

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 mars 2022

PROPOSITION DE LOI**instaurant un registre de transparence et
un paragraphe sur la transparence****AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 70.858/2 DU 14 FÉVRIER 2022**

*Voir:*Doc 55 **2394/ (2021/2022):**

001: Proposition de loi de MM. Calvo et Defossé.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 maart 2022

WETSVOORSTEL**tot oprichting van een transparantieregister en
tot invoering van een transparantieparagraaf****ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 70.858/2 VAN 14 FEBRUARI 2022**

*Zie:*Doc 55 **2394/ (2021/2022):**

001: Wetsvoorstel van de heren Calvo en Defossé.

06525

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

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

Le 18 janvier 2022, 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 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence', déposée par MM. Kristof CALVO et Guillaume DEFOSSÉ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022 n° 55-2394/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 14 février 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 février 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{1*}, 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.

¹ * S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 18 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot oprichting van een transparantieregister en tot invoering van een transparantieparagraaf', ingediend door de heren Kristof CALVO en Guillaume DEFOSSÉ (*Parl.St.*, Kamer, 2021-22, nr. 55-2394/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 14 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur, en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2022.

*

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

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', *junctis* artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

¹ * Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Comme le soulignent les développements de la proposition de loi à l'examen, celle-ci 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 de la Présidente de la Chambre a répondu que,

"[h]et advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (...) wellicht nog [kan en zal] worden gevraagd".

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. — Quant à la délimitation des champs d'application respectifs de la loi et du règlement des Chambres législatives

1. La proposition de loi à l'examen soulève une première question, qui est celle de sa conformité à l'article 60 de la Constitution, selon lequel

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

L'Assemblée générale de la section de législation a récemment rappelé ce qui suit sur cette question dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021:

"86.2. En vertu de l'article 60 de la Constitution, chaque Chambre détermine, 'par son règlement', le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Cette disposition traduit la volonté du Constituant, qui a entendu assurer 'à chacune des Chambres législatives, une totale indépendance pour l'organisation de son fonctionnement,

Zoals er in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel op gewezen wordt, heeft het betrekking op de verwerking van persoonsgegevens en moet het bijgevolg om advies voorgelegd worden aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer geantwoord dat,

"[h]et advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (...) wellicht nog [kan en zal] worden gevraagd."

Er dient op toegezien te worden dat dat voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. — Afbakening van de respectieve toepassingsgebieden van de wet en van het reglement van de Wetgevende Kamers

1. Een eerste vraag die in verband met het voorliggende wetsvoorstel rijst, betreft de overeenstemming met artikel 60 van de Grondwet, dat luidt als volgt:

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

In dat verband heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving onlangs het volgende opgemerkt in advies 68.936/AV van 7 april 2021:

"86.2. Krachtens artikel 60 van de Grondwet bepaalt elke Kamer 'in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent'.

Deze bepaling geeft uiting aan de wil van de Grondwetgever 'dat elke Wetgevende Kamer haar werkwijze volkomen onafhankelijk zou kunnen regelen met als enige voorbehoud de

sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution même². Elle garantit l'indépendance de chaque assemblée, non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif³.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions⁴ ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée⁵.

Il est vrai que, dans certaines circonstances, l'intervention du législateur est encore admise. Tel est notamment le cas, d'une part, lorsque sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi et, d'autre part, lorsque le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme

grenzen die in de Grondwet zelf zijn aangegeven'.² Ze waarborgt de onafhankelijkheid van iedere assemblee, zowel ten aanzien van de andere assemblee als van de uitvoerende macht.³

In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen⁴ of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend.⁵

Weliswaar wordt in bepaalde omstandigheden het optreden van de wetgever alsnog aanvaard. Dat is met name het geval, enerzijds, wanneer aan derden beperkingen van hun rechten of bepaalde plichten worden opgelegd, hoofdzakelijk in aangelegenheden ten aanzien waarvan de Grondwet de medewerking van de wetgever voorschrijft en, anderzijds, wanneer het probleem vanwege de aard ervan een eenvormige

² *Note de bas de page n° 146 de l'avis cité*: Avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat', 11. Voir également avis C.E. n° 67.142/AV donné le 25 mars 2020, précité, note 14.

³ *Note de bas de page n° 147 de l'avis cité*: Avis C.E. n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1 (annexe 2 – obs. générale 2, p. 39). Voir également avis C.E. n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen', observation 15 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/002).

⁴ *Note de bas de page n° 148 de l'avis cité*: Voir notamment avis C.E. n° 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements', *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 162/2-1988; avis C.E. n° 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements', *Doc. Parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2; avis C.E. n° 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes', *Doc. Parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3; avis C.E. n° 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé', *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2141/001.

⁵ *Note de bas de page n° 149 de l'avis cité*: Avis C.E. n° 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition devenue la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, 2.

² *Voetnoot 146 van het geciteerde advies*: Adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet 'tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen', 11. Zie ook: voornoem[d] adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, voetnoot 14.

³ *Voetnoot 147 van het geciteerde advies*: Adv. RvS 58.324/2 van 16 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable', *Parl.St. W.Parl.* 2015-16, nr. 343/1 (bijlage 2 – alg. opmerking 2, 39). Zie ook adv. RvS 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen', opmerking 15 (*Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 221/002).

⁴ *Voetnoot 148 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid adv. RvS 18.502/2 van 8 juni 1988 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 1991 'tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten', *Parl.St. Kamer B.Z.* 1988, nr. 162/2-1988; adv. RvS 25.413/2 van 16 oktober 1996 over een voorstel van wet 'tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten', *Parl.St. Senaat* 1996-1997, nr. 390/2; adv. RvS 26.054/4 van 3 maart 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 10 maart 1998 'tot wijziging van de organieke (...) wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof', *Parl.St. Kamer* 1995-1996, nr. 618/3; adv. RvS 3[3].638/3 van 24 september 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2003 'tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid', *Parl.St. Kamer* 2002-2003, nr. 50-2141/001.

⁵ *Voetnoot 149 van het geciteerde advies*: Adv. RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 'tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie', *Parl.St. Senaat* 2005-06, nr. 3-648/2, 2.

pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter⁶⁷⁷.

En ce qui concerne la première possibilité d'intervention législative, mentionnée ci-dessus, l'Assemblée générale de la section de législation a, dans un autre avis, précisé ce qui suit:

"Il est admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à des réglementations qui ne concernent pas uniquement le fonctionnement interne de l'assemblée, mais qui ont aussi des effets externes, ce qui serait le cas lorsque ces règles impliquent des obligations pour des tiers et ont un impact sur leurs droits (voir avis C.E. 26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V du 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/26693>, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 497/2, p. 11). Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée (avis C.E. 40.390/2 du 5 juillet 2006 sur un projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40390>, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, p. 3; voir aussi: avis C.E. 31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret 'houdende controle op grote projecten', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31049> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2000-01, n° 493/2, p. 8; avis C.E. 55.992/3 du 8 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du gouvernement flamand du 16 mai 2014 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55992>, observation 7.2; avis C.E. 65.074/1 du 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65074>, observation 4.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1768/4, p. 7)⁷⁸.

oplossing voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat vereist waarin alleen bij wet kan worden voorzien.⁶⁷⁹

Wat betreft de eerste, hiervoor vermelde, mogelijkheid voor de wetgever om op te treden, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in een ander advies het volgende gesteld:

"Er wordt aangenomen dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van wetgevende vergaderingen niet geldt voor regelingen die niet louter betrekking hebben op de interne werking van de assemblee, maar ook externe effecten hebben, hetgeen het geval zou zijn wanneer die regels verplichtingen inhouden voor derden of een weerslag hebben op hun rechten (zie adv.RvS 26.693/1/V, 26.694/1/V en 26.695/1/V van 21 augustus 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/26693>, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 497/2, 11). Geen enkele voor de burger dwingende bepaling kan haar grondslag vinden in het reglement van een assemblee (adv.RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 'tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40390.pdf>, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 3; zie ook: adv.RvS 31.049/3 van 13 maart 2001 over een voorstel van decreet 'houdende controle op grote projecten', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31049.pdf>, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 493/2, 8; adv.RvS 55.992/3 van 8 mei 20[14], over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55992.pdf>, opmerking 7.2; adv.RvS 65.074/1 van 12 februari 2019 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 22 maart 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65074.pdf>, opmerking 4.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1768/4, 7)."⁸

⁶ Note de bas de page n° 150 de l'avis cité: Voir notamment avis C.E. n° 12.260/1/A donné le 4 juin 1975 précité sur un avant-projet de loi 'régulant la responsabilité juridique des ministres', p. 46; avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat', p. 12.

⁷ 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. 107 et 108, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

⁸ Avis 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)', note de bas de page n° 14 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1104/2, p. 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>).

⁶ Voetnoot 150 van het geciteerde advies: Zie o.m. voornoemd[d] adv. RvS 12.260/1/A van 4 juni 1975 over een voorontwerp van wet 'tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers', p. 46; adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet 'tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen', p. 12.

⁷ Advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-1951/001, 107 en 108, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>).

⁸ Advies 67.142/AV, op 25 maart 2020 gegeven over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)', voetnoot 14 (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1104/002, 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67142.pdf>).

En ce qui concerne la deuxième possibilité d'intervention législative, mentionnée ci-dessus, la section de législation, a observé ce qui suit à l'égard d'une proposition de loi qui prévoyait la création, au sein des chambres législatives, d'un Comité parlementaire chargé du suivi législatif:

“sous réserve des dispositions qui imposent des obligations aux tiers, la loi en projet n'est admissible que pour autant que soit démontrée l'existence d'une nécessité impérieuse d'apporter au problème de l'évaluation législative par les chambres législatives une solution uniforme qui ne pourrait être atteinte par une modification du règlement d'une ou des deux assemblées, ces règlements pouvant, le cas échéant, être harmonisés de commun accord afin de mettre sur pied, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée, l'instrument d'évaluation recherché”⁹.

En l'espèce, la proposition de loi à l'examen a un double objet: (i) la création d'un registre de transparence (articles 4 à 9) et (ii) l'instauration d'un “paragraphe de transparence” (article 10).

(i) S'agissant du registre de transparence

2.1. La proposition entend imposer aux lobbyistes l'obligation de s'inscrire dans un registre dit “de transparence” (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}). Cette inscription entraîne l'obligation de respecter le code de conduite annexé à la proposition à l'examen (article 6, 4^o). Des sanctions sont prévues en son article 9 en cas de non-respect de ces dispositions¹⁰.

Ces dispositions ont par conséquent pour destinataires les lobbyistes (à savoir des personnes qui sont extérieures à la Chambre ou au Sénat ou à leur administration), imposent des obligations à leurs destinataires et ont un impact sur leurs droits. Ils relèvent dès lors du domaine du législateur.

Il peut donc être admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas aux articles 4 à 9 de la proposition dès lors que ceux-ci impliquent des obligations pour des tiers, obligations de surcroît assorties de sanctions.

Il en va d'autant plus ainsi que les dispositions précitées de la proposition ont également trait au traitement de données à caractère personnel de tiers, dont les éléments essentiels

Wat betreft de tweede, hiervoor vermelde, mogelijkheid voor de wetgever om op te treden, heeft de afdeling Wetgeving, ten aanzien van een wetsvoorstel dat voorzag in de oprichting, binnen de Wetgevende Kamers, van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, opgemerkt dat,

“onder voorbehoud van de bepalingen die verplichtingen aan derden opleggen, het wetsontwerp alleen aanvaardbaar is in zoverre het bestaan is aangetoond van een dwingende noodzaak om aan het probleem van de wetsevaluatie door de Wetgevende Kamers een eenvormige oplossing te geven die alleen kan worden bewerkstelligd bij wege van een wijziging van het reglement van de ene of de andere assemblee, met dien verstande dat die reglementen in voorkomend geval in gemeen overleg geharmoniseerd kunnen worden teneinde met inachtneming van de autonomie van elke assemblee het beoogde evaluatie-instrument in te voeren”⁹.

In casu heeft het voorliggende wetsvoorstel een tweeledige strekking: (i) de oprichting van een transparantieregister (artikelen 4 tot 9) en (ii) de invoering van een “transparantie-paragraaf” (artikel 10).

(i) Wat het transparantieregister betreft

2.1. Het voorstel strekt ertoe aan de lobbyisten de verplichting op te leggen om zich in te schrijven in een register “transparantieregister” genaamd (artikel 4, § 1, eerste lid). Die inschrijving brengt mee dat de gedragscode nageleefd moet worden die als bijlage bij het voorliggende voorstel gevoegd is (artikel 6, 4^o). Artikel 9 van het voorstel voorziet in sancties in geval van niet-naleving van die bepalingen.¹⁰

Die bepalingen zijn bijgevolg gericht tot de lobbyisten (dat wil zeggen personen die niet tot de Kamer of de Senaat of tot hun administratie behoren), leggen verplichtingen op aan de adressaten ervan en hebben een weerslag op hun rechten. Ze behoren dan ook tot het domein van de wetgever.

Er kan dan ook aangenomen worden dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van de Wetgevende Kamers niet geldt voor de artikelen 4 tot 9 van het voorstel, aangezien ze verplichtingen inhouden voor derden, verplichtingen waarop bovendien sancties staan.

Dat geldt des te meer daar de voornoemde bepalingen van het voorstel ook betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens van derden, waarvan de essentiële

⁹ Avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition devenue la loi du 25 avril 2007 ‘instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif’, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/2, p. 4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40390.pdf>).

¹⁰ Contrairement à l'actuel article 163ter du règlement de la Chambre des représentants, qui ne prévoit aucune sanction.

⁹ Advies 40.390/2, op 5 juli 2006 gegeven over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40390.pdf>).

¹⁰ In tegenstelling tot het huidige artikel 163ter van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dat in geen enkele sanctie voorziet.

doivent être fixés par le législateur conformément au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution¹¹.

Pour le surplus, dès lors qu'il s'agit de créer un registre de transparence unique et commun à la Chambre et au Sénat (et au gouvernement fédéral), la mise en service et la gestion de ce registre, par sa nature même, exige une solution uniforme pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter.

Il en résulte que les articles 4 à 9 de la proposition ne méconnaissent pas l'article 60 de la Constitution, sous réserve de l'observation qui suit.

2.2. La proposition ne peut toutefois régler la manière dont la Chambre et le Sénat règlent leur organisation administrative interne. Par conséquent, il n'est pas admissible, à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, qu'elle désigne elle-même le représentant de la Chambre et du Sénat siégeant au sein de l'organe de gestion du registre en visant directement le secrétaire général de la Chambre et du Sénat.

Il en va de même pour le représentant du pouvoir exécutif, conformément au pouvoir réglementaire autonome de celui-ci découlant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Le législateur doit en effet s'abstenir d'attribuer directement des missions à un membre du pouvoir exécutif, à un service ou à un agent spécifique de l'administration¹².

L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, sera par conséquent revu à la lumière de la présente observation.

(ii) S'agissant du "paragraphe de transparence"

3. L'article 10 de la proposition impose de joindre en annexe à tout projet ou proposition de loi, toute proposition de résolution et tout amendement la liste des lobbyistes ayant participé à sa rédaction.

elementen door de wetgever vastgesteld moeten worden overeenkomstig het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet.¹¹

Aangezien het gaat om de oprichting van een uniek en gemeenschappelijk transparantieregister voor de Kamer en de Senaat (en voor de federale regering), is daarenboven voor de instelling en het beheer van dat register, vanwege de aard ervan, voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en voor de Senaat een eenvormige oplossing vereist, waarin alleen bij wet kan worden voorzien.

Daaruit volgt dat de artikelen 4 tot 9 van het voorstel, onder voorbehoud van de volgende opmerking, artikel 60 van de Grondwet niet schenden.

2.2. Het voorstel kan evenwel niet de wijze regelen waarop de Kamer en de Senaat hun interne administratie organiseren. Er kan bijgevolg niet aanvaard worden dat het voorstel in zijn artikel 4, § 2, eerste lid, zelf de vertegenwoordiger van de Kamer en van de Senaat aanwijst die in het beheersorgaan van het register zitting heeft en dat daarbij rechtstreeks naar de secretaris-generaal van de Kamer en van de Senaat verwezen wordt.

Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, op grond van de zelfstandige verordenende bevoegdheid van deze laatste die voortvloeit uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. De wetgever moet er zich immers van onthouden rechtstreeks taken op te dragen aan een lid van de uitvoerende macht, aan een specifieke dienst of aan een specifieke ambtenaar van de administratie.¹²

Artikel 4, § 2, eerste lid, moet bijgevolg in het licht van deze opmerking herzien worden.

(ii) Wat de "transparantieparagraaf" betreft

3. Luidens artikel 10 van het voorstel moet bij elk wetsontwerp of -voorstel, elk voorstel van resolutie en elk amendement als bijlage de lijst van lobbyisten gevoegd worden die betrokken waren bij het opstellen ervan.

¹¹ Voir not. en ce sens: avis 61.163/AG et 61.164/AG donnés le 18 mai 2017 sur un projet de loi 'modifiant la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution' et sur les amendements n^{os} 1 et 2 au projet de loi 'modifiant la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution' (*Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n^o 6-325/3, p. 5, point 4.2., alinéa 3; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61163.pdf>); avis 68.980/2 donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi 'relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n^o 456/2, pp. 3 à 9; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68980.pdf>).

¹² Sur l'organe de gestion, voir également, plus bas, l'observation générale n^o II.

¹¹ Zie in die zin inzonderheid: advies 61.163/AV en advies 61.164/AV, op 18 mei 2017 gegeven over een wetsontwerp 'tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten', en over amendementen nrs. 1 en 2 op het wetsontwerp 'tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten' (*Parl. St. Senaat* 2016-17, nr. 6-325/3, 5, punt 4.2., derde lid; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61163.pdf>); advies 68.980/2, op 26 april 2021 gegeven over een wetsvoorstel 'betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers' (*Parl. St. Kamer* 2019, nr. 456/002, 3-9; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68980.pdf>).

¹² Wat het beheersorgaan betreft, zie ook *infra* algemene opmerking II.

La question de la compatibilité du dispositif avec l'article 60 de la Constitution se pose pour ce qui concerne les propositions de loi et de résolution et les amendements.

En effet, l'autonomie parlementaire implique que chaque Parlement règle la manière dont il exerce la fonction législative, dans le respect des règles constitutionnelles applicables en la matière.

C'est ainsi qu'il a notamment été considéré qu'il n'appartient pas au législateur d'imposer des obligations de consultation préalable pour les propositions de loi. Ainsi que le note Jan Velaers,

*"2.1. kan in het reglement worden bepaald dat er voorafgaand aan de behandeling van een wetsvoorstel advies moet worden ingewonnen bij één of andere instelling. Is dat niet bepaald, dan staat het de voorzitter nog steeds vrij dat te doen [...]"*¹³.

Et le même auteur d'ajouter:

*"Het komt echter niet toe aan de wetgever om een verplichting tot adviesaanvraag op te leggen"*¹⁴.

Outre les règles constitutionnelles applicables en la matière¹⁵, ce sont ainsi les règlements de la Chambre et du Sénat qui régissent actuellement le contenu des propositions de loi et de

De vraag naar de verenigbaarheid van het dispositief met artikel 60 van de Grondwet rijst wat betreft de wetsvoorstellen, de voorstellen van resolutie en de amendementen.

De parlementaire autonomie impliceert immers dat elk parlement de wijze regelt waarop het de wetgevende functie uitoefent, met inachtneming van de grondwettelijke regels die ter zake van toepassing zijn.

Zo is meer bepaald geoordeeld dat het niet aan de wetgever staat om, wat de wetsvoorstellen betreft, verplichtingen op te leggen met betrekking tot het inwinnen van voorafgaand advies. Volgens Jan Velaers,

*"2.1. kan in het reglement worden bepaald dat er voorafgaand aan de behandeling van een wetsvoorstel advies moet worden ingewonnen bij één of andere instelling. Is dat niet bepaald, dan staat het de voorzitter nog steeds vrij dat te doen (...)"*¹³.

Die auteur stelt voorts het volgende:

*"Het komt echter niet toe aan de wetgever om een verplichting tot adviesaanvraag op te leggen."*¹⁴

Naast de ter zake geldende grondwettelijke regels¹⁵, wordt de inhoud van de wetsvoorstellen, de voorstellen van resolutie en de amendementen momenteel dus geregeld door de

¹³ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel II, Bruges, La Charte, 2019, p. 264.

¹⁴ *Ibidem*, p. 264, note de bas de page n° 1807.

¹⁵ Article 83 de la Constitution.

¹³ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel II, Brugge, die Keure, 2019, 264.

¹⁴ *Ibidem*, 264, voetnoot 1807.

¹⁵ Artikel 83 van de Grondwet.

résolution et des amendements¹⁶. L'on peut citer à cet égard l'obligation, selon les modalités prévues par le règlement, d'accompagner toute proposition de loi de développements ainsi que les modalités de signature de celle-ci¹⁷.

En l'espèce, l'intervention législative peut toutefois se justifier au vu de l'objet du "paragraphe de transparence" dès lors que celui-ci entend lister le nom de toutes les personnes ayant effectué des activités de lobbying dans le cadre de la proposition ou de l'amendement visé. Ce "paragraphe de transparence" constitue par conséquent une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée de ces personnes et porte sur le traitement de données à caractère personnel, dont les éléments essentiels doivent être fixés par le législateur conformément au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution.

Il en résulte que l'article 10 de la proposition est compatible avec l'article 60 de la Constitution.

II. — Quant à l'organe de gestion

1. La proposition à l'examen investit un "organe de gestion" de la compétence de contrôler l'exécution générale de la loi, d'édicter des directives générales relatives à l'inscription dans le registre et au fonctionnement de celui-ci (article 4

¹⁶ À noter que, conformément à l'article 30 de la Constitution, la question de l'emploi des langues pour les propositions et les amendements est régie par l'article 2, alinéas 2 à 4, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', qui dispose comme suit:

"Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites dans la langue choisie par leurs auteurs et sont traduites éventuellement par les soins du bureau.

Il en est de même des amendements introduits au cours des débats.

Les Chambres arrêtent, par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer, chacune en ce qui la concerne, l'exécution du présent article".

Dans son avis 6 859/1 donné le 10 novembre 1959 sur l'avant-projet devenu cette loi, la section de législation a relevé ce qui suit:

"Dans la mesure où les dispositions qu'il contient concernent l'élaboration des lois par les Chambres, le projet règle une matière qui, selon l'article 46 de la Constitution, relève des attributions de chacune des Chambres législatives.

Il résulte de l'examen des travaux préparatoires de la loi du 18 avril 1898 que cette question n'a pas échappé à l'attention du législateur de l'époque. Celui-ci a estimé qu'il appartenait au législateur, et non à chacune des Chambres, d'arrêter les règles essentielles de la procédure d'élaboration des lois en vue de leur adoption dans les deux langues nationales. Pour justifier son opinion, le législateur de 1898 invoqua notamment l'article 23 de la Constitution, suivant lequel l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique ne peut être réglé que par la loi" (avis 6 859/1 donné le 10 novembre 1959 sur l'avant-projet devenu la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/6859.pdf>).

¹⁷ Article 75 du règlement de la Chambre et article 54 du règlement du Sénat.

reglementen van de Kamer en van de Senaat¹⁶. In dat verband kan worden gewezen op de verplichting om, overeenkomstig de nadere regels bepaald in het reglement, elk wetsvoorstel vergezeld te doen gaan van een toelichting en van de nadere regels voor de ondertekening ervan¹⁷.

In het onderhavige geval kan het wetgevend optreden echter worden gerechtvaardigd in het licht van de strekking van de "transparantieparagraaf", namelijk het oplijsten van de namen van alle personen die in het kader van het betrokken voorstel of amendement hebben gelobbyd. Die "transparantieparagraaf" vormt derhalve een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van die personen en heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, waarvan de essentiële elementen door de wetgever moeten worden vastgesteld overeenkomstig het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet.

Daaruit vloeit voort dat artikel 10 van het voorstel verenigbaar is met artikel 60 van de Grondwet.

II. — Het beheersorgaan

1. In het voorliggende voorstel wordt een "beheersorgaan" belast met het toezicht op de algemene uitvoering van de wet, het uitvaardigen van algemene aanwijzingen met betrekking tot de inschrijving in en de werking van het register (artikel 4

¹⁶ Op te merken valt dat, overeenkomstig artikel 30 van de Grondwet, het gebruik der talen voor de voorstellen en amendementen geregeld wordt bij artikel 2, tweede tot vierde lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen' dat als volgt luidt:

"Voorstellen uitgaande van de leden der Kamers worden ingediend in de taal door de voorstellers gekozen en worden eventueel door de zorg van het bureau vertaald.

Hetzelfde geldt voor de amendementen die in de loop van de besprekingen worden ingediend.

De Kamers bepalen bij reglement de maatregelen die zij dienstig oordelen om, elk wat haar betreft, de uitvoering van dit artikel te verzekeren".

In haar advies 6 859/1 van 10 november 1959 over het voorontwerp dat heeft geleid tot die wet, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"[In zoverre] het ontwerp voorzieningen treft over het maken van wetten door de Kamers, regelt het een materie die volgens artikel 46 van de Grondwet tot de bevoegdheid van elk der Wetgevende Kamers behoort. Naar uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 april 1898 blijkt, is dit de toenmalige wetgever niet ontgaan. Deze heeft gemeend dat de essentiële procedureregelen voor het opmaken van de wetten met het oog op hun goedkeuring in beide landstalen, door de wetgever dienen te worden vastgesteld en niet door elk van beide Kamers. Voor deze zienswijze zocht hij steun onder meer in artikel 23 van de Grondwet, volgens hetwelk het gebruik der talen voor handelingen van het openbaar gezag niet dan door de wet kan worden geregeld". (advies 6 859/1 gegeven op 10 november 1959 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerking treden van wetten en verordeningen', (*Parl. St.* Senaat 1959-60, nr. 116, p. 10; (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/6859.pdf>).

¹⁷ Artikel 75 van het reglement van de Kamer en artikel 54 van het reglement van de Senaat.

de la proposition) et d'infliger des sanctions aux lobbyistes qui enfreignent la loi (article 9 de la proposition). Le mandataire de la Présidente de la Chambre a par ailleurs indiqué que l'organe de gestion met en place le site internet visé à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2.

La composition de l'organe de gestion est hybride dès lors qu'il réunit le secrétaire général de la Chambre, le secrétaire général du Sénat et le secrétaire du Conseil des ministres¹⁸. L'organe de gestion apparaît comme un organe *sui generis*, que les auteurs de la proposition n'ont, du reste, pas doté de la personnalité juridique.

2.1. Cette qualification d'organe "*sui generis*" ne peut avoir pour effet de priver les destinataires de ses décisions des garanties attachées traditionnellement à l'action des pouvoirs publics.

2.2. La question du recours ouvert contre les décisions de l'organe de gestion se pose tout d'abord: la qualification d'organe *sui generis* ne peut avoir pour effet de priver les destinataires des décisions d'un recours juridictionnel. Il n'apparaît en tout cas pas qu'un recours soit ouvert devant le Conseil d'État contre les décisions prises en vertu de l'article 9 de la proposition sur la base de l'article 14 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. En effet, d'une part, la décision est prise par un organe relevant, fût-ce partiellement, du pouvoir législatif et, d'autre part, les décisions de l'organe de gestion ne sont pas relatives aux marchés publics, aux membres du personnel, au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des mêmes lois coordonnées¹⁹.

Il revient au législateur de s'assurer que les destinataires des sanctions, visées à l'article 9 de la proposition, disposent d'un recours effectif contre ces décisions²⁰.

2.3. Du fait de la nature indéterminée de l'organe de gestion, les garanties procédurales dont jouissent les destinataires des sanctions au cours de la procédure devant cet organe

¹⁸ Sur la désignation des représentants du Conseil des ministres, voir plus haut l'observation générale n° I, 2.1.

¹⁹ La Cour constitutionnelle considère, du reste, que, "lorsque des assemblées législatives ou l'un de leurs organes posent des actes qui sont liés à leur activité politique ou législative, ces actes peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'État" (C.C., 28 mai 2020, n° 74/2020, B.8.1).

²⁰ Voir dans le même sens, à propos des recours contre les décisions du Conseil supérieur de la Justice, l'avis 28.079/2/V donné le 13 août 1998 sur une proposition devenue la loi du 22 décembre 1998 'modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats' (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1677/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/28079.pdf>).

van het voorstel) en met het opleggen van sancties aan de lobbyisten die de wet overtreden (artikel 9 van het voorstel). De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft overigens aangegeven dat het beheersorgaan zorgt voor de webstek bedoeld in artikel 4, § 1, tweede lid.

De samenstelling van het beheersorgaan is hybride aanzien de secretaris-generaal van de Kamer, de secretaris-generaal van de Senaat en de secretaris van de Ministerraad¹⁸ erin zitting hebben. Het beheersorgaan lijkt een orgaan *sui generis* te zijn, waaraan de stellers van het voorstel overigens geen rechtspersoonlijkheid hebben gegeven.

2.1. Die kwalificatie als orgaan "*sui generis*" mag niet tot gevolg hebben dat de adressaten van zijn beslissingen de waarborgen worden ontnomen die traditioneel verbonden zijn aan het overheidsoptreden.

2.2. In de eerste plaats rijst de vraag van het beroep dat openstaat tegen de beslissingen van het beheersorgaan: de kwalificatie als orgaan *sui generis* mag niet tot gevolg hebben dat de adressaten van de beslissingen de mogelijkheid wordt ontnomen om die beslissingen aan te vechten door middel van een juridictioneel beroep. Bij de Raad van State blijkt er in ieder geval geen beroep mogelijk te zijn tegen de beslissingen die op grond van artikel 9 van het voorstel worden genomen op basis van artikel 14 van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'. Enerzijds omdat de beslissing immers wordt genomen door een orgaan dat, zij het gedeeltelijk, ressorteert onder de wetgevende macht en anderzijds omdat de beslissingen van het beheersorgaan geen betrekking op de overheidsopdrachten en leden van het personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 2^o, van dezelfde gecoördineerde wetten¹⁹.

Het staat aan de wetgever om er zich van te vergewissen dat voor de adressaten van de in artikel 9 van het voorstel bedoelde sancties tegen die beslissingen een daadwerkelijke rechtsmiddel voorhanden is.²⁰

2.3. Vanwege de onbestemde aard van het beheersorgaan bestaat er ook onzekerheid over de procedurele waarborgen die de adressaten van de sancties in de loop van de procedure

¹⁸ Zie *supra*, algemene opmerking I, 2.1 over de aanwijzing van de vertegenwoordigers van de Ministerraad.

¹⁹ Het Grondwettelijk Hof is overigens van oordeel dat "wanneer wetgevende vergaderingen of een van hun organen handelingen verrichten die verbonden zijn met hun politiek of wetgevend optreden, die handelingen aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kunnen worden onttrokken." (GwH 28 mei 2020, nr. 74/2020, B.8.1).

²⁰ Zie in dezelfde zin, over de beroepen tegen de beslissingen van de Hoge Raad van Justitie, advies 28.079/2/V uitgebracht op 13 augustus 1998 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 22 december 1998 "tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem voor magistraten" (Parl. St. Kamer 1997-98, nr. 1677/1, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/28079.pdf>)).

sont également incertaines. Ainsi en va-t-il notamment des garanties attachées à l'action administrative, tels l'indépendance et l'impartialité, l'obligation de motivation formelle et, en matière de sanction administrative, le respect des droits de la défense. À défaut pour l'organe de gestion d'être qualifié d'autorité administrative, l'obligation de motivation formelle ne lui est pas applicable²¹. Il revient au législateur de remédier à cette lacune.

3. Enfin, il doit également être relevé que la proposition à l'examen ne définit pas les moyens dont dispose l'organe de gestion pour effectuer sa mission de "contrôle de l'exécution générale de la loi".

La proposition sera amendée pour préciser la procédure selon laquelle l'organe de gestion prendra connaissance des éventuelles infractions à la loi pour ensuite infliger une sanction au sens de l'article 9 de la proposition.

4. À la lumière de ces observations fondamentales, l'article 4, § 2, de la proposition devra être revu en profondeur.

III. — Quant à la compatibilité du dispositif proposé avec le principe de la légalité des ingérences dans le droit au respect de la vie privée

1. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, le dispositif proposé, tant en son volet "registre de transparence" qu'en son volet "paragraphe de transparence", 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 la proposition à l'égard de ceux qui manqueraient aux obligations imparties, à savoir leur mention dans la catégorie des "contrevenants" (article 9 de la proposition): pareille mention peut constituer une atteinte au droit à l'honneur et à la réputation, qui constitue un aspect du droit au respect de la vie privée²², et peut entraîner une entrave au libre choix et au libre exercice de

voor dat orgaan genieten. Dit geldt met name voor de waarborgen die zijn verbonden aan het administratief optreden, zoals de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid, de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en, in het geval van administratieve sancties, de naleving van de rechten van de verdediging. Indien het beheersorgaan niet als administratieve overheid is aangemerkt, is de verplichte uitdrukkelijke motivering er niet op van toepassing²¹. Het staat aan de wetgever om die lacune te verhelpen.

3. Ten slotte moet ook worden opgemerkt dat het voorliggende voorstel geen definitie geeft van de middelen waarover het beheersorgaan beschikt om zijn taak van "toezicht op de algemene uitvoering van de wet" uit te voeren.

Het voorstel moet worden herzien teneinde de procedure volgens welke het beheersorgaan kennis zal nemen van eventuele inbreuken op de wet, nader te omschrijven om vervolgens een sanctie in de zin van artikel 9 van het voorstel op te leggen.

4. In het licht van die fundamentele opmerkingen dient artikel 4, § 2, van het voorstel grondig te worden herzien.

III. — De verenigbaarheid van het voorgestelde dispositief met het beginsel van de wettigheid van de inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven

1. Zoals hierboven is opgemerkt, houdt het voorgestelde dispositief, zowel wat betreft het aspect "transparantieregister" als wat betreft het aspect "transparantieparagraaf", een beperking in van het recht op eerbiediging van het privéleven van de personen, die verband houdt met de verwerking van hun persoonsgegevens. Hetzelfde geldt voor de "sancties" waarin het voorstel voorziet ten aanzien van diegenen die de opgelegde verplichtingen niet zouden nakomen, te weten het opnemen van hun namen in de categorie "overtreders" (artikel 9 van het voorstel): een dergelijke vermelding kan een inbreuk vormen op het recht op eer en reputatie, dat een onderdeel is van het recht op eerbiediging van het privéleven²² en kan een

²¹ Dans son arrêt n° 17/2004 du 29 janvier 2004, la Cour constitutionnelle a estimé que, "bien qu'il ait visé les actes individuels qui émanent des autorités administratives, le législateur de 1991 n'a pas entendu exclure de l'obligation de motivation formelle les actes pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard de leur personnel, dès lors que ces actes entrent dans le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État auquel le législateur entendait précisément renvoyer" (B.8). En l'espèce, les décisions de l'organe de gestion n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées de sorte que le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ne peut leur être étendu.

²² Cour eur. D.H (Gde Ch.), arrêt *Denisov c. Ukraine*, 25 septembre 2018, §§ 97 à 99.

²¹ In zijn arrest nr. 17/2004 van 29 januari 2004 was het Grondwettelijk Hof van mening dat, "hoewel hij de individuele handelingen uitgaande van de besturen heeft beoogd, de wetgever van 1991 de handelingen uitgaande van de wetgevende vergaderingen of hun organen ten aanzien van hun personeel niet van de uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft willen uitsluiten, nu die handelingen onder het toepassingsgebied van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ressorteren, waarnaar de wetgever precies wilde verwijzen" (B.8). In *casu* vallen de beslissingen van het beheersorgaan niet binnen de werkingssfeer van artikel 14 van de gecoördineerde wetten, zodat de werkingssfeer van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' niet tot die beslissingen kan worden uitgebreid.

²² EHRM 25 september 2018, Grote Kamer, *Denisov v. Oekraïne*, §§ 97 tot 99.

l'activité professionnelle, lesquels constituent également une facette du droit au respect de la vie privée²³.

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 matériels²⁴. Sur ce second aspect, l'avis 68.936/AG du 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 (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 CEDH²⁵ et qui est considéré par la Cour comme un aspect fondamental du principe de l'État de droit²⁶. Il s'applique également en matière pénale²⁷. Le [Pacte international 'relatif aux droits civils et politiques'] exige lui aussi que toute limitation d'un droit reconnu par le Pacte soit prévue par 'la loi'²⁸.

²³ 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° 2652/001, pp. 27 à 33; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61574.pdf>); 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60644.pdf>).

²⁴ 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°s 70 et s., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

²⁵ *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.

²⁶ *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.

²⁷ *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°s 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.

²⁸ *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.

belemmering vormen voor de vrije keuze en de vrije uitoefening van de beroepsactiviteit, die ook een onderdeel zijn van het recht op eerbiediging van het privéleven²³.

Een beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet, veronderstelt de naleving van een legaliteitsbeginsel, zowel wat de vormelijke als de inhoudelijke aspecten ervan betreft²⁴. Met betrekking tot dat tweede aspect staat in advies 68./936/AV van 7 april 2021 het volgende te lezen:

"72. Ook het materieel legaliteitsbeginsel is van toepassing op elke beperking op een fundamenteel recht. Het wordt uitdrukkelijk bevestigd in de artikelen 8 tot 11 [van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM)], maar ook, bijvoorbeeld, in artikel 1 van het Eerste Protocol en in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het materieel legaliteitsbeginsel geeft uiting aan het rechtszekerheidsbeginsel, dat inherent is aan elke bepaling van het EVRM²⁵ en dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt bestempeld als een fundamenteel aspect van het beginsel van de rechtsstaat²⁶. Het geldt ook in strafzaken²⁷. Ook het [Internationaal Verdrag 'inzake burgerrechten en politieke rechten'] vereist dat elke beperking op een door het Verdrag erkend recht door "de wet" is voorzien²⁸.

²³ Advies 61.574/2 van 19 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2018 'tot wijziging van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015' (*Parl. St. Kamer* 2016-17, nr. 2652/001, 27-33; (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61574.pdf>); advies 60.644/2, gegeven op 9 januari 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorschriften inzake de deontologische code van de gerechtsdeskundigen aangesteld in toepassing van de Wet van 10 april 2014 tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de oprichting van een nationaal register voor gerechtsdeskundigen en tot oprichting van een nationaal register voor beëdigd vertalers, tolken en vertalers-tolken' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60644.pdf>).

²⁴ Advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' (*Parl. St. Kamer* 2021-22, nr. 55-1951/001, 94 en v., opmerkingen 70 en v., (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>).

²⁵ *Voetnoot 124 van het geciteerde advies*: P. POPELIER, "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2014-2015)", *TvW*, 2016, afl. 2, (104) 105.

²⁶ *Voetnoot nr. 125 van het geciteerde advies*: Zie bv. EHRM 28 oktober 1999 (Grote Kamer), nr. 28342/95, *Brumărescu/Roemenië*, overw. 61.

²⁷ *Voetnoot 126 van het geciteerde advies*: Het EHRM geeft zelf aan dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken dezelfde draagwijdte heeft als het legaliteitsbeginsel dat geldt inzake de beperkingen van grondrechten. Zie bv. EHRM 8 juli 1999 (Grote Kamer), nrs. 23536/94 en 24408/94, *Baskaya en Okcuoglu/Turkije*, overw. 48-49; EHRM 15 oktober 2015 (Grote Kamer), nr. 37553/05, *Kudrevicius e.a./Litouwen*, overw. 193.

²⁸ *Voetnoot 127 van het geciteerde advies*: VN-Mensenrechtencommissie, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 28 september 1984, E/CN.4/1985/4, annex, p. 4, randnr. 5.

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 prévisible²⁹. 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 loi³⁰. Celle-ci doit donner suffisamment d'indications sur la nature et la portée éventuelles des limitations ainsi que sur les circonstances et les cas dans lesquels elles peuvent être imposées³¹ [...]”³².

2.1. Au regard des exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ainsi posées, les notions de “lobbying” et de “lobbyiste”, telles que les définissent (positivement et négativement) les articles 2 et 3 de la proposition, circonscrivent de manière trop imprécise le champ d'application *ratione materiae et personae* du dispositif à l'examen. Une clarification s'impose d'autant plus que, conformément à l'article 9 de la proposition, le non-respect de l'obligation d'inscription peut donner lieu à des sanctions.

La clarification requise doit porter sur les éléments suivants.

2.2. Tout d'abord, il semble ressortir de l'économie générale de la proposition que l'activité de lobbying dont il est question peut n'être que purement occasionnelle. 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

73. Het materieel legaliteitsbeginsel impliceert dat elke inmenging in een grondrecht een grondslag in het recht moet hebben, die voldoende toegankelijk is en voldoende nauwkeurig is geformuleerd, zodat de toepassing ervan redelijkerwijze voorzienbaar is²⁹. Het beginsel verzet zich niet tegen een delegatie van bevoegdheden aan een bestuurlijke overheid, op voorwaarde dat de wet deze voldoende omkadert³⁰. De wet moet voldoende aanwijzingen geven over de mogelijke aard en strekking van de beperkingen en over de omstandigheden en de gevallen waarin ze kunnen worden opgelegd³¹ (...)”³².

2.1. Ten aanzien van de aldus gestelde vereisten inzake rechtszekerheid en voorzienbaarheid, geven de begrippen “lobbying” en “lobbyist”, zoals die (op een positieve en een negatieve wijze) worden omschreven in de artikelen 2 en 3 van het voorstel, een te vage omschrijving van de werkingssfeer *ratione materiae en personae* van het voorliggende dispositief. Een verduidelijking is des te meer noodzakelijk daar, overeenkomstig artikel 9 van het voorstel, de niet-naleving van de registratieplicht kan leiden tot sancties.

De volgende elementen dienen te worden uitgeklaard.

2.2. Om te beginnen lijkt uit de algemene opzet van het voorstel te volgen dat de lobbyingactiviteit waarvan sprake is, louter occasioneel mag zijn. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het dispositief in zijn huidige versie niet dreigt in die zin te worden geïnterpreteerd dat het ook de uitoefening van het petitierecht, zoals dat is bedoeld in artikel 28 van de Grondwet, omvat, met als gevolg dat de ondertekenaars van

²⁹ 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”.

³⁰ 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).

³¹ 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, n°s 542, 543 et 598.

³² 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

²⁹ Voetnoot 128 van het geciteerde advies: Constante rechtspraak. Zie bv. m.b.t. artikel 2 van het Vierde Protocol, EHRM 2 december 2014, nr. 4397809 *Battista t. Italië*: “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”.

³⁰ Voetnoot 129 van het geciteerde advies: Zo stelde het Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 23 februari 2017, i.v.m. het recht op persoonlijke bewegingsvrijheid: “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”, [EHRM] (Grote Kamer), 23 februari 2017 nr. 43395/09, *de Tommaso/Italië*, overw. 109).

³¹ Voetnoot 130 van het geciteerde advies: L. Todts, Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde. Naar een algemeen toetsingskader, Doctoraal proefschrift, Universiteit Antwerpen, 2020, nr. 542-543 en 598.

³² Advies 68.936/AV, op 7 april 2021 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (Parl. St. Kamer 2021-22, nr. 55-1951/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>).

signataires d'une pétition introduite sur le fondement de cette disposition constitutionnelle devraient être considérés comme étant des "lobbyistes".

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 de lobbying que la proposition entend régir. À tout le moins les travaux parlementaires s'emploieront à dissiper toute incertitude sur cette question.

2.3. Deuxièmement, la définition du "lobbying" figurant à l'article 2 vise toutes les activités, à l'exception de celles visées à l'article 3, qui sont exercées dans le but d'influencer directement ou indirectement l'élaboration ou la mise en œuvre de la politique ou de la législation, ou le processus décisionnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou du gouvernement fédéral, dans le cadre de contacts avec des membres de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement fédéral et leurs proches collaborateurs.

Si cette définition semble englober à la fois les activités qui influencent le processus d'adoption des lois mais aussi le processus d'adoption des arrêtés par le pouvoir exécutif, la lecture des développements de la proposition laisse au contraire accroire que seules seraient visées les activités qui influencent le processus d'adoption des lois:

"La transparence, surtout en politique, est un bien précieux. C'est particulièrement vrai *pour la législation*: les citoyens doivent être sûrs que la législation est élaborée dans le souci de l'intérêt général. [...]"

Il est difficile de justifier que le registre des lobbies ne s'applique qu'à la Chambre et non au gouvernement, qui initie pourtant une grande partie du *travail législatif*. C'est pourquoi la présente proposition de loi vise en premier lieu à étendre le registre des lobbies existant et à le remplacer par un nouveau registre de transparence obligatoire qui s'appliquera simultanément à la Chambre, au Sénat et au gouvernement fédéral" (pp. 3 et 4) (italiques ajoutées).

L'article 10 ("Paragraphe sur la transparence"), qui ne s'applique qu'aux procédures d'élaboration de la loi, semble confirmer que la proposition ne s'appliquerait qu'à celles-ci.

Interrogé à cet égard, le mandataire de la Présidente de la Chambre a répondu que la définition du lobbying englobe les activités qui influencent le processus d'adoption de la loi, mais également le processus d'adoption des arrêtés par le gouvernement ou un membre de celui-ci.

Dans la suite des travaux parlementaires, il sera veillé à confirmer cette intention et le dispositif sera entièrement revu pour la traduire adéquatement.

een petitie die op grond van die grondwettelijke bepaling is ingediend, als "lobbyisten" zouden moeten worden beschouwd.

De tekst zou moeten worden gewijzigd om een dergelijke uitlegging uit te sluiten, aangezien niet kan worden betwist dat het petitie recht niet valt onder de lobbying die het voorstel beoogt te regelen. De parlementaire voorbereiding moet er in ieder geval voor zorgen dat alle onzekerheid over die kwestie wordt weggenomen.

2.3. Ten tweede beoogt de in artikel 2 opgenomen definitie van "lobbying" alle activiteiten, met uitzondering van de in artikel 3 genoemde activiteiten, die worden verricht met als doel de ontwikkeling of uitvoering van beleid of wetgeving, dan wel het besluitvormingsproces van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of de federale regering direct of indirect te beïnvloeden, in contacten met leden van de Kamer, de Senaat of de federale regering en hun naaste medewerkers.

Hoewel die definitie zowel de activiteiten die niet alleen van invloed zijn op het aannemingsproces van de wetten maar ook op het aannemingsproces van de besluiten door de uitvoerende macht, lijkt te omvatten, wekt de toelichting bij het voorstel daarentegen de indruk dat daaronder enkel de activiteiten vallen die het aannemingsproces van de wetten beïnvloeden:

"Transparantie is, zeker in de politiek, een belangrijk goed. Dat is in het bijzonder zo *voor wetgeving*: burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat wetgeving wordt opgesteld met het algemeen belang voor ogen. (...)"

Dat een lobbyregister alleen voor de Kamer van toepassing is, en niet voor de regering, die nochtans verantwoordelijk is voor het initiëren van een groot deel van het *wetgevend werk*, is moeilijk te verantwoorden. Het is daarom de eerste doelstelling van dit wetsvoorstel om het bestaande lobbyregister uit te breiden, en het te vervangen door een verplicht en nieuw transparantieregister dat van toepassing is op Kamer, Senaat en federale regering samen". (p. 3 en 4) (eigen cursivering).

Artikel 10 ("Transparantieparagraaf"), dat enkel van toepassing is op de procedures voor de totstandkoming van de wet, lijkt te bevestigen dat het voorstel alleen voor die procedures geldt.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer geantwoord dat activiteiten die het proces van aanneming van een wet beïnvloeden, maar ook activiteiten die het proces van vaststelling van besluiten door de regering of door een regeringslid beïnvloeden, onder de definitie van lobbying vallen.

In het vervolg van de parlementaire voorbereiding moet erop worden toegezien dat die bedoeling bevestiging vindt en moet het dispositief helemaal worden herzien om die bedoeling passend naar voren te brengen.

2.4. Troisièmement, sur la question de savoir quelles activités sont susceptibles d'influencer "indirectement" l'élaboration de la législation, le mandataire de la Présidente de la Chambre a donné les indications suivantes:

"Het onderscheid tussen 'direct' en 'indirect' situeert zich voor de toepassing van het voorgestelde artikel in het voorwerp van het contact. Zo is het mogelijk dat een lobbyist contact opneemt met 'leden van de Kamer, de Senaat of de federale regering en hun naaste medewerkers', zonder daarbij concreet een wetgevend initiatief te bespreken. Men kan bijvoorbeeld een algemene nota of een memorandum opsturen, of contact opnemen om een goede relatie op te bouwen die nadien concreet gebruikt wordt. In dat geval moet de invloed die een lobbyist uitoefent op het beleid of op wetgeving, als 'indirect' worden beschouwd. Er is immers geen directe band met een concreet initiatief".

Afin d'éclairer les destinataires de la loi, il sera veillé, dans la suite des travaux parlementaires, à confirmer ces exemples.

2.5. Quatrièmement, la notion d'"élaboration [ou de] mise en œuvre de la politique", à l'article 2, a), apparaît comme peu déterminée.

Il résulte de la combinaison de ce texte, en tant qu'il fait usage de cette notion, de la phrase liminaire du *littera b)* de cette disposition et de l'article 4, § 1^{er}, qu'il suffit qu'une personne ou une organisation pratique une activité "exercée[e]" dans le but d'influencer directement ou indirectement l'élaboration ou la mise en œuvre de la politique" pour qu'elle soit qualifiée de "lobbyiste" et qu'elle soit donc tenue de s'inscrire au préalable dans le registre de transparence, à défaut de quoi cette activité lui est interdite, même si cette activité d'influence ne porte pas sur "l'élaboration ou la mise en œuvre [...] de la législation, ou le processus décisionnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou du gouvernement fédéral".

Il est vrai que, selon l'article 2, a), *in fine*, c'est uniquement "dans le cadre de contacts avec des membres de la Chambre, du Sénat ou du gouvernement fédéral et leurs proches collaborateurs" que ces activités sont qualifiées de "lobbying".

Il n'en demeure pas moins que cette notion d'"élaboration ou [de] mise en œuvre de la politique" est particulièrement large, pouvant porter sur des aspects de l'activité des députés, des sénateurs, des ministres, des secrétaires d'État et de leurs proches collaborateurs qui, si elles revêtent une dimension politique, sont sans lien avec "l'élaboration ou la mise en œuvre [...] de la législation, ou le processus décisionnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou du gouvernement fédéral", ces dernières notions qualifiant d'autres aspects de l'activité visée par la définition du "lobbying" figurant à l'article 2, a).

Il est à remarquer en ce sens que, contrairement à ce qu'énonce l'article 10, alinéa 1^{er}, pour le "paragraphe sur la transparence", il n'est pas requis, pour devoir s'inscrire au préalable dans le registre de transparence, que l'activité en

2.4. Ten derde heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende gesteld naar aanleiding van de vraag welke activiteiten de totstandkoming van wetgeving "indirect" kunnen beïnvloeden:

"Het onderscheid tussen 'direct' en 'indirect' situeert zich voor de toepassing van het voorgestelde artikel in het voorwerp van het contact. Zo is het mogelijk dat een lobbyist contact opneemt met 'leden van de Kamer, de Senaat of de federale regering en hun naaste medewerkers', zonder daarbij concreet een wetgevend initiatief te bespreken. Men kan bijvoorbeeld een algemene nota of een memorandum opsturen, of contact opnemen om een goede relatie op te bouwen die nadien concreet gebruikt wordt. In dat geval moet de invloed die een lobbyist uitoefent op het beleid of op wetgeving, als 'indirect' worden beschouwd. Er is immers geen directe band met een concreet initiatief".

Om de adressaten van de wet meer duidelijkheid te verschaffen, moet ervoor worden gezorgd dat die voorbeelden in het vervolg van de parlementaire voorbereiding worden bevestigd.

2.5. Ten vierde lijkt het begrip "ontwikkeling of uitvoering van beleid", in artikel 2, a), weinig afgebakend.

Uit de combinatie van deze tekst, in zoverre hij van dat begrip gebruikmaakt, van de inleidende zin van *littera b)* van die bepaling en van artikel 4, § 1, vloeit voort dat het volstaat dat een persoon of organisatie een activiteit "verricht met als doel de ontwikkeling of uitvoering van beleid of wetgeving (...) direct of indirect te beïnvloeden" om als "lobbyist" te worden aangemerkt. Dat houdt in dat die persoon of organisatie zich dan ook vooraf in het transparantieregister zou dienen in te schrijven omdat hem of haar anders wordt verboden die activiteit uit te oefenen, ook al slaat die activiteit van beïnvloeding niet op "de ontwikkeling of uitvoering van (...) wetgeving, dan wel [op] het besluitvormingsproces van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of de federale regering".

Het is zeker zo dat die activiteiten volgens artikel 2, a), *in fine*, enkel worden aangemerkt als "lobbying" wanneer ze plaatsvinden via "contacten met leden van de Kamer, de Senaat of de federale regering en hun naaste medewerkers".

Dat neemt niet weg dat dat begrip "ontwikkeling of uitvoering van beleid" bijzonder ruim is. Het kan namelijk gaan om aspecten van de activiteiten van volksvertegenwoordigers, van senatoren, van ministers, van staatssecretarissen en van hun naaste medewerkers die weliswaar met het beleid te maken hebben maar geen verband houden met "de ontwikkeling of uitvoering van (...) wetgeving, dan wel [met] het besluitvormingsproces van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of de federale regering". Die laatstgenoemde begrippen kenschetsen andere aspecten van de activiteiten bedoeld in de definitie van "lobbying" die in artikel 2, a), wordt gegeven.

In die zin valt op te merken dat, anders dan wat artikel 10, eerste lid, voor de "transparantieparagraaf" bepaalt, het vereiste van een voorafgaande inschrijving in het transparantieregister niet veronderstelt dat de betrokkenen door de

question ait nécessairement conduit les intéressés à “participer” à la rédaction [d’une] proposition, [d’un] projet ou [d’un] amendement ou à exercer [r] une influence en la matière”.

Il appartient au législateur d’apprécier si telle est son intention et, dans ce cas, de fournir au cours des travaux préparatoires, des exemples significatifs de ce que pourrait recouvrir cette notion d’“élaboration ou [de] mise en œuvre de la politique” qui ne relèvent pas d’autres parties de la définition de la notion de “lobbying”.

Interrogé sur ce point, le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué ce qui suit:

“Met de uitvoering van beleid wordt bedoeld het omzetten van concrete maatregelen waarover regering en parlement hebben beslist, in de praktijk. Dat gebeurt de door de administratie, die weliswaar nauw samenwerkt met, en instructies ontvangt van, de regering. Het uitvoeren van het beleid kan dus ook beïnvloed worden via de federale regering”.

Cette réponse ne contribue pas à lever les difficultés exposées ci-avant. D’une part, dans la mesure où elle concerne l’influence à l’égard du gouvernement fédéral, cette activité est couverte par la partie de la définition visant l’influence sur “le processus décisionnel [...] du gouvernement fédéral”. D’autre part, s’il s’agit de se référer aux activités d’influence sur l’administration, mieux vaut l’exprimer de manière explicite dans la définition, ce qui s’inscrirait dans la démarche qui serait celle des auteurs de la proposition de soumettre également à la loi proposée le processus d’adoption des arrêtés par le gouvernement ou un membre de celui-ci³³ et ce, d’autant plus qu’il s’agirait notamment de l’“omzetten van concrete maatregelen waarover regering en parlement hebben beslist, in de praktijk”.

2.6. Cinquièmement, sur la question de savoir qui sont les “proches collaborateurs” visés par la proposition, le mandataire de la Présidente de la Chambre a apporté les précisions suivantes:

“Wat betreft de Kamer en de Senaat dient hieronder begrepen te worden, het personeel dat voor de verschillende politieke fracties werkzaam is en inhoudelijk de werkzaamheden van Kamer en Senaat opvolgt. Meer precies zijn dit de secretaris van elke fractie, en de universitaire medewerkers van de fracties. Ook medewerkers die individueel voor een lid van Kamer of Senaat werken, moeten hieronder worden begrepen. De studiediensten van politieke partijen kunnen in specifieke gevallen ook als naaste medewerkers worden beschouwd, voor zover zij betrokken zijn bij de totstandkoming van beleid en wetgeving.

Voor de federale regering moeten volgende personen worden begrepen, in de zin van het Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest:

³³ Il est renvoyé sur ce point à l’observation n° 2.3 ci-dessus.

betreffende activiteit “betrokken [waren] bij het opstellen van, of invloed [hebben] uitgeoefend op, [een] voorstel, ontwerp of amendement”.

Het staat aan de wetgever te beoordelen of dat zijn bedoeling is en, zo ja, in de loop van de parlementaire voorbereiding betekenisvolle voorbeelden te verschaffen van wat onder dat begrip “ontwikkeling of uitvoering van beleid” zou kunnen vallen dat niet door andere onderdelen van de definitie van “lobbying” wordt gedekt.

Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende gesteld:

“Met de uitvoering van beleid wordt bedoeld het omzetten van concrete maatregelen waarover regering en parlement hebben beslist, in de praktijk. Dat gebeurt de door de administratie, die weliswaar nauw samenwerkt met, en instructies ontvangt van, de regering. Het uitvoeren van het beleid kan dus ook beïnvloed worden via de federale regering”.

Dat antwoord kan de hierboven uiteengezette moeilijkheden niet wegnemen. Enerzijds wordt die activiteit, in zoverre ze betrekking heeft op het beïnvloeden van de federale regering, gedekt door het gedeelte van de definitie dat verwijst naar de invloed op “het besluitvormingsproces van (...) de federale regering”. Anderzijds is het in verband met activiteiten die de administratie beïnvloeden, beter dit uitdrukkelijk in de definitie te verwoorden, wat in de lijn zou liggen van de handelwijze van de stellers van het voorstel die erin bestaat de voorgestelde wet ook van toepassing te maken op het proces van vaststelling van besluiten door de regering of een regeringslid,³³ en dit des te meer daar het met name zou gaan om het “omzetten van concrete maatregelen waarover regering en parlement hebben beslist, in de praktijk”.

2.6. Ten vijfde heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer de volgende preciseringen gegeven naar aanleiding van de vraag wie de “naaste medewerkers” zijn waarnaar het voorstel verwijst:

“Wat betreft de Kamer en de Senaat dient hieronder begrepen te worden, het personeel dat voor de verschillende politieke fracties werkzaam is en inhoudelijk de werkzaamheden van Kamer en Senaat opvolgt. Meer precies zijn dit de secretaris van elke fractie, en de universitaire medewerkers van de fracties. Ook medewerkers die individueel voor een lid van Kamer of Senaat werken, moeten hieronder worden begrepen. De studiediensten van politieke partijen kunnen in specifieke gevallen ook als naaste medewerkers worden beschouwd, voor zover zij betrokken zijn bij de totstandkoming van beleid en wetgeving.

Voor de federale regering moeten volgende personen worden begrepen, in de zin van het Koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest:

³³ Dienaangaande wordt verwezen naar opmerking 2.3 *supra*.

De directeurs van de beleidscellen

Het hoofd van elke beleidskern

De leden van de beleidscellen

De directeurs van de cellen algemeen beleid

De leden van de cellen algemeen beleid

De leden en de voorzitter van de cel algemene beleidscoördinatie”.

Il est indispensable que ces précisions figurent dans le dispositif afin de circonscrire avec précision le champ d'application de la proposition.

2.7. Sixièmement, en réponse à une question relative à la portée de la notion de “représentants internes”, visée à l'article 2, b), 2°, le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué ce qui suit:

“Met ‘interne vertegenwoordigers’ worden bedoeld die personen die binnen een bedrijf specifiek als opdracht hebben het bedrijf extern te vertegenwoordigen. Zij zijn met andere woorden ‘in-house’ lobbyisten”.

Cette précision doit figurer dans le dispositif.

Au regard des explications données par le mandataire, la section de législation n'aperçoit, du reste, pas pour quelle raison les “représentants internes” figurent dans la même subdivision que les groupements professionnels et les associations syndicales et professionnelles. Mieux vaudrait les faire figurer dans une nouvelle subdivision de l'énumération de l'article 2, b).

2.8. Septièmement, comme le confirme le mandataire de la Présidente de la Chambre, les activités visées à l'article 3, § 1^{er}, 2° à 4°, ne sont visées que dans la mesure où elles impliquent des contacts avec les membres des Chambres législatives ou du gouvernement.

La disposition sera complétée sur ce point.

3.1. 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.

3.2. Ainsi, le mandataire de la Présidente de la Chambre a précisé que les “données d'identification personnelles du lobbyiste” visées à l'article 5 de la proposition sont les nom et prénom et, si le lobbyiste en dispose, le numéro de registre national.

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 la loi. Il y aura lieu

De directeurs van de beleidscellen

Het hoofd van elke beleidskern

De leden van de beleidscellen

De directeurs van de cellen algemeen beleid

De leden van de cellen algemeen beleid

De leden en de voorzitter van de cel algemene beleidscoördinatie”.

Het is absoluut noodzakelijk dat die preciseringen in het dispositief staan, zodat de werkingssfeer van het voorstel nauwkeurig wordt omschreven.

2.7. Ten zesde heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende gesteld als antwoord op een vraag over de strekking van het begrip “interne vertegenwoordigers” waarnaar artikel 2, b), 2°, verwijst:

“Met ‘interne vertegenwoordigers’ worden bedoeld die personen die binnen een bedrijf specifiek als opdracht hebben het bedrijf extern te vertegenwoordigen. Zij zijn met andere woorden ‘in-house’ lobbyisten”.

Die precisering moet in het dispositief staan.

Wat betreft de uitleg die de gemachtigde heeft gegeven, begrijpt de afdeling Wetgeving overigens niet waarom de “interne vertegenwoordigers” in dezelfde onderverdeling staan als de beroepsgroeperingen en de vakbonds- en beroepsverenigingen. Ze zouden beter in een nieuwe onderverdeling van de opsomming van artikel 2, b), worden vermeld.

2.8. Ten zevende worden, zoals de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft bevestigd, de activiteiten waarnaar artikel 3, § 1, 2° tot 4°, verwijst, enkel vermeld in zoverre ze contacten met de leden van de Wetgevende Kamers of van de regering impliceren.

De bepaling moet op dat punt worden aangevuld.

3.1. Andere aspecten van het voorgestelde dispositief moeten nog worden gepreciseerd of gecorrigeerd met het oog op de inachtneming van het legaliteitsbeginsel betreffende beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven.

3.2. Zo heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer gesteld dat de “persoonlijke identificatiegegevens van de lobbyist”, vermeld in artikel 5 van het voorstel, de naam en voornaam van de lobbyist zijn alsook zijn rijksregisternummer indien deze daarover beschikt.

Teneinde het formele legaliteitsbeginsel te respecteren dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit, moeten die categorieën van persoonsgegevens, die een wezenlijk element van de gegevensverwerking vormen, worden vermeld in de

à cette occasion d'indiquer que ces données d'identification personnelle ainsi précisées concernent les lobbyistes 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 5 actuellement proposé.

La même observation vaut pour l'article 10, alinéa 2.

3.3. Par ailleurs, l'article 7, § 1^{er}, de la proposition laisse entendre que les lobbyistes ont accès au registre et peuvent y effectuer des modifications. Interrogé à ce sujet, le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué ce qui suit:

“Dat is niet correct: lobbyisten kunnen zelf de informatie in het register niet rechtstreeks aanpassen. Om een zekere vorm van controle te behouden, en te garanderen dat anderen de in het register aanwezige informatie niet compromitteren, kan alleen het beheersorgaan de informatie wijzigen”.

La rédaction de l'article 7, § 1^{er}, sera revu en ce sens.

La même observation vaut pour l'article 8, alinéa 1^{er}.

3.4. Enfin, eu égard à la polysémie de cette notion en droit parlementaire³⁴, la section de législation estime nécessaire qu'à tout le moins les travaux parlementaires clarifient la notion de “résolution” figurant à l'article 10, alinéa 1^{er}, première phrase, de la proposition. Il s'impose également d'en faire un usage conséquent, ce qui, en l'état, n'est pas le cas: la notion, en effet, n'apparaît plus dans la seconde phrase de cette même disposition.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Dans la version française de la phrase liminaire de l'article 2, b), le mot “notamment” sera inséré entre les mots “ou pour un tiers,” et les mots “mais pas uniquement”.

2. À l'article 2, b), 5°, dès lors qu'il est question des “autorités [...] régionales”, il y a lieu, en dépit de la présence des mots “et d'autres entités publiques”, afin notamment d'éviter une interprétation *a contrario* du texte, de viser également les “autorités communautaires”.

Dans la version française de la même disposition, les mots “et municipales” seront omis dès lors que la notion d’“autorités municipales” se confond avec celle d’“autorités locales” déjà présente dans cette disposition.

³⁴ Voir en effet M. VAN DER HULST et K. MUYLLE (trad. J. CLARENNE), *Le Parlement fédéral. Composition, organisation et fonctionnement*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 478 à 483.

wet. Bij die gelegenheid dient men eerst aan te geven dat die aldus gepreciseerde persoonlijke identificatiegegevens betrekking hebben op lobbyisten die een natuurlijke persoon zijn, en daarna te bepalen dat, wanneer het om een onderneming, een instelling of een organisatie gaat, het register de acht punten moet bevatten die in het thans voorgestelde artikel 5 worden opgesomd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 10, tweede lid.

3.3. Voorts wekt artikel 7, § 1, van het voorstel de indruk dat lobbyisten toegang hebben tot het register en daar wijzigingen in kunnen aanbrengen. Naar een aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende gesteld:

“Dat is niet correct: lobbyisten kunnen zelf de informatie in het register niet rechtstreeks aanpassen. Om een zekere vorm van controle te behouden, en te garanderen dat anderen de in het register aanwezige informatie niet compromitteren, kan alleen het beheersorgaan de informatie wijzigen”.

De redactie van artikel 7, § 1, moet in die zin worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 8, eerste lid.

3.4. Aangezien het begrip “resolutie”, dat in artikel 10, eerste lid, eerste zin, van het voorstel staat, in het parlementair recht meerdere betekenissen heeft,³⁴ is de afdeling Wetgeving van mening dat dat begrip op zijn minst in de parlementaire voorbereiding moet worden verduidelijkt. Dat begrip moet ook consequent worden gebruikt, wat vooralsnog niet het geval is: in de tweede zin van diezelfde bepaling komt het immers niet meer voor.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 2, b), moet het woord “notamment” worden ingevoegd tussen de woorden “ou pour un tiers,” en de woorden “mais pas uniquement”.

2. Aangezien in artikel 2, b), 5°, sprake is van de “gewestelijke” overheden, dient, niettegenstaande dat melding wordt gemaakt van “andere openbare (...) entiteiten”, ook te worden verwezen naar de “gemeenschapsoverheden” zodat de tekst met name niet *a contrario* kan worden geïnterpreteerd.

In de Franse tekst van dezelfde bepaling moeten de woorden “et municipales” worden weggelaten, aangezien het begrip “autorités municipales” het begrip “autorités locales”, dat al in deze bepaling voorkomt, overlapt.

³⁴ Zie immers M. VAN DER HULST en K. MUYLLE, *Het federale Parlement: samenstelling, organisatie en werking*, Heule, INNI Publishers, 2017, 459-464.

Article 3

1. Au paragraphe 2, l'adjectif "juridique" sera remplacé par l'adjectif "juridictionnelle".

2. Au paragraphe 3, deuxième phrase, les mots "à laquelle la loi assigne spécialement un rôle institutionnel" ("die krachtens de wet een institutionele rol vervult")³⁵ seront avantageusement remplacés par les mots "dont l'intervention est institutionnalisée", sans les mots "*mutatis mutandis*" dans la version française, qui n'ajoutent rien à la portée du texte et dont le correspondant ne figure d'ailleurs pas dans sa version néerlandaise.

3. Il résulte du paragraphe 4 que les activités répondant à des demandes directes et individuelles émanant notamment d'un député ou d'un membre du gouvernement fédéral qui se présentent comme étant "des demandes *ad hoc* ou régulières d'informations factuelles, de données ou d'expertise, ne sont pas considérées comme du lobbying pour l'application de la présente loi".

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. La question se pose même de savoir s'il ne doit pas être prévu qu'ils doivent émaner de personnes ou d'organismes indépendants.

Sous cette réserve, dans la logique du paragraphe 4, celui-ci doit faire mention non seulement de la demande d'un député mais aussi de celle d'un sénateur.

Article 4

1. L'intention des auteurs de la proposition est de mettre en place un nouveau registre de transparence.

Interrogé sur la question de savoir si les lobbyistes inscrits dans le registre actuellement tenu par la Chambre, en vertu de son règlement, seraient automatiquement inscrits dans le registre de transparence instauré par la proposition, le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué ce qui suit:

"We stellen voor dat deze organisaties zich opnieuw inschrijven".

Ceci doit être précisé dans le dispositif.

2. Le mandataire de la Présidente de la Chambre a indiqué que le site internet était créé par l'organe de gestion.

³⁵ L'adverbe "spécialement" n'a pas de correspondant dans la version néerlandaise du texte.

Artikel 3

1. In paragraaf 2 moet het woord "juridische" worden vervangen door het woord "rechterlijke".

2. In paragraaf 3, tweede zin, zou het beter zijn de woorden "die krachtens de wet een institutionele rol vervult" ("à laquelle la loi assigne spécialement un rôle institutionnel")³⁵ te vervangen door de woorden "waarvan het optreden geïnstitutionaliseerd is". In de Franse tekst moeten de woorden "*mutatis mutandis*", die hier geen enkele zin hebben en die trouwens niet in de Nederlandse tekst voorkomen, worden weggelaten.

3. Uit paragraaf 4 vloeit voort dat de activiteiten die een antwoord vormen op directe en individuele verzoeken van onder meer een volksvertegenwoordiger of een lid van de federale regering, en die "incidentele of regelmatige verzoeken om feitelijke informatie, gegevens of deskundigheid" zijn, "voor de toepassing van deze wet niet [worden] beschouwd als lobbying".

Het is niet zeker dat het leveren van dergelijke "feitelijke informatie, gegevens of deskundigheid" hoe dan ook nooit van invloed kan zijn, al dan niet vrijwillig, op het vaststellen van de handelingen die door het voorstel worden bedoeld. Indien deze uitzondering gehandhaafd blijft, zou ze op zijn minst nader moeten bepalen dat die informatie, gegevens en deskundig advies objectief moeten zijn. De vraag rijst zelfs of ze niet ook moet bepalen dat die informatie, gegevens en deskundig advies moeten uitgaan van onafhankelijke personen of organisaties.

Onder dat voorbehoud en in de logica van paragraaf 4, moet men in die paragraaf niet alleen het verzoek van een volksvertegenwoordiger maar ook het verzoek van een senator vermelden.

Artikel 4

1. De stellers van het voorstel beogen een nieuw transparantieregister in te voeren.

Op de vraag of lobbyisten die ingeschreven zijn in het register dat de Kamer krachtens zijn reglement momenteel houdt, automatisch zouden worden ingeschreven in het transparantieregister dat bij het voorstel wordt ingevoerd, heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

"We stellen voor dat deze organisaties zich opnieuw inschrijven".

Dat moet in het dispositief nader worden bepaald.

2. De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft gesteld dat de website door het beheersorgaan was gemaakt.

³⁵ Het woord "spécialement" blijft in de Nederlandse tekst onvertaald.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, sera complété en ce sens.

3. L'article 4, § 2, alinéa 2, de la proposition à l'examen habilite l'organe de gestion à

“édicte[r] des directives générales relatives à l'inscription dans le registre et au fonctionnement de celui-ci”.

Ce faisant, la disposition attribue directement un pouvoir de nature réglementaire à l'organe de gestion.

De la même manière que, pour les délégations de pouvoirs réglementaires à des organes du Parlement³⁶ ou à des organismes ou institutions publiques³⁷ ou à des fonctionnaires³⁸ qui ne sont pas responsables devant une assemblée démocratiquement élue, une telle habilitation à l'organe de gestion, qui est un organe *sui generis*, n'est admissible qu'à la condition que ces directives ne règlent pas des questions affectant les droits et obligations des lobbyistes mais se limitent à régler des aspects exclusivement techniques de gestion du registre. Cette délégation ne peut donc se comprendre que comme étant de portée limitée et d'une technicité telle que l'organe de gestion peut être considéré comme étant le mieux placé pour élaborer les directives générales en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Article 5

1.1. L'article 5, 8°, impose aux lobbyistes de communiquer, dans le registre de transparence, le nom des clients qu'ils représentent en vue de faire du lobbying.

³⁶ Avis 48.754/AG/2 et 48.755/AG/2 donnés le 15 décembre 2010 sur deux avant-projets devenus les décrets de la Communauté française du 17 mars 2011 et le décret de la Région wallonne du 31 mars 2011 portant tous deux ‘assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne’ (voir, notamment, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 347/1 (annexe 2); <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48754.pdf>) et avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne ‘institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1, pp. 2 à 11; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041.pdf>).

³⁷ Voir not. l'avis 70.541/2 donné le 15 décembre 2021 sur un projet d'arrêté royal ‘relatif au fonctionnement du Registre des crédits aux entreprises’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70541.pdf>).

³⁸ Voir not. l'avis 67.938/2/V donné le 9 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 11 septembre 2020 ‘modifiant la liste jointe à l'arrêté royal du 1^{er} février 2018 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des spécialités pharmaceutiques’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67938.pdf>.

Artikel 4, § 1, tweede lid, moet in die zin worden aangevuld.

3. Bij artikel 4, § 2, tweede lid, van het voorliggende voorstel wordt het beheersorgaan ertoe gemachtigd

“algemene aanwijzingen uit [te vaardigen] met betrekking tot inschrijving in, en werking van, het register”.

Aldus wordt bij de bepaling een verordenende bevoegdheid rechtstreeks aan het beheersorgaan verleend.

Net zoals dat het geval is voor het toekennen van verordenende bevoegdheden aan organen van het Parlement,³⁶ aan openbare instanties of instellingen³⁷ of aan ambtenaren,³⁸ die geen verantwoording verschuldigd zijn voor een democratisch verkozen vergadering, kan een dergelijke machtiging aan het beheersorgaan, dat een orgaan *sui generis* is, alleen aanvaard worden op voorwaarde dat die aanwijzingen geen regeling inhouden van kwesties die invloed hebben op de rechten en plichten van de lobbyisten maar zich beperken tot het regelen van louter technische aspecten van het beheer van het register. De aldus toegekende bevoegdheid mag dan ook alleen opgevat worden als van beperkte draagwijdte en van een dergelijke techniciteit dat het beheersorgaan geacht kan worden het best geplaatst te zijn om de algemene aanwijzingen met kennis van zaken uit te werken en de aldus toegekende bevoegdheid uit te oefenen.

Artikel 5

1.1. Bij artikel 5, 8°, worden de lobbyisten ertoe verplicht in het transparantieregister de naam te vermelden van de cliënten die zij met het oog op lobbying vertegenwoordigen.

³⁶ Advies 48.754/AG/2 en 48.755/AG/2 van 15 december 2010 over twee voorontwerpen die geleid hebben tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 maart 2011 en het decreet van het Waals Gewest van 31 maart 2011 waarbij ingestemd is met ‘het samenwerkingsakkoord, gesloten op 3 februari 2011, tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (zie inzonderheid *Parl. St. W. Parl.* 2010-11, nr. 347/1 (bijlage 2); <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48754.pdf>) en advies 68.041/AG van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen’ (*Parl. St. W. Parl.* 2019-20, nr. 221/1, 2 tot 11; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68041.pdf>).

³⁷ Zie inzonderheid advies 70.541/2 van 15 december 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de werking van het Register van kredieten aan ondernemingen’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70541.pdf>).

³⁸ Zie inzonderheid advies 67.938/2/V van 9 september 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 11 september 2020 ‘tot wijziging van de lijst gevoegd bij het koninklijk besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van farmaceutische specialiteiten’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67938.pdf>.

1.2. Se pose par conséquent la question de la compatibilité d'une telle obligation de divulgation au regard du secret professionnel de l'avocat.

Interrogé à cet égard, le mandataire de la Présidente de la Chambre a répondu ce qui suit:

“Het is redelijk een onderscheid te maken tussen het werk dat een advocaat doet in het kader van de rechten van de verdediging, en de activiteiten van lobbying waarop een advocaat of een advocatenbureau zich specifiek toelegt. Waar het beroepsgeheim zonder meer moet gelden in het kader van het eerste, is dat minder vanzelfsprekend voor het tweede.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in art. 3 reeds in een ruime reeks uitzonderingen die kaderen in de uitoefening van de rechten van de verdediging, en die het recht waarborgen zich juridisch te laten adviseren. Lobbying vloeit niet voort uit de oefening van die rechten. Het beroepsgeheim van advocaten is bovendien niet absoluut.

Wat betreft lobbying kan bovendien verwezen worden naar de beslissing van 10 juli 2015 van de Conseil National des Barreaux (CNB) in Frankrijk. Met die beslissing werd het reglement van interne op volgende wijze aangepast:

‘C’est ainsi que l’avocat qui exerce l’activité de représentation d’intérêts auprès d’administrations publiques, européennes ou internationales doit, le cas échéant, après en avoir informé ses clients, faire mention, dans les registres de ces institutions ou administrations, de leur identité et du montant des honoraires relatifs à sa mission’³⁹.

Het is volgens de Franse advocatuur bijgevolg geen inbreuk op het beroepsgeheim van de advocaat om, voor wat betreft lobbying, de identiteit van een klant in te schrijven in een lobbyregister. Die visie kan worden gevolgd.

Bovendien moet worden benadrukt dat de doelstelling van transparantie alleen kan worden bereikt wanneer de namen van cliënten in het register worden ingeschreven. Zoals in het antwoord op vraag 11 wordt vermeld, leggen advocatenkantoren zich steeds vaker specifiek toe op lobbying. Alleen in het register vermelden dat het kantoor aan lobbying doet, en in welke sector, draagt dan weinig bij aan de transparantie”.

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

³⁹ <https://www.thierryvallatavocat.com/2015/08/l-avocat-lobbyiste-modification-du-reglement-interieur-sur-la-representation-d-interets.html>; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030964588>.

1.2. Bijgevolg rijst de vraag in hoeverre een dergelijke meldingsplicht verenigbaar is met het beroepsgeheim van de advocaat.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

“Het is redelijk een onderscheid te maken tussen het werk dat een advocaat doet in het kader van de rechten van de verdediging, en de activiteiten van lobbying waarop een advocaat of een advocatenbureau zich specifiek toelegt. Waar het beroepsgeheim zonder meer moet gelden in het kader van het eerste, is dat minder vanzelfsprekend voor het tweede.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in art. 3 reeds in een ruime reeks uitzonderingen die kaderen in de uitoefening van de rechten van de verdediging, en die het recht waarborgen zich juridisch te laten adviseren. Lobbying vloeit niet voort uit de oefening van die rechten. Het beroepsgeheim van advocaten is bovendien niet absoluut.

Wat betreft lobbying kan bovendien verwezen worden naar de beslissing van 10 juli 2015 van de Conseil National des Barreaux (CNB) in Frankrijk. Met die beslissing werd het reglement van interne op volgende wijze aangepast:

‘C’est ainsi que l’avocat qui exerce l’activité de représentation d’intérêts auprès d’administrations publiques, européennes ou internationales doit, le cas échéant, après en avoir informé ses clients, faire mention, dans les registres de ces institutions ou administrations, de leur identité et du montant des honoraires relatifs à sa mission.’³⁹

Het is volgens de Franse advocatuur bijgevolg geen inbreuk op het beroepsgeheim van de advocaat om, voor wat betreft lobbying, de identiteit van een klant in te schrijven in een lobbyregister. Die visie kan worden gevolgd.

Bovendien moet worden benadrukt dat de doelstelling van transparantie alleen kan worden bereikt wanneer de namen van cliënten in het register worden ingeschreven. Zoals in het antwoord op vraag 11 wordt vermeld, leggen advocatenkantoren zich steeds vaker specifiek toe op lobbying. Alleen in het register vermelden dat het kantoor aan lobbying doet, en in welke sector, draagt dan weinig bij aan de transparantie.”

In verband met de grenzen van het beroepsgeheim van de advocaat ten aanzien van diens onderscheiden activiteiten heeft het Grondwettelijk Hof recentelijk het volgende opgemerkt in arrest nr. 167/2020 van 17 december 2020:

“B.5.5. Het beroepsgeheim van de advocaat is een essentieel bestanddeel van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op een eerlijk proces. Het beroepsgeheim van de advocaat heeft immers hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt, soms over iets heel

³⁹ <https://www.thierryvallatavocat.com/2015/08/l-avocat-lobbyiste-modification-du-reglement-interieur-sur-la-representation-d-interets.html>; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030964588>.

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.

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

personnel. De l'effectivité van de rechten van verdediging van iedere rechtzoekende veronderstelt daarenboven noodzakelijkerwijs dat een vertrouwensrelatie tot stand kan komen tussen die persoon en de advocaat die hem raad geeft en hem verdedigt. Die noodzakelijke vertrouwensrelatie kan alleen tot stand komen en behouden blijven indien de rechtzoekende de waarborg heeft dat wat hij aan zijn advocaat toevertrouwt door die laatstgenoemde niet openbaar zal worden gemaakt. Hieruit volgt dat de aan de advocaat opgelegde regel van het beroepsgeheim een fundamenteel element is van de rechten van verdediging.

Zoals het Hof van Cassatie heeft geoordeeld, '[berust] het beroepsgeheim waaraan de leden van de balie zijn onderworpen, (...) op de noodzaak volledige veiligheid te verzekeren aan diegenen die zich aan hen toevertrouwen' (Cass., 13 juli 2010, Arr. Cass., 2010, nr. 480; zie ook Cass., 9 juni 2004, Arr. Cass., 2004, nr. 313).

Ook al is het 'niet onaantastbaar', het beroepsgeheim van de advocaat vormt 'een van de grondbeginselen waarop de organisatie van het gerecht in een democratische samenleving berust' (EHRM, 6 december 2012, *Michaud t. Frankrijk*, § 123).

B.5.6. Wanneer de verplichtingen die door de artikelen 11/3 tot 11/11 van het decreet van 21 juni 2013, zoals ingevoerd bij het bestreden decreet, worden opgelegd, niet worden nageleefd, wordt die niet-naleving bestraft met een administratieve geldboete. Die geldboete kan oplopen tot 100 000 euro (artikel 30/1, tweede lid, van het decreet van 21 juni 2013, zoals ingevoerd bij artikel 23 van het bestreden decreet) en heeft een overheersend repressief karakter, zodat de omschrijving van die niet-naleving moet voldoen aan het algemeen beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling.

B.5.7. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat de grondwettigheid van de bestreden bepalingen dient te worden beoordeeld rekening houdend met het feit dat het beroepsgeheim van de advocaat een algemeen beginsel is dat verband houdt met de naleving van de fundamentele rechten, dat de regels die van dat geheim afwijken om die reden en met toepassing van het algemeen beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling slechts strikt kunnen worden geïnterpreteerd en dat rekening dient te worden gehouden met de wijze waarop het beroep van advocaat in de interne rechtsorde is geregeld. Aldus dient de regel van het beroepsgeheim maar te wijken indien zulks kan worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang en indien het opheffen van het geheim strikt evenredig is.

B.6. Het Hof heeft zich reeds verscheidene keren uitgesproken over de grondwettigheid van meldingsverplichtingen in het licht van de voormelde vereisten. Bij zijn arrest nr. 10/2008 van 23 januari 2008 heeft het Hof zich uitgesproken over de grondwettigheid van de verplichting voor de advocaten om in het kader van de strijd tegen het witwassen informatie aan de autoriteiten door te geven.

Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de gegevens die ter kennis worden gebracht van de advocaat, enerzijds, in

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 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".

het kader van zijn activiteit bestaande in de verdediging en de vertegenwoordiging in rechte, en, anderzijds, wanneer hij de rechtspositie van zijn cliënt bepaalt, door het beroepsgeheim gedekt zijn (B.9.2 en B.9.3).

Daarenboven heeft het Hof, op basis van het arrest van 26 juni 2007 in de zaak C-305/05 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, gepreciseerd dat het begrip 'bepaling van de rechtspositie' van de cliënt het begrip 'juridische advisering' omvat (B.9.4). Het heeft geoordeeld dat de activiteit bestaande in het verstrekken van juridisch advies ertoe strekt 'de cliënt te informeren over de staat van de wetgeving die van toepassing is op zijn persoonlijke situatie of op de verrichting die hij overweegt, of hem te adviseren over de wijze waarop die verrichting binnen het wettelijk kader kan worden uitgevoerd' en 'altijd tot doel [heeft] het de cliënt mogelijk te maken een rechtsgeding met betrekking tot die verrichting te vermijden' (B.9.5).

Het Hof heeft geoordeeld dat de gegevens die de advocaat verneemt tijdens de uitoefening van de wezenlijke activiteiten van zijn beroep, namelijk het verdedigen of vertegenwoordigen in rechte van de cliënt en het verlenen van juridisch advies, zelfs buiten elk rechtsgeding, door het beroepsgeheim gedekt blijven en dus niet ter kennis kunnen worden gebracht van de overheden, en dat alleen wanneer de advocaat een activiteit uitoefent die verder gaat dan zijn specifieke opdracht van verdediging of vertegenwoordiging in rechte en verlening van juridisch advies, hij kan worden onderworpen aan de verplichting om de gegevens waarvan hij kennis heeft, aan de overheden mee te delen (B.9.6).

Bij zijn arrest nr. 43/2019 van 14 maart 2019 sprak het Hof zich uit over de verplichting, voor advocaten, om jaarlijks een lijst met bepaalde informatie over de btw-plichtige cliënten aan wie zij diensten hebben verstrekt, door te geven aan de fiscale administratie. Het Hof bevestigde dat het loutere feit een beroep te hebben gedaan op een advocaat onder de bescherming van het beroepsgeheim valt. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor de identiteit van de cliënten van een advocaat (B.6). Dit verhindert echter niet dat het niet zonder redelijke verantwoording is een advocaat te verplichten de in de btw-listing vermelde beperkte gegevens ter kennis te brengen van de btw-administratie, gelet op de doelstelling om de invordering van de btw te verzekeren en belastingontduiking te vermijden, en gelet op het feit dat de meldingsplicht gepaard gaat met voldoende waarborgen, zoals de geheimhoudingsplicht die op de btw-ambtenaar rust (B.9.1-B.9.3).

Bij zijn arrest nr. 114/2020 van 24 september 2020 bevestigde het Hof de voormelde principes. In dat arrest vernietigt het Hof gedeeltelijk de wet van 18 september 2017 'tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten'. Het oordeelt dat een advocaat niet kan worden verplicht een melding van een vermoeden door te geven aan de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) wanneer zijn cliënt, op zijn advies, van een verdachte verrichting afziet. Evenmin kan aan een persoon die buiten de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt staat, zelfs wanneer hij advocaat zou zijn, worden toegestaan om door het beroepsgeheim gedekte informatie aan de CFI mee te delen."

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 Poiars 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)”⁴⁰.

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, § 1^{er}, 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”⁴¹.

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 client⁴².

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.

2. S’agissant des entreprises de lobbying, 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 entreprise peut représenter, en effet, dans certains secteurs et dans certaines hypothèses, des informations confidentielles.

Interrogé à cet égard, le mandataire de la Présidente de la Chambre a répondu ce qui suit:

⁴⁰ 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*, 2^e 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.

⁴¹ Arrêt n° 167/2020 de la Cour constitutionnelle précité.

⁴² 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).

Paul Martens heeft in dat verband het volgende gesteld:

“[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 Poiars 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)”⁴⁰.

In casu geldt de verplichting van de advocaat om de naam van zijn cliënten mee te delen alleen in het kader van zijn activiteiten op het stuk van lobbying. In artikel 3, § 1, van het voorstel worden een aantal activiteiten uitdrukkelijk uitgesloten uit de definitie van lobbying. Onder die uitgesloten activiteiten vallen in het bijzonder de activiteiten die betrekking hebben op het uitoefenen van het fundamenteel recht van cliënten op een eerlijk proces alsook activiteiten inzake juridisch advies. De meldingsplicht geldt bijgevolg alleen binnen het strikte kader van de activiteit van de advocaat op het stuk van lobbying, te weten een activiteit “die verder gaat dan zijn specifieke opdracht van verdediging of vertegenwoordiging in rechte en verlening van juridisch advies”⁴¹.

De mededelingsplicht van de advocaat heeft bovendien alleen betrekking op de identiteit van zijn cliënten voor wie hij activiteiten op het stuk van lobbying verricht en betreft geen andere informatie, zoals financiële gegevens in verband met de voor rekening van de client verrichte activiteiten.⁴²

In het licht van het voorgaande – en specifiek gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – kan aanvaard worden dat de advocaat melding dient te maken van de naam van zijn cliënten in het kader van zijn activiteiten op het stuk van lobbying.

2. Wat lobbying door ondernemingen betreft, rijst eveneens de vraag in hoeverre de verplichting tot het openbaar maken van de naam van hun cliënten verenigbaar is met de bescherming van het “zakengeheim”. De naam van de cliënten van een onderneming kan, immers, in sommige sectoren en in bepaalde gevallen vertrouwelijke informatie uitmaken.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

⁴⁰ P. MARTENS, “Secret professionnel: divergences et convergences des droits continentaux et anglo-saxons”, in G.-A. Dal (ed.), *Le secret professionnel de l’avocat et la jurisprudence européenne - Legal professional privilege and european case law*, 2^e uitgave, Brussel, Larcier, 2010, 15. Zie eveneens in dezelfde zin M. DAL en M. VLIES, “Le secret professionnel et le devoir de discrétion de l’avocat”, in *Liber amicorum Georges-Albert Dal*, Brussel, Larcier, 2013, 240; J.-P. BUYLE en D. VAN GERVEN, “Le fondement et la portée du secret professionnel de l’avocat dans l’intérêt du client”, *J.T.*, 2012/16, nr. 6476, p. 327 tot 330.

⁴¹ Voornoemd arrest nr. 167/2020 van het Grondwettelijk Hof.

⁴² In tegenstelling tot wat bepaald is op Europees niveau (interinstitutioneel akkoord van 20 mei 2021 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over een verplicht transparantieregister, bijlage I).

“Er lijkt geen gevaar te bestaan voor bedrijfsgeheimen. Bedrijfsgeheimen worden immers niet geopenbaard door de inschrijving in een transparantieregister.

Dat bij lobbying door een derde, [...] ‘de naam van de cliënten die door deze onderneming, deze instelling of deze organisatie worden vertegenwoordigd’ door deze derde in het register moet worden ingeschreven, doet evenmin af aan het bedrijfsgeheim. Het inschakelen van een derde mag immers geen achterpoortje zijn om aan de verplichting van transparantie te ontsnappen. Zo zou een ongerechtvaardigd onderscheid gecreëerd worden tussen bedrijven die op eigen kracht aan lobbying doen, en zij die een derde partij inschakelen”.

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’⁴³. 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’affaires⁴⁴. 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 [...]”^{45,46}.

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 général⁴⁷.

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.

⁴³ 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>).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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>).

⁴⁷ 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”.

“Er lijkt geen gevaar te bestaan voor bedrijfsgeheimen. Bedrijfsgeheimen worden immers niet geopenbaard door de inschrijving in een transparantieregister.

Dat bij lobbying door een derde, (...) ‘de naam van de cliënten die door deze onderneming, deze instelling of deze organisatie worden vertegenwoordigd’ door deze derde in het register moet worden ingeschreven, doet evenmin af aan het bedrijfsgeheim. Het inschakelen van een derde mag immers geen achterpoortje zijn om aan de verplichting van transparantie te ontsnappen. Zo zou een ongerechtvaardigd onderscheid gecreëerd worden tussen bedrijven die op eigen kracht aan lobbying doen, en [zij] die een derde partij inschakelen.”

De afdeling Wetgeving heeft er reeds op gewezen dat

“bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie immers een grondrecht vormt doordat die informatie onder het ‘zakengeheim’ valt.⁴³ Het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie erkennen bovendien dat het recht op de eerbiediging van het privéleven van de rechtspersonen de bescherming van hun zakengeheimen omvat.⁴⁴ Bovendien wordt die bescherming tegen rechtsgrond ontberende of onevenredige bemoeienissen vanwege de openbare macht in zakengeheimen van een rechtspersoon, eveneens gegarandeerd bij artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (...).”⁴⁵⁻⁴⁶

In casu is de openbaarmaking van de naam van de cliënten van een onderneming in het kader van haar activiteiten op het stuk van lobbying ingegeven door de doelstelling de transparantie te verbeteren van de relaties tussen lobbyisten en leden van de Kamer, van de Senaat en van de federale regering, wat een legitieme doelstelling van algemeen belang vormt.⁴⁷

Gelet op de uitleg die de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer gegeven heeft, lijkt de eventuele inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de ondernemingen die aan lobbying doen proportioneel in het licht van de legitieme doelstelling die in dezen nagestreefd wordt.

⁴³ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 60.806/1-2-4, op 7 februari 2017 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 18 april 2017 ‘houdende diverse bepalingen inzake economie’ (Parl.St. Kamer 2016-17, nr. 2331/1, 100 tot 114, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60806.pdf>).

⁴⁴ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie inz. GwH 19 september 2007, nr. 118/2007, B.6.2. en 7 augustus 2013, nr. 117/2013, B.17.4; Cass. 2 november 2012 (C.11 0018.N), J.T., 2013, nr. 6512, 174 tot 180.

⁴⁵ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: HvJ 14 februari 2008, C-450/06, Varec SA v. Belgische Staat, ECLI:EU:C:2008:91.

⁴⁶ Advies 66.938/2 van 17 februari 2020 over een wetsvoorstel ‘teneinde de financiële instellingen ertoe te verplichten bekend te maken hoe zij de via de spaarrekeningen ingezamelde tegoeden aanwenden’ (Parl.St. Kamer 2019, nr. 143/2, 5; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66938.pdf>).

⁴⁷ Zie in die zin de beslissing nr. 2016-741 DC van de Conseil constitutionnel van Frankrijk van 8 december 2016, punt 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”.

Article 7

Le mandataire de la Présidente de la Chambre a précisé que le gestionnaire du registre, visé à l'article 7, § 2, était l'organe de gestion.

Par souci de cohérence, les mots "le gestionnaire du registre" seront remplacés par les mots "l'organe de gestion".

Article 9

Dans le prolongement de l'observation générale n° II.2, la proposition doit être amendée pour organiser les éléments essentiels de la procédure pouvant conduire aux sanctions prévues par cette disposition, comprenant notamment l'exercice du droit des intéressés à faire valoir leur point de vue (*audi alteram partem*), ainsi que l'énoncé, au paragraphe 1^{er}, des modalités de transmission de la décision de radiation, au paragraphe 2, des modalités de communication de l'avertissement, du délai dans lequel le lobbyiste est tenu d'y donner suite et des modalités de transmission de la décision de consigner l'intéressé dans la catégorie "contrevenants".

Article 10

1.1. Le devoir de transparence prescrit par l'article 10 s'applique, selon ses propres termes, aux projets de loi, aux propositions de loi, aux propositions de résolution et aux amendements.

L'énumération ainsi réalisée soulève diverses questions et difficultés.

1.2. Tout d'abord, et en écho à l'observation générale n° III, 2.3, formulée plus haut, la question se pose de savoir pourquoi l'établissement d'un "paragraphe sur la transparence" ne s'impose pas également aux arrêtés puisque telle semble être l'intention malgré les éléments actuels du dispositif et de son commentaire allant en sens contraire.

1.3. Par ailleurs et puisque l'intention des auteurs de la proposition semble bien consister à assurer la transparence à propos de toute la production normative fédérale, la section de législation n'aperçoit pas *a priori* pourquoi pareille obligation d'établir un "paragraphe sur la transparence" ne concernerait pas aussi les initiatives de déclaration de révision de la Constitution émanant de l'une des trois branches du pouvoir législatif fédéral conformément à ce que prévoit l'article 195, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ou encore les projets ou propositions proprement dits de révision de cette même Constitution.

2. Interrogé à cet égard, le mandataire de la Présidente de la Chambre a confirmé que le "paragraphe sur la transparence" ne constitue pas une formalité préalable obligatoire

Artikel 7

De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft aangegeven dat de beheerder van het register, vermeld in artikel 7, § 2, het beheersorgaan is.

Ter wille van de samenhang moeten de woorden "de beheerder van het register" vervangen worden door de woorden "het beheersorgaan".

Artikel 9

In het verlengde van algemene opmerking II.2 moet het voorstel aldus geamendeerd worden dat de essentiële elementen geregeld worden van de procedure die kan leiden tot de sancties waarin deze bepaling voorziet, met inbegrip van inzonderheid de uitoefening van het recht van de betrokkenen om hun standpunt kenbaar te maken (*audi et alteram partem*), dat in paragraaf 1 bepaald wordt volgens welke nadere regels de beslissing tot schrapping meegedeeld wordt en dat paragraaf 2 voorziet in de nadere regels voor de mededeling van de waarschuwing, de termijn waarbinnen de lobbyist daaraan gevolg dient te geven en de nadere regels voor het toezenden van de beslissing om de betrokkene op te nemen in de categorie "overtreders".

Artikel 10

1.1. De transparantieplicht waarin artikel 10 voorziet, is volgens de bewoordingen ervan van toepassing op de wetsontwerpen, de wetsvoorstellen, de voorstellen van resolutie en de amendementen.

Die opsomming geeft aanleiding tot diverse vragen en problemen.

1.2. In de eerste plaats, en in lijn met die hierboven geformuleerde algemene opmerking III, 2.3, rijst de vraag waarom het opstellen van een "transparantieparagraaf" niet eveneens vereist is voor besluiten, aangezien dat de bedoeling lijkt te zijn, ondanks de huidige elementen van het dispositief en de toelichting ervan, die anders luiden.

1.3. Bovendien en aangezien het wel degelijk de bedoeling van de stellers van het voorstel lijkt te zijn om voor transparantie te zorgen met betrekking tot het volledig federaal regelgevend werk, ziet de afdeling Wetgeving *a priori* niet in waarom een dergelijke verplichting om een "transparantieparagraaf" op te stellen niet eveneens zou gelden voor de initiatieven houdende verklaring tot herziening van de Grondwet uitgaande van één van de drie takken van de federale wetgevende macht overeenkomstig het bepaalde in artikel 195, eerste lid, van de Grondwet, of nog voor de ontwerpen of voorstellen tot herziening van diezelfde Grondwet.

2. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer bevestigd dat de "transparantieparagraaf" geen verplicht voorafgaand

dont le respect sera contrôlé par le Conseil d'État et par les cours et tribunaux.

Dans la suite des travaux parlementaires, il sera veillé à établir clairement qu'il ne s'agit pas d'une obligation dont le manquement est susceptible d'être sanctionné.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Pierre VANDERNOOT

vormvereiste vormt waarvan de vervulling door de Raad van State en door de hoven en rechtbanken gecontroleerd moet worden.

In de loop van de verdere parlementaire voorbereiding moet duidelijk gesteld worden dat het niet gaat om een verplichting op de niet-naleving waarvan een sanctie zou staan.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT