CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.220/2
du 26 avril 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'visant à contrôler l'activité des représentants d'intérêt voulant influencer l'action du Gouvernement wallon'

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

Le 10 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'visant à contrôler l'activité des représentants d'intérêt voulant influencer l'action du Gouvernement wallon', déposée par M. DESQUESNES, Mme GOFFINET, MM. BASTIN, CRUCKE, COLLIN et DISPA (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 1217/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 26 avril 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Anne-Stéphanie RENSON et Aurore PERCY, auditeurs et présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2023.

*

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

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), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec 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.

La proposition de décret à l'examen porte sur des traitements de données à caractère personnel et doit par conséquent être soumise pour avis à l'Autorité de protection des données.

Interrogé à cet égard, le mandataire du Président du Parlement a répondu que l'avis de l'Autorité de protection des données avait été sollicité.

Il convient de veiller au parfait accomplissement de cette formalité préalable.

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

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

OBSERVATION GÉNÉRALE

Quant à la compatibilité du dispositif proposé avec le principe de la légalité des ingérences dans le droit au respect de la vie privée et avec le principe de légalité des incriminations et des peines

1. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le dispositif proposé emporte une restriction au droit au respect de la vie privée des personnes, tenant au traitement de données à caractère personnel les concernant. Il en va de même s'agissant des « sanctions » qu'envisage l'article 4 de la proposition à l'égard de ceux qui manqueraient aux obligations imparties, à savoir la radiation du registre, qui peut entraîner une entrave au libre choix et au libre exercice de l'activité professionnelle, lesquels constituent également une facette du droit au respect de la vie privée [1].

Une restriction au droit au respect de la vie privée, tel que le consacre l'article 22 de la Constitution, suppose le respect d'un principe de légalité, dans ses aspects formels et matériels [2]. Sur ce second aspect, l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 a énoncé ce que suit :

> « 72. Le principe de légalité matérielle s'applique également à toute limitation d'un droit fondamental. Ce principe est expressément confirmé dans les articles 8 à 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « la CEDH »)], mais aussi, par exemple, dans l'article 1 du Premier Protocole et dans l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH. Le principe de légalité matérielle exprime le principe de sécurité juridique, qui est inhérent à toute disposition de la CEDH [3] et qui est considéré par la Cour comme un aspect fondamental du principe de l'État de droit [4]. Il s'applique également en matière pénale [5]. Le [Pacte international 'relatif aux droits civils et

[1] Avis 61.574/2 donné le 19 juin 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2018 'portant modification de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2652/001, pp. 27 à 33) ; avis 60.644/2 donné le 9 janvier 2017 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les règles de déontologie des experts judiciaires désignés en application de la loi du 10 avril 2014 modifiant diverses dispositions en vue d'établir un registre national des experts judiciaires et établissant un registre national des traducteurs, interprètes et traducteurs-interprètes jurés' ; avis 70.858/2 donné le 14 février 2022 sur une proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2394/2, pp. 3 à 28).

[2] 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, 2021-2022, n° 55-1951/001, pp. 94 et s., observations n[os] 70 et s.

[3] *Note de bas de page n° 124 de l'avis cité* : P. POPELIER, « Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2014-2015) », *TvW*, 2016, n° 2, pp. (104) 105.

[4] *Note de bas de page n° 125 de l'avis cité :* Voir par exemple Cour eur. D.H., 28 octobre 1999 (GC), n° 28342/95, *Brumărescu/Roumanie*, cons. 61.

[5] *Note de bas de page n° 126 de l'avis cité* : La Cour européenne des droits de l'homme indique elle-même que le principe de légalité en matière pénale a la même portée que le principe de légalité applicable en matière de limitations des droits fondamentaux. Voir, par exemple, Cour eur. D.H., 8 juillet 1999 (GC), n[os] 23536/94 et 24408/94, *Baskaya et Okcuoglu/Turquie*, cons. 48-49 ; Cour eur. D.H., 15 octobre 2015 (GC), n° 37553/05, *Kudrevicius e.a./Lituanie*, cons. 193.

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

politiques'] exige lui aussi que toute limitation d'un droit reconnu par le Pacte soit prévue par 'la loi' [6].

73. Le principe de légalité matérielle implique que toute ingérence dans un droit fondamental doit avoir un fondement dans le droit, qui soit suffisamment accessible et formulé de manière suffisamment précise pour que son application soit raisonnablement prévisible [7]. Le principe ne s'oppose pas à une délégation de compétences à une autorité administrative, à condition que celle-ci soit suffisamment encadrée dans la loi [8]. Celle-ci doit donner suffisamment d'indications sur la nature et la portée éventuelle des limitations ainsi que sur les circonstances et les cas dans lesquels elles peuvent être imposées [9] [...] » [10].

2. En outre, dès lors que le non-respect de l'interdiction d'exercer une activité couverte par le registre sans être inscrit dans le registre est passible d'une sanction pénale en vertu de l'article 5 de la proposition, le principe de légalité des peines et des incriminations doit être respecté.

En vertu de ce principe dans son volet matériel, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

3.1. Au regard des exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ainsi posées, les notions de « représentant d'intérêt », d'« organisme » et d'« activités couvertes par le registre », telles que les définissent (positivement et négativement) les articles 1er et 2 de la proposition, circonscrivent de manière trop imprécise le champ d'application *ratione materiae* et *personae* du dispositif à l'examen.

---

[6] *Note de bas de page n° 127 de l'avis cité* : Comm. D.H. ONU, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 28 septembre 1984, E/CN.4/1985/4, annexe, p. 4, point 5.

[7] *Note de bas de page n° 128 de l'avis cité :* Jurisprudence constante. Voir, par exemple, concernant l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH, Cour eur. D.H., 2 décembre 2014, n° 4397809, *Battista c. Italie* : « 38. […] l'expression 'prévue par la loi' non seulement impose que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (*Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V). Afin que la loi satisfasse à la condition de prévisibilité, elle doit énoncer avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles une mesure peut être appliquée, et ce pour permettre aux personnes concernées de régler leur conduite en s'entourant au besoin de conseils éclairés ».

[8] *Note de bas de page n° 129 de l'avis cité* : Ainsi, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré, dans son arrêt du 23 février 2017, à propos du droit à la liberté de circulation individuelle : « La Cour rappelle qu'une norme est 'prévisible' lorsqu'elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance publique (...). Une loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée, bien que le détail des normes et procédures à observer n'ait pas besoin de figurer dans la législation elle-même » (Cour eur. D.H. (GC), 23 février 2017, n° 43395/09, *de Tommaso/Italie*, cons. 109).

[9] *Note de bas de page n° 130 de l'avis cité*: L. TODTS, Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde. Naar een algemeen toetsingskader, Thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2020, nos 542-543 et 598.

[10] 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, 2021-2022, n° 55-1951/001).

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

La clarification requise doit porter sur les éléments suivants.

3.2. Tout d'abord, il semble ressortir de l'économie générale de la proposition que les activités dont il est question à l'article 2, § 2, de la proposition peuvent n'être que purement occasionnelles. La section de législation se demande si, dans sa rédaction, le dispositif ne présente pas le risque de pouvoir être interprété comme incluant l'exercice du droit de pétition, tel qu'il est visé par l'article 28 de la Constitution, avec la conséquence que les signataires d'une pétition introduite sur le fondement de cette disposition constitutionnelle devraient être considérés comme étant des « représentants d'intérêt » [11].

Le texte devrait être amendé pour exclure une telle interprétation dès lors qu'il n'est pas contestable que le droit de pétition ne relève pas de l'activité que la proposition entend régir. À tout le moins les travaux parlementaires s'emploieront à dissiper toute incertitude sur cette question.

3.3. La liste des « organismes » figurant à l'article 1er, 3°, de la proposition appelle les critiques suivantes :

– Dès lors que le commentaire de l'article 2 précise que les « représentants internes », visés au deuxième tiret, sont « les personnes nommées par les organismes en vue de défendre l'intérêt de l'organisme et d'exercer des activités visant à promouvoir les intérêts de ces organismes », ils répondent davantage à la définition de la notion de « représentant d'intérêt » (article 1er, 2°) qu'à celle d'« organisme » (article 1er, 3°).

– Au sujet des « groupes de réflexion », visés au quatrième tiret, le mandataire du Président du Parlement a donné les explications suivantes :

> « Ce terme constitue une traduction du terme '*Think Tank*'. Les *Think Tank* peuvent prendre une forme d'ASBL ou d'association de fait ».

Dès lors que la proposition à l'examen impose des obligations aux « organismes » et prévoit les sanctions qui peuvent leur être infligées, les « organismes » doivent disposer de la personnalité juridique et ne peuvent pas revêtir la forme d'associations de fait.

– Interrogé sur les raisons pour lesquelles au huitième tiret, seules les autorités publiques des États non-membres de l'Union européenne étaient visées, le mandataire du Président du Parlement a répondu ce qui suit :

> « Les États membres du l'Union européenne défendent leurs intérêts dans le cadre des institutions européennes, singulièrement dans le cadre du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen. Des autorités régionales wallonnes sont en contact permanent avec les États membres de l'UE de sorte qu'on ne peut imaginer que

[11] Voir, en ce sens, l'avis 70.858/2 donné le 14 février 2022 sur une proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2394/002, pp. 3 à 28).

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

l'ensemble des personnes représentant les intérêts de ces États soient dans l'obligation de s'inscrire dans le registre ».

Il n'est cependant pas exclu que les autorités publiques d'États membres de l'Union européenne exercent des activités de lobbying en dehors des relations structurellement mises en place au sein des institutions européennes.

Il en découle que la notion d'« organisme » doit être fondamentalement revue afin de définir avec précision le champ d'application du décret proposé et des obligations et sanctions qui en découlent.

Comme en convient le mandataire du Président du Parlement, le législateur s'interrogera sur l'opportunité de s'inspirer des notions de « lobbying » et de « lobbyiste » figurant dans la proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' [12] en tenant compte de l'avis de la section de législation donné sur cette proposition [13].

3.4. Sur la question de savoir quelles activités sont susceptibles d'influencer « indirectement » l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques, le mandataire du Président du Parlement a donné les indications suivantes :

> « L'influence directe vise la modification du cadre décrétal souhaité par le représentant d'intérêt par le dépôt de propositions de décret, d'amendements à des projets de décret ou le dépôt d'amendements au projet de budget.
>
> L'influence indirecte vise à modifier indirectement le cadre applicable sur lequel le Parlement n'est pas directement compétent, ce qui vise le dépôt de propositions de résolutions, de motions, de questions ou d'interpellations.
>
> Ceci vient préciser ce que le commentaire d'article indique par ailleurs : 'La notion d'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre visée au troisième paragraphe doit évidemment se comprendre dans un contexte de lobbying impliquant des compétences régionales. Le pouvoir des membres du Parlement de Wallonie ne saurait dépasser leurs prérogatives fixées par la Constitution et les lois spéciales, de sorte que le lobbying qui doit être contrôlé est le lobbying 'utile', c'est-à-dire le lobbying impliquant, d'une manière ou d'une autre, une action possible dans le cadre de l'activité du Parlement de Wallonie (dépôt de question, de proposition de résolution, de proposition de décret, etc.)' ».

Ces exemples ont toutefois trait aux activités du Parlement, et non du Gouvernement. Afin d'éclairer les destinataires du décret, il sera veillé, dans la suite des travaux parlementaires, à apporter des exemples en lien avec l'objet de la proposition à l'examen.

3.5. La notion d'« élaboration [ou de] mise en œuvre des politiques », à l'article 2, § 2, apparaît comme peu déterminée. Cette notion est particulièrement large, pouvant porter sur

[12] *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2394/001.

[13] Avis 70.858/2 donné le 14 février 2022 sur une proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2394/002, pp. 3 à 28).

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

des aspects de l'activité des parlementaires, de leurs collaborateurs et des membres des services du Parlement qui, s'ils revêtent une dimension politique, sont sans lien avec le processus décisionnel.

Interrogé sur ce point, le mandataire du Président du Parlement a répondu ce qui suit :

« Cela vise :

– L'exercice du pouvoir législatif visé à l'article 17 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ;

– L'exercice du pouvoir exécutif visé à l'article 20 de la même loi spéciale ;

– Le pouvoir réglementaire autonome du Parlement wallon, c'est-à-dire sa faculté à prendre des normes d'organisation interne ;

– Le pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement, ce qui vise notamment la faculté à organiser son administration ;

– L'exercice par le Parlement ou le Gouvernement de leur faculté à passer des conventions, ce dont le Gouvernement est coutumier en matière d'octroi de subvention.

Cela vise en conséquence l'ensemble de l'activité politique ».

Dans un souci de sécurité juridique, la portée des termes « élaboration ou mise en œuvre des politiques » sera clarifiée et précisée dans la suite des travaux parlementaires, afin de circonscrire avec précision le champ d'application de la proposition à l'examen.

4. D'autres aspects du dispositif proposé doivent encore être précisés ou corrigés aux fins de satisfaire au principe de la légalité des restrictions au droit au respect de la vie privée et au principe de la légalité des incriminations et des peines.

Ainsi, le mandataire du Président du Parlement a précisé que les « coordonnées » visées à l'article 2, § 4, alinéa 2, de la proposition sont le nom, l'adresse électronique, le numéro de téléphone, le titre attaché à la fonction et, s'il s'agit d'un indépendant, son activité.

Afin de respecter le principe de légalité formelle qui découle de l'article 22 de la Constitution, ces catégories de données à caractère personnel, qui constituent un élément essentiel du traitement de données, figureront dans le décret. Il y aura lieu à cette occasion d'indiquer que ces données d'identification personnelle ainsi précisées concernent les représentants d'intérêts personnes physiques et de prévoir ensuite que, lorsqu'il s'agit d'une entreprise, d'une institution ou d'une organisation, le registre doit contenir les huit points énumérés par l'article 2, § 4, alinéa 2, actuellement proposé.

Le mandataire du Président du Parlement a par ailleurs indiqué que les mots « le cas échéant », figurant à l'article 2, § 4, alinéa 2, huitième tiret, de la proposition doivent être omis.

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er

La section de législation s'interroge sur l'utilité de maintenir les définitions proposées de « cabinet ministériel » et d'« administration » dès lors que l'intention n'est pas de se départir du sens usuel de ces termes.

Si ces définitions devaient toutefois être maintenues, la définition proposée de la notion de « cabinet ministériel » gagnerait à être précisée pour ne pas viser toute instance politique, de manière générale, mais pour viser plus précisément l'instance politique constituée des collaborateurs personnels d'un ministre.

Article 2

1. Le paragraphe 1er prévoit que l'inscription dans le registre doit avoir lieu « une fois par législature ». Interrogé sur le moment précis auquel l'inscription doit avoir lieu, le mandataire du Président du Parlement a indiqué ce qui suit :

> « Il conviendra en effet d'apporter les précisions nécessaires à cet égard, notamment en précisant que l'enregistrement doit : 1) s'effectuer avant d'effectuer des activités couvertes par le registre visés à l'article 2, § 2 ; 2) que l'enregistrement ne vaut que jusqu'à la date de fin de la législature ; 3) et que l'enregistrement doit s'effectuer après chaque renouvellement intégral du Parlement wallon ».

Le paragraphe 1er sera revu en ce sens.

2. Au paragraphe 2, il y a lieu de préciser que les activités visées sont celles menées dans le cadre de contacts avec le Gouvernement, un cabinet ministériel ou une administration.

3. Au paragraphe 3, alinéa 2, l'adjectif « juridique » sera remplacé par l'adjectif « juridictionnelle ».

4. Au paragraphe 3, alinéa 3, deuxième phrase, comme l'a confirmé le mandataire du Président du Parlement, les mots « le présent paragraphe » seront remplacés par les mots « le présent alinéa ».

5. Dans la même phrase, les mots « à laquelle la loi ou le décret assigne spécialement un rôle institutionnel » seront avantageusement remplacés par les mots « , dont l'intervention est institutionnalisée », sans les mots « *mutatis mutandis* », qui n'ajoutent rien à la portée du texte.

6. Il résulte du paragraphe 3, alinéa 4, que les activités répondant à des demandes directes et individuelles émanant du Gouvernement ou de l'un de ses membres, de l'administration ou d'un cabinet ministériel, qui se présentent comme étant « des demandes

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

pertinentes ou régulières d'informations factuelles, de données ou d'expertise, ne sont pas couvertes par le registre ».

Il n'est pas certain que la fourniture de pareilles « informations factuelles, de données ou [d'éléments] d'expertise » soient toujours nécessairement exemptes de potentialités d'influence, volontaire ou non, sur l'adoption des actes visés par la proposition. Si cette exception est maintenue, il conviendrait à tout le moins qu'elle précise que ces informations, données et éléments doivent revêtir un caractère objectif.

7.1. L'article 2, § 4, alinéa 2, de la proposition prévoit que le registre contient les coordonnées de l'organisme énumérées aux sept premiers tirets, ainsi que « , le cas échéant, le nom des clients qui sont représentés par cette entreprise, cette institution ou cette organisation ».

7.2. Se pose, tout d'abord, la question de la compatibilité d'une telle obligation de divulgation au regard du secret professionnel de l'avocat.

Dans son avis n° 70.858/2 donné le 14 février 2022, la section de législation a observé, au sujet d'une disposition similaire, ce qui suit :

> « S'agissant du périmètre du secret professionnel de l'avocat au regard de ses différentes activités, la Cour constitutionnelle a récemment rappelé ce qui suit dans son arrêt n° 167/2020 du 17 décembre 2020 :
>
> 'B.5.5. Le secret professionnel de l'avocat est une composante essentielle du droit au respect de la vie privée et du droit à un procès équitable. Le secret professionnel de l'avocat vise en effet principalement à protéger le droit fondamental qu'a la personne qui se confie, parfois dans ce qu'elle a de plus intime, au respect de sa vie privée. Par ailleurs, l'effectivité des droits de la défense de tout justiciable suppose nécessairement qu'une relation de confiance puisse être établie entre lui et l'avocat qui le conseille et le défend. Cette nécessaire relation de confiance ne peut être établie et maintenue que si le justiciable a la garantie que ce qu'il confiera à son avocat ne sera pas divulgué par celui-ci.
>
> Il en découle que la règle du secret professionnel imposée à l'avocat est un élément fondamental des droits de la défense.
>
> Comme la Cour de cassation l'a jugé, 'le secret professionnel auquel sont tenus les membres du barreau repose sur la nécessité d'assurer une entière sécurité à ceux qui se confient à eux' (Cass., 13 juillet 2010, *Pas.*, 2010, n° 480 ; voy. aussi Cass., 9 juin 2004, *Pas.*, 2004, n° 313).
>
> Même s'il n'est 'pas intangible', le secret professionnel de l'avocat constitue dès lors 'l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la justice dans une société démocratique' (CEDH, 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, § 123).
>
> B.5.6. Les manquements aux obligations imposées par les articles 11/3 à 11/11 du décret 21 juin 2013, tels qu'ils ont été insérés par le décret attaqué, sont punis d'une amende administrative. Cette amende, qui peut aller jusqu'à 100 000 euros (article 30/1, alinéa 2, du décret du 21 juin 2013, tel qu'il a été inséré par l'article 23 du décret attaqué), revêt un caractère répressif prédominant, de telle sorte que la définition de ces manquements doit satisfaire au principe général de prévisibilité des incriminations.

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

B.5.7. Il découle de ce qui précède que la constitutionnalité des dispositions attaquées doit s'apprécier compte tenu de ce que le secret professionnel de l'avocat est un principe général qui participe du respect des droits fondamentaux, que, pour ce motif et en application du principe général de prévisibilité des incriminations, les règles dérogeant à ce secret ne peuvent être que de stricte interprétation et qu'il faut avoir égard à la manière dont est organisée la profession d'avocat dans l'ordre juridique interne. Ainsi la règle du secret professionnel ne doit-elle céder que si cela peut se justifier par un motif impérieux d'intérêt général et si la levée du secret est strictement proportionnée.

B.6. La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la constitutionnalité des obligations de déclaration à la lumière des exigences précitées. Par son arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008, la Cour s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'obligation, pour les avocats, de transmettre des informations aux autorités dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.

Par cet arrêt, la Cour a jugé que les informations portées à la connaissance de l'avocat, d'une part, dans le cadre de son activité de défense et de représentation en justice et, d'autre part, lors de l'évaluation de la situation juridique de son client, sont couvertes par le secret professionnel (B.9.2 et B.9.3).

La Cour a par ailleurs précisé, sur la base de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 juin 2007 dans l'affaire C-305/05, que la notion d''évaluation de la situation juridique' du client comprend celle de 'conseil juridique' (B.9.4).

Elle a jugé que l'activité de conseil juridique vise à 'informer le client sur l'état de la législation applicable à sa situation personnelle ou à l'opération que celui-ci envisage d'effectuer ou à lui conseiller la manière de réaliser cette opération dans le cadre légal' et que celle-ci 'a donc pour but de permettre au client d'éviter une procédure judiciaire relative à cette opération' (B.9.5).

La Cour a jugé que les informations connues de l'avocat à l'occasion de l'exercice des activités essentielles de sa profession, à savoir la défense ou la représentation en justice du client et le conseil juridique, même en dehors de toute procédure judiciaire, demeurent couvertes par le secret professionnel et ne peuvent donc pas être portées à la connaissance des autorités et que ce n'est que lorsque l'avocat exerce une activité qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique qu'il peut être soumis à l'obligation de communication aux autorités des informations dont il a la connaissance (B.9.6).

Par son arrêt n° 43/2019 du 14 mars 2019, la Cour s'est prononcée sur l'obligation, pour les avocats, de transmettre chaque année à l'administration fiscale une liste contenant diverses informations sur les clients assujettis à la TVA auxquels ils ont fourni des services. La Cour a confirmé que le simple fait de recourir à un avocat est soumis au secret professionnel. Il en va *a fortiori* de même pour l'identité des clients d'un avocat (B.6). Ceci n'empêche toutefois pas qu'il ne soit pas sans justification raisonnable d'obliger un avocat à communiquer à l'administration de la TVA les données limitées qui figurent dans le listing TVA compte tenu de l'objectif consistant à assurer le recouvrement de la TVA et à éviter la fraude fiscale, et eu égard au fait que l'obligation de déclaration va de pair avec des garanties suffisantes, comme l'obligation de secret imposée au fonctionnaire de la TVA (B.9.1-B.9.3).

Par son arrêt n° 114/2020 du 24 septembre 2020, la Cour a confirmé les principes précités. Par cet arrêt, la Cour a partiellement annulé la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces'. Elle a jugé qu'un avocat ne peut pas être obligé de transmettre à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) une déclaration de soupçons lorsque son client, sur son conseil, renonce à une opération suspecte. Il ne peut pas non plus être permis à un tiers à la relation de confiance entre l'avocat et son client, fût-il avocat, de communiquer à la CTIF des informations couvertes par le secret professionnel'.

Ainsi que le note Paul Martens, selon la Cour constitutionnelle,

'l'activité de l'avocat se décline en trois secteurs : la défense en justice, ce qui la prépare et la prolonge ; la consultation juridique – ce que la directive appelle l'évaluation de la situation juridique du client ; les activités 'extra-juridiques'. Seules celles-ci échappent au secret professionnel, car, comme l'écrivait l'avocat général Poiares Maduro, en utilisant une notion qui a toujours fait horreur aux avocats, l'avocat n'agit plus autrement que comme un 'agent d'affaires' (pt 70)' [14].

En l'espèce, l'obligation de communiquer le nom de ses clients ne s'applique que dans le cadre des activités de lobbying de l'avocat. L'article 3, § 1er, de la proposition exclut expressément plusieurs activités de la définition de lobbying. Parmi les activités exclues figurent notamment les activités qui touchent à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, ainsi que les activités de conseil juridique. L'obligation de divulgation ne vaut par conséquent que dans le cadre strict de l'activité de lobbying de l'avocat, à savoir 'une activité qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique' [15].

L'obligation de communication de l'avocat ne porte par ailleurs que sur l'identité de ses clients pour lesquels il effectue des activités de lobbying et n'inclut aucune autre information, telle que des données financières relatives aux activités exercées pour le compte de ce client [16].

Au vu de ce qui précède – et spécifiquement au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle –, la divulgation par l'avocat du nom de ses clients dans le cadre de ses activités de lobbying est admissible » [17].

La même observation peut être réitérée en l'espèce.

7.3. S'agissant de la communication des noms des clients des organismes, se pose également la question de la compatibilité de l'obligation de divulgation publique du nom de leurs clients au regard de la protection du « secret des affaires ». Le nom des clients d'une

[14] *Note de bas de page n° 39 de l'avis cité* : P. MARTENS, « Secret professionnel : divergences et convergences des droits continentaux et anglo-saxons », *in* G.-A. Dal (dir.), *Le secret professionnel de l'avocat et la jurisprudence européenne – Legal professional privilege and european case law*, 2e édition, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 15. Voir également dans le même sens M. DAL et M. VLIES, « Le secret professionnel et le devoir de discrétion de l'avocat », *in Liber amicorum Georges-Albert Dal*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 240 ; J.-P. BUYLE et D. VAN GERVEN, « Le fondement et la portée du secret professionnel de l'avocat dans l'intérêt du client », *J.T.*, 2012/16, n° 6476, p. 327 à 330.

[15] *Note de bas de page n° 40 de l'avis cité* : Arrêt n° 167/2020 de la Cour constitutionnelle précité.

[16] *Note de bas de page n° 41 de l'avis cité* : Contrairement à ce qui est prévu au niveau européen (accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, annexe I).

[17] Avis 70.858/2 précité.

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

entreprise peut représenter, en effet, dans certains secteurs et dans certaines hypothèses, des informations confidentielles.

Dans l'avis 70.858/2 du 14 février 2022, la section de législation a observé à cet égard ce qui suit :

> « La section de législation a déjà relevé ce qui suit :
>
> 'la protection des informations d'entreprise confidentielles constitue en effet un droit fondamental dans la mesure où celles-ci relèvent du 'secret des affaires' [18]. Comme l'admettent par ailleurs la Cour constitutionnelle et la Cour de Cassation, le droit au respect de la vie privée des personnes morales englobe la protection de leurs secrets d'affaires [19]. Pour le surplus, cette protection contre les interventions dépourvues de fondement légal ou disproportionnées de la puissance publique dans les secrets des affaires d'une personne morale est également assurée par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne […] [20, 21].
>
> En l'espèce, la divulgation publique du nom des clients d'une entreprise dans le cadre de ses activités de lobbying est dictée par l'objectif d'améliorer la transparence des relations entre les lobbyistes et les membres de la Chambre, du Sénat et du Gouvernement fédéral, ce qui représente un objectif légitime d'intérêt général [22].
>
> Au vu des explications apportées par le mandataire de la Présidente de la Chambre, l'éventuelle ingérence dans le droit au respect de la vie privée des entreprises de lobbying apparaît proportionnée au regard de l'objectif légitime qui est poursuivi » [23].

Compte tenu de l'objectif similaire poursuivi par les auteurs de la proposition, tel qu'il ressort des développements précédant la proposition, la même observation peut être réitérée en l'espèce.

---

[18] *Note de bas de page n° 42 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis n° 60.806/1-2-4 donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 avril 2017 'portant dispositions diverses en matière d'économie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2331/1, p. 100 à 114, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60806.pdf).

[19] *Note de bas de page n° 43 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir not. C.C., 19 septembre 2007, n° 118/2007, B.6.2. et 7 août 2013, n° 117/2013, B.17.4 ; Cass., 2 novembre 2012 (C.11.0018.N), *J.T.*, 2013, n° 6512, pp. 174 à 180.

[20] *Note de bas de page n° 44 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : CJCE, 14 février 2008, C-450/06, Varec SA c. État belge, ECLI:EU:C:2008:91.

[21] *Note de bas de page n° 45 de l'avis cité* : Avis n° 66.938/2 donné le 17 février 2020 sur une proposition de loi 'instaurant l'obligation pour les établissements financiers de communiquer l'affectation des fonds récoltés dans le cadre des comptes épargnes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 143/2, pp. 5 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66938.pdf).

[22] *Note de bas de page n° 46 de l'avis cité* : Voir en ce sens, la décision du Conseil constitutionnel français n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, point 25 :
« En premier lieu, l'amélioration de la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics constitue un objectif d'intérêt général ».

[23] Avis n° 70.858/2 donné le 14 février 2022 sur une proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2394/002, pp. 3 à 28).

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

Article 3

1. L'article 3, 1°, de la proposition impose aux représentants d'intérêt et aux organismes, « [d]ans le cadre de leurs relations avec le Gouvernement ou l'un de ses membres, l'administration ou un cabinet ministériel », de déclarer au Gouvernement ou l'un de ses membres, à l'administration ou au cabinet ministériel « l'intérêt ou les intérêts qu'ils représentent ».

Interrogé sur le moment auquel devait avoir lieu cette déclaration, le mandataire du Président du Parlement a répondu ce qui suit :

> « La déclaration visée au 1° intervient lors de l'enregistrement au registre. La déclaration n'intervient donc qu'une seule fois par législature.
>
> La déclaration se réalisant une fois par législature, il n'est pas nécessaire de repréciser au Greffier la nature de l'intérêt à chaque contact ».

Dans un souci de simplification administrative et afin d'éviter une double obligation de déclaration, le législateur appréciera s'il n'est pas préférable d'ajouter, dans les mentions qui doivent figurer au registre en vertu de l'article 2, § 4, alinéa 2, de la proposition, l'intérêt ou les intérêts représentés et d'omettre en conséquence l'article 3, 1°, de la proposition.

2. Dans un souci de sécurité juridique et afin de délimiter avec précision le champ d'application de l'article 3, il convient de préciser que ces obligations s'appliquent uniquement dans le cadre des activités de représentation d'intérêt exercées auprès du Gouvernement, de l'administration ou d'un cabinet ministériel (et non pas, de manière générale, par exemple lors de tout contact avec une administration).

3. Interrogé au sujet des « règles, codes et pratiques de bonne conduite » visés à l'article 3, 6°, de la proposition, le mandataire du Président du Parlement a répondu ce qui suit :

> « Les auteurs entendaient par cette expression renvoyer au code visé à l'article 4 de l'accord de coopération entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région wallonne portant création d'une Commission de déontologie et d'éthique [du] 13 mars 2014.
>
> Ce code devant être approuvé par décret, il devra être publié au *Moniteur belge*.
>
> Ce code doit en principe porter sur les agissements du mandataire public, d'où la référence dans l'article 3, 6° à de possibles obstructions à ces règles ».

Dès lors que le non-respect de ces règles, codes et pratiques de bonne conduite est passible de sanctions, il y a lieu de les identifier avec précision.

Or, force est de constater que le Code visé à l'article 4 de l'accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française, la Commission communautaire française et

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

la Région wallonne 'portant création d'une Commission de déontologie et d'éthique' n'a pas encore été adopté à l'heure actuelle [24].

Au vu de l'objet du code de déontologie (qui est de contenir des règles de nature déontologique, d'éthique, de conflits d'intérêts ainsi que toute ligne directrice jugée utile par la Commission de déontologie en matière de déontologie, d'éthique et de conflits d'intérêts applicables aux mandataires publics), il n'est toutefois pas certain que l'ensemble de ces règles destinées spécifiquement aux mandataires publics soient pertinentes et transposables aux représentants d'intérêt et organismes.

Dans l'attente de l'adoption d'un tel Code, l'article 3, 6°, sera par conséquent omis.

Le législateur appréciera s'il n'y a pas plutôt lieu de faire figurer dans le dispositif les règles de bonne gouvernance devant être spécifiquement respectées par les représentants d'intérêt et les organismes, en complément des règles figurant déjà à l'article 3, 1° à 5°.

Article 4

Interrogé quant à la proportionnalité et la pertinence de l'interdiction visée à l'article 4, 3°, le mandataire du Président du Parlement a répondu ce qui suit :

> « L'esprit de la disposition visait en effet, pour les auteurs, les seules activités de lobbying puisqu'il serait en effet tout à fait disproportionné d'interdire d'accès complètement des individus à des bâtiments administratifs en tout temps.
>
> Néanmoins, la remarque du Conseil d'État est pertinente dans la mesure où l'activité de lobbying exercée sans inscription implique déjà une sanction telle que prévue à l'article 5.
>
> La disposition sera en conséquence supprimée ».

L'article 4, 3°, sera par conséquent omis.

[24] Conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 13 mars 2014 précité, un projet de code doit être rédigé par la Commission de déontologie et d'éthique dans les trois mois qui suivent son installation. Cette Commission n'a pas encore été constituée à l'heure actuelle.

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡

Article 6

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, c'est au Gouvernement, chargé d'exécuter les décrets, que la délégation doit être faite, lequel pourra, dans le respect des principes applicables en matière de délégation, éventuellement désigner une autorité compétente pour accomplir la tâche envisagée dans cet alinéa s'il l'estime nécessaire.

En conséquence, les mots « par l'agent nommé à cette fin par le Gouvernement » seront remplacés par les mots « par le Gouvernement ».

2. Pour éviter toute difficulté d'application, le paragraphe 4 sera mieux rédigé en remplaçant les mots « la dernière mise à jour annuelle du registre » par les mots « la dernière mise à jour des données concernées dans le registre ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-CHEXOCGAF-HDCCAQW‡