



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.896/2
du 19 décembre 2023

advies 74.896/2
van 19 december 2023

sur

over

une proposition de loi ‘pour
un statut démocratique du
député sans privilèges’

een wetsvoorstel ‘tot instelling
van een democratisch statuut
van volksvertegenwoordiger,
zonder privileges’

Le 16 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'pour un statut démocratique du député sans privilèges', déposée par M. Raoul HEDEBOUW [et consorts] (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3512/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 13 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2023.

*

Op 16 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot instelling van een democratisch statuut van volksvertegenwoordiger, zonder privileges', ingediend door de heer Raoul HEDEBOUW c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3512/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 13 december 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

L'article 6 de la proposition à l'examen a le même objet que l'article 4 de la proposition de loi au sujet de laquelle la section de législation a donné, le 26 avril 2021, l'avis 68.980/2¹.

La section de législation a, dès lors, épuisé sa saisine et la demande d'avis est irrecevable en tant qu'elle concerne cette disposition.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les articles 5, 8, 1^o, 3^o, et 10, § 2, de la proposition se rapportent au traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du 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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule, et le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il s'impose par conséquent de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis 68.980/2 donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi 'relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants', (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-0456/002).

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR

1. Plusieurs articles² de la proposition à l'examen soulèvent la question de sa conformité avec l'article 60 de la Constitution, aux termes duquel

« [c]haque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

Dans un avis 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable', la section de législation du Conseil d'État a rappelé dans les termes suivants la portée et les effets de l'article 60 de la Constitution, et de son pendant pour les communautés et les régions, l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' :

« 2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :

'Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques'.

Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel :

'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif³.

² Il s'agit des articles 2, alinéas 1^{er} et 2, 3, 4, 7, 8, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, et 9 de la proposition.

³ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée ⁴.

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du 'mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions' ⁵.

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi ⁶. L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter ⁷.

⁴ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988) ; l'avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2) ; l'avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes' (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3) ; l'avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 648/2) ; l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20 ; J. VELU, *Droit public, T I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

⁵ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'régulant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

⁶ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir également : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 297 ; J. VELU, *op. cit.*, p. 524 ; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht - Commentaar en teksten*, Gent, MYS en BREECH, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2).

⁷ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : A. ALEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3., p. 9.

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'⁸. L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées⁹.

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

⁸ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 'organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge' (*Doc. parl.*, Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat' (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 22/2) ; voir aussi : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298 ; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

⁹ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas ¹⁰.

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une réglementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹¹ » ¹².

À la lumière de ces principes, il est constaté que plusieurs dispositions de la proposition à l'examen violent le principe d'autonomie parlementaire, garanti par l'article 60 de la Constitution, à savoir les dispositions suivantes :

- l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, qui fixe le montant de l'indemnité parlementaire ;
- l'article 4 qui interdit l'octroi d'une rémunération complémentaire pour les « fonctions parlementaires spéciales » ;
- l'article 7 qui prévoit que les allocations versées, au terme du mandat, aux parlementaires qui ne bénéficient pas de revenus sont identiques aux allocations de chômage ;
- l'article 8, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, qui autorise le Roi à modifier les lois et arrêtés pour rendre applicable le régime social des travailleurs salariés et prévoir que les pensions soient gérées de la même manière que pour les salariés ;
- l'article 9 qui interdit l'octroi d'autres avantages, à l'instar de spectacles gratuits.

S'agissant de ces dispositions, le législateur ne saurait, en effet, se fonder sur aucune des hypothèses dans lesquelles il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées ¹³.

¹⁰ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

¹¹ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : L'intervention décrétole serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

¹² Voir également l'avis 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2019-2020, n° 221/2) et l'avis 68.980/2 précité.

¹³ Voir, en ce sens, l'avis 68.980/2 précité.

En outre, en tant qu'il a trait aux pensions versées aux membres de la Chambre des représentants, l'article 8, alinéa 1^{er}, 1^o ¹⁴ et 2^o, viole également l'article 66, alinéa 4, de la Constitution, aux termes duquel

« [l]a Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer » ¹⁵⁻¹⁶.

2. En revanche, la question de la soumission ou non des avantages et indemnités à l'impôt est soustraite à la compétence réglementaire de la Chambre tirée de l'article 60 de la Constitution. En effet, la réserve de compétence aux règlements des assemblées quant au mode selon lequel elles exercent leurs attributions trouve notamment une exception lorsque la question à régler relève d'une compétence réservée à la loi par la Constitution et tel est le cas en matière fiscale en vertu de l'article 170 de la Constitution ¹⁷.

Les articles 2, alinéa 3, et 3 de la proposition relèvent, dès lors, de la compétence du législateur fédéral.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 3

L'article 3 sera complété par l'indication des modifications encore en vigueur subies par la disposition modifiée ¹⁸.

La même observation vaut pour les articles 5 et 11 à 13.

¹⁴ Voir notamment l'article 21, §§ 1^{er}, 3^o, et 2, 3^o, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', rédigé comme suit :

« § 1^{er}. La sécurité sociale des travailleurs comprend les branches suivantes :

[...]

3^o les pensions de retraite et de survie ;

[...]

§ 2. La Gestion globale concerne les régimes et les branches suivants :

[...]

3^o les pensions de retraite et de survie ;

[...] ».

¹⁵ Dans un arrêt n° 135/2017, la Cour constitutionnelle a jugé en ce sens qu'« [i]l ressort en effet de l'article 66 de la Constitution que la pension des membres de la Chambre des représentants et de leurs ayants droit relève de la compétence exclusive de la Chambre des représentants, laquelle exerce cette compétence par règlement. Cette compétence est un choix du Constituant, qui échappe au contrôle de la Cour » (C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.8).

¹⁶ Voir également, en ce sens, l'avis 68.980/2 précité et l'avis 73.674/4 donné le 5 juillet 2023 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires en ce qui concerne le plafond de pension' (Doc. parl., Chambre, 2022-2023, n° 55-3361/003).

¹⁷ Voir, en ce sens, l'avis 68.980/2 précité.

¹⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.

Article 5

Dans son avis 74.611/2-74.612/2 donné le 6 novembre 2023 sur une proposition de loi spéciale ‘modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l’obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, visant à rendre publiques les déclarations de patrimoine’ et une proposition de loi ‘modifiant la loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l’obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, visant à rendre publiques les déclarations de patrimoine’, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1. Selon les développements de la proposition de loi spéciale ‘modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l’obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, visant à rendre publiques les déclarations de patrimoine’, l’obligation de déclaration de patrimoine pèse sur des mandataires publics qui, ‘vu la particularité de leur fonction, doivent pouvoir accepter une transparence sur leur patrimoine’.

L’objectif poursuivi est plus particulièrement décrit dans lesdits développements de la proposition comme étant de garantir ‘une bonne gouvernance politique sans interférence d’intérêts particuliers, en particulier venant du monde économique et, d’autre part, la nécessité de répondre au besoin légitime de la population d’avoir un certain contrôle sur ceux qui agissent en son nom’.

En conséquence, la proposition examinée prévoit de publier au *Moniteur belge* et sur le site internet de la Cour des comptes les déclarations de patrimoine des personnes visées par l’article 1^{er} de la loi spéciale du 2 mai 1995 afin de permettre à ‘tous les citoyens qui le désirent’ de pouvoir les consulter.

Si la proposition examinée a pour objet de renforcer les obligations pesant sur les mandataires visés en matière de déclaration de patrimoine, elle restreint d’autant les droits fondamentaux des intéressés.

2. En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée, tel qu’il est consacré par l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme, depuis l’affaire *Lingens c. Autriche*, du 8 juillet 1996, la Cour européenne des droits de l’Homme formule le principe selon lequel les personnalités politiques s’exposent inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes, tant par les journalistes que par la masse des citoyens, et doivent par conséquent montrer une plus grande tolérance (§ 42).

Ce principe de tolérance s’applique de manière générale à toute la classe politique, qu’il s’agisse d’un Premier ministre (*Tuşalp c. Turquie*, 21 février 2012, § 45 ; *Axel Springer AG c. Allemagne* (n° 2), 10 juillet 2014, § 67 ; *Dickinson c. Turquie*, 2 février 2021, § 55), d’un ministre (*Turhan c. Turquie*, 19 mai 2005, § 25), d’un maire (*Brasilier c. France*, 11 avril 2006, § 41), d’un conseiller politique (*Morar c. Roumanie*, 7 juillet 2015), d’un parlementaire (*Mladina d.d. Ljubljana c. Slovénie*, 17 avril 2014 ; *Monica Macovei c. Roumanie*, 28 juillet 2020) ou d’un chef de parti politique (*Oberschlick c. Autriche* (n° 2), 1^{er} juillet 1997).

Il existe par ailleurs un droit du public à être informé, droit essentiel dans une société démocratique, et qui, dans des circonstances particulières, peut même porter sur des aspects de la vie privée de personnes publiques, notamment lorsqu’il s’agit de personnalités politiques (*Von Hannover c. Allemagne* (n° 2) [GC], 7 février 2012, § 64 ; *Karhuvaara et Iltalehti c. Finlande*, 16 novembre 2004, § 45).

Dans l’affaire *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [GC], du 10 novembre 2015, la Cour a rappelé que le droit des personnes publiques à préserver le

secret de leur vie privée est en principe plus large lorsqu'elles ne sont détentrices d'aucune fonction officielle et plus restreint lorsqu'elles sont investies d'une telle fonction. Le fait d'exercer une fonction publique ou de prétendre à un rôle politique expose nécessairement à l'attention du public, y compris dans des domaines relevant de la vie privée. Dès lors, certains actes privés des personnes publiques peuvent ne pas être considérés comme tels en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir eu égard au rôle de ces personnes sur la scène politique ou sociale et de l'intérêt que le public peut avoir, en conséquence, à en prendre connaissance (§§ 119-120) ¹⁹.

3. S'il ressort de la jurisprudence précitée que les personnes titulaires d'une fonction ou d'un mandat public peuvent légitimement se voir imposer des obligations afin de répondre à un objectif de transparence, il n'en demeure pas moins que les atteintes ainsi portées au droit au respect de la vie privée des personnes concernées doivent répondre aux exigences de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention précitée ²⁰. Ainsi, les limitations apportées au droit au respect de la vie privée doivent satisfaire aux conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité ²¹.

4.1. En ce qui concerne le respect de ces conditions, la proposition appelle les observations qui suivent.

4.2. Quant au principe de légalité, l'article 3, § 1^{er}, proposé de la loi spéciale du 2 mai 1995 prévoit, en son alinéa 2, que '[l]a déclaration fait état de toutes les créances (telles que les comptes bancaires, les actions et les obligations), de tous les immeubles ainsi que de tous les biens meubles de valeur, tels que les antiquités et les œuvres d'art'.

Or, dès lors que la proposition instaure un traitement de données à caractère personnel, il s'impose que les éléments essentiels de ce traitement soient prévus par la loi. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituant, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ²².

Compte tenu de ce qui précède, il ne peut être admis que la liste des biens qui doivent faire l'objet d'une déclaration soit conçue comme une liste exemplative. Par ailleurs, certains des éléments cités ne permettent pas de déterminer avec la clarté et la précision requises les catégories de données dont il est question. Il en est ainsi de la notion de 'créances' dont on ne perçoit pas ce qu'elle recouvre exactement ainsi que de la notion de 'biens meubles de valeur', ceci relevant d'une appréciation subjective. Il en est d'autant plus ainsi, concernant cette dernière catégorie, que l'alinéa 3 de l'article 3, § 1^{er}, proposé prévoit que c'est le déclarant lui-même qui précise la valeur vénale des avoirs en question dans la déclaration.

¹⁹ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Sur l'ensemble de ces enseignements, voir Conseil de l'Europe, « Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme - Liberté d'expression », mis à jour au 28 février 2023 (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_10_fre).

²⁰ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir à cet égard l'avis 62.746/4 et l'avis n° 8/2018 du 17 janvier 2018 de la Commission de la protection de la vie privée cité.

²¹ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : En ce sens, l'avis 73.343/4 donné le 24 mai 2023 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'autorisant le Gouvernement wallon à interdire l'usage de services de plateforme essentiels au sens du Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 pour cause de menace pour la sécurité des données des pouvoirs locaux'.

²² Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (Doc. parl., Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119) ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

4.3. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, dans son avis 68.936/AG, la section de législation a rappelé ce qui suit :

‘Le principe de proportionnalité est [...] un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux [...]. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d’adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l’exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite ‘least restrictive alternative’) et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou ‘fair balance’, entre, d’une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d’autre part, l’intérêt sociétal qui est servi par la limitation’²³.

S’il peut être considéré que la mesure envisagée constitue un moyen pertinent pour atteindre l’objectif légitime de transparence poursuivi, le législateur devra être en mesure de démontrer qu’elle constitue la mesure la moins intrusive pour les personnes concernées afin d’atteindre cet objectif et qu’elle répond à l’exigence de proportionnalité au sens strict. De sérieux doutes peuvent être émis à cet égard.

En effet, dans le but de permettre à la population d’exercer un ‘certain contrôle’ sur ceux qui agissent en son nom, le dispositif proposé se borne uniquement à mettre en œuvre l’intérêt sociétal que représente le souci de transparence. La mise à disposition des déclarations de patrimoine s’opère ainsi par une voie aussi généralisée que celle d’une publication au *Moniteur belge*, justifiée par le fait que les citoyens pourront de la sorte accéder à l’ensemble des données à caractère personnel concernées sans avoir à démontrer d’autre intérêt légitime que leur seul ‘souhait’ d’en prendre connaissance. S’y ajoute le fait que les biens qui doivent être déclarés ne sont pas suffisamment circonscrits par les dispositions proposées, ce qui peut, de ce fait également, avoir pour effet d’aboutir à englober indirectement des tiers dans les personnes impactées par la mise en œuvre de cette législation, tels la famille ou l’entourage du mandataire concerné. Ainsi conçu, ce dispositif n’est accompagné d’aucune mesure ayant pour fin de prendre en compte, même de manière atténuée en raison des fonctions qu’exercent les intéressés, le droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

Une telle approche ne permet pas à la section de législation de considérer qu’une mise en balance effective des intérêts en présence a été réalisée par la proposition afin de garantir le juste équilibre qui est juridiquement requis en cas de conflits de droits fondamentaux, en l’espèce entre le souci d’information du public, d’une part, et la protection de la vie privée des intéressés, d’autre part. En l’état, le dispositif proposé ne peut donc être tenu pour admissible au regard du principe général de proportionnalité inhérent à toute limitation en matière de droits fondamentaux à défaut pour la proposition d’intégrer à suffisance le droit au respect de la vie privée des intéressés dans l’équilibre raisonnable qu’elle doit ménager.

²³ Note de bas de page n° 12 de l’avis cité : Avis 68.936/AG, observation n° 75.

5. Compte tenu de ce qu'à ce stade, elle limite de manière non proportionnée le droit au respect de la vie privée des destinataires des obligations qu'elle comporte et que, ce faisant, elle n'apparaît pas compatible avec le minimum de protection que requièrent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la proposition de loi spéciale portant le numéro 74.611/2 du rôle de la section de législation devra être fondamentalement amendée et ne sera pas examinée plus avant»²⁴.

Les mêmes observations doivent *mutatis mutandis* être réitérées s'agissant de l'article 5 de la proposition.

Article 8

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'admissibilité des pouvoirs spéciaux accordés au Roi par l'article 8 de la proposition²⁵ et la compatibilité de cette disposition avec le droit au respect de la vie privée consacré par l'article 22 de la Constitution, il y a lieu de constater que, dès lors que le législateur est sans compétence pour déterminer la pension des membres de la Chambre des représentants²⁶, il est sans pertinence de créer une banque de données destinée à « assurer le respect des articles 38 à 50*quater* de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires », ces dispositions étant relatives aux montants maxima et aux règles de cumuls applicables aux pensions du secteur public²⁷.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 3^o, sera, en conséquence, omis.

Article 10

1. L'article 10 de la proposition tend à créer une « Haute autorité de la transparence politique et de la bonne gouvernance » (ci-après : « la Haute autorité »).

²⁴ Avis 74.611/2-74.612/2 donné le 6 novembre 2023 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, visant à rendre publiques les déclarations de patrimoine' et sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, visant à rendre publiques les déclarations de patrimoine' (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-0410/002, pp. 9 et s.).

²⁵ Au sujet de la notion de pouvoirs spéciaux et des conditions requises pour en faire l'usage, voir notamment l'avis 68.206/4/AG donné le 9 novembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 142/1, pp. 10 et s.).

²⁶ Voir à ce sujet l'observation relative à la compétence du législateur.

²⁷ Voir également l'avis 73.674/4 donné le 5 juillet 2023 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires en ce qui concerne le plafond de pension' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3361/003, pp. 10), dans lequel la section de législation a observé ce qui suit : « [I]l n'appartient pas à la loi de prévoir que le régime de cumul et de plafonds de pensions prévus par la loi du 5 août 1978 s'applique aux pensions des membres des Parlements fédéraux et fédérés. En effet, en vertu de l'autonomie parlementaire en matière de pensions, découlant notamment de l'article 66, alinéa 4, de la Constitution, et de l'article 31*ter*, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est à chaque assemblée parlementaire de le prévoir par voie de règlements internes, ainsi qu'il est procédé actuellement, et non au législateur ».

Il est précisé au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la disposition proposée que cette autorité est un comité indépendant de tout contrôle politique qui se compose de représentants de la société civile et des syndicats.

La création de cette autorité s'inscrit dans une proposition qui, selon ses auteurs, se donne pour objectif de modifier en profondeur le statut des parlementaires et plus généralement du mandataire politique en agissant autour de trois axes : réduire les revenus des parlementaires, supprimer des privilèges et exercer un contrôle démocratique.

Il ressort du paragraphe 2 de la disposition examinée que, la Haute autorité est destinée à « contrôler activement les instances politiques et l'administration en matière de transparence, de bonne gouvernance afin, notamment, d'éviter les conflits d'intérêts » (article 10, § 2, 1[°], en projet). Cette autorité serait pour ce faire habilitée à enquêter et « à dénoncer les faits au procureur du Roi compétent » (Article 10, § 2, 4[°], en projet).

Outre ces missions, figure également celle, visée au 2[°] du paragraphe précité, « d'émettre des avis aux Parlements quant à d'éventuelles améliorations à apporter ».

Tel que cela ressort des éléments précités, les auteurs de la proposition semblent vouloir créer une autorité indépendante agissant comme organe collatéral du Parlement et non la placer, d'un point de vue institutionnel, dans l'orbite du pouvoir exécutif.

Si telle est bien l'intention, il convient de préciser dans le dispositif lui-même que l'autorité envisagée est créée auprès du Parlement.

Par voie de conséquence également, et dans ce cas de figure, il est sans pertinence de prévoir, comme en dispose l'article 10, § 1^{er}, alinéa 3 proposé, que cette autorité est soustraite à « tout contrôle politique » puisque le contrôle politique exercé sur un organisme public vise en règle, au sein du pouvoir exécutif, les mécanismes de tutelle et de contrôle institués sur l'organisme concerné²⁸ pour permettre au Ministre d'assumer devant le Parlement la responsabilité politique de l'action de cet organisme²⁹.

Outre la question de la nature exacte de l'autorité créée, la disposition examinée appelle les observations suivantes :

a) la section de législation observe que certaines missions attribuées à la Haute autorité relèvent par ailleurs des attributions d'une part de la Cour des comptes³⁰, et, d'autre part, de la Commission fédérale de déontologie³¹. Le législateur s'assurera que l'intention est bien d'organiser un contrôle parallèle à celui qui est exercé par ces instances ;

²⁸ Qui peuvent aller de la gestion directe par le Ministre à un contrôle exercé par des commissaires du gouvernement.

²⁹ Voir à ce sujet l'observation générale n° 2 de l'avis 38.782/2/V donné le 11 août 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace' (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2032/001, pp 57 et s.).

³⁰ Voir l'article 180 de la Constitution et la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des comptes'.

³¹ Instituée par la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics'.

b) dès lors que la Haute autorité est un organe composé de tiers à l'administration, les missions et la composition de cet organe, les indemnités ou rémunérations qui sont éventuellement octroyées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement doivent être réglées par le législateur ³² ;

c) au paragraphe 2, point 1[°], il y a lieu de définir la notion d'« instances politiques » à l'égard desquelles la Haute autorité exerce son contrôle ;

d) il va de soi que, la Haute autorité étant uniquement constituée de représentants de la société civile et de syndicats, c'est-à-dire des personnes qui sont sans liens structurels avec l'autorité publique, ses membres ne peuvent se voir conférer des pouvoirs ou moyens qui impliquent l'exercice de prérogatives de puissance publique que si ces pouvoirs et moyens sont circonscrits et définis de manière très précise par le législateur.

Tel n'est certainement pas le cas en l'espèce puisque la mission de « contrôler activement » l'action des instances politiques et de l'administration et de « mener une enquête », au sens du paragraphe 2, points 1[°] et 4[°] est totalement indéterminée.

Or, mener une enquête et contrôler activement des personnes impliquent nécessairement de potentielles atteintes aux droits fondamentaux des intéressés de telle sorte qu'à défaut pour la proposition de préciser de quels pouvoirs disposeront les membres de cette Haute autorité pour mener à bien les « enquêtes » et réaliser le « contrôle actif » qui est envisagé, il n'est pas possible pour la section de législation d'apprécier si la proposition respecte le juste équilibre qui est requis entre la nécessité de contrôle qui justifie la proposition et les droits fondamentaux des personnes qui subiront ce contrôle.

Il ne pourrait en tout état de cause se concevoir que le pouvoir d'enquête ainsi attribué à l'autorité interfère d'une quelconque manière avec les prérogatives qui sont réservées au Ministère public en vertu de l'article 151 de la Constitution ;

e) au paragraphe 2, les points 3[°] et 6[°] sont redondants. Il sera veillé à la cohérence entre ces dispositions.

Pour le surplus, il y a encore lieu de souligner que l'article 10 proposé instaure un traitement de données à caractère personnel. Or, afin de respecter le principe de légalité formelle prévu par l'article 22 de la Constitution, les « éléments essentiels » du traitement de données, doivent figurer dans le texte législatif, à savoir (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories

³² Voir notamment l'avis 72.491/2 donné le 5 décembre 2022 sur un avant-projet de loi 'portant création du Comité d'étude sur les investissements publics, et les avis y cités, l'avis 73.311/2 donné le 22 mai 2023 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'instaurant un encadrement des loyers sur le marché locatif privé' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 386/2), et l'avis 74.387/4 donné le 9 octobre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 611/1, pp. 124 et s.).

de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données ³³.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 10 proposé doit être fondamentalement revu.

Article 11

L'article 11 tend à élargir la possibilité de bénéficier d'un congé politique aux travailleurs qui deviennent membres de la Chambre des représentants.

Ce faisant, cette disposition crée une différence de traitement entre les membres de la Chambre des représentants et des membres des autres assemblées parlementaires, puisque seuls les premiers bénéficient du congé politique ³⁴. Le législateur doit être en mesure de justifier cette différence de traitement au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

À défaut de justification raisonnable, l'article 2, § 1^{er}, proposé de la loi du 19 juillet 1976 'instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique' sera revu.

Article 12

L'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1976 'instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique' habilite le Roi à déterminer, pour les mandats ou fonctions énumérés à l'article 2, les périodes ou le nombre de jours qui peuvent être couverts par un congé politique, à l'exception des mandats et fonctions énumérés à l'article 3, alinéa 1^{er}, lesquels donnent droit à un congé politique à temps plein ³⁵. En vertu de l'article 4 de la loi, les institutions qui occupent les travailleurs visés à l'article 2 versent à l'employeur de ces travailleurs une indemnité destinée à couvrir la rémunération équivalente à la période d'absence.

L'article 12 de la proposition à l'examen tend à habiliter le Roi à fixer la rémunération versée aux employeurs des travailleurs qui deviennent membres de la Chambre des représentants « proportionnellement [au] nombre de jours prestés lors de l'exercice de leur mandat ».

Outre le fait que l'alinéa en projet gagnerait à figurer à l'article 4 de la loi, et non à l'article 3, deux observations doivent être formulées à cet égard.

³³ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55 à 127) ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

³⁴ Contrairement à ce que prévoyait la proposition de loi 'élargissant le droit au congé politique en vue de favoriser l'accès au mandat parlementaire' au sujet de laquelle a été donné, le 6 mai 2022, l'avis 71.210/3 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-611/002).

³⁵ Voir, en ce sens, l'avis 71.210/3 donné le 6 mai 2022 sur une proposition de loi 'élargissant le droit au congé politique en vue de favoriser l'accès au mandat parlementaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-611/002).

Premièrement, si telle est l'intention du législateur, il y a lieu d'inscrire dans la loi le principe selon lequel le congé politique pour l'exercice du mandat de membre de la Chambre des représentants n'est pas exercé à temps plein et d'identifier les périodes ou jours qui donnent lieu à ce congé, le cas échéant en habilitant expressément le Roi à cet effet. En effet, dès lors que l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi n'est pas modifié par la proposition, il se déduit de cette disposition que le congé est accordé à temps plein.

Deuxièmement, le législateur devra être en mesure d'expliquer pourquoi le mandat de membre de la Chambre des représentants ne correspond pas à une occupation à temps plein et de justifier la différence de traitement créée entre, d'une part, les membres de la Chambre des représentants et, d'autre part, les titulaires des mandats et fonctions énumérés à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi qui bénéficient d'un congé politique à temps plein ³⁶.

Article 13

En l'absence d'habilitation au Roi dans la loi du 19 juillet 1976 précitée pour déterminer les périodes et jours donnant lieu à un congé politique pour les membres de la Chambre des représentants (voir l'observation sous l'article 12), il n'y a pas lieu d'opérer les modifications de l'arrêté royal du 28 décembre 1976 'relatif à la durée et aux conditions d'utilisation du congé politique accordé par la loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique' proposées par l'article 13. Par l'effet de ces modifications, l'arrêté royal du 28 décembre 1976 contiendrait, en effet, des dispositions contraires à la loi qu'il tend à exécuter.

*

³⁶ *Ibidem*.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

Artikel 6 van het voorliggende voorstel heeft dezelfde strekking als artikel 4 van het wetsvoorstel waarover de afdeling Wetgeving op 26 april 2021 advies 68.980/2 heeft uitgebracht.¹

De afdeling Wetgeving heeft dan ook haar adviesbevoegdheid uitgeput en de adviesaanvraag is onontvankelijk in zoverre ze betrekking heeft op die bepaling.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De artikelen 5, 8, 1°, 3°, en 10, § 2, van het voorstel hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, moet worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Bijgevolg moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingewonnen.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Advies 68.980/2 van 26 april 2021 over een wetsvoorstel ‘betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-0456/002).

BEVOEGDHEID VAN DE WETGEVER

1. Verscheidene artikelen² van het voorliggende voorstel doen de vraag rijzen of het voorstel wel in overeenstemming is met artikel 60 van de Grondwet, dat als volgt luidt:

“Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.”

In advies 58.324/2, op 16 november 2015 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 17 december 2015 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 december 2011 houdende organisatie van de begroting en van de boekhouding van de diensten van de Waalse Regering, het decreet van 5 maart 2008 houdende oprichting van het Agence wallonne de l’air et du climat (Waals agentschap voor Lucht en Klimaat) en het Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen’, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de volgende bewoordingen gewezen op de draagwijdte en de gevolgen van artikel 60 van de Grondwet en van de tegenhanger daarvan wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, namelijk artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’:

“2. L’article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ dispose:

‘Chaque Parlement arrête son règlement d’ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques.’

Cette disposition a notamment pour objet d’énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l’article 60 de la Constitution, en vertu duquel:

‘Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.’

3. Comme la section de législation du Conseil d’État l’a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l’indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l’autre, mais également à l’égard du pouvoir exécutif.³

Il n’appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d’intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée.⁴

² Het gaat om de artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, 4, 7, 8, eerste lid, 1° en 2°, en 9 van het voorstel.

³ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

⁴ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voir notamment l’avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 ‘organique du contrôle des services de police et de renseignements’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988); l’avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2); l’avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 ‘modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3); l’avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 ‘modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l’environnement et de la santé’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001); l’avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi ‘instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif’ (*Doc. parl.*,

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du ‘mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions’.⁵

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi.⁶ L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter.⁷

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 ‘relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires’.⁸ L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées.⁹

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

Sénat, 2003-2004, n° 648/2); l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi ‘créant une Commission fédérale de déontologie’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. VELU, *Droit public, T I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

⁵ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi ‘régulant la responsabilité juridique des Ministres’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

⁶ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voir également: J. VELAERS, *op. cit.*, p. 297; J. VELU, *op. cit.*, p. 524; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, “Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996”, in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht - Commentaar en teksten*, Gent, MYS en BRESCH, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 ‘relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2).

⁷ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: A. ALEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3, p. 9.

⁸ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 ‘organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge’ (*Doc. parl.*, Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28); l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi ‘régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 22/2); voir aussi: J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

⁹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas.¹⁰

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une réglementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980.^{11,12}

¹⁰ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

¹¹ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: L'intervention décrétole serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

¹² Zie ook advies 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/2) alsook het voornoemde advies 68.980/2.

In het licht van die beginselen wordt vastgesteld dat het beginsel van de parlementaire autonomie, gewaarborgd door artikel 60 van de Grondwet, door verscheidene bepalingen van het voorliggende voorstel wordt geschonden, met name door:

– artikel 2, eerste en tweede lid, dat het bedrag van de parlementaire vergoeding bepaalt;

– artikel 4, dat verbiedt een bijkomende vergoeding toe te kennen voor “bijzondere parlementaire functies”;

– artikel 7, dat bepaalt dat de uitkeringen die na afloop van het mandaat worden betaald aan parlementsleden die geen inkomen meer hebben, gelijkstaan aan werkloosheidsuitkeringen;

– artikel 8, eerste lid, 1° en 2°, dat de Koning ertoe machtigt wetten en besluiten te wijzigen teneinde het socialezekerheidsstelsel van de werknemers toepasselijk te maken en teneinde te bepalen dat de pensioenen op dezelfde wijze worden beheerd als die van de werknemers;

– artikel 9, dat verbiedt andere voordelen toe te kennen, zoals bijvoorbeeld gratis toegang tot voorstellingen.

Wat die bepalingen betreft, kan de wetgever zich immers niet beroepen op een van de gevallen waarin wordt aanvaard dat de materiële wetgever, zonder artikel 60 van de Grondwet te schenden, aangelegenheden kan behandelen die normaliter deel uitmaken van de regelgevingsautonomie van de assemblees.¹³

In zoverre artikel 8, eerste lid, 1°¹⁴ en 2°, betrekking heeft op de pensioenen die aan de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden uitgekeerd, schendt die bepaling bovendien ook artikel 66, vierde lid, van de Grondwet, dat als volgt luidt:

“De Kamer bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als

¹³ Zie in die zin het voornoemde advies 68.980/2.

¹⁴ Zie met name artikel 21, §§ 1, 3°, en 2, 3°, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, waarin het volgende wordt gesteld:

“§ 1. De sociale zekerheid der werknemers omvat de hierna volgende takken:

(...)

3° de rust- en overlevingspensioenen;

(...)

§ 2. Het Globaal Beheer betreft de hierna vermelde regelingen en takken:

(...)

3° de rust- en overlevingspensioenen;

(...)”.

bijdrage in de lijfrente- of pensioenkas waarvan zij de oprichting wenselijk acht”.¹⁵⁻¹⁶

2. Daarentegen is de kwestie of de voordelen en de vergoedingen al dan niet worden belast, onttrokken aan de verordenende bevoegdheid van de Kamer die uit artikel 60 van de Grondwet voortvloeit. Het feit dat aan de assemblees de bevoegdheid voorbehouden is om bij reglement te bepalen op welke wijze ze hun bevoegdheden uitoefenen, kent namelijk een uitzondering, met name wanneer de te regelen aangelegenheid onder een bevoegdheid valt die de Grondwet aan de wetgever heeft voorbehouden. Krachtens artikel 170 van de Grondwet is dat het geval wat fiscale zaken betreft.¹⁷

De artikelen 2, derde lid, en 3 van het voorstel vallen dan ook onder de bevoegdheid van de federale wetgever.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 3

Artikel 3 moet worden aangevuld met de vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigingen die aangebracht zijn in de bepaling die gewijzigd wordt.¹⁸

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5 en 11 tot 13.

Artikel 5

De afdeling Wetgeving heeft het volgende opgemerkt in haar advies 74.611/2-74.612/2, gegeven op 6 november 2023 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde de vermogensaangiften openbaar te maken’ en over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde de vermogensaangiften openbaar te maken’:

“1. Volgens de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten,

¹⁵ In arrest nr. 135/2017 heeft het Grondwettelijk Hof in die zin geoordeeld dat “[u]it artikel 66 van de Grondwet (...) immers [blijkt] dat het pensioen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van hun rechtverkrijgenden (...) onder de exclusieve bevoegdheid [ressorteert] van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die deze bevoegdheid bij reglement uitoefent. Die bevoegdheid is een keuze van de Grondwetgever, die aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof ontsnapt” (GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.8).

¹⁶ Zie in die zin eveneens het voornoemde advies 68.980/2, alsook advies 73.674/4 van 5 juli 2023 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen wat het pensioenplafond betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3361/003).

¹⁷ Zie in die zin het voornoemde advies 68.980/2.

¹⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 113.

ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde de vermogensaangiften openbaar te maken' geldt een verplichte vermogensaangifte voor openbare mandatarissen die, 'gezien hun bijzondere functie, transparantie aangaande hun vermogen [moeten] kunnen aanvaarden'.

Nog steeds volgens diezelfde toelichting is het met name de bedoeling ervoor te zorgen dat 'het land op een degelijke manier politiek [kan worden bestuurd] zonder interferentie van privébelangen, in het bijzonder de belangen van de economische wereld; bovendien mag niet worden miskend dat de bevolking de rechtmatige behoefte heeft een welbepaald toezicht uit te oefenen op de mensen die in haar naam handelen'.

Het voorliggende voorstel voorziet dienovereenkomstig in de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en op de website van het Rekenhof van de vermogensaangiften van de personen bedoeld in artikel 1 van de bijzondere wet van 2 mei 1995, zodat 'elke burger die dat wil' die aangiften kan raadplegen.

Het voorliggende voorstel strekt er weliswaar toe de bedoelde mandatarissen strengere verplichtingen op te leggen inzake vermogensaangifte, maar beperkt daarbij evenzeer hun fundamentele rechten.

2. Wat betreft het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals dat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is verankerd, huldigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, sinds de zaak-Lingens v. Oostenrijk van 8 juli 1996, het beginsel dat politieke figuren zich onvermijdelijk en bewust blootstellen aan nauwlettend toezicht op hun doen en laten, zowel door journalisten als door het grote publiek, en daarin bijgevolg grotere verdraagzaamheid moeten betonen (§ 42).

Dat beginsel inzake verdraagzaamheid geldt generaliter voor alle politici, of het nu gaat om een eerste minister (Tuşalp v. Turkije, 21 februari 2012, § 45; Axel Springer AG v. Duitsland (nr. 2), 10 juli 2014, § 67; Dickinson v. Turkije, 2 februari 2021, § 55), om een minister (Turhan v. Turkije, 19 mei 2005, § 25), om een burgemeester (Brasilier v. Frankrijk, 11 april 2006, § 41), om een politiek adviseur (Morar v. Roemenië, 7 juli 2015), om een parlements lid (Mladina d.d. Ljubljana v. Slovenië, 17 april 2014; Monica Macovei v. Roemenië, 28 juli 2020) of om de leider van een politieke partij (Oberschlick v. Oostenrijk (nr. 2), 1 juli 1997).

Er bestaat trouwens ook het recht van het publiek op informatie, dat essentieel is in een democratische samenleving en dat, in speciale omstandigheden, zelfs betrekking kan hebben op aspecten van het privéleven van publieke, in het bijzonder politieke, figuren (Von Hannover v. Duitsland (nr. 2) [GK], 7 februari 2012, § 64; Karhuvaara en Iltalehti v. Finland, 16 november 2004, § 45).

In de zaak Couderc en Hachette Filipacchi Associés v. Frankrijk [GK] van 10 november 2015 heeft het Hof erop gewezen dat het recht van publieke personen op geheimhouding van hun privéleven in principe ruimer is wanneer ze geen enkel officieel ambt bekleden, en beperkter is wanneer ze wel zo'n ambt bekleden. Het feit dat men een openbaar ambt bekleedt of aanspraak maakt op een politieke rol, houdt automatisch in dat men aan de aandacht van het publiek wordt blootgesteld, ook op gebieden die tot het privéleven behoren. Zo is het mogelijk dat bepaalde handelingen die publieke personen in de privésfeer stellen, toch niet als privé worden beschouwd, vanwege de impact die ze kunnen hebben op de rol die die personen vervullen op het politieke of sociale toneel, alsook

vanwege het belang dat het publiek er bijgevolg mogelijk bij heeft om van die handelingen kennis te nemen (§§ 119-120).¹⁹

3. Uit de voornoemde rechtspraak vloeit weliswaar voort dat aan personen die een ambt of een openbaar mandaat bekleden, op legitieme wijze verplichtingen kunnen worden opgelegd met het oog op transparantie, maar dat neemt niet weg dat de aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen die daardoor ontstaat, in overeenstemming moet zijn met de vereisten van artikel 22 van de Grondwet, gelezen in combinatie met artikel 8 van het voornoemde Verdrag.²⁰ Zo moeten beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven voldoen aan de voorwaarden inzake legaliteit, legitimiteit en proportionaliteit.²¹

4.1. Wat betreft de naleving van die voorwaarden geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.2. Wat het legaliteitsbeginsel betreft, bepaalt het tweede lid van het voorgestelde artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 2 mei 1995 dat '[d]eze aangifte (...) alle schuldvorderingen [bevat] (zoals bankrekeningen, aandelen en obligaties), alsook alle waardevolle onroerende en roerende goederen (zoals antiek en kunstwerken)'.

Aangezien het voorstel een verwerking van persoonsgegevens invoert, is het echter nodig dat de essentiële elementen van die verwerking in de wet worden bepaald. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²²

Gelet op het voorgaande kan niet worden aanvaard dat de lijst van aan te geven goederen als een enuntiatieve lijst wordt opgevat. Overigens valt voor een aantal zaken die genoemd worden niet met de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid vast te stellen om welke categorieën van gegevens het gaat. Dat is het geval met het begrip 'schuldvorderingen', waarvan niet duidelijk is wat dit precies omvat, en met het begrip 'waardevolle roerende goederen', dat een subjectieve beoordeling impliceert. Dat geldt des te meer daar het derde lid van het voorgestelde artikel 3, § 1, in verband met die laatste categorie bepaalt dat de aangever zelf de handelswaarde van de betreffende bezittingen in de aangifte vermeldt.

4.3. Wat betreft de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 68.936/AV op het volgende gewezen:

'Het evenredigheidsbeginsel is (...) een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten. Traditioneel wordt het geacht drie eisen te stellen aan die beperkingen:

¹⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie voor heel die rechtsleer ter zake: Raad van Europa, "Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme - Liberté d'expression", bijgewerkt op 28 februari 2023 (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_10_fre).

²⁰ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie in dat verband advies 62.746/4, alsook het aangehaalde advies 8/2018 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 17 januari 2018.

²¹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 73.343/4 van 24 mei 2023 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'autorisant le Gouvernement wallon à interdire l'usage de services de plateforme essentiels au sens du Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 pour cause de menace pour la sécurité des données des pouvoirs locaux'.

²² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. 'least restrictive alternative'-doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of 'fair balance' te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.²³

Weliswaar kan de beoogde maatregel worden beschouwd als een dienstig middel om het nagestreefde wettige doel inzake transparantie te bereiken, maar de wetgever moet kunnen aantonen dat dat voor de betrokkenen de minst ingrijpende maatregel is met het oog op dat doel, en dat de maatregel voldoet aan het evenredigheidsvereiste *sensu stricto*. Daar bestaan ernstige twijfels over.

Om ervoor te zorgen dat de bevolking een 'welbepaald toezicht' kan uitoefenen, richt het voorgestelde dispositief zich immers enkel op de verwezenlijking van een maatschappelijk belang, namelijk het streven naar meer transparantie. Zo worden de vermogensaangiften algemeen ter beschikking gesteld via een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en wordt dit gemotiveerd door te stellen dat de burgers op die manier toegang krijgen tot alle betreffende persoonsgegevens zonder dat ze, afgezien van hun 'wens' om er kennis van te nemen, een wettig belang hoeven aan te tonen. Daarbij komt nog dat de aan te geven goederen in de voorgestelde bepalingen onvoldoende worden omschreven, waardoor mogelijk ook derde personen onrechtstreeks een impact ondervinden van de tenuitvoerlegging van die wetgeving, zoals de familie of de omgeving van de betrokken mandataris. Zoals het dispositief is opgevat, bevat het geen enkele flankerende maatregel om rekening te houden met het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokken personen, al was het, vanwege de ambten die dezen bekleden, in afgezwakte vorm.

Een dergelijke benadering biedt de afdeling Wetgeving onvoldoende grond om te kunnen stellen dat het voorstel de in het geding zijnde belangen doeltreffend zou hebben afgewogen ter waarborging van het billijk evenwicht dat juridisch gesproken vereist is in het geval van conflicterende grondrechten, in casu ervoor zorgen dat het publiek geïnformeerd wordt enerzijds en de bescherming van het privéleven van de betrokken personen anderzijds. In zijn huidige vorm is het voorgestelde dispositief dus niet toelaatbaar ten aanzien van het algemene evenredigheidsbeginsel dat inherent is aan iedere beperking van fundamentele rechten, tenzij het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokken personen voldoende wordt ingepast in het redelijke evenwicht dat het voorstel tot stand moet brengen.

5. *In statu quo* houdt het voorstel een onevenredige beperking in van het recht op eerbiediging van het privéleven van de personen aan wie het verplichtingen oplegt, en lijkt het daardoor niet verenigbaar met de minimale bescherming die wordt vereist bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bijgevolg moet het voorstel van bijzondere wet dat bij de afdeling Wetgeving is ingeschreven onder rolnummer 74.611/2, grondig worden aangepast en wordt het niet verder onderzocht.²⁴

²³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voornoemd advies 68.936/AV, opmerking 75.

²⁴ Advies 74.611/2-74.612/2 van 6 november 2023 over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde de vermogensaangiften openbaar te maken' en over een wetsvoorstel 'tot

Dezelfde opmerkingen moeten *mutatis mutandis* worden herhaald met betrekking tot artikel 5 van het voorstel.

Artikel 8

Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de bijzondere machten die artikel 8 van het voorstel aan de Koning verleent,²⁵ aanvaardbaar zijn en of die bepaling verenigbaar is met het in artikel 22 van de Grondwet verankerde recht op eerbiediging van het privéleven, dient te worden vastgesteld dat, aangezien de wetgever niet bevoegd is om het pensioen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers te bepalen,²⁶ het niet relevant is een databank aan te leggen teneinde “toe te zien op de inachtneming van de artikelen 38 tot 50^{quater} van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen”. Die laatstgenoemde bepalingen hebben immers betrekking op de maximumbedragen en de cumulatieregels voor de pensioenen van de openbare sector.²⁷

Artikel 8, eerste lid, 3°, moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 10

1. Artikel 10 van het voorstel strekt tot oprichting van een “Hoge Autoriteit voor politieke transparantie en behoorlijk bestuur” (hierna: “de Hoge Autoriteit”).

In paragraaf 1, derde lid, van de voorgestelde bepaling wordt gestipuleerd dat die Autoriteit een van elke politieke controle onafhankelijk comité is en bestaat uit vertegenwoordigers van het middenveld en van de vakbonden.

De oprichting van die Autoriteit past in een voorstel dat, volgens de stellers ervan, tot doel heeft het statuut van parlements lid en, bij uitbreiding, van politiek mandataris grondig te

wijziging van de wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde de vermogensaangiften openbaar te maken’ (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-0410/002, 9 e.v.).

²⁵ Zie over het begrip “bijzondere machten” en over de voorwaarden om er gebruik van te kunnen maken, met name advies 68.206/4/AV van 9 november 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 14 november 2020 ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Regering om te reageren op de tweede golf van de “COVID-19”-gezondheids crisis’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2020-21, nr. 142/1, 10 e.v.).

²⁶ Zie in dat verband de opmerking over de bevoegdheid van de wetgever.

²⁷ Zie eveneens advies 73.674/4 van 5 juli 2023 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen wat het pensioenplafond betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3361/003, 10), waarin de afdeling Wetgeving het volgende heeft opgemerkt:

“[H]et [staat] niet aan de wetgever (...) om te bepalen dat de regeling inzake de cumulatie en de pensioenplafonds waarin de wet van 5 augustus 1978 voorziet, geldt voor de pensioenen van de federale parlementsleden en van de parlementsleden van de deelstaten.

Op grond van de parlementaire autonomie inzake pensioenen, die inzonderheid uit artikel 66, vierde lid, van de Grondwet en uit artikel 31^{ter}, § 1, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortvloeit, moet dat immers, zoals momenteel geschiedt, door elke parlementaire vergadering bij wege van interne reglementen bepaald worden, en niet door de wetgever”.

wijzigen op basis van drie pijlers: het inperken van de parlementaire vergoeding, het afschaffen van de privileges en het uitoefenen van een democratische controle.

Uit paragraaf 2 van de voorliggende bepaling volgt dat de Hoge Autoriteit als opdracht heeft “actief toezicht te houden op de politieke instanties en de administratie inzake transparantie en behoorlijk bestuur, met name teneinde belangenconflicten te voorkomen” (ontworpen artikel 10, § 2, 1[°]). Teneinde die taak te kunnen vervullen, zou die Autoriteit ertoe gemachtigd worden onderzoeken in te stellen en “de feiten te melden aan de bevoegde procureur des Konings” (ontworpen artikel 10, § 2, 4[°]).

Naast die opdrachten zou ze er, overeenkomstig punt 2[°] van de voornoemde paragraaf, ook mee belast worden “aan de Parlementen adviezen uit te brengen over mogelijke verbeteringen”.

Zoals blijkt uit het bovenstaande, lijken de indieners van het voorstel een onafhankelijke Autoriteit te willen oprichten die optreedt als een collateraal orgaan van het Parlement en die, institutioneel gezien, niet ondergebracht wordt bij de uitvoerende macht.

Als dat inderdaad de bedoeling is, dient in het dispositief zelf aangegeven te worden dat de beoogde Autoriteit opgericht wordt bij het Parlement.

Dat heeft ook tot gevolg, in dit specifieke geval, dat het niet relevant is te bepalen, zoals geschiedt in het voorgestelde artikel 10, § 1, derde lid, dat die Autoriteit onttrokken wordt aan “elke politieke controle” aangezien de politieke controle die uitgeoefend wordt op een openbare instelling in de regel, binnen de uitvoerende macht, slaat op de mechanismen die ingevoerd zijn voor het uitoefenen van toezicht en controle op die instelling²⁸ teneinde de minister de mogelijkheid te bieden ten aanzien van het Parlement de politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van die instelling op zich te nemen.²⁹

Los van die kwestie van de exacte aard van de opgerichte Autoriteit geeft de voorliggende bepaling aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) de afdeling Wetgeving wijst erop dat bepaalde opdrachten waarmee de Hoge Autoriteit belast wordt, ook vallen onder de bevoegdheden van enerzijds het Rekenhof³⁰ en anderzijds de Federale Deontologische Commissie.³¹ De wetgever moet zich ervan vergewissen dat het wel degelijk zijn bedoeling is om een controle in te stellen die parallel loopt met die welke uitgeoefend wordt door die instanties;

²⁸ Dat kan gaan van een rechtstreeks beheer door de minister tot een controle uitgevoerd door regeringscommissarissen.

²⁹ Zie in dat verband algemene opmerking 2 van advies 38.782/2/V van 11 augustus 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 juli 2006 ‘betreffende de analyse van de dreiging’ (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2032/001, 57 e.v.).

³⁰ Zie artikel 180 van de Grondwet en de wet van 29 oktober 1846 ‘op de inrichting van het Rekenhof’.

³¹ Ingesteld bij de wet van 6 januari 2014 ‘houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen’.

b) aangezien de Hoge Autoriteit een orgaan is dat samengesteld is uit leden van buiten de administratie, moeten de opdrachten en de samenstelling van dat orgaan, de vergoedingen of bezoldigingen die eventueel toegekend worden aan die leden alsook de essentiële regels inzake de werkwijze ervan, vastgesteld worden door de wetgever;³²

c) in paragraaf 2, punt 1[°], dient het begrip “politieke instanties” waarop de Hoge Autoriteit haar controle uitoefent, gedefinieerd worden;

d) het spreekt vanzelf dat, aangezien de Hoge Autoriteit uitsluitend samengesteld is uit vertegenwoordigers van het middenveld en de vakbonden, met andere woorden uit personen die geen structurele banden hebben met overheid, aan die leden alleen bevoegdheden of middelen verleend mogen worden die de uitoefening van prerogatieven van openbaar gezag impliceren als die bevoegdheden en middelen heel precies omschreven en afgebakend worden door de wetgever.

Dat is *in casu* absoluut niet het geval aangezien de opdracht om “actief toezicht te houden” op het handelen van de politieke instanties en de administratie en om “een onderzoek in te stellen”, in de zin van paragraaf 2, punt 1[°] en 4[°], in het geheel niet nader omschreven is.

Een onderzoek instellen naar en actief toezicht houden op personen, houden onvermijdelijk mogelijke aantastingen in van de fundamentele rechten van de betrokkenen zodat het, als in het voorstel niet gepreciseerd wordt over welke bevoegdheden de leden van die Hoge Autoriteit zullen beschikken om die “onderzoeken” tot een goed einde te brengen en het beoogde “actief toezicht” te bewerkstelligen, voor de afdeling Wetgeving onmogelijk is om te beoordelen of het voorstel het vereiste billijke evenwicht bewaart tussen de noodzaak van toezicht waarop het voorstel steunt en de fundamentele rechten van de personen op wie dat toezicht zal worden uitgeoefend.

Het is in ieder geval niet denkbaar dat de aldus aan de Autoriteit verleende onderzoeksbevoegdheid op enigerlei wijze zou interfereren met de prerogatieven die krachtens artikel 151 voorbehouden zijn aan het openbaar ministerie;

e) de punten 3[°] en 6[°] in paragraaf 2 zijn dubbelop; er dient gelet te worden op de samenhang tussen die bepalingen.

Voorts dient nog onderstreept te worden dat bij het voorgestelde artikel 10 een verwerking van persoonsgegevens ingesteld wordt. Ter eerbiediging van het beginsel van een uitdrukkelijke wettelijke regeling zoals bedoeld in artikel 22 van de Grondwet, moeten in de wettekst de “essentiële elementen” van de gegevensverwerking opgenomen worden, namelijk 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met

³² Zie inzonderheid advies 72.491/2 van 5 december 2022 over een voorontwerp van wet ‘tot instelling van de Studiecommissie voor de Overheidsinvesteringen’ en de daarin geciteerde adviezen, advies 73.311/2 van 22 mei 2023 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘instaurant un encadrement des loyers sur le marché locatif privé’ (*Parl.St. W.Parl.* 2022-23, nr. 386/2) en advies 74.387/4 van 9 oktober 2023 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos’ (*Parl.St. Fr.Parl.* 2023-24, nr. 611/1, 124 e.v.).

de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens”.³³

Gelet op wat voorafgaat, moet het voorgestelde artikel 10 grondig herzien worden.

Artikel 11

Artikel 11 strekt tot uitbreiding van de mogelijkheid om politiek verlof te genieten tot de werknemers die lid worden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Daarmee wordt bij die bepaling een verschil in behandeling ingesteld tussen de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de leden van andere parlementaire vergaderingen, aangezien alleen de eersten het politiek verlof genieten.³⁴ De wetgever moet dat verschil in behandeling kunnen verantwoorden ten aanzien van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Indien er geen redelijke verantwoording voor kan worden gegeven, moet het voorgestelde artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1976 ‘tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat’ herzien worden.

Artikel 12

Bij artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1976 ‘tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat’ wordt de Koning gemachtigd om, voor de mandaten of ambten die opgesomd worden in artikel 2, met uitzondering van de in artikel 3, eerste lid, opgesomde mandanten en ambten, die recht geven op voltijds politiek verlof, de periodes of het aantal dagen te bepalen die opgenomen kunnen worden als politiek verlof.³⁵ Krachtens artikel 4 van de wet maken de instellingen waarbij de in artikel 2 bedoelde werknemers werkzaam zijn, aan de werkgever van die werknemers een vergoeding over die bestemd is om de bezoldiging te dekken die overeenstemt met de periode van afwezigheid.

Artikel 12 van het voorliggende voorstel strekt ertoe de Koning te machtigen de bezoldiging vast te stellen die betaald wordt aan de werkgevers van de werknemers die lid worden van de Kamer van volksvertegenwoordigers “in verhouding tot het aantal gepresteerde dagen tijdens de uitoefening van het mandaat”.

³³ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 55 tot 127); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

³⁴ In tegenstelling tot wat bepaald was in het wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van het recht op politiek verlof teneinde de toegang tot een parlementair mandaat te vergemakkelijken’, waarover op 6 mei 2022 advies 71.210/3 gegeven is (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-611/002).

³⁵ Zie in die zin advies 71.210/3 van 6 mei 2022 over een wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van het recht op politiek verlof teneinde de toegang tot een parlementair mandaat te vergemakkelijken’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-611/002).

Naast het feit dat het ontworpen lid opgenomen zou moeten worden in artikel 4 van de wet, in plaats van in artikel 3, moeten in dat verband nog twee opmerkingen gemaakt worden.

Ten eerste dient, als dat de bedoeling is van de wetgever, in de wet het principe opgenomen te worden dat het politiek verlof voor de uitoefening van het mandaat van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet voltijds uitgeoefend wordt en dienen de periodes of dagen aangegeven te worden die recht geven op dat verlof, in voorkomend geval door de Koning uitdrukkelijk daartoe te machtigen. Aangezien artikel 3, eerste lid, van de wet niet gewijzigd wordt bij het voorstel, valt uit die bepaling immers af te leiden dat het verlof voltijds toegekend wordt.

Ten tweede moet de wetgever kunnen verklaren waarom het mandaat van lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet overeenstemt met een voltijdse betrekking en moet hij het verschil in behandeling kunnen verantwoorden dat ingesteld wordt tussen, enerzijds, de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en, anderzijds, de houders van mandaten en ambten opgesomd in artikel 3, eerste lid, van de wet die voltijds politiek verlof genieten.³⁶

Artikel 13

Aangezien de Koning in de voornoemde wet van 19 juli 1976 niet gemachtigd wordt om de periodes en dagen vast te stellen die aanleiding geven tot politiek verlof voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie de opmerking bij artikel 12), behoren de bij artikel 13 voorgestelde wijzigingen van het koninklijk besluit van 28 december 1976 ‘betreffende de duur en de voorwaarden van gebruikmaking van het verlof, verleend bij de wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat’ niet doorgevoerd te worden. Ingevolge die wijzigingen zou het koninklijk besluit van 28 december 1976 immers bepalingen bevatten die strijdig zijn met de wet die bij dat besluit ten uitvoer wordt gelegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Patrick RONVAUX

³⁶ *Ibidem.*