

FSMA_2023_03 du 31/01/2023 – publiée le 15 février 2023

Règles de procédure applicables à la réception et au traitement par la FSMA des signalements de violations et mesures de protection prévues pour les auteurs de signalement et les autres personnes protégées

Champ d'application :

Signalements à la FSMA de violations de la législation dont elle contrôle le respect.

Résumé/Objectifs :

La présente circulaire précise et clarifie les règles de procédure applicables à la réception et au traitement par la FSMA des signalements de violations de la législation dont elle contrôle le respect. Cette circulaire explicite également les mesures de protection prévues dans ce contexte.

Structure :

1. Introduction	2
2. Définitions	3
3. Champ d'application	4
3.1 Champ d'application matériel.....	4
3.2 Champ d'application personnel	4
4. Règles de procédure	5
4.1 Membres du personnel spécialisés	5
4.2 Informations publiées sur le site web de la FSMA	6
4.3 Procédures applicables aux signalements de violations	6
4.3.1 <i>Communication d'un signalement et explications ou informations supplémentaires.....</i>	6
4.3.2 <i>Accusé de réception</i>	7
4.3.3 <i>Première analyse</i>	7
4.3.4 <i>Suivi des signalements de violations pour lesquels la FSMA est compétente</i>	9
4.3.5 <i>Retour d'informations éventuel.....</i>	9
4.3.6 <i>Régime de confidentialité</i>	9
4.4 Canaux de communication spécifiques	12
4.5 Archivage et conservation des signalements de violations reçus.....	13
4.6 Réexamen des procédures	13
5. Mesures de protection	14

1. Introduction

1. La présente circulaire précise et clarifie les règles de procédure applicables à la réception et au traitement par la FSMA des signalements de violations de la législation dont elle contrôle le respect. Cette circulaire donne ainsi exécution à la loi du 28 novembre 2022 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 ("loi du 28 novembre 2022").¹ Elle met simultanément en œuvre l'article 90 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, lequel, en vertu de l'article 3, § 1^{er}, *juncto* l'article 4, 1^o, de la loi du 28 novembre 2022, reste d'application tout en étant complété par les dispositions de la loi du 28 novembre 2022 pour les matières de cette loi qu'il ne régleme pas.²

En sa qualité d'autorité compétente au sens de la loi du 28 novembre 2022³, la FSMA doit établir des canaux de signalement externe pour la réception et le traitement des signalements de violations, qui répondent aux exigences de cette loi. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 2022, la FSMA avait déjà mis en place de tels canaux de signalement externe, en application de la version antérieure de l'article 69bis de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ("loi du 2 août 2002"), qui avait été inséré dans cette loi par la loi du 31 juillet 2017, et du règlement de la FSMA du 5 septembre 2017 précisant les règles de procédure applicables à la réception et au traitement des signalements d'infractions, lesquels sont tous deux abrogés. La présente circulaire reprend en grande partie les règles de procédure existantes, telles qu'elles étaient prévues par l'article de loi précité et le règlement de la FSMA susvisé, mais un certain nombre de modifications y sont apportées afin d'assurer leur conformité avec les exigences de la loi du 28 novembre 2022.

¹ Voir en particulier l'article 14, § 5, de la loi du 28 novembre 2022 qui dispose que les autorités compétentes précisent, par voie de règlement ou de circulaire, les règles de procédure applicables à la réception et au traitement des signalements.

² Les exigences prévues par l'article 90 de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces sont conformes à la loi du 28 novembre 2022 et ne nécessitent dès lors pas de régime distinct pour le signalement de violations de cette réglementation.

³ Voir l'arrêté royal du 22 janvier 2023 portant désignation des autorités compétentes pour la mise en œuvre de la loi du 28 novembre 2022 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.

2. Définitions

2. Dans un souci de lisibilité, la présente circulaire a été rédigée en utilisant des termes bien précis, qui sont définis ci-après. Ces définitions sont calquées sur celles qui figurent à l'article 7 de la loi du 28 novembre 2022, mais sont adaptées à la situation concrète de la FSMA.

1° "signalement" ou "signaler" : la communication orale ou écrite à la FSMA d'informations sur des violations ;

2° "informations sur des violations" : des informations, y compris des soupçons raisonnables, concernant des violations effectives ou potentielles, qui se sont produites ou sont très susceptibles de se produire ainsi que concernant des tentatives de dissimulation de telles violations ;

3° "violations" : les actes ou omissions qui sont illicites et ont trait aux règles visées à l'article 45 de la loi du 2 août 2002, ou qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité de ces règles ;

4° "autorité compétente" : une autorité nationale désignée pour recevoir des signalements conformément au chapitre 4 de la loi du 28 novembre 2022 et fournir un retour d'informations à l'auteur de signalement, et/ou désignée pour exercer les fonctions visées par cette loi, notamment en ce qui concerne le suivi ; à défaut d'autorité désignée, l'autorité compétente est le coordinateur fédéral ;

5° "auteur de signalement" : une personne qui signale à la FSMA des informations sur des violations ;

6° "facilitateur" : une personne physique qui aide un auteur de signalement au cours du processus de signalement et dont l'aide devrait être confidentielle ;

7° "personne concernée" : une personne physique ou morale qui est mentionnée dans le signalement en tant que personne à laquelle la violation est attribuée ou à laquelle cette personne est associée ;

8° "représailles" : tout acte ou omission direct ou indirect suscité par un signalement et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié ;

9° "suivi" : toute mesure prise par la FSMA pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée ;

10° "retour d'informations" : la communication à l'auteur de signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi ;

11° "coordinateur fédéral" : l'autorité chargée de la coordination des signalements externes pour le secteur privé conformément au chapitre 4, section 4, de la loi du 28 novembre 2022, à savoir les Médiateurs fédéraux visés par la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux ;

12° "IFDH" : l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, créé par la loi du 12 mai 2019 portant création d'un Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, tel que visé à l'article 25 de la loi du 28 novembre 2022 ;

13° “loi du 2 août 2002” : la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ;

14° “loi du 28 novembre 2022” : la loi du 28 novembre 2022 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.

3. Champ d’application

3.1 Champ d’application matériel

3. Les procédures de réception et de traitement des signalements de violations qui sont exposées dans la présente circulaire s’appliquent aux signalements rapportant à la FSMA des violations des règles visées à l’article 45 de la loi du 2 août 2002, à savoir de la législation financière dont la FSMA contrôle le respect⁴.

3.2 Champ d’application personnel

4. Toute personne qui constate des violations de la législation financière dont la FSMA contrôle le respect, peut le signaler⁵.

Il s’agit en premier lieu des personnes qui ont obtenu des informations sur des violations dans un **contexte professionnel**, qu’elles aient le statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, ainsi que des actionnaires et des membres de l’organe d’administration, de direction ou de surveillance d’une entreprise (y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés) et de toute personne travaillant sous la supervision de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs⁶. Ce champ d’application englobe également les personnes qui ont obtenu des informations sur des violations lors du processus de recrutement ou d’autres négociations précontractuelles ou dans le cadre d’une relation de travail qui a pris fin depuis⁷.

Le champ d’application prévu pour le secteur financier est toutefois plus large et concerne également les personnes qui transmettent des informations qu’elles ont obtenues **en dehors d’un contexte**

⁴ Conformément à l’article 5 de la loi du 28 novembre 2022, ces procédures ne sont toutefois pas applicables : (i) au domaine de la sécurité nationale ; (ii) aux informations classifiées ; (iii) aux informations couvertes par le secret médical ni aux informations et renseignements que les avocats reçoivent de leurs clients ou obtiennent au sujet de leurs clients et (iv) aux informations couvertes par le secret des délibérations judiciaires.

⁵ Voir l’article 6, §§ 1^{er} et 6, de la loi du 28 novembre 2022.

⁶ Voir l’article 6, § 1^{er}, de la loi du 28 novembre 2022.

⁷ Voir l’article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 28 novembre 2022.

professionnel. Ainsi, par exemple, les clients d'un établissement financier peuvent eux aussi signaler des violations à la FSMA afin qu'elle prenne des mesures.⁸

5. Si une personne effectue un signalement en vertu d'obligations légales spécifiques⁹, elle ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 28 novembre 2022, sauf en ce qui concerne les mesures visant à protéger tout auteur de signalement si celles-ci lui sont plus favorables¹⁰.

Les mesures de protection de l'auteur de signalement prévues par la loi du 8 novembre 2022 (cf. *infra*, titre 5) s'appliquent également aux personnes physiques qui aident l'auteur de signalement de manière confidentielle au cours du processus de signalement (dites "facilitateurs"), aux tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement, et aux entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel¹¹.

4. Règles de procédure

4.1 Membres du personnel spécialisés

6. La FSMA désigne en son sein les membres du personnel chargés du traitement des signalements de violations. Ces membres du personnel spécialisés reçoivent une formation aux fins du traitement de tels signalements¹².

Les membres du personnel spécialisés exercent les tâches suivantes :

1. la mise à la disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures applicables aux signalements de violations ;
2. la réception et le suivi des signalements de violations ;
3. le maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but, le cas échéant, de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire.

⁸ Voir l'article 6, § 6, de la loi du 28 novembre 2022.

⁹ Sont ici visées les obligations légales découlant d'un des actes sectoriels de l'Union énumérés dans la partie II de l'annexe de la directive (UE) 2019/1937. Il s'agit, par exemple, des obligations incombant au commissaire agréé d'une institution de retraite professionnelle qui agit en vertu de l'article 108 de la loi du 27 octobre 2016 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle, ou de celles incombant, en vertu de l'article 16 du règlement (UE) n° 596/2014, aux opérateurs de marché et aux personnes qui exécutent à titre professionnel des transactions portant sur des instruments financiers lorsqu'ils suspectent l'existence d'une opération d'initié ou d'une manipulation de marché.

¹⁰ Voir l'article 6, § 5, de la loi du 28 novembre 2022.

¹¹ Voir l'article 6, § 4, de la loi du 28 novembre 2022.

¹² Voir l'article 15, §§ 4 et 5, de la loi du 28 novembre 2022.

4.2 Informations publiées sur le site web de la FSMA

7. La FSMA publie, dans une page distincte, aisément identifiable et accessible de son site web, les informations concernant la réception et le traitement des signalements de violations¹³.

Ces informations comprennent les éléments suivants :

1. les conditions pour bénéficier d'une protection en vertu de la loi du 28 novembre 2022 ;
2. les coordonnées liées aux canaux de communication spécifiques visés au titre 4.4, à savoir :
 - a) le numéro de téléphone, en indiquant que les conversations ne sont pas enregistrées ;
 - b) l'adresse électronique et l'adresse postale ;
 - c) une rencontre en personne, en indiquant que les conversations ne sont pas enregistrées ;
3. les procédures applicables aux signalements de violations, telles que définies au titre 4.3 ;
4. le régime de confidentialité applicable aux signalements de violations, tel que déterminé au titre 4.3.6, et les informations relatives au traitement des données à caractère personnel ;
5. la nature du suivi réservé aux signalements de violations ;
6. les recours et les procédures relatives à la protection contre les représailles et la possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels ;
7. une déclaration expliquant clairement les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes qui effectuent un signalement auprès de la FSMA ne serait pas engagée du fait d'une violation de la confidentialité en vertu de l'article 27 de la loi du 28 novembre 2022 ;
8. les coordonnées du coordinateur fédéral et de l'IFDH.

4.3 Procédures applicables aux signalements de violations

4.3.1 Communication d'un signalement et explications ou informations supplémentaires

8. Un auteur de signalement peut signaler une violation à la FSMA :

- soit après avoir effectué un signalement par le biais des canaux de signalement interne de l'entité concernée,
- soit en effectuant ce signalement directement par le biais des canaux de signalement externe de la FSMA^{14,15}.

¹³ Voir l'article 16 de la loi du 28 novembre 2022.

¹⁴ Voir l'article 13 de la loi du 28 novembre 2022.

¹⁵ Pour un signalement externe, l'auteur de signalement peut s'adresser directement à la FSMA, ou passer par le coordinateur fédéral. Si l'auteur de signalement s'adresse au coordinateur fédéral pour signaler une violation relevant du champ de compétences de la FSMA, le coordinateur fédéral transmet le signalement à la FSMA sans examiner la recevabilité de ce signalement, et sans vérifier s'il existe une présomption raisonnable de violation ou si ce signalement répond aux conditions fixées par la loi du 28 novembre 2022 (voir l'article 18, § 2, alinéa 2, de la loi du 28 novembre 2022).

9. Un signalement de violation peut se faire de manière anonyme si la personne qui l'effectue le souhaite¹⁶.

10. L'auteur de signalement est invité à transmettre à la FSMA les informations et les documents suivants, s'il en dispose : les faits dont résulte la violation, la nature de la violation, le nom et, le cas échéant, la fonction de la personne concernée, la période sur laquelle porte la violation, chaque preuve de la violation et tout autre élément paraissant pertinent à l'auteur de signalement.

Les membres du personnel spécialisés de la FSMA peuvent, en utilisant les coordonnées indiquées par l'auteur de signalement, demander à ce dernier de clarifier les informations et documents communiqués et de transmettre des informations et documents supplémentaires, à moins que l'auteur de signalement n'ait explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou que les membres du personnel spécialisés n'aient des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement. Les clarifications ainsi que les informations ou documents supplémentaires demandés sont fournis via les canaux de communication spécifiques visés au titre 4.4 ou via l'adresse électronique par laquelle les membres du personnel spécialisés contactent l'auteur de signalement.

4.3.2 Accusé de réception

11. Les membres du personnel spécialisés envoient rapidement, et en tout état de cause dans un délai de sept jours à compter de la réception du signalement, un accusé de réception à l'auteur de signalement en utilisant les coordonnées indiquées par ce dernier, à moins que l'auteur de signalement n'ait explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou que les membres du personnel spécialisés n'aient des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement¹⁷. L'accusé de réception prouve uniquement que la personne en question a transmis des informations via l'un des canaux de communication spécifiques, et à quelle date et, si cela est techniquement possible, à quel moment précis cette transmission a eu lieu. Eu égard au paragraphe 12, l'accusé de réception ne prouve en revanche pas qu'il s'agit d'un signalement de violation. L'accusé de réception mentionne également les informations visées au paragraphe 7.

4.3.3 Première analyse

La FSMA est compétente pour traiter le signalement

12. Si, à l'issue d'une première analyse, les membres du personnel spécialisés estiment que les informations transmises par une personne constituent un signalement de violation effective ou potentielle (des règles visées à l'article 45 de la loi du 2 août 2002), ils le confirment par le biais des coordonnées indiquées par l'auteur de signalement, à moins que ce dernier n'ait explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou que les membres du personnel spécialisés n'aient des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement. Ils informent également l'auteur de signalement du fait qu'il peut s'adresser à l'IFDH pour bénéficier du soutien visé dans la loi du 28 novembre 2022.

¹⁶ Voir à ce sujet notamment l'article 8, § 2, de la loi du 28 novembre 2022.

¹⁷ Voir l'article 14, § 2, 2°, de la loi du 28 novembre 2022.

Si l'auteur de signalement s'est adressé directement à la FSMA, les membres du personnel spécialisés informent le coordinateur fédéral du signalement conformément à l'article 18, § 3, de la loi du 28 novembre 2022, pour autant que la FSMA ne soit pas tenue par son secret professionnel. Cela ne sera qu'exceptionnellement le cas, étant donné qu'un signalement de violation au sens de la loi du 28 novembre 2022 et de la présente circulaire porte sur les règles visées à l'article 45 de la loi du 2 août 2002 dont le respect est contrôlé par la FSMA et qu'il s'agit en principe d'informations confidentielles dont la FSMA a eu connaissance en raison de ses fonctions et qui tombent sous le coup de son secret professionnel.

La FSMA n'est pas compétente pour traiter le signalement

Si, à l'issue d'une première analyse, les membres du personnel spécialisés estiment que les informations transmises par une personne ne constituent pas un signalement de violation potentielle (des règles visées à l'article 45 de la loi du 2 août 2002), ils en informent cette personne par le biais des coordonnées qu'elle a indiquées et la renvoient le cas échéant vers le canal au sein de la FSMA qui pourra l'aider, à moins que l'auteur de signalement n'ait explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou que les membres du personnel spécialisés n'aient des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de l'identité de l'auteur de signalement.

Des autorités autres que la FSMA sont (également) compétentes

13. Si les membres du personnel spécialisés estiment que ce n'est pas la FSMA mais d'autres autorités qui sont compétentes pour traiter la violation signalée ou qu'outre la FSMA, d'autres autorités aussi sont compétentes à cet égard, ils transmettent le signalement, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, au coordinateur fédéral et ils informent l'auteur de signalement, sans retard, de cette transmission, en utilisant les coordonnées que ce dernier a indiquées. Si l'autre autorité compétente est habilitée à recevoir des signalements de violations des dispositions en matière de services, produits et marchés financiers ou dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (voir l'article 4, 1°, de la loi du 28 novembre 2022), les membres du personnel spécialisés peuvent transmettre le signalement directement aux membres du personnel spécialisés de cette autorité. Dans ce cas, ils informent le coordinateur fédéral et l'auteur de signalement de cette transmission.¹⁸

Lorsque le droit de l'Union ou le droit belge le prévoit, les membres du personnel spécialisés transmettront par ailleurs, en temps voulu, les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union compétents, selon le cas, en vue d'un complément d'enquête. Lors de ces transmissions, ils respecteront toujours les dispositions belges et européennes qui leur sont applicables, en ce compris les règles en matière d'échanges internationaux d'informations¹⁹.

Les membres du personnel spécialisés ne contactent toutefois pas l'auteur de signalement si celui-ci a explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou s'ils ont des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de l'identité de cette personne.

¹⁸ Voir l'article 14, § 3, alinéa 5, de la loi du 28 novembre 2022.

¹⁹ Voir l'article 14, § 2, 6°, de la loi du 28 novembre 2022.

Les membres du personnel spécialisés ne violent pas leur secret professionnel lorsqu'ils transmettent le signalement conformément au présent paragraphe²⁰.

4.3.4 Suivi des signalements de violations pour lesquels la FSMA est compétente

14. La FSMA assure un suivi diligent des signalements. La FSMA évalue l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, remédie à la violation signalée, par exemple en infligeant des mesures ou sanctions. Elle peut, après avoir dûment examiné le signalement, décider de ne pas réserver à ce signalement d'autre suivi que la clôture de la procédure. Tel peut par exemple être le cas lorsqu'une violation signalée est manifestement d'importance mineure et ne requiert d'autre suivi que la clôture de la procédure, lorsqu'il s'agit d'un signalement répétitif qui ne contient aucune nouvelle information significative sur des violations par rapport à un signalement antérieur ou lorsque, face à un afflux important de signalements, elle traite en priorité les signalements de violations graves ou de violations de dispositions essentielles²¹. Cela ne porte pas atteinte à la protection prévue par la loi du 28 novembre 2022.

4.3.5 Retour d'informations éventuel

15. Si la FSMA est compétente pour traiter la violation signalée, les membres du personnel spécialisés fournissent à l'auteur de signalement, en utilisant les coordonnées que ce dernier a indiquées, un retour d'informations sur le signalement effectué, dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois, ou six mois dans des cas dûment justifiés, sauf lorsqu'une disposition légale les en empêche²². En raison du secret professionnel auquel la FSMA est tenue (cf. *infra*), l'auteur de signalement ne recevra toutefois un retour d'informations qu'à titre très exceptionnel si le résultat de l'enquête n'a pas été rendu public de manière nominative.

La restriction la plus importante imposée au retour d'informations que l'auteur de signalement peut recevoir des membres du personnel spécialisés, découle du secret professionnel de la FSMA et des membres de son personnel²³. En raison de ce secret professionnel, l'auteur de signalement ne recevra pas d'autre retour d'informations (par le biais des coordonnées qu'il a indiquées) que celles prévues aux paragraphes 12, 13 et 15, et il ne sera en principe pas informé du résultat final des enquêtes déclenchées par le signalement. Si un signalement de violation donne toutefois lieu à une mesure ou une sanction rendue publique de manière nominative, les membres du personnel spécialisés en informeront l'auteur de signalement et le renverront à la publication de cette mesure ou sanction.

4.3.6 Régime de confidentialité

Préservation de la confidentialité des données relatives au signalement à l'égard de parties externes

16. Les signalements de violations tombent sous le coup du secret professionnel auquel la FSMA, le président et les membres du comité de direction, les membres du conseil de surveillance, les membres

²⁰ Voir l'article 14, § 3, alinéa 6, de la loi du 28 novembre 2022.

²¹ Voir l'article 14, § 4, de la loi du 28 novembre 2022.

²² Voir l'article 14, § 2, 4°, de la loi du 28 novembre 2022.

²³ L'article 14, § 6, de la loi du 28 novembre 2022 dispose explicitement que les autorités compétentes sont tenues de respecter leurs obligations en matière de secret professionnel lorsqu'elles fournissent un retour d'informations.

de la commission des sanctions et les membres du personnel de la FSMA sont tenus en vertu de l'article 74 de la loi du 2 août 2002. **Les données relatives à un signalement de violation, y compris l'identité de la personne concernée faisant l'objet du signalement**, ne peuvent par conséquent être divulguées, à quelque personne ou autorité que ce soit, sauf dans les limites de l'article 74, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002.

Conformément à l'article 20 de la loi du 28 novembre 2022, la FSMA préserve le caractère confidentiel de l'identité de l'auteur de signalement. Même dans les limites de l'article 74, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002, la FSMA ne divulgue pas **l'identité de l'auteur de signalement** à une autre personne ou autorité, à moins que l'auteur de signalement n'y consente ou que la FSMA n'y soit légalement tenue²⁴. En outre, si la FSMA doit divulguer l'identité de l'auteur de signalement en vertu d'une obligation légale, elle en informera préalablement l'auteur de signalement. Elle le lui fera savoir par écrit, en expliquant les motifs de la divulgation des données confidentielles concernées. La FSMA n'informerait toutefois pas l'auteur de signalement préalablement du fait qu'elle doit divulguer l'identité de ce dernier en vertu d'une obligation légale si une telle information risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées²⁵.

Il en va évidemment autrement lorsque les membres du personnel spécialisés estiment que ce n'est pas la FSMA mais d'autres autorités qui sont compétentes pour traiter la violation signalée ou qu'outre la FSMA, d'autres autorités aussi sont compétentes à cet égard, et qu'ils transmettent dès lors le signalement au coordinateur fédéral ou à l'autorité compétente concernée, en exécution de l'obligation légale prévue à cet effet par la loi du 28 novembre 2022 (cf. *supra*, paragraphe 14). Pour que l'autorité compétente puisse traiter le signalement utilement, celui-ci est dans ce cas transmis sans modification.

Conformément à l'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 28 novembre 2022, la FSMA rejette également toute demande de consultation, d'explication ou de communication, sous quelque forme que ce soit, d'un document administratif faisant apparaître, directement ou indirectement, l'identité de l'auteur de signalement, à moins que ce dernier n'y consente.²⁶

Les principes exposés dans ce paragraphe en ce qui concerne la protection de l'identité de l'auteur de signalement s'appliquent le cas échéant aussi à **l'identité de la personne concernée**²⁷, **des facilitateurs, des tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement** et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement, ainsi que des entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel²⁸.

²⁴ Selon l'article 20, § 2, de la loi du 28 novembre 2022, il doit en outre s'agir "d'une obligation nécessaire et proportionnée en vertu d'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".

²⁵ Voir l'article 20, § 3, de la loi du 28 novembre 2022.

²⁶ Cela vaut non seulement lorsque cette demande émane d'un tiers, mais également lorsqu'elle émane de la personne concernée.

²⁷ Voir l'article 32 de la loi du 28 novembre 2022.

²⁸ Voir l'article 20, § 5, de la loi du 28 novembre 2022.

Si la FSMA reçoit des informations sur des violations qui comportent des secrets d'affaires, elle n'utilisera ni ne divulguera ces secrets d'affaires à des fins allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un suivi approprié du signalement²⁹.

Préservation de la confidentialité des données relatives au signalement au sein de la FSMA

17. Au sein de la FSMA, la communication des **données relatives à un signalement de violation**, y compris de **l'identité de la personne concernée**, est limitée aux personnes qui ont besoin de ces données dans l'exercice de leurs fonctions : les membres du personnel spécialisés, les membres du personnel de la FSMA impliqués dans le traitement du dossier initié à la suite d'un signalement de violation, le président et les membres du comité de direction ainsi que les membres de la commission des sanctions de la FSMA. Cette communication s'effectue via les canaux prévus à cet effet, qui sont confidentiels et sûrs.

Seuls les membres du personnel spécialisés prennent connaissance de **l'identité de l'auteur de signalement**, à moins que ce dernier ne consente à ce que d'autres personnes auxquelles il est nécessaire de communiquer les données relatives à un signalement de violation pour qu'elles puissent exercer leurs fonctions, en prennent également connaissance. Dans ce dernier cas, l'identité de l'auteur de signalement est mentionnée dans le dossier initié à la suite d'un signalement de violation. Sauf en cas de consentement de l'auteur de signalement, les membres du personnel spécialisés font donc tout ce qui est raisonnablement possible pour veiller à ce que, lorsqu'ils communiquent un signalement de violation aux personnes au sein de la FSMA qui ont besoin de cette information dans l'exercice de leurs fonctions, cette communication ne révèle pas, directement ou indirectement, l'identité de l'auteur de signalement ou toute autre référence à des circonstances qui permettrait de déduire l'identité de l'auteur de signalement.

L'auteur de signalement peut en particulier consentir à ce que son identité soit communiquée au président du comité de direction de la FSMA, ainsi qu'au vice-président ou à deux membres du comité de direction agissant conjointement, de manière à ce qu'ils puissent représenter la FSMA pour, conformément à l'article 24, § 2, de la loi du 28 novembre 2022, l'assister auprès de toute autorité administrative ou judiciaire concernée par sa protection contre les représailles et, notamment, confirmer qu'il a fait un signalement conformément à la loi du 28 novembre 2022.

Les principes exposés dans ce paragraphe en ce qui concerne la protection de l'identité de l'auteur de signalement s'appliquent le cas échéant aussi aux **facilitateurs**, aux **tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement** et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement, ainsi qu'aux entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel³⁰.

²⁹ Voir l'article 20, § 4, de la loi du 28 novembre 2022.

³⁰ Voir l'article 20, § 5, de la loi du 28 novembre 2022.

4.4 Canaux de communication spécifiques

18. La FSMA met en place des canaux de communication spécifiques pour la réception et le traitement de signalements de violations. Ces canaux de communication spécifiques sont sûrs et garantissent la confidentialité³¹. Ils sont en outre indépendants et autonomes, en ce sens que :

1° ils sont distincts des canaux de communication généraux de la FSMA, notamment de ceux utilisés par la FSMA pour la communication en interne et avec des tiers dans le cadre de ses activités habituelles ;

2° ils sont conçus, établis et gérés de manière à garantir l'exhaustivité, l'intégrité et la confidentialité des informations et à empêcher l'accès à ces informations aux membres du personnel de la FSMA non autorisés ; et

3° ils permettent le stockage durable d'informations conformément au titre 4.5 afin de permettre que des enquêtes complémentaires soient menées.

19. Ces canaux de communication spécifiques permettent de signaler des violations de toutes les façons suivantes :

1° Application électronique : [Point de contact Lanceurs d'alerte](#).

2° Ligne téléphonique : 02/220 56 66, les lundi, mardi, jeudi et vendredi entre 09 h 00 et 12 h 00, un répondeur automatique étant enclenché en dehors de ces heures. Les conversations ne sont pas enregistrées.

3° Rencontre en personne : sur rendez-vous pris via l'application électronique ou en passant par la ligne téléphonique 02/220 56 66. Les conversations ne sont pas enregistrées.

4° Signalement écrit sur support papier : à adresser à la FSMA, Service Enforcement, à l'attention de l'auditeur Isabelle Le Grand, Confidentiel – LAK2392, rue du Congrès 12, 1000 Bruxelles.

20. Lorsqu'un signalement est reçu par des canaux autres que les canaux de communication spécifiques visés aux paragraphes 18 et 19 ou par des membres du personnel autres que les membres du personnel spécialisés visés au paragraphe 6, les membres du personnel qui reçoivent le signalement s'abstiennent de divulguer toute information qui permettrait d'identifier l'auteur de signalement ou la personne concernée et transmettent rapidement le signalement, sans modification, aux membres du personnel spécialisés³².

³¹ Voir les articles 14 et 15 de la loi du 28 novembre 2022.

³² Voir l'article 15, § 3, de la loi du 28 novembre 2022.

4.5 Archivage et conservation des signalements de violations reçus

21. Les membres du personnel spécialisés tiennent un registre de tous les signalements de violations reçus, registre auquel eux seuls ont accès³³.

Les données relatives à un signalement de violation sont conservées au sein d'un système confidentiel et sécurisé, dont l'accès est limité aux membres du personnel spécialisés et aux autres personnes visées au paragraphe 17, alinéa 1^{er}.

L'accès prévu par l'alinéa 2 pour les autres personnes visées au paragraphe 17, alinéa 1^{er}, se fait dans le respect des règles visant la protection de l'identité de l'auteur de signalement, telles qu'énoncées au paragraphe 17.

22. Si une personne transmet des informations via les canaux de communication spécifiques visés au paragraphe 19, 2^o et 3^o, les membres du personnel spécialisés communiquent à cette personne, lors de leur conversation, les informations visées au paragraphe 7. Les membres du personnel spécialisés consignent les informations transmises sous la forme d'un compte rendu précis et, dans le cas d'informations transmises lors d'une rencontre en personne, complet de la conversation. Les membres du personnel spécialisés donnent à l'auteur de signalement la possibilité de vérifier le compte rendu, de le rectifier et de l'approuver par l'apposition de sa signature, à moins que ce dernier n'ait explicitement fait part de son souhait de ne pas être contacté ou que les membres du personnel spécialisés n'aient des motifs raisonnables de croire que cela compromettrait la protection de son identité. Si le compte rendu de la conversation est transmis à l'auteur de signalement, les informations visées au paragraphe 7 y sont jointes.

4.6 Réexamen des procédures

23. La FSMA réexamine ses procédures de réception et de traitement des signalements de violations régulièrement, et au minimum une fois tous les deux ans³⁴. Elle tient compte à cet effet de son expérience et de celle des autres autorités compétentes ainsi que de celle du coordinateur fédéral, et elle adapte ses procédures en conséquence et conformément aux évolutions du marché et des technologies. La FSMA communique le résultat de ce réexamen au coordinateur fédéral.

La FSMA transmet annuellement au coordinateur fédéral les statistiques suivantes sur les signalements externes³⁵ :

1. le nombre de signalements reçus ;
2. le nombre d'enquêtes et de procédures engagées à la suite de ces signalements et leur résultat ;
3. la perte financière estimée et les montants recouverts à la suite d'enquêtes et de procédures liées aux violations signalées, dans la mesure où elles ont été constatées. Ces statistiques sont reprises dans un rapport récapitulatif anonymisé.

³³ Voir l'article 22 de la loi du 28 novembre 2022.

³⁴ Voir l'article 17 de la loi du 28 novembre 2022.

³⁵ Voir l'article 17, § 2, de la loi du 28 novembre 2022.

5. Mesures de protection

24. Les **auteurs d'un signalement** effectué auprès de la FSMA bénéficient de la protection prévue par les chapitres 6 et 7 de la loi du 28 novembre 2022 s'ils avaient 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 cette loi³⁶. L'auteur de signalement ne perd pas le bénéfice de la protection au seul motif que le signalement effectué de bonne foi s'est (finalement) avéré inexact ou infondé. Cela vaut également pour les personnes qui ont procédé à un signalement de manière anonyme mais qui sont identifiées par la suite. Les **facilitateurs et les tiers en lien avec les auteurs de signalement** bénéficient de la même protection s'ils avaient des motifs raisonnables de croire que l'auteur de signalement tombait dans le champ de protection de la loi du 28 novembre 2022³⁷.

Il s'agit principalement du régime de confidentialité (cf. *supra*, titre 4.3.6) et des mesures de protection contre les représailles³⁸.

25. Est interdite³⁹ toute forme de représailles contre l'auteur de signalement et les autres personnes protégées⁴⁰, en ce compris les menaces de représailles et tentatives de représailles, notamment sous les formes suivantes :

- 1° suspension, mise à pied, licenciement ou mesures équivalentes ;
- 2° rétrogradation ou refus de promotion ;
- 3° transfert de fonctions, changement de lieu de travail, réduction de salaire, modification des horaires de travail ;
- 4° suspension de la formation ;
- 5° évaluation de performance ou attestation de travail négative ;
- 6° mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ;
- 7° coercition, intimidation, harcèlement ou ostracisme ;
- 8° discrimination, traitement désavantageux ou injuste ;

³⁶ Voir l'article 8, § 1^{er}, 1°, de la loi du 28 novembre 2022.

³⁷ Voir l'article 9 de la loi du 28 novembre 2022.

³⁸ Voir les articles 23 et 26 à 31 de la loi du 28 novembre 2022.

³⁹ Voir l'article 23 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁰ A savoir : (i) les facilitateurs ; (ii) les tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement ; et (iii) les entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel.

9° non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le travailleur pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ;

10° non-renouvellement ou résiliation anticipée d'un contrat de travail temporaire ;

11° préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ;

12° mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que l'auteur de signalement ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ;

13° résiliation anticipée ou annulation d'un contrat relatif à la fourniture de biens ou la prestation de services ;

14° annulation d'une licence ou d'un permis ; et

15° orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

26. En outre, lorsque des personnes signalent des informations sur des violations ou font une divulgation publique, elles ne sont pas considérées comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par une disposition légale, réglementaire ou administrative et n'encourent aucune responsabilité d'aucune sorte concernant ce signalement ou cette divulgation publique pour autant qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation conformément à la loi du 28 novembre 2022⁴¹. Aux mêmes conditions, aucune action civile, pénale ou disciplinaire ne peut être engagée contre ces personnes, ni aucune sanction professionnelle infligée, en raison de ce signalement ou de cette publication publique. Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Toute autre responsabilité éventuelle des auteurs de signalement découlant d'actes ou d'omissions qui ne sont pas liés au signalement ou à la divulgation publique ou qui ne sont pas nécessaires pour révéler une violation conformément à la loi du 28 novembre 2022 continue d'être régie par le droit applicable.

27. L'auteur de signalement et les autres personnes protégées qui sont victimes de représailles sont en droit de demander des dommages et intérêts conformément au droit de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle⁴². Pour les signalements de violations des règles dont la FSMA contrôle le respect, l'indemnisation est équivalente, au choix de la victime et pour autant que ce soit applicable, soit à un montant forfaitaire de six mois de salaire brut, tous avantages extralégaux inclus, soit au préjudice réel subi. Dans ce dernier cas, la victime doit prouver l'étendue du préjudice subi.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, le travailleur salarié qui signale une telle violation, ou l'organisation de travailleurs à laquelle il appartient peut, si son employeur résilie sa relation de travail ou modifie unilatéralement les conditions de travail en violation de l'interdiction de représailles,

⁴¹ Voir l'article 27 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴² Voir l'article 27, §§ 2 et 3, de la loi du 28 novembre 2022.

demander sa réintégration dans l'entreprise ou l'établissement dans les mêmes conditions qu'avant la résiliation ou la modification. La demande doit être faite par lettre recommandée dans un délai de trente jours à compter de la date de la notification de la résiliation, du licenciement sans préavis ou de la modification unilatérale des conditions de travail. L'employeur doit se prononcer sur la demande dans les trente jours suivant la notification de la lettre. L'employeur qui réintègre le salarié dans l'entreprise ou l'établissement ou lui permet de reprendre ses fonctions dans les conditions qui existaient avant la résiliation ou la modification, verse le salaire et les avantages perdus en raison du licenciement ou de la modification des conditions de travail ainsi que les contributions de l'employeur et du salarié à ce salaire.

Si le salarié qui signale une violation fait l'objet de représailles interdites, ce salarié a droit à l'indemnité visée à l'alinéa 1^{er} si, à la suite de la demande visée à l'alinéa précédent, il n'est pas réintégré dans l'entreprise ou l'établissement ou ne peut reprendre ses fonctions dans les conditions qui existaient avant la résiliation ou la modification, ainsi que s'il n'a pas présenté la demande visée à l'alinéa précédent.

Si les représailles interdites sont exercées après la fin de la relation de travail, le salarié qui a fait un signalement pendant la durée de la relation de travail a droit à la même indemnité.

Cette protection s'applique également aux agents sous statut et aux personnes employées dans le cadre de relations professionnelles par des personnes autres que les employeurs, ou affectées à des tâches contractuelles.

28. L'auteur de signalement et les autres personnes protégées qui s'estiment victimes de représailles peuvent adresser une plainte au coordinateur fédéral⁴³, qui engage une procédure extrajudiciaire de protection, et peuvent également s'adresser au tribunal⁴⁴.

29. Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement. En pareil cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés⁴⁵.

Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, l'auteur de signalement et les autres personnes protégées⁴⁶ n'encourent aucune

⁴³ Le rôle du coordinateur fédéral est assumé par le Médiateur fédéral. Pour plus d'informations, voir : <https://www.federaalombudsman.be/fr/contact>.

⁴⁴ Voir l'article 26 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁵ Voir l'article 29 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁶ A savoir : (i) les facilitateurs ; (ii) les tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement ; et (iii) les entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel.

responsabilité d'aucune sorte à la suite d'un signalement ou d'une divulgation publique opéré conformément à la loi du 28 novembre 2022⁴⁷.

Lorsqu'une personne signale à la FSMA des informations sur des violations relevant du champ d'application de la loi du 28 novembre 2022, et que ces informations comportent des secrets d'affaires, et lorsque cette personne remplit les conditions de la loi du 28 novembre 2022, ce signalement est considéré comme licite conformément à l'article XI.332/3, § 2, du Code de droit économique.

30. L'auteur de signalement et les autres personnes protégées bénéficient en outre d'une série de mesures de soutien^{48,49}, et notamment des mesures suivantes :

1. des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée, y compris ses droits au niveau de la protection des données à caractère personnel ; l'auteur de signalement doit également être informé du fait qu'il peut bénéficier des mesures de protection prévues par la loi du 28 novembre 2022 ;
2. des conseils techniques à l'égard de toute autorité qui est concernée par la protection de l'auteur de signalement ;
3. une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil, et une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique, conformément aux dispositions relatives à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire ;
4. des mesures de soutien, y compris un soutien technique, psychologique, médiatique et social, pour les auteurs de signalement visés à l'article 6 de la loi du 28 novembre 2022 ;
5. une assistance financière pour les auteurs de signalement dans le cadre des procédures judiciaires.

Enfin, sans préjudice du devoir de confidentialité⁵⁰, la FSMA peut, à la demande de la personne en question, assister l'auteur de signalement et les autres personnes protégées⁵¹ auprès de toute autorité administrative ou judiciaire concernée par leur protection contre les représailles et peut, notamment, confirmer que la personne en question a fait un signalement conformément à la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁷ Voir l'article 30 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁸ Voir l'article 24 de la loi du 28 novembre 2022.

⁴⁹ Conformément à l'article 25, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 28 novembre 2022, l'IFDH est chargé de l'application des mesures de soutien mentionnées aux points 1^o et 3^o à 5^o.

⁵⁰ Voir le titre 4.3.6.

⁵¹ A savoir : (i) les facilitateurs ; (ii) les tiers qui sont en lien avec l'auteur de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches de l'auteur de signalement ; et (iii) les entités juridiques appartenant à l'auteur de signalement ou pour lesquelles il travaille, ou encore avec lesquelles il est en lien dans un contexte professionnel.