



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.611/2
74.612/2
du 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’ (74.611/2) ;
- 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’ (74.612/2)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

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’ (74.611/2);
- 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’ (74.612/2)

Le 5 octobre 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 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’, déposée par M. Marco VAN HEES et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0410/001) (74.611/2) ;
- 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’, déposée par M. Marco VAN HEES et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0449/001) (74.612/2).

Les propositions ont été examinées par la deuxième chambre le 6 novembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 6 novembre 2023.

*

Op 5 oktober 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 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’, ingediend door de heer Marco VAN HEES c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0410/001) (74.611/2);
- 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’, ingediend door de heer Marco VAN HEES c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0449/001) (74.612/2).

De voorstellen zijn door de tweede kamer onderzocht op 6 november 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 6 november 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 des propositions[‡], 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, les propositions appellent les observations suivantes.

COMPÉTENCE

1. La proposition de loi spéciale entend rendre publiques les déclarations de patrimoine des mandataires publics visés par 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'.

Selon l'article 1^{er} de la loi spéciale précitée,

« [l]a présente loi s'applique aux :

1. membres du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement de la Région wallonne ainsi qu'aux membres et secrétaires d'Etat du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

2. membres du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté française et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

3. fonctionnaires généraux des ministères de communauté et de région et administrateurs généraux des organismes d'intérêt public sur lesquels les communautés ou les régions exercent la tutelle. Pour l'application de la présente loi spéciale, on entend par fonctionnaires généraux, les agents revêtus de l'un des grades des rangs 16 et 17 ou d'un rang équivalent ; dans les organismes d'intérêt public sur lesquels les communautés ou les régions exercent la tutelle et dans lesquelles personne n'est revêtu du titre d'administrateur général, la loi s'applique au fonctionnaire dirigeant ;

4. membres qui perçoivent directement ou indirectement une rémunération à ce titre, des conseils d'administration, des conseils consultatifs et des comités de direction :

a) des intercommunales et des interprovinciales ;

b) des personnes morales sur lesquelles une ou plusieurs autorités publiques jointes exercent, directement ou indirectement, une influence dominante :

– soit en concluant avec ces personnes morales un contrat de gestion ou un contrat d'administration ;

– soit en désignant, directement ou indirectement, plus de la moitié des membres de leur organe d'administration, de gestion ou de direction, ou en désignant une ou plusieurs personnes chargées d'exercer la tutelle en leur sein ;

– soit en détenant, directement ou indirectement, la majorité du capital souscrit ;

– soit en disposant, directement ou indirectement, de la majorité des voix attachées aux parts émises par la personne morale ;

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

4/1. commissaires du gouvernement et aux membres des conseils d'administration, des conseils consultatifs et des comités de direction d'une personne morale qui en font partie à la suite d'une décision d'une autorité publique et qui perçoivent directement ou indirectement une rémunération à ce titre ;

5. chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints des cabinets ministériels des gouvernements de région et de communauté, y compris du Gouvernement et des secrétaires d'Etat de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception toutefois du Gouvernement de la Communauté germanophone, et y compris les commissaires du gouvernement.

6. gouverneurs de province, gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand et vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ;

7. membres des députations permanentes ;

8. bourgmestres, échevins et présidents des centres publics d'action sociale ;

8/1. titulaires de mandats exécutifs des organes territoriaux intracommunaux visés à l'article 41 de la Constitution;

9. collaborateurs chargés de rendre des avis sur la politique, la stratégie politique et la communication, des cabinets des membres des gouvernements des régions et communautés.

Au sens de l'alinéa 1^{er}, 4/1, on entend par commissaires de gouvernement toute personne qui, indépendamment de la dénomination de son mandat, exerce, au nom du gouvernement un contrôle pour empêcher que la loi soit violée ou l'intérêt général blessé ».

2. La compétence relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine relève du statut de chacun des mandataires publics concernés ¹.

Dans son avis 24.328/2 donné le 27 mars 1995 sur le projet de loi devenu la loi spéciale du 2 mai 1995, la section de législation du Conseil d'État a indiqué ce qui suit :

« 1. Le projet de loi précise, en son article 2, § 1^{er}, que les personnes énumérées à l'article 1^{er} introduisent une déclaration écrite dans laquelle elles mentionnent les mandats, fonctions ou professions qu'elles ont exercées au cours de l'année précédente et, en son article 3, § 1^{er}, que ces mêmes personnes déposent une déclaration de patrimoine.

Ces obligations ne peuvent être imposées que par une loi spéciale et distincte du projet de loi :

1° aux membres des Gouvernements de communauté et de région ;

2° aux membres des Conseils de communauté et de région ;

¹ En ce sens, l'avis 24.328/2 donné le 27 mars 1995 sur un avant-projet devenu 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', lequel indiquait, à propos des membres belges du Parlement européen, que les obligations prévues par cette loi « relèvent du statut des représentants de l'Union européenne » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334/2, p. 2).

3° aux secrétaires généraux et directeurs généraux des ministères de communauté et de région ;

4° aux chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints des cabinets ministériels des Gouvernements de région et de communauté.

En revanche, une loi ordinaire peut imposer une telle mesure au conseil de la Communauté germanophone ainsi qu'aux membres de son Gouvernement ».

À la suite de cet avis, le projet de loi a été scindé en une loi ordinaire, applicable à certains mandataires publics relevant, en 1995, de l'État fédéral, et une loi spéciale applicable à certains mandataires publics relevant, en 1995, des entités fédérées.

3. L'article 1^{er} de la loi spéciale du 2 mai 1995 a été étendu à diverses reprises, notamment à la suite de la Cinquième réforme de l'État, pour y inclure un ensemble d'autres mandataires publics relevant des entités fédérées, à savoir les mandataires relevant des pouvoirs subordonnés et des centres publics d'action sociale, des mandataires des organismes publics fédérés et certains membres des cabinets ministériels fédérés ². Ces extensions du champ d'application de la loi spéciale du 2 mai 1995 n'ont jamais fait l'objet d'une consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État ³.

4. Les articles 9 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ont été révisés lors de la Sixième réforme de l'État. L'objectif était en particulier d'« octroyer aux communautés et aux régions la pleine compétence en matière de statut administratif et pécuniaire de leur personnel, à l'exception du régime des pensions » ⁴. Cette révision visait donc tant les administrations fédérées que les agents des organismes fédérés visés par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

5. La compétence visée par la proposition de loi spéciale examinée, qui touche au statut de chaque catégorie de mandataires publics concernés, relève en conséquence de chacun des législateurs compétents pour le statut de ces mandataires publics. Le statut des parlementaires, des ministres et des cabinets ministériels fédérés relève toujours en partie du législateur spécial, en vertu des articles 115, § 1^{er}, 118, § 1^{er}, 121, § 1^{er}, et 123, § 1^{er}, de la Constitution. Les parlementaires, les ministres et les membres concernés des cabinets ministériels fédérés peuvent donc être visés par la proposition de loi spéciale examinée.

² Voir les lois spéciales du 26 juin 2004, du 3 juin 2007, du 6 janvier 2014, du 14 octobre 2018 et du 1^{er} juin 2022.

³ À l'exception de la modification très ponctuelle effectuée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui a supprimé la référence au gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette suppression n'a fait l'objet d'aucune observation dans l'avis 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2232/3, pp. 1 à 56).

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 176.

En revanche, les mandataires des administrations fédérées et des organismes visés par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 relèvent désormais de la compétence exclusive de chaque entité fédérée, eu égard à la volonté du législateur spécial d'octroyer aux entités fédérées la « pleine compétence » en matière de statut administratif de leur personnel, sous la seule réserve du régime des pensions.

De même, les mandataires relevant des pouvoirs subordonnés relèvent désormais de la compétence exclusive des Régions, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, 3°, 6°, 8° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou de la compétence exclusive des Communautés et de la Commission communautaire commune pour ce qui concerne les mandataires des centres publics d'action sociale, conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En vertu du principe d'exclusivité des compétences, toute situation juridique doit, en principe, être réglée par un seul législateur. Or, des obligations de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine ont été imposées par plusieurs législateurs fédérés sans susciter d'ailleurs d'observations de la part de la section de législation du Conseil d'État⁵. Dans ses avis 61.657/4 et 62.746/4 donnés sur des projets bruxellois et wallon en la matière, elle a d'ailleurs observé qu'il convenait d'exclure du champ d'application des textes en projet les membres des organes des zones de police et des zones de secours qui relèvent toujours de la compétence de l'État fédéral⁶.

7. Dans ce contexte, la proposition de loi spéciale⁷ examinée ne peut donc pas s'appliquer aux mandataires des administrations fédérées et des organismes visés par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, et aux mandataires relevant des pouvoirs subordonnés et des centres publics d'action sociale.

Elle sera revue à la lumière de cette observation.

⁵ Voir notamment le décret de la Région wallonne du 12 février 2004 'relatif au statut de l'administrateur public', l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française du 20 mars 2014 'relatif à la gouvernance dans l'exécution des mandats publics au sein des organismes publics et des entités dérivées de l'autorité publique', les articles L-5111-1 à L5611-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois'.

⁶ Avis 61.657/4 donné le 5 décembre 2017 sur une proposition devenue l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 'sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-524/1, pp. 43 à 47) et avis 62.746/4 donné le 7 février 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2017-2018, n° 1047/1, pp. 46 à 51).

⁷ Sur les prérogatives du législateur agissant à la majorité spéciale, voir l'avis 65.404/AG donné le 4 mars 2019 sur une proposition de loi spéciale 'coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/004, pp. 8 à 11, observations n°s 2.4 à 2.8).

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation du Conseil d'État a été saisie concomitamment de deux propositions déposées par les mêmes députés, à savoir M. Marco VAN HEES et consorts :

– 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’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0410/001), enrôlée au greffe du Conseil d'État sous le numéro 74.611/2 ;

– et la 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, 2019, n° 55-0449/001), enrôlée au greffe du Conseil d'État sous le numéro 74.612/2.

Il existe quatre textes législatifs réglant l’obligation de déposer des listes de mandats et une déclaration de patrimoine :

– d’une part, deux lois spéciales :

1) 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’ ;

2) la loi spéciale du 26 juin 2004 ‘exécutant et complétant 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’ ;

– d’autre part, deux lois ordinaires :

1) la loi du 2 mai 1995 ‘relative à l’obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine’ ;

2) 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’.

Les auteurs des deux propositions soumises à la section de législation ont également déposé une proposition de loi ordinaire ‘modifiant 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 public l’ensemble des rémunérations des mandataires politiques’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0451/001). En revanche, l’on ne trouve pas trace d’une proposition de loi spéciale ‘modifiant la loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant 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’.

Afin d'assurer la cohérence de ces initiatives parlementaires, il conviendrait de déposer une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 26 juin 2004, sur le modèle de la proposition de loi ordinaire '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'. En effet, il convient que les modifications apportées aux deux lois spéciales, d'une part, et aux deux lois ordinaires, d'autre part, soient symétriques. Ainsi, l'article 3, § 2, proposé, de la loi spéciale du 2 mai 1995 (demande d'avis 74.611/2) prévoit une publication au *Moniteur belge* des différentes déclarations. Cette publication n'est toutefois pas envisagée dans la loi spéciale du 26 juin 2004.

OBSERVATION GÉNÉRALE

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) ⁸.

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 précité ⁹. Ainsi, les limitations apportées au droit au respect de la vie privée doivent satisfaire aux conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité ¹⁰.

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

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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'.

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, constituent, 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 ¹¹.

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.

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 » ¹².

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.

¹¹ 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.

¹² Avis 68.936/AG, observation n° 75.

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.

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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE ENRÔLÉE SOUS LE NUMÉRO 74.612/2

Article 4

1. L'article 4 de la proposition abroge les articles 9 à 11 de la loi du 26 juin 2004.

L'article 9 de la loi du 26 juin 2004 prévoit que la Cour des comptes détruit les déclarations de patrimoine à l'expiration du délai de cinq ans visé à l'article 3, § 5, de la loi du 2 mai 1995. Outre que l'admissibilité de la suppression de cette obligation de destruction pose question au regard du respect des règles prescrites par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', il suffit de constater que la loi du 2 mai 1995 prévoit cette destruction (article 3, § 5) et que l'article 5 charge une loi de régler, notamment, la destruction de ces déclarations.

2. L'article 11 de la loi du 26 juin 2004 a déjà été abrogé par l'article 10 de la loi du 21 décembre 2022 'modifiant diverses dispositions relatives à la liste de mandats, fonctions et professions et à la déclaration de patrimoine'.

3. Seul l'article 10 pourra dès lors être abrogé, pour autant que la proportionnalité de cette abrogation soit démontrée, ainsi qu'exposé dans l'observation générale.

*

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 de voorstellen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorstellen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID

1. Bedoeling van het voorstel van bijzondere wet is dat de vermogensaangiften van de openbare mandatarissen bedoeld in de bijzondere wet van 2 mei 1995 ‘betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen’, openbaar worden gemaakt.

Artikel 1 van de voornoemde bijzondere wet stelt het volgende:

“Deze wet is van toepassing op:

1. de leden van de Vlaamse Regering, van de Regering van de Franse Gemeenschap, van de Regering van het Waalse Gewest alsmede de leden en staatssecretarissen van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

2. de leden van het Vlaams Parlement, van het Waals Parlement, van het Parlement van de Franse Gemeenschap en van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement;

3. de ambtenaren-generaal van de gemeenschaps- en gewestministeries en de administrateurs-generaal van de instellingen van openbaar nut waarover de gemeenschappen of de gewesten voogdij uitoefenen. Voor de toepassing van deze bijzondere wet wordt onder ambtenaren-generaal verstaan de ambtenaren bekleed met een van de graden van de rangen 16 en 17 of een daarmee gelijkwaardige rang; in de instellingen waarover de gemeenschappen of de gewesten het toezicht uitoefenen en waarin geen enkele persoon de titel van administrateur-generaal voert, is de wet van toepassing op de leidend ambtenaar;

4. de leden die in die hoedanigheid rechtstreeks of onrechtstreeks een vergoeding ontvangen, van de raden van bestuur, de adviesraden en de directiecomités:

a) van de intercommunale en interprovinciale verenigingen;

b) van de rechtspersonen waarop een overheid of verschillende overheden samen rechtstreeks of onrechtstreeks een overheersende invloed uitoefenen:

– door ofwel met deze rechtspersonen een beheerscontract of bestuursovereenkomst af te sluiten;

– door ofwel, rechtstreeks of onrechtstreeks, meer dan de helft van de leden van het bestuurs-, beheers- of directieorgaan aan te wijzen of door een of meerdere personen aan te wijzen die het toezicht in hun midden moeten uitoefenen;

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

– door ofwel, rechtstreeks of onrechtstreeks, de meerderheid van het geplaatst kapitaal te bezitten;

– door ofwel, rechtstreeks of onrechtstreeks, te beschikken over de meerderheid van de stemmen verbonden aan de door de rechtspersoon uitgegeven aandelen;

4/1. de regeringscommissarissen en de leden van de raden van bestuur, de adviesraden en de directiecomités van een rechtspersoon die er door een beslissing van een overheid deel van uitmaken en hiervoor rechtstreeks of onrechtstreeks een vergoeding ontvangen;

5. de kabinetschefs en adjunct-kabinetschefs van de ministeriële kabinetten van de gewest- en gemeenschapsregeringen, met inbegrip van de Regering en de staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inbegrepen, met uitzondering evenwel van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, en met inbegrip van de regeringscommissarissen.

6. de provinciegouverneurs, de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, en vicegouverneur van het administratieve arrondissement Brussel-Hoofdstad;

7. de leden van de bestendige deputaties;

8. de burgemeesters, de schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

8/1. de uitvoerenaars van uitvoerende mandaten van de binnengemeentelijke territoriale organen bedoeld in artikel 41 van de Grondwet;

9. de met het uitbrengen van adviezen inzake beleid, politieke strategie en communicatie belaste medewerkers van de kabinetten van de leden van de regeringen van de gewesten en gemeenschappen.

Onder regeringscommissarissen in de zin van het eerste lid, 4/1, wordt verstaan elke die, ongeacht de benaming van zijn mandaat, namens de regering controle uitoefent om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.”

2. Het opleggen van de verplichting een lijst van mandaten, ambten en beroepen alsook een vermogensaangifte in te dienen, is een bevoegdheid die in het statuut van elk van de openbare mandatarissen in kwestie wordt geregeld.¹

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 24.328/2 op 27 maart 1995 gegeven over het wetsontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 2 mei 1995, het volgende gesteld:

“1. Artikel 2, § 1, van het ontwerp van wet schrijft voor dat de personen opgesomd in artikel 1 een schriftelijke aangifte indienen waarin zij melding maken van alle mandaten, functies of beroepen die ze tijdens het voorgaande jaar hebben uitgeoefend, en artikel 3, § 1, van het ontwerp bepaalt dat diezelfde personen een vermogensaangifte indienen.

¹ Zie in die zin advies 24.328/2 van 27 maart 1995 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 2 mei 1995 ‘betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen’, waarin staat dat de verplichtingen waarin die wet voorzagt, wat de Belgische leden van het Europees Parlement betrof, “ressorteren onder de rechtspositieregeling van de vertegenwoordigers van de Europese Unie” (*Parl.St.* Senaat 1994-95, nr. 1334/2, 2).

Deze verplichtingen kunnen alleen bij een bijzondere wet, onderscheiden van het ontwerp van wet, worden opgelegd aan:

- 1° de leden van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen;
- 2° de leden van de Gemeenschaps- en Gewestraden;
- 3° de secretarissen-generaal en directeurs-generaal van de Gemeenschaps- en Gewestministeries;
- 4° de kabinetschefs en adjunct-kabinetschefs van de ministeriële kabinetten van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen.

Die maatregel kan echter bij wege van een gewone wet opgelegd worden aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en aan de leden van haar Regering.”

Ingevolge dat advies is het wetsontwerp gesplitst in een gewone wet, toepasselijk op bepaalde openbare mandatarissen die in 1995 onder de federale Staat ressorteerden, en een bijzondere wet, toepasselijk op bepaalde openbare mandatarissen die in 1995 onder de deelstaten ressorteerden.

3. Artikel 1 van de bijzondere wet van 2 mei 1995 is meermalen uitgebreid, onder meer ten gevolge van de Vijfde Staatshervorming, om het toepasselijk te maken op een reeks andere openbare mandatarissen die onder de deelstaten ressorteren, namelijk de mandatarissen van de ondergeschikte besturen en van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, mandatarissen van de openbare instellingen van de deelstaten en bepaalde leden van de ministeriële kabinetten van de deelstaten.² Over die uitbreidingen van het toepassingsgebied van de bijzondere wet van 2 mei 1995 is de afdeling Wetgeving van de Raad van State nooit voorafgaandelijk om advies verzocht.³

4. Bij de Zesde Staatshervorming zijn de artikelen 9 en 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ herzien. Bedoeling was met name om “de gemeenschappen en gewesten volledig bevoegd te maken voor het administratief en geldelijk statuut van hun personeel, met uitzondering van de pensioenregeling”.⁴ Die herziening had dus betrekking op zowel de administraties van de deelstaten als de ambtenaren van de instellingen van de deelstaten bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² Zie de bijzondere wetten van 26 juni 2004, van 3 juni 2007, van 6 januari 2014, van 14 oktober 2018 en van 1 juni 2022.

³ Met uitzondering van de zeer specifieke wijziging, aangebracht bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, waarbij de verwijzing naar de gouverneur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd geschrapt. In advies 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is over die schrapping geen enkele opmerking gemaakt (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/3, 1-56).

⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 176.

5. De bevoegdheid die in het voorliggende voorstel van bijzondere wet wordt bedoeld, en die met de rechtspositie van elke categorie van de betreffende openbare mandatarissen verband houdt, behoort bijgevolg elk van de wetgevers toe die respectievelijk bevoegd zijn om de rechtspositie van die openbare mandatarissen te regelen. De rechtspositie van de parlementsleden, ministers en ministeriële kabinetten van de deelstaten ressorteert nog altijd gedeeltelijk onder de bijzondere wetgever, krachtens de artikelen 115, § 1, 118, § 1, 121, § 1, en 123, § 1, van de Grondwet. Het voorliggende voorstel van bijzondere wet mag dus de parlementsleden, de ministers en de betrokken leden van de ministeriële kabinetten van de deelstaten onder het toepassingsgebied van de wet laten vallen.

Aan de andere kant ressorteren de mandatarissen van de administraties van de deelstaten en van de instellingen bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortaan onder de exclusieve bevoegdheid van elke deelstaat, gelet op de wens van de bijzondere wetgever om de deelstaten volledig bevoegd te maken voor de rechtspositieregeling van hun personeel, met uitzondering slechts van de pensioenregeling.

Evenzo ressorteren de mandatarissen van de ondergeschikte besturen voortaan onder de exclusieve bevoegdheid van de gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 1°, 3°, 6°, 8° en 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of, ingeval het gaat om mandatarissen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onder de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Krachtens het beginsel van de exclusieve bevoegdheden moet elke juridische situatie in principe door een enkele wetgever worden geregeld. Verplichtingen om een lijst van mandaten, ambten en beroepen alsook een vermogensaangifte in te dienen, zijn echter door verschillende deelstaatwetgevers opgelegd, zonder dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State daar overigens opmerkingen over heeft gemaakt.⁵ In haar adviezen 61.657/4 en 62.746/4 over Brusselse en Waalse ontwerpen ter zake heeft de afdeling Wetgeving trouwens opgemerkt dat de leden van de organen van de politiezones en hulpverleningszones, die nu nog altijd onder de bevoegdheid van de federale Staat vallen, buiten het toepassingsgebied van de ontworpen teksten dienden te worden gehouden.⁶

⁵ Zie onder meer het decreet van het Waals Gewest van 12 februari 2004 'betreffende de overheidsbestuurder', het samenwerkingsakkoord tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap van 20 maart 2014 'betreffende het bestuur in de uitvoering van de openbare mandaten in de overheidsinstellingen en in de van de overheid afgeleide entiteiten', de artikelen L-5111-1 tot L5611-1 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, en de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 'betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen'.

⁶ Advies 61.657/4 van 5 december 2017 over een voorstel dat heeft geleid tot de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 december 2017 'betreffende de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse openbare mandatarissen' (*Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-524/1, 43-47) en advies 62.746/4 van 7 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest 'tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en de Decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen' (*Parl.St. W.Parl.* 2017-18, nr. 1047/1, 46-51).

7. In die context kan het voorliggende voorstel van bijzondere wet⁷ dus niet van toepassing zijn op mandatarissen van de administraties van de deelstaten of van de instellingen bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch op mandatarissen die ressorteren onder de ondergeschikte besturen of de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het voorstel moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De afdeling Wetgeving van de Raad van State is tegelijkertijd om advies verzocht over twee voorstellen die zijn ingediend door dezelfde volksvertegenwoordigers, namelijk de heer Marco VAN HEES c.s.:

– het 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’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0410/001), op de griffie van de Raad van State ingeschreven onder rolnummer 74.611/2;

– en het voorstel van wet ‘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’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0449/001), op de griffie van de Raad van State ingeschreven onder rolnummer 74.612/2.

Er bestaan vier wetgevende teksten waarin de verplichting om lijsten van ambten en een vermogensaangifte in te dienen, worden geregeld:

– enerzijds twee bijzondere wetten:

1) de bijzondere wet van 2 mei 1995 ‘betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen’;

2) de bijzondere wet van 26 juni 2004 ‘tot uitvoering en aanvulling 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’;

– anderzijds twee gewone wetten:

1) de wet van 2 mei 1995 ‘betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen’;

⁷ Zie over de prerogatieven van de wetgever die met een bijzondere meerderheid handelt: advies 65.404/AV van 4 maart 2019 over een voorstel van bijzondere wet ‘over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen’ (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3517/004, 8-11, opmerkingen 2.4 tot 2.8).

2) 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’.

De indieners van de twee voorstellen die aan de afdeling Wetgeving zijn voorgelegd, hebben ook een voorstel ingediend van gewone wet ‘tot wijziging van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, en tot openbaarmaking van alle bezoldigingen van de politiek mandatarissen’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0451/001). Aan de andere kant is het tevergeefs zoeken naar een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling 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’.

Omwille van de samenhang van die parlementaire initiatieven zou men een voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 26 juni 2004 moeten indienen, naar het voorbeeld van het voorstel van gewone wet ‘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’. De wijzigingen die worden aangebracht in enerzijds de twee bijzondere wetten en anderzijds de twee gewone wetten, dienen immers gelijklopend te zijn. Zo bijvoorbeeld bepaalt het voorgestelde artikel 3, § 2, van de bijzondere wet van 2 mei 1995 (adviesaanvraag 74.611/2) dat de verschillende aangiften in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, maar van die bekendmaking is in de bijzondere wet van 26 juni 2004 geen sprake.

ALGEMENE OPMERKING

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, 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 parlamentslid (*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).⁸

⁸ 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).

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.⁹ Zo moeten beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven voldoen aan de voorwaarden inzake legaliteit, legitimiteit en proportionaliteit.¹⁰

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 wat de aard van de betrokken aangelegenheid is, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de doelstelling die met de verwerking wordt nagestreefd; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹¹

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.

⁹ 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.

¹⁰ 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’.

¹¹ 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.

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: 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”.¹²

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.

¹² Voornoemd advies 68.936/AV, opmerking 75.

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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

VOORSTEL VAN GEWONE WET, INGESCHREVEN ONDER ROLNUMMER 74.612/2

Artikel 4

1. Bij artikel 4 van het voorstel worden de artikelen 9 tot 11 van de wet van 26 juni 2004 opgeheven.

Artikel 9 van de wet van 26 juni 2004 bepaalt dat het Rekenhof de vermogensaangiften vernietigt bij het verstrijken van de in artikel 3, § 5, van de wet van 2 mei 1995 bedoelde termijn van vijf jaar. In het licht van de naleving van de regels die worden voorgeschreven in 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)’ rijst de vraag of de afschaffing van die verplichting tot vernietiging wel toelaatbaar is. Voorts volstaat het vast te stellen dat de wet van 2 mei 1995 in die vernietiging voorziet (artikel 3, § 5) en dat artikel 5 van die wet bepaalt dat onder meer de vernietiging van die aangiften bij wet moet worden geregeld.

2. Artikel 11 van de wet van 26 juni 2004 is al opgeheven bij artikel 10 van de wet van 21 december 2022 ‘tot wijziging van diverse bepalingen inzake de lijst van mandaten, ambten en beroepen en de vermogensaangifte’.

3. Bijgevolg kan enkel nog artikel 10 worden opgeheven, voor zover die opheffing aantoonbaar evenredig is, zoals werd uiteengezet in de algemene opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX