

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

9 juillet 2019

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

**visant à mettre en œuvre une protection  
effective des lanceurs d'alerte au sein  
du ministère de la Défense et de l'ensemble  
des services fédéraux**

(déposée par M. Eric Thiébaud et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

9 juli 2019

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

**over de implementering van  
een daadwerkelijke bescherming van  
klokkenluiders bij het ministerie van Defensie  
en bij alle federale diensten**

(ingediend door de heer Eric Thiébaud c.s.)

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/  
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**  
Président/Voorzitter: Peter Buysrogge

**A. — Titulaires / Vaste leden:**

N-VA	Peter Buysrogge, Theo Francken, Michael Freilich
Ecolo-Groen	Julie Chanson, Wouter De Vriendt, Albert Vicaire
PS	Hugues Bayet, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB	Steven Creyelman, Annick Ponthier
MR	Katrin Jadin, Didier Reynders
CD&V	Hendrik Bogaert
PVDA-PTB	Nadia Moscufo
Open Vld	Tim Vandenput
sp.a	Kris Verduyck

**B. — Suppléants / Plaatsvervangers:**

Björn Anseeuw, Zuhail Demir, Frieda Gijbels, Jan Spooren
Kim Buyst, Samuel Cogolati, Barbara Creemers, Cécile Thibaut
Malik Ben Achour, Emir Kir, Sophie Thémont, Özlem Özen
Pieter De Spiegeleer, Ellen Samyn, Dries Van Langenhove
Denis Ducarme, Caroline Taquin, Sophie Wilmès
Wouter Beke, Nawal Farh
Nabil Boukili, Gaby Colebunders
Alexander De Croo, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Yasmine Kherbache

**C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:**

cdH	Maxime Prévot
DéFI	François De Smet

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-QNAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

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

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 3042/001.

Une protection est accordée aux lanceurs d'alerte dans les différentes administrations et autorités administratives fédérales depuis 2013. En effet, la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel a été adoptée pour protéger de représailles et du licenciement en particulier celles et ceux qui dénoncent des irrégularités, des situations ou actions inadmissibles imputables à des collègues ou à des supérieurs hiérarchiques. Comme le rappelle le rapport qui a précédé l'adoption de la loi, "les donneurs d'alerte sont souvent menacés de ne pas obtenir certaines promotions, ou boycottés dans leur travail quotidien. Dans certains cas, la dénonciation de situations inadmissibles peut même entraîner un licenciement"<sup>1</sup>. La nécessité d'assurer la protection des lanceurs d'alerte est évidente non seulement au regard de leur situation professionnelle, mais aussi au regard de la défense de l'intérêt général et de la démocratie: c'est avec ce double objectif qu'il faut prendre toutes les mesures pour faciliter et soutenir les mises au jour de comportements qui peuvent porter préjudice aux différents corps de l'État, aux pouvoirs publics et à l'intérêt général.

L'existence d'une procédure de dénonciation officielle et sa facilitation sont donc essentielles pour protéger le lanceur d'alerte et l'intérêt général. La loi de 2013 a mis sur pied le Centre Intégrité auprès des médiateurs fédéraux, qui est une instance indépendante des différents services fédéraux pour examiner les dénonciations et y donner suite.

Le système retenu en Belgique pour les différents services fédéraux fonctionne par palier et en quatre phases, à savoir (1) la dénonciation, (2) le filtre préalable, (3) l'enquête et (4) le mécanisme de protection.

Lors de la première phase, il est très important de noter que les faits peuvent être dénoncés soit en interne, soit directement auprès du Centre Intégrité attaché au service des médiateurs fédéraux et qu'un signalement en interne n'empêche pas de prévenir le Centre par la

<sup>1</sup> Voir DOC 53 2802/002, p. 5.

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 3042/001.

Sinds 2013 is er bescherming voor klokkenluiders bij de diverse federale besturen en administratieve overheden: de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden werd aangenomen om ervoor te zorgen dat er geen represailles of ontslag komen jegens wie melding maakt van ontoelaatbare onregelmatigheden, situaties of handelingen door toedoen van collega's of hiërarchische meerderen. Het verslag dat aan de aanneming van de wet voorafging, herinnert namelijk aan het volgende: "Vaak wordt [ten aanzien van klokkenluiders] bedreigd met het missen van promoties of wordt men geboycot in zijn dagelijkse werking. Soms kan het melden van wantoestanden zelfs leiden tot een ontslag"<sup>1</sup>. Het ligt voor de hand dat de bescherming van klokkenluiders dient te worden gewaarborgd, niet alleen ten aanzien van hun beroepssituatie, maar ook in het licht van de bescherming van het algemeen belang en van de democratie. Dat tweeledig oogmerk vereist dat alle maatregelen worden genomen om te faciliteren en te ondersteunen dat gedragingen die de diverse staatsstructuren, de overheid en het algemeen belang kunnen schaden, aan het licht komen.

Om een klokkenluider én het algemeen belang te beschermen, is het dus van heel groot belang dat er een officiële meldingsprocedure bestaat en dat de melding wordt vergemakkelijkt. Krachtens de wet van 2013 werd het Centrum Integriteit bij de Federale Ombudsman opgericht; dat Centrum is een instantie, zonder band met de diverse federale diensten, die meldingen moet onderzoeken en er gevolg aan moet geven.

Het in België voor de diverse federale diensten gekozen stelsel werkt trapsgewijs en in vier fasen: (1) de melding, (2) het voorafgaande filter, (3) het onderzoek en (4) de beschermingsregeling.

In de eerste fase is het heel belangrijk erop te wijzen dat de feiten intern kunnen worden gemeld, dan wel rechtstreeks bij het Centrum Integriteit van de Federale Ombudsman; de interne onthulling van de feiten belet niet dat het Centrum Integriteit naderhand in kennis

<sup>1</sup> Zie DOC 53 2802/002, blz. 5.

suite s'il est redouté que la composante interne n'offre pas assez de garantie d'indépendance par exemple.

La loi a encore prévu que soient organisées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres les modalités relatives à la création, au fonctionnement, aux compétences, etc. de la composante interne du système de dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité (art. 3, § 2). Cet arrêté a, quant à lui, été adopté le 9 octobre 2014.

En principe, chaque service public fédéral devrait disposer d'au moins une personne de confiance d'intégrité par rôle linguistique.

Mais force est de constater que cet arrêté royal n'a pas été mis à exécution dans l'ensemble des services fédéraux alors que l'actualité nationale et internationale ont montré depuis combien les lanceurs d'alerte jouaient un rôle essentiel pour prévenir des dysfonctionnements, des fraudes, des irrégularités en matière fiscale, sanitaire, environnementale, scientifique, etc.

Chez nous, au niveau de la Défense, le débat autour du remplacement des F16 – et des informations qui auraient été dissimulées à la Chambre dans ce cadre – sous la précédente législature, nous a montré à quel point un tel mécanisme de protection des lanceurs d'alerte se justifie également.

À l'heure actuelle, aucune protection en la matière n'est prévue au sein du Ministère de la Défense.

En tant que militaires, ceux-ci se doivent de suivre la déontologie qui découle de leur statut. On peut ainsi notamment lire dans ces statuts que "[l]es subordonnés agiront toujours loyalement vis-à-vis de leurs supérieurs, se montreront respectueux envers eux et feront preuve, si les circonstances l'exigent, d'initiative dans l'exercice de leurs fonctions."

Si le but ici n'est pas de détailler ce que d'aucuns ont appelé le "F-16 gate" relatif aux données réelles de durée de vie des actuels avions de chasse belges, ce cas concret montre que le *statu quo* n'est ni imaginable ni souhaitable.

Par ailleurs, tout le monde ne semble pas se rendre compte de l'importance de ce débat et des dysfonctionnements potentiels ayant illustré la possibilité (ou plutôt l'impossibilité) de "lancer une alerte" au sein de la Défense.

wordt gesteld, bijvoorbeeld indien wordt gevreesd dat de interne component onvoldoende waarborgen voor een onafhankelijk optreden biedt.

Artikel 3, § 2, van de voormelde wet van 15 september 2013 stelt tevens dat een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels bepaalt inzake de oprichting, de werking, de bevoegdheden enzovoort van de interne component van het systeem voor de melding van een veronderstelde integriteitschending. Dat koninklijk besluit werd aangenomen op 9 oktober 2014.

In principe zou elke federale overheidsdienst over minstens één vertrouwenspersoon integriteit per taalrol moeten beschikken.

Men kan echter niet om de vaststelling heen dat niet alle FOD's uitvoering hebben gegeven aan dat koninklijk besluit. Dat is jammer, want zowel uit nationale als internationale gebeurtenissen is sindsdien gebleken hoezeer de klokkenluiders een essentiële rol spelen inzake het melden van disfuncties, fraude en onregelmatigheden op het vlak van fiscaliteit, gezondheid, milieu, wetenschap enzovoort.

Tijdens de vorige zittingsperiode heeft het debat in verband met de vervanging van de F16-vliegtuigen – alsook in verband met de informatie die ter zake niet aan de Kamer zou zijn meegedeeld – aangetoond hoezeer binnen het departement Defensie een dergelijke regeling ter bescherming van de klokkenluiders ook in ons land verantwoord is.

Thans voorziet het ministerie van Defensie in geen enkele bescherming ter zake.

De militairen moeten zich schikken naar de deontologische code die voortvloeit uit hun statuut; daarin wordt ter zake onder meer het volgende aangegeven: "De ondergeschikte zal steeds eerlijk tegenover zijn meerderen handelen, zich tegenover hen eerbiedig aanstellen en in de uitoefening van zijn functies, indien de omstandigheden zulks vereisen, blijk geven van initiatief."

Het is niet de bedoeling hier in detail in te gaan op hetgeen sommigen de "F16-gate" hebben genoemd (over de reële gegevens omtrent de levensduur van de huidige Belgische jachtvliegtuigen). Toch toont dit concrete geval aan dat een *status quo* niet denkbaar is, en ook niet wenselijk.

Niet iedereen lijkt zich voorts bewust te zijn van het belang van dat debat en van de mogelijke disfuncties die de mogelijkheid (of veeleer de onmogelijkheid) hebben aangetoond om binnen Defensie "iets uit te brengen". Zo

Ainsi, le chef de groupe de la N-VA à la Chambre a déclaré lors de la législature précédente qu'il fallait évidemment connaître le nom des militaires qui avaient caché des informations au ministre, mais aussi le nom des auteurs de la fuite<sup>2</sup>. Ces dires sont graves, car ils remettent en cause le rôle des lanceurs d'alerte au sein de la fonction publique alors que celui-ci est reconnu dans l'ensemble des SPF en vertu de la législation en vigueur.

En l'état actuel des procédures en vigueur au sein de la Défense, ce point de contact n'existe pas étant donné que le ministre de la Défense n'a jamais adopté un arrêté ministériel à cet effet.

Lors des débats sur ce même thème sous la précédente législature, le représentant du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, et de la Défense, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales, nous a confirmé que "le Chef de la Défense désignera quatre personnes qui feront office de personnes de contact au sein de l'État-major de la Défense conformément à la structure intégrée (deux civils et deux militaires, dont chaque fois un francophone et un néerlandophone)"<sup>3</sup>. Nous en sommes donc bien encore à une procédure qui n'était pas réellement mise en œuvre en mars 2019.

L'objectif de la présente proposition de résolution est dès lors de demander la mise en place d'un véritable mécanisme général de protection des lanceurs d'alerte au sein du Ministère de la Défense à l'instar des Services publics fédéraux en tenant compte des particularités du Ministère de la Défense.

Eric THIÉBAUT (PS)  
 Christophe LACROIX (PS)  
 Emir KIR (PS)  
 Malik BEN ACHOUR (PS)  
 Hugues BAYET (PS)  
 Özlem ÖZEN (PS)

heeft tijdens de vorige zittingsperiode de N-VA-fractie leider in de Kamer verklaard dat men de namen moet kennen van de militairen die de informatie hebben achtergehouden voor de minister, maar ook van wie die informatie heeft gelekt<sup>2</sup>. Dit zijn forse uitspraken, want ze zetten de rol van de klokkenluiders binnen de overheidsdiensten op de helling, terwijl die rol nochtans in alle FOD's wordt erkend op grond van de vigerende wetgeving.

De binnen Defensie vigerende procedures voorzien thans niet in een dergelijk aanspreekpunt, aangezien de minister van Defensie daartoe nooit een ministerieel besluit heeft uitgevaardigd.

Toen tijdens de vorige zittingsperiode datzelfde onderwerp aan bod kwam, heeft de vertegenwoordiger van de vice-eersteminister en minister van Buitenlandse en Europese Zaken, en van Defensie, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen, bevestigd dat "de Chef Defensie vier personen zal aanduiden die fungeren als contactpersonen binnen de Defensiestaf overeenkomstig de geïntegreerde structuur (twee burgers en twee militairen waarvan telkens één Nederlandstalig en één Franstalig is)"<sup>3</sup>. We hebben dus wel degelijk nog te maken met een procedure die in maart 2019 niet echt op de rails stond.

Daarom wordt in dit voorstel van resolutie verzocht om binnen het ministerie van Defensie een echt algemeen systeem ter bescherming van de klokkenluiders in te stellen, naar het voorbeeld van de federale overheidsdiensten en rekening houdend met de specificiteit van het ministerie van Defensie.

<sup>2</sup> [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_replacement-des-f-16-la-n-va-reclame-egalement-le-nom-des-auteurs-de-la-fuite?id=9874622](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_replacement-des-f-16-la-n-va-reclame-egalement-le-nom-des-auteurs-de-la-fuite?id=9874622).

<sup>3</sup> <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3042/54K3042003.pdf>.

<sup>2</sup> [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_replacement-des-f-16-la-n-va-reclame-egalement-le-nom-des-auteurs-de-la-fuite?id=9874622](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_replacement-des-f-16-la-n-va-reclame-egalement-le-nom-des-auteurs-de-la-fuite?id=9874622).

<sup>3</sup> <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3042/54K3042003.pdf>.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant la proposition de résolution visant à défendre et à renforcer la sécurité des journalistes (DOC 54 1934/008) adoptée par la Chambre des représentants le 14 décembre 2017;

B. rappelant les recommandations adoptées par la commission spéciale “*Panama papers*” relatives aux lanceurs d’alerte;

C. vu la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d’une atteinte suspectée à l’intégrité au sein d’une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel;

D. vu l’arrêté royal du 9 octobre 2014 portant exécution de l’article 3, § 2, de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d’une atteinte suspectée à l’intégrité au sein d’une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel;

E. vu que l’article 9 dudit arrêté royal dispose que “nos ministres et secrétaires d’État sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l’exécution du présent arrêté” et qu’il n’existe, à ce jour, aucune disposition en la matière au sein du Ministère de la Défense;

F. vu les révélations faites dans le cadre du dossier du remplacement des F-16 décidé par le gouvernement selon lesquelles des informations concernant la prolongation de la durée de vie des avions de chasse belges auraient été cachées par des membres de la Défense à leur ministre de tutelle et au Parlement;

G. considérant les spécificités propres au Ministère de la Défense et aux statuts militaires existants et aux droits et devoirs qui incombent aux militaires dans ce cadre;

H. soulignant l’importance d’intégrer les syndicats militaires dans une telle réflexion;

I. vu les recommandations en la matière faites dans le cadre de l’audit mené par l’Inspection Générale au sein de la Défense;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d’œuvrer au développement d’un mécanisme général et adapté de protection des lanceurs d’alerte au sein du Ministère de la Défense à l’instar des Services publics

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. wijst op het op 14 december 2017 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen voorstel van resolutie betreffende de verdediging en de versterking van de veiligheid van de journalisten (DOC 54 1934/008);

B. herinnert aan de door de “bijzondere commissie *Panama Papers*” aangenomen aanbevelingen aangaande de klokkenluiders;

C. verwijst naar de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden;

D. verwijst naar het koninklijk besluit van 9 oktober 2014 tot uitvoering van artikel 3, § 2, van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden;

E. geeft aan dat artikel 9 van het voormelde koninklijk besluit bepaalt dat “Onze ministers en staatssecretarissen (...), ieder wat hem betreft, belast [zijn] met de uitvoering van dit besluit” en wijst erop dat binnen het ministerie van Defensie ter zake nog steeds in geen enkele regeling is voorzien;

F. verwijst naar de onthullingen die zijn gedaan in het kader van de vervanging van de F-16’s waartoe de regering heeft beslist, als zou de levensduurverlenging van de Belgische jachtvliegtuigen door medewerkers van Defensie zijn achtergehouden voor hun minister en voor het Parlement;

G. wijst op de specifieke kenmerken van het ministerie van Defensie, van de bestaande militaire statuten en van de rechten en plichten die de militairen in dat verband toebedeeld zijn;

H. benadrukt dat het belangrijk is de militaire vakbonden bij een dergelijke denkoefening te betrekken;

I. gelet op de aanbevelingen ter zake uit de audit van de Algemene Inspectie Defensie;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. werk te maken van een algemene en aangepaste regeling voor de bescherming van klokkenluiders bij het ministerie van Defensie, naar het voorbeeld van

fédéraux en instaurant une ou plusieurs personnes de confiance d'intégrité par rôle linguistique qui font office de point de contact au sein de la structure unique de la Défense;

2. de présenter au Parlement une évaluation de l'effectivité et de la mise en œuvre dans les différents services fédéraux de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.

20 juin 2019

Eric THIÉBAUT (PS)  
Christophe LACROIX (PS)  
Emir KIR (PS)  
Malik BEN ACHOUR (PS)  
Hugues BAYET (PS)  
Özlem ÖZEN (PS)

de federale overheidsdiensten, door per taalrol één of meer vertrouwenspersonen integriteit aan te stellen die als meldpunt fungeren binnen de unieke structuur van Defensie;

2. het Parlement een beoordeling te bezorgen van de effectiviteit en van de tenuitvoerlegging in de verschillende federale diensten van de wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden.

20 juni 2019