qui peuvent être traitées dans le cadre d'un signalement (point 47) ;
- préciser davantage tant les finalités que la forme (le contenu) de l'archivage des signalements (point 51) ;
- indiquer que l'IFPPDH et le coordinateur fédéral agissent en tant que responsables du traitement en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de leurs missions respectives en matière de mesures de soutien pour les auteurs de signalement (points 53 – 54).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances