CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.523/2
du 6 novembre 2023

sur

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine afin d'élargir son champ d'application personnel’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.523/2
van 6 november 2023

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde het personele toepassingsgebied van de wet uit te breiden’

#LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ#

Le 21 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine afin d'élargir son champ d'application personnel', déposée par M. Mathieu BIHET et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3391/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 6 novembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2023.

*

Op 21 september 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, teneinde het personele toepassingsgebied van de wet uit te breiden', ingediend door de heer Mathieu BIHET c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3391/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 6 november 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2023.

*

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

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

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

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi à l'examen tend à étendre le champ de la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' à trois catégories de personnes, les « dirigeants des organisations représentatives des travailleurs » (article 1er, alinéa 1er, 15, proposé de la loi du 2 mai 1995), les « dirigeants des mutualités et des unions nationales de mutualités » (article 1er, alinéa 1er, 16, proposé de la loi du 2 mai 1995) et les « dirigeants des organismes de paiement » (article 1er, alinéa 1er, 17, proposé de la loi du 2 mai 1995).

La loi du 2 mai 1995 impose aux personnes auxquelles elle s'applique de déposer au greffe de la Cour des Comptes (article 4 de la loi du 2 mai 1995) « tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année citée en premier lieu, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger » (article 2, § 1er, de la loi du 2 mai 1995) ainsi qu'une déclaration de patrimoine (article 3, § 1er, de la loi du 2 mai 1995). En cas d'infraction à ces obligations, l'intéressé est passible d'une amende administrative et, le cas échéant, de poursuites pénales (articles 6 et 7 de la loi du 2 mai 1995).

Il convient dès lors d'identifier avec la plus grande précision les personnes qui entrent dans le champ d'application de la loi.

2. Les organisations représentatives des travailleurs présentent la particularité de ne pas être contraintes de se doter de la personnalité juridique [1]. Invité à préciser comment, dans ces conditions, identifier les dirigeants de ces organisations, le mandataire de la Présidente de la Chambre et auteur principal de la proposition a répondu ce qui suit :

> « Nous souhaitons viser les fonctions dirigeantes et exécutives des organisations représentatives des travailleurs telles qu'elles sont définies par l'article 14, § 1er, a) de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. En outre, il y a lieu de faire référence aux fonctions dirigeantes et exécutives telles qu'elles sont évoquées par le fonctionnement interne de ces organisations ».

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

[1] Voir l'avis 70.264/VR donné le 3 décembre 2021 sur une proposition de loi 'accordant la personnalité juridique aux organisations représentatives des travailleurs et des agents des services publics' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1997/002, pp. 3 à 20).

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

L'article 14, § 1er, 4°, de la loi du 20 septembre 1948 'portant organisation de l'économie', définit les « organisations représentatives des travailleurs » comme suit :

> « a) les organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées sur le plan national et représentées au Conseil central de l'économie et au Conseil national du Travail. […] ;
>
> b) les organisations professionnelles et interprofessionnelles affiliées à ou faisant partie d'une organisation interprofessionnelle visée au a) ».

Cette définition, pas plus que la référence au fonctionnement interne des organisations visées, ne permet pas de déterminer avec la sécurité juridique requise les fonctions dirigeantes et exécutives des organisations représentatives des travailleurs dont les titulaires seraient soumis à la loi du 2 mai 1995.

En l'état et compte tenu des explications fournies, l'article 1er, alinéa 1er, 15, proposé de la loi du 2 mai 1995 ne satisfait pas au principe de légalité en matière pénale.

3. La proposition vise ensuite les « dirigeants des mutualités et des unions nationales de mutualités ». Ces institutions sont organisées par la loi du 6 août 1990 'relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités'. Invité à préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par « dirigeant » de pareille institution, le mandataire de la Présidente de la Chambre a répondu ce qui suit :

> « Par dirigeant, il y a lieu d'entendre les administrateurs visés aux articles 11, § 1er[,] et 19 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités ».

Ces précisions seront apportées dans le dispositif de l'article 1er, alinéa 1er, 16, proposé de la loi du 2 mai 1995.

4.1. La proposition vise enfin les « dirigeants des organismes de paiement ».

Les développements de la proposition précisent que ces organismes sont ceux visés aux articles 17 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

4.2. L'article 17 précise que l'organisme de paiement est créé par l'organisation des travailleurs et agréé par le Roi.

Le mandataire de la Présidente de la Chambre a précisé ce qui suit :

> « Étant donné que les arrêtés royaux d'agréation sont publiés par extrait, l'identification individuelle des administrateurs est rendue difficile. C'est pourquoi, en ce sens, par dirigeant, il y a lieu d'entendre les membres du conseil d'administration visés par l'article 17, § 1er, 3° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ainsi que ceux qui exercent une fonction de gestion journalière que sont les titulaires d'une fonction de management à savoir l''administrateur général' et l''administrateur général adjoint' ».

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

Ces précisions seront apportées dans le dispositif de l'article 1er, alinéa 1er, 17, proposé de la loi du 2 mai 1995.

4.3. L'article 18 vise la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, qui est un organisme public.

Il apparaît dès lors que les dirigeants de cette caisse sont déjà visés au point 10 de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 2 mai 1995.

L'article 1er, alinéa 1er, 17, proposé de la loi du 2 mai 1995 ne visera donc que l'article 17, § 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

5. Les développements de la proposition précisent ce qui suit :

> « Dans la présente proposition de loi, nous souhaitons distinguer de manière claire les différents types de dirigeants, tels que ceux ayant un mandat politique, les fonctionnaires employés dans les mutualités, et les dirigeants des mutualités qui n'ont pas été élus ou qui ne sont pas des fonctionnaires. En effet, il serait inapproprié d'appliquer les mêmes règles aux dirigeants de cette dernière catégorie car cela pourrait les décourager de poser leur candidature à ces fonctions et violerait le principe d'égalité et de non-discrimination ».

Invité à préciser quels sont les dirigeants qui, en définitive, sont visés et en quoi le dispositif de l'article 2 de la proposition procède à la distinction, le mandataire de la Présidente de la Chambre a répondu ce qui suit :

> « Nous souhaitons viser les dirigeants qui disposent d'un mandat électif ou qui sont soumis pour une autre raison à l'actuelle obligation de déclaration de mandats et de patrimoine. Selon nous, il faut opérer la distinction entre, d'une part, les politiques élus et les fonctionnaires employés dans les organisations précitées et, d'autre part, ceux qui n'ont pas été élus ou qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire. Il serait inopportun d'appliquer la même règle aux personnes relevant de cette dernière catégorie puisque cela risquerait de les dissuader de poser leur candidature aux fonctions dirigeantes susmentionnées.
>
> Il apparaît que c'est de cette manière-là que la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine a été étendue aux administrateurs publics via l'article 2 de la loi spéciale du 14 octobre 2018 modifiant la législation spéciale relative aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle.
>
> Enfin, dès lors que le champ d'application *ratione personae* est délimité dans les développements de la présente proposition de loi, il ne nous semblait plus opportun de procéder à nouveau à cette distinction dans le dispositif ».

Il n'apparaît toutefois pas que la distinction énoncée dans les développements, procédant selon ces derniers du souci de ne pas méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination, résulte du dispositif de l'article 1er, alinéa 1er, 16 et 17, proposé de la loi du 2 mai 1995, lequel vise indistinctement tous les dirigeants.

Le dispositif sera revu en conséquence.

*

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

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

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

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe het toepassingsgebied van de wet van 2 mei 1995 'betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' uit te breiden met drie categorieën van personen: de "leidinggevenden van de representatieve werknemersorganisaties" (voorgesteld artikel 1, eerste lid, 15, van de wet van 2 mei 1995), de "leidinggevenden van de ziekenfondsen en van de landsbonden van ziekenfondsen" (voorgesteld artikel 1, eerste lid, 16, van de wet van 2 mei 1995) en de "leidinggevenden van de uitbetalingsinstellingen" (voorgesteld artikel 1, eerste lid, 17, van de wet van 2 mei 1995).

De wet van 2 mei 1995 verplicht de personen op wie hij van toepassing is om op de griffie van het Rekenhof (artikel 4 van de wet van 2 mei 1995) "alle mandaten, leidende ambten of beroepen, van welke aard ook, [in te dienen] die ze tijdens het eerstbedoelde jaar hebben uitgeoefend, zowel in de overheidssector als voor rekening van enige andere natuurlijke persoon of rechtspersoon, feitelijke instelling of vereniging die in België of in het buitenland gevestigd is" (artikel 2, § 1, van de wet van 2 mei 1995), alsook een vermogensaangifte (artikel 3, § 1, van de wet van 2 mei 1995). De persoon die die verplichtingen niet nakomt, kan een administratieve geldboete krijgen en in voorkomend geval strafrechtelijk worden vervolgd (artikelen 6 en 7 van de wet van 2 mei 1995).

Men dient dus zo nauwkeurig mogelijk aan te geven welke personen binnen het toepassingsgebied van de wet vallen.

2. Een bijzonder kenmerk van representatieve werknemersorganisaties is dat ze niet verplicht zijn rechtspersoonlijkheid aan te nemen.[1] Op de vraag hoe in die omstandigheden kan worden uitgemaakt wie de leidinggevenden van die organisaties zijn, heeft de gemachtigde van de voorzitster van de Kamer en hoofdindiener van het voorstel het volgende geantwoord:

> "Nous souhaitons viser les fonctions dirigeantes et exécutives des organisations représentatives des travailleurs telles qu'elles sont définies par l'article 14, § 1er, a) de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. En outre, il y a lieu de faire

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

[1] Zie advies 70.264/VR van 3 december 2021 over een wetsvoorstel 'betreffende het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan organisaties van werknemers en overheidspersoneel' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1997/002, 3-20).

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

référence aux fonctions dirigeantes et exécutives telles qu'elles sont évoquées par le fonctionnement interne de ces organisations."

"Representatieve werknemersorganisaties" worden in artikel 14, § 1, 4°, van de wet van 20 september 1948 'houdende Organisatie van het Bedrijfsleven' als volgt gedefinieerd:

"a) de interprofessionele organisaties van werknemers, die voor het gehele land zijn opgericht en die in de Centrale Raad voor het bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn.

(…)

b) de professionele en interprofessionele organisaties die bij een onder a) bedoelde interprofessionele organisatie zijn aangesloten of er deel van uitmaken."

Men kan noch op basis van die definitie, noch op basis van de verwijzing naar de interne werkwijze van de bedoelde organisaties, met de vereiste rechtszekerheid vaststellen van welke leidinggevende en uitvoerende functies van representatieve werknemersorganisaties de beklederson der de toepassing van de wet van 2 mei 1995 zouden vallen.

In die omstandigheden en gelet op de verstrekte toelichtingen, beantwoordt het voorgestelde artikel 1, eerste lid, 15, van de wet van 2 mei 1995 niet aan het legaliteitsbeginsel dat geldt in strafzaken.

3. Het voorstel heeft het vervolgens over de "leidinggevenden van de ziekenfondsen en van de landsbonden van ziekenfondsen". De werkwijze van die instellingen wordt geregeld door de wet van 6 augustus 1990 'betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen'. Op de vraag wat men dient te verstaan onder "leidinggevende" van een dergelijke instelling, heeft de gemachtigde van de voorzitster van de Kamer het volgende geantwoord:

"Par dirigeant, il y a lieu d'entendre les administrateurs visés aux articles 11, § 1er[,] et 19 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités."

Die precisering moet in het dispositief van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, 16, van de wet van 2 mei 1995 worden opgenomen.

4.1. Ten slotte heeft het voorstel het over de "leidinggevenden van de uitbetalingsinstellingen".

In de toelichting bij het voorstel staat dat het gaat om de instellingen bedoeld in de artikelen 17 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering'.

4.2. In artikel 17 wordt bepaald dat de uitbetalingsinstelling door de werknemersorganisatie wordt opgericht en door de Koning wordt erkend.

‡LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ‡

De gemachtigde van de voorzitster van de Kamer heeft de volgende precisering gegeven:

> "Étant donné que les arrêtés royaux d'agréation sont publiés par extrait, l'identification individuelle des administrateurs est rendue difficile. C'est pourquoi, en ce sens, par dirigeant, il y a lieu d'entendre les membres du conseil d'administration visés par l'article 17, § 1er, 3° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ainsi que ceux qui exercent une fonction de gestion journalière que sont les titulaires d'une fonction de management à savoir l''administrateur général' et l''administrateur général adjoint'".

Die precisering moet in het dispositief van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, 17, van de wet van 2 mei 1995 worden opgenomen.

4.3. Artikel 18 verwijst naar de Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen, die een openbare instelling is.

Naar de leidinggevenden van die Hulpkas blijkt dus al te worden verwezen in punt 10 van artikel 1, eerste lid, van de wet van 2 mei 1995.

In het voorgestelde artikel 1, eerste lid, 17, van de wet van 2 mei 1995 moet dus enkel nog worden verwezen naar artikel 17, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

5. In de toelichting bij het voorstel staat het volgende te lezen:

> "In dit wetsvoorstel willen de indieners een duidelijk onderscheid maken tussen de verschillende soorten leidinggevenden, zoals die met een politiek mandaat, de ambtenaren die bij de ziekenfondsen aan de slag zijn en de leidinggevenden van de ziekenfondsen die niet verkozen zijn of die geen ambtenaar zijn. Het zou immers ongepast zijn dezelfde regels op de leidinggevenden van die laatste categorie toe te passen, daar dit hen zou kunnen ontmoedigen om voor die functies te kandideren en daar zulks het beginsel van gelijkheid en van non-discriminatie zou schenden".

Op de vraag welke leidinggevenden uiteindelijk worden bedoeld en hoe het dispositief van artikel 2 van het voorstel het betreffende onderscheid maakt, heeft de gemachtigde van de voorzitster van de Kamer het volgende geantwoord:

> "Nous souhaitons viser les dirigeants qui disposent d'un mandat électif ou qui sont soumis pour une autre raison à l'actuelle obligation de déclaration de mandats et de patrimoine. Selon nous, il faut opérer la distinction entre, d'une part, les politiques élus et les fonctionnaires employés dans les organisations précitées et, d'autre part, ceux qui n'ont pas été élus ou qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire. Il serait inopportun d'appliquer la même règle aux personnes relevant de cette dernière catégorie puisque cela risquerait de les dissuader de poser leur candidature aux fonctions dirigeantes susmentionnées.
>
> Il apparaît que c'est de cette manière-là que la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine a été étendue aux administrateurs publics via l'article 2 de la loi spéciale du 14 octobre 2018 modifiant la législation spéciale relative aux listes de mandats et déclarations de patrimoine en ce qui concerne la transparence des rémunérations, l'extension aux administrateurs publics, le dépôt électronique et le contrôle.

#LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ#

Enfin, dès lors que le champ d'application *ratione personae* est délimité dans les développements de la présente proposition de loi, il ne nous semblait plus opportun de procéder à nouveau à cette distinction dans le dispositif".

Het onderscheid waarvan in de toelichting sprake is, en dat volgens de toelichting wordt gemaakt vanuit de bekommernis om het beginsel inzake gelijkheid en non-discriminatie niet te schenden, blijkt evenwel niet terug te vinden in het dispositief van het voorgestelde artikel 1, eerste lid, 16 en 17, van de wet van 2 mei 1995, dat naar alle leidinggevenden zonder onderscheid verwijst.

Het dispositief moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

#LW-BDLXIFGDA-HEFCDUQ#