

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2024

1 oktober 2024

WETSVOORSTEL

**tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10
en 13 van de wet van 3 mei 1880
op het parlementair onderzoek**

(ingediend door de heer Peter De Roover)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2024

1^{er} octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

**interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10
et 13 de la loi du 3 mai 1880
sur les enquêtes parlementaires**

(déposée par M. Peter De Roover)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 55 3525/001. Het houdt rekening met het advies van de Raad van State nr. 75.883/2 van 6 mei 2024, dat over voormeld wetsvoorstel werd uitgebracht (DOC 55 3525/006).

Op grond van artikel 56, eerste lid, van de Grondwet heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers “het recht van onderzoek”. Dat recht krijgt zijn beslag in de wet van 3 mei 1880 “op het parlementair onderzoek”. Met toepassing van die bepalingen en overeenkomstig artikel 60 van de Grondwet heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers bepalingen betreffende het recht van onderzoek opgenomen in haar reglement (artikelen 145 en volgende), meer bepaald inzake de mededeling van de processen-verbaal van getuigenverhoren en van de stukken overgelegd door getuigen.

Strekking van dit voorstel van interpretatieve wet

Dit voorstel van interpretatieve wet biedt een oplossing voor de rechtsvraag of een rechter beslag kan leggen op de processen-verbaal van de getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering van een onderzoekscommissie die met gesloten deuren wordt gehouden of op de stukken die tijdens dergelijke vergaderingen worden overgelegd. De desbetreffende bepalingen van de wet van 3 mei 1880 zijn op dit punt betwist. Uit een recent arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling bij het hof van Beroep te Brussel blijkt immers dat de betrokken wetsbepalingen aanleiding geven tot een interpretatie die niet strookt met de initiële wil van de wetgever zoals die redelijkerwijze uit de ontstaansgeschiedenis ervan kan worden afgeleid.

Artikel 146 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalt dat indien een onderzoekscommissie een verzoek ontvangt om inzage of afschrift van processen-verbaal van getuigenverhoren achter gesloten deuren of van door getuigen tijdens een dergelijke vergadering overgelegde stukken, de commissie daarover soeverein beslist, na de rechtmatige belangen tegen elkaar te hebben afgewogen, voor zover de onderzoekscommissie zich niet uitdrukkelijk heeft verbonden tot inachtneming van de geheimhouding. Indien een onderzoekscommissie daarentegen een verzoek ontvangt om inzage of afschrift van processen-verbaal van getuigenverhoren achter gesloten deuren waarvoor zij zich uitdrukkelijk heeft verbonden tot inachtneming van de geheimhouding, dan wijst zij het verzoek af.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l’adaptant, le texte de la proposition DOC 55 3525/001. Elle tient compte de l’avis du Conseil d’État n° 75.883/2 du 6 mai 2024, rendu sur la proposition de loi précitée (DOC 55 3525/006).

En vertu de l’article 56, alinéa 1^{er}, de la Constitution, “La Chambre des représentants a le droit d’enquête.”. Ce droit trouve sa formalisation dans la loi du 3 mai 1880 “sur les enquêtes parlementaires”. En exécution de ces dispositions, et conformément à l’article 60 de la Constitution, la Chambre des représentants a adopté des dispositions relatives au droit d’enquête dans son règlement (articles 145 et suivants), notamment en ce qui concerne la communication des procès-verbaux d’auditions de témoins et des documents remis par des témoins.

Objet de la présente proposition de loi interprétative

La présente proposition de loi interprétative offre une solution à la question juridique de savoir si un juge peut saisir les procès-verbaux des auditions de témoins tenues au cours d’une réunion à huis clos d’une commission d’enquête ou les documents remis au cours d’une telle réunion. Les dispositions concernées de la loi du 3 mai 1980 sont contestées sur ce point. Un récent arrêt de la chambre des mises en accusation de la cour d’appel de Bruxelles indique en effet que les dispositions légales visées donnent lieu à une interprétation qui n’est pas conforme à la volonté initiale du législateur, telle qu’elle peut raisonnablement être déduite de la genèse de ces dispositions.

L’article 146 du Règlement de la Chambre des représentants dispose que si une commission d’enquête reçoit une demande visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d’auditions de témoins qui ont eu lieu à huis clos ou de documents remis par des témoins au cours d’une telle réunion, la commission d’enquête prend sa décision souverainement, après avoir évalué les intérêts légitimes en présence, pour autant qu’elle ne s’est pas engagée expressément à préserver le secret. Par contre, si elle reçoit une demande visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d’auditions de témoins qui ont eu lieu à huis clos et dont la commission s’est expressément engagée à préserver le secret, la commission d’enquête la rejette.

Uit artikel 147 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers vloeit voort dat indien de onderzoekscommissie niet meer bestaat op het ogenblik van de indiening van het verzoek om inzage of afschrift van processen-verbaal van getuigenverhoren achter gesloten deuren of van door getuigen tijdens een dergelijke vergadering overgelegde stukken, het verzoek moet worden afgewezen indien de onderzoekscommissie niet zelf de geheimhoudingsplicht heeft opgeheven.

Die bepalingen zijn gebaseerd op de interpretatie die de federale Kamers *ab initio* hebben gegeven aan de draagwijdte van de geheimhoudingsplicht bepaald bij de artikelen 3 en 8 van de wet van 3 mei 1880, zoals gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996. Volgens die betekenis van de geheimhoudingsplicht:

— kan enkel de onderzoekscommissie zelf de geheimhoudingsplicht opheffen met betrekking tot getuigenissen en informatie die zij verkregen heeft tijdens een vergadering met gesloten deuren, tenzij zij zich voor deze getuigenissen of informatie uitdrukkelijk verbonden heeft tot inachtneming van de geheimhouding;

— beschikt de onderzoekscommissie over een soevereine bevoegdheid om de geheimhoudingsplicht op te heffen, na de rechtmatige belangen tegen elkaar te hebben afgewogen, tenzij zij zich uitdrukkelijk tot geheimhouding heeft verbonden. In het bijzonder oefent de onderzoekscommissie die soevereine beoordelingsbevoegdheid uit met betrekking tot de informatie die zij voornemens is te verstrekken aan de gerechtelijke autoriteiten met toepassing van artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 en met betrekking tot de informatie die zij wenst mee te delen in haar openbaar verslag bedoeld in artikel 13 van de wet van 3 mei 1880;

— de getuigenverhoren die verzameld werden tijdens een vergadering achter gesloten deuren van een onderzoekscommissie die ondertussen niet meer bestaat en de tijdens een dergelijke vergadering overgelegde stukken zijn onderworpen aan een absolute geheimhoudingsplicht indien de onderzoekscommissie de geheimhoudingsplicht met betrekking tot die stukken niet zelf heeft opgeheven, en *a fortiori* indien zij zich er uitdrukkelijk toe heeft verbonden om de geheimhouding in acht te nemen.

Op grond daarvan leidt de Kamer uit de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 af dat, vanaf het ogenblik waarop een onderzoekscommissie ophoudt te bestaan, geen enkele instantie, ook de federale Kamers zelf niet, nog de bevoegdheid heeft om de geheimhoudingsplicht op te heffen met betrekking tot processen-verbaal van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering van een onderzoekscommissie met gesloten

Il résulte de l'article 147 du Règlement de la Chambre des représentants que, si la commission d'enquête a cessé d'exister au moment de l'introduction de la demande visant à obtenir communication ou copie de procès-verbaux d'auditions de témoins tenues au cours d'une réunion à huis clos ou de documents remis par des témoins au cours d'une telle réunion, la demande doit être rejetée si la commission d'enquête n'a pas levé elle-même l'obligation de secret.

Ces dispositions reposent sur l'interprétation donnée *ab initio* par les Chambres fédérales à la portée de l'obligation de secret prévue aux articles 3 et 8 de la loi du 3 mai 1880, tels que modifiés par la loi du 30 juin 1996. Selon cette signification de l'obligation de secret:

— seule la commission d'enquête peut lever elle-même l'obligation de secret concernant les témoignages et les informations qu'elle a obtenus au cours d'une réunion à huis clos, à moins qu'elle se soit engagée expressément à préserver le secret à l'égard de ces témoignages ou de ces informations;

— la commission d'enquête dispose d'un pouvoir souverain pour lever l'obligation de secret, après avoir évalué les intérêts légitimes en présence, à moins qu'elle se soit engagée expressément à préserver le secret. En particulier, la commission d'enquête exerce ce pouvoir souverain d'appréciation quant aux informations qu'elle entend transmettre aux autorités judiciaires en application de l'article 10 de la loi du 3 mai 1880 et quant aux informations qu'elle entend communiquer dans son rapport public visé par l'article 13 de la loi du 3 mai 1880;

— les témoignages recueillis lors d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête qui a cessé d'exister, et les documents remis lors d'une telle réunion, sont soumis à une obligation de secret absolu si la commission d'enquête n'a pas levé l'obligation de secret elle-même à l'égard de ces pièces, et *a fortiori* si elle s'est engagée expressément à en préserver le secret.

Sur la base de ce qui précède, la Chambre déduit des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 que dès l'instant où une commission d'enquête cesse d'exister, plus aucune instance, pas même les Chambres fédérales, n'a le pouvoir de lever l'obligation de secret concernant les procès-verbaux d'auditions de témoins tenues lors d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête ou les documents remis au cours d'une telle réunion

deuren, of met betrekking tot stukken die tijdens dergelijke vergaderingen werden overgelegd, indien de onderzoekscommissie zelf de geheimhoudingsplicht niet heeft opgeheven; zelfs niet wanneer de mededeling ervan gevraagd wordt door de gerechtelijke autoriteiten.

In het arrest van 5 oktober 2022, zonder precedent, in het kader van een inbeslagneming van processen-verbaal van getuigenissen afgelegd tijdens een vergadering achter gesloten deuren van een onderzoekscommissie¹, heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel met betrekking tot de rechtsvraag in kwestie een andere interpretatie gegeven aan de artikelen 1, 3, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880.²

Volgens de Kamer van inbeschuldigingstelling staat artikel 1 van de wet van 3 mei 1880 een onderzoekscommissie niet toe om in het raam van een gerechtelijk onderzoek dat wettelijk bij een onderzoeksmagistraat aanhangig werd gemaakt, diens wettelijk toegekende algemene bevoegdheid tot inbeslagneming en tot huiszoeking te beperken. Voorts is de Kamer van inbeschuldigingstelling van oordeel dat de onderzoekscommissie geen soevereine beoordelingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de informatie die zij voornemens is aan de gerechtelijke autoriteiten te verstrekken omdat artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 aldus moet worden uitgelegd dat de processen-verbaal waaruit aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten blijken moeten worden overgemaakt aan de gerechtelijke autoriteiten, zonder dat daarbij een onderscheid gemaakt wordt naargelang die aanwijzingen en vermoedens verzameld werden tijdens openbare vergaderingen dan wel tijdens werkzaamheden achter gesloten deuren. Tot slot wijst de Kamer van inbeschuldigingstelling erop dat artikel 13 van de wet van 3 mei 1880, dat voorziet dat de onderzoekscommissie van haar werkzaamheden een verslag maakt dat openbaar is, in dat opzicht geen enkel onderscheid maakt tussen de openbare werkzaamheden en de werkzaamheden achter gesloten deuren.

Op basis van deze uitlegging van de artikelen 1, 3, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 is de Kamer van inbeschuldigingstelling van oordeel dat de geheimhoudingsplicht ten aanzien van informatie die door een onderzoekscommissie tijdens een vergadering achter gesloten deuren werd verkregen slechts van relatieve aard is ten aanzien van de onderzoeksmagistraat die met inachtneming van de geldende wettelijke bepalingen optreedt. Derhalve heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling

si la commission d'enquête n'a pas levé elle-même l'obligation de secret; même si les autorités judiciaires en demandent communication.

Dans son arrêt du 5 octobre 2022, sans précédent, dans le cadre d'une saisie de procès-verbaux des témoignages livrés au cours d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête¹, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a donné une autre interprétation aux articles 1^{er}, 3, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 quant à la question de droit en question.²

Selon la chambre des mises en accusation, l'article 1^{er} de la loi du 3 mai 1880 ne permet pas à une commission d'enquête de restreindre la compétence générale de saisie et de perquisition reconnue légalement au magistrat instructeur dans le cadre d'une instruction dont il est légalement saisi. Par ailleurs, la chambre des mises en accusation est d'avis que la commission d'enquête n'a pas de pouvoir souverain d'appréciation quant aux informations qu'elle entend transmettre aux autorités judiciaires car l'article 10 de la loi du 3 mai 1880 doit être interprété en ce sens que les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions doivent être transmis aux autorités judiciaires, sans que ce soit opérée une distinction selon que ces indices et présomptions ont été recueillis lors de réunions publiques ou lors des travaux tenus à huis clos. Enfin, la chambre des mises en accusation relève que l'article 13 de la loi du 3 mai 1880, qui prévoit que la commission d'enquête consigne la relation de ses travaux dans un rapport public, n'opère aucune distinction à cet égard entre les travaux publics et les travaux réalisés à huis clos.

Sur la base de cette interprétation des articles 1^{er}, 3, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880, la chambre des mises en accusation estime que l'obligation de secret quant aux informations obtenues par une commission d'enquête lors d'une réunion à huis clos n'a qu'un caractère relatif à l'égard du magistrat instructeur agissant dans le respect des dispositions légales en vigueur. Par conséquent, la chambre des mises en accusation a jugé qu'il n'y a pas lieu à lever la saisie opérée par un juge d'instruction sur

¹ Parlementaire onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici (DOC 50 0312).

² Arrest nr. K/2275/22, folio nr. 2022/4103, KI/Folio 2022/FR/90.

¹ Commission d'enquête parlementaire chargée de déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lumumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci (DOC 50 0312).

² Numéro de l'arrêt K/2275/22, numéro de folio 2022/4103, KI/Folio 2022/FR/90.

geoordeeld dat er geen reden is om de inbeslagneming door een onderzoeksrechter van diverse stukken en van de processen-verbaal van de getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering achter gesloten deuren van een parlementaire onderzoekscommissie op te heffen, indien deze laatste zelf niet de geheimhoudingsplicht had opgeheven, doch enkel voor zover de getuigen niet meer in leven zijn.

Dit voorstel van interpretatieve wet beoogt, met betrekking tot de rechtsvraag in kwestie, de rechtsonzekerheid weg te nemen waartoe het betwiste karakter van meerdere bepalingen van de wet van 3 mei 1880 aanleiding heeft gegeven. Beoogd wordt te bepalen dat de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 aldus uitgelegd moeten worden dat geen enkel stuk of proces-verbaal dat betrekking heeft op een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie door een rechter in beslag mag worden genomen. Indien de gerechtelijke autoriteiten mededeling vragen van processen-verbaal van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering van een onderzoekscommissie met gesloten deuren, of van stukken die tijdens dergelijke vergaderingen werden overgelegd, staat het immers aan de onderzoekscommissie zelf om op dat moment soeverein te beslissen de geheimhoudingsplicht op te heffen, tenzij zij zich uitdrukkelijk verbonden heeft tot geheimhouding voor deze getuigenissen of stukken. Indien de onderzoekscommissie niet langer bestaat op het moment van het verzoek, is de Kamer onderworpen aan een absoluut verbod tot mededeling van deze processen-verbaal en deze stukken indien de onderzoekscommissie zelf de geheimhouding niet heeft opgeheven.

Grondslagen van de weerhouden interpretatie

Het voorstel van interpretatieve wet vergrendelt de betekenis van de geïnterpreteerde bepalingen op grond van de interpretatie ervan die al in die bepalingen besloten lag. Dat blijkt uit de volgende elementen:

1. *Het doel van het parlementair onderzoek*

Uit de ter zake toepasselijke grondwettelijke, wettelijke en reglementaire bepalingen volgt dat de tijdens een parlementair onderzoek verzamelde informatie, alsook de stukken die deze informatie bevatten, eigendom zijn van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Die stukken dragen bij tot het doel van het parlementair onderzoek, met name *“recueillir de manière efficiente des informations et de la documentation afin d'exercer en pleine connaissance de cause les diverses fonctions”* die aan de parlementsleden werden toegewezen *“par*

diverses pièces ainsi que les procès-verbaux de déclarations émanant de témoins entendus à huis clos par une commission d'enquête parlementaire, si cette dernière n'avait pas elle-même levé l'obligation de secret, pour autant que les témoins ne soient plus en vie.

La présente proposition de loi interprétative vise, par rapport à la question de droit en question, à supprimer l'incertitude juridique à laquelle le caractère contesté de plusieurs dispositions de la loi du 3 mai 1880 a donné lieu. Elle dispose que les articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 s'interprètent en ce sens qu'aucune pièce ni aucun procès-verbal afférent à une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire ne peut être saisi par un juge. Si les autorités judiciaires demandent la communication de procès-verbaux d'auditions de témoins qui ont eu lieu lors d'une réunion d'une commission d'enquête tenue à huis clos ou de documents remis au cours d'une telle réunion, il appartient en effet à la commission d'enquête de décider à ce moment-là souverainement de lever l'obligation de secret, à moins qu'elle se soit engagée expressément à préserver le secret à l'égard de ces témoignages ou de ces documents. Si la commission d'enquête n'existe plus au moment de la demande, la Chambre est soumise à une interdiction absolue de communiquer ces procès-verbaux et ces documents si la commission d'enquête n'a pas levé elle-même le secret.

Fondements de l'interprétation retenue

La proposition de loi interprétative cristallise la signification des dispositions interprétées sur la base de leur interprétation qui était déjà contenue dans ces dispositions. Cela ressort des éléments suivants:

1. *La finalité de l'enquête parlementaire*

Il se déduit des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires applicables en cette matière que les informations recueillies à l'occasion d'une enquête parlementaire, et les pièces porteuses de ces informations, appartiennent en propre à la Chambre des représentants. Ces pièces concourent à la finalité de l'enquête parlementaire, qui consiste à *“recueillir de manière efficiente des informations et de la documentation afin d'exercer en pleine connaissance de cause les diverses fonctions”* imparties aux parlementaires *“par ou en vertu*

ou en vertu de la Constitution”³. Voorts moet het werk van de onderzoekscommissie het Parlement in staat stellen politieke verantwoordelijkheden vast te stellen.⁴

Het specifieke doel van de parlementaire onderzoekscommissies wordt aangegeven in artikel 13, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880:

“De commissie maakt van haar werkzaamheden een verslag, dat openbaar is. Zij vermeldt haar conclusies en formuleert, in voorkomend geval, opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht, en voorstellen over een wijziging van de wetgeving.”

2. Het belang van de geheimhouding voor de doeltreffendheid van het parlementair onderzoek

De inachtneming van de geheimhouding die voortvloeit uit een vergadering achter gesloten deuren is een van de voornaamste beginselen van de parlementaire onderzoeken.

Artikel 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 3 mei 1880 bepaalt het volgende: “De leden van de Kamer zijn tot geheimhouding verplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van de niet-openbare commissievergaderingen. Schending van die geheimhouding wordt gestraft met de sanctie bepaald in het reglement van de Kamer.

De commissie kan de geheimhoudingsplicht opheffen tenzij zij zich uitdrukkelijk heeft verbonden om de geheimhouding in acht te nemen.”

De geheimhoudingsplicht geldt niet alleen voor de leden, maar ook voor derden, overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de wet van 3 mei 1880, dat het volgende bepaalt: “Andere personen dan leden van de Kamer die, in welke hoedanigheid ook, de niet-openbare commissievergaderingen bijwonen of eraan deelnemen, zijn gehouden vooraf onder ede te verklaren het geheime karakter van de werkzaamheden te zullen naleven. Schending van die geheimhouding wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van artikel 458 van het Strafwetboek.”

In zijn conclusies voorafgaand aan het arrest van het Hof van Cassatie van 1 maart 2023⁵ is advocaat-generaal Vandermeersch nader ingegaan op de *ratio legis* van de wet van 3 mei 1880:

³ J. Velu, *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Brussel, Académie royale de Belgique, 1999, blz. 51.

⁴ *Parl. St. Senaat*, G.Z. 1995-1996, nr. 1-148/1, blz. 2.

⁵ ECLI:BE:CASS:2023:CONC.20.230.301.2F.12.

de la Constitution”³. Par ailleurs, les travaux de la commission d'enquête doivent permettre au Parlement de déterminer des responsabilités politiques.⁴

La finalité propre des commissions d'enquête parlementaire est rappelée dans l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880:

“La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions sur une modification de la législation.”

2. L'importance du secret pour l'efficacité de l'enquête parlementaire

Un principe cardinal des enquêtes parlementaires est le respect du secret afférent au huis clos.

Conformément à l'article 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 3 mai 1880: “Les membres de la Chambre sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission. Toute violation de ce secret sera sanctionnée conformément au règlement de la Chambre.

La commission peut lever l'obligation de secret sauf si elle s'est expressément engagée à le préserver.”

Le secret s'applique non seulement aux membres, mais aussi aux tiers, conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880. Celui-ci dispose: “Toute personne autre qu'un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux. Toute violation de ce secret sera punie conformément aux dispositions de l'article 458 du Code pénal.”

Dans ses conclusions avant l'arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} mars 2023⁵, M. l'avocat général Vandermeersch est revenu, d'une part, sur la *ratio legis* de la loi du 3 mai 1880:

³ J. Velu, *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1999, p. 51.

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/1, p. 2.

⁵ ECLI:BE:CASS:2023:CONC.20.230.301.2F.12.

“Lors des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996, la question du secret devant entourer les auditions faites à huis clos devant la commission d’enquête parlementaire a été largement discutée. Plusieurs intervenants ont d’abord mis en avant le fait que l’efficacité des auditions de certains témoins pouvait dépendre largement du degré de confidentialité avec lequel leurs déclarations seraient traitées et que l’application stricte du principe de la publicité pouvait porter atteinte à l’efficacité des travaux de la commission d’enquête, en ce sens qu’elle pourrait entraver les révélations et, par conséquent, compromettre la mission de la commission (9).

Ensuite, il a fallu déterminer si la circonstance que le huis clos avait été accordé pour certaines auditions entraînait une obligation au secret équivalant à la protection du secret professionnel ou seulement un devoir de discrétion. Le choix s’est porté finalement sur une obligation au secret stricte (10) qui, pour les parlementaires, se traduirait par une sanction prévue par le règlement de la Chambre et non par la sanction pénale prévue par l’article 458 du Code pénal, ceci afin de ne pas porter atteinte à l’immunité consacrée par l’article 58 de la Constitution. Pour les autres personnes, l’article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880 prévoit que toute personne autre qu’un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux, toute violation de ce secret étant punie conformément aux dispositions de l’article 458 du Code pénal (11).

Le secret peut porter non seulement sur l’identité du témoin mais aussi sur toutes les informations communiquées au cours d’une réunion à huis clos (12).

Plusieurs intervenants ont insisté sur l’importance du respect des engagements pris par la commission lorsqu’elle a promis certaines choses à un témoin, par exemple le secret sur son identité; il ne saurait être question pour elle de revenir sur l’engagement qu’elle a pris vis-à-vis d’un témoin de garder le secret (13).

C’est pourquoi l’article 3 de la loi du 3 mai 1880 institue une obligation au secret et prévoit que la commission (14)

“Lors des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996, la question du secret devant entourer les auditions faites à huis clos devant la commission d’enquête parlementaire a été largement discutée. Plusieurs intervenants ont d’abord mis en avant le fait que l’efficacité des auditions de certains témoins pouvait dépendre largement du degré de confidentialité avec lequel leurs déclarations seraient traitées et que l’application stricte du principe de la publicité pouvait porter atteinte à l’efficacité des travaux de la commission d’enquête, en ce sens qu’elle pourrait entraver les révélations et, par conséquent, compromettre la mission de la commission (9).

Ensuite, il a fallu déterminer si la circonstance que le huis clos avait été accordé pour certaines auditions entraînait une obligation au secret équivalant à la protection du secret professionnel ou seulement un devoir de discrétion. Le choix s’est porté finalement sur une obligation au secret stricte (10) qui, pour les parlementaires, se traduirait par une sanction prévue par le règlement de la Chambre et non par la sanction pénale prévue par l’article 458 du Code pénal, ceci afin de ne pas porter atteinte à l’immunité consacrée par l’article 58 de la Constitution. Pour les autres personnes, l’article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 mai 1880 prévoit que toute personne autre qu’un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux, toute violation de ce secret étant punie conformément aux dispositions de l’article 458 du Code pénal (11).

Le secret peut porter non seulement sur l’identité du témoin mais aussi sur toutes les informations communiquées au cours d’une réunion à huis clos (12).

Plusieurs intervenants ont insisté sur l’importance du respect des engagements pris par la commission lorsqu’elle a promis certaines choses à un témoin, par exemple le secret sur son identité; il ne saurait être question pour elle de revenir sur l’engagement qu’elle a pris vis-à-vis d’un témoin de garder le secret (13).

C’est pourquoi l’article 3 de la loi du 3 mai 1880 institue une obligation au secret et prévoit que la commission (14)

ne peut lever cette obligation si elle s'est expressément engagée à le préserver.”⁶

In diezelfde conclusies heeft de advocaat-generaal ook het volgende aangestipt:

“Il importe de relever ici que lors des discussions à la Chambre de la loi du 30 juin 1996, un membre a évoqué une situation, similaire à celle examinée dans le cadre de la présente cause, dans les termes suivants: “Selon M. M., il est indispensable de prévoir une obligation de secret dans le cadre des auditions à huis clos. Il s'agit d'une garantie bénéficiant au témoin mais aussi au parlementaire. M. M. rappelle qu'un arrêt de la cour d'appel avait ordonné l'audition du président et du vice-président de la commission Wijninckx au sujet de déclarations faites à huis clos par l'administrateur de la sûreté de l'État. La cour d'appel avait également ordonné la saisie des bandes d'enregistreur. Le Sénat avait délibéré et avait défendu aux intéressés de témoigner. Le texte de l'article 4 conforte cette position. Un juge ne peut imposer à un parlementaire de témoigner au sujet de déclarations faites à huis clos”.

En réalité, ce qui est en jeu ici n'est pas tellement le principe de la séparation des pouvoirs mais, d'abord et avant tout, la crédibilité de l'institution parlementaire, en l'occurrence, celle d'une commission d'enquête parlementaire qui, aux termes de la loi, peut souscrire un engagement au secret et est tenue, par conséquent, d'en assurer le respect. Votre Cour l'a d'ailleurs admis pour un policier qui avait garanti l'anonymat à un informateur désirant que son identité ne soit pas révélée: dans ce cas, l'enquêteur peut taire son identité (24). À mes yeux, il n'appartient pas au juge de renier, en dehors des exceptions légales, un engagement formel pris par le pouvoir législatif conformément à la loi.

Lors des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996, un membre de la commission de la Justice du Sénat l'avait bien compris en soulignant que “l'enjeu du problème est le crédit même de l'institution parlementaire; si l'on entend un témoin sous le bénéfice du secret, en lui

ne peut lever cette obligation si elle s'est expressément engagée à le préserver.”⁶

D'autre part, dans les mêmes conclusions, M. l'avocat général a indiqué:

“Il importe de relever ici que lors des discussions à la Chambre de la loi du 30 juin 1996, un membre a évoqué une situation, similaire à celle examinée dans le cadre de la présente cause, dans les termes suivants: “Selon M. M., il est indispensable de prévoir une obligation de secret dans le cadre des auditions à huis clos. Il s'agit d'une garantie bénéficiant au témoin mais aussi au parlementaire. M. M. rappelle qu'un arrêt de la cour d'appel avait ordonné l'audition du président et du vice-président de la commission Wijninckx au sujet de déclarations faites à huis clos par l'administrateur de la sûreté de l'État. La cour d'appel avait également ordonné la saisie des bandes d'enregistreur. Le Sénat avait délibéré et avait défendu aux intéressés de témoigner. Le texte de l'article 4 conforte cette position. Un juge ne peut imposer à un parlementaire de témoigner au sujet de déclarations faites à huis clos”.

En réalité, ce qui est en jeu ici n'est pas tellement le principe de la séparation des pouvoirs mais, d'abord et avant tout, la crédibilité de l'institution parlementaire, en l'occurrence, celle d'une commission d'enquête parlementaire qui, aux termes de la loi, peut souscrire un engagement au secret et est tenue, par conséquent, d'en assurer le respect. Votre Cour l'a d'ailleurs admis pour un policier qui avait garanti l'anonymat à un informateur désirant que son identité ne soit pas révélée: dans ce cas, l'enquêteur peut taire son identité (24). À mes yeux, il n'appartient pas au juge de renier, en dehors des exceptions légales, un engagement formel pris par le pouvoir législatif conformément à la loi.

Lors des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996, un membre de la commission de la Justice du Sénat l'avait bien compris en soulignant que “l'enjeu du problème est le crédit même de l'institution parlementaire; si l'on entend un témoin sous le bénéfice du secret, en lui

⁶ Voetnoten bij dit fragment van het advies:
(9) *Parl. St.*, Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 21, 24 en 51.
(10) Zie *Parl. St.*, Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 57 tot 65; *Parl. St.*, Kamer, G.Z. 1995-1996, doc. 532/4, blz. 10.
(11) *Parl. St.*, Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 62-63.
(12) Artikel 3, vierde lid, van de wet van 3 mei 1880; *Parl. St.*, Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 66-67.
(13) *Parl. St.*, Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 66-69.
(14) Indien de onderzoekscommissie niet meer bestaat, wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf of door haar voorzitter, voor zover die daartoe door de Kamer gemachtigd is (art. 147 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers – versie 2020).

⁶ Notes de ce passage de l'avis:
(9) *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 21, 24 et 51.
(10) Voir *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 57 à 65; *Doc. parl.*, Chambre, S.O. 1995-1996, doc. 532/4, p. 10.
(11) *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 62-63.
(12) Art. 3, alinéa 4, de la loi du 3 mai 1880; *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 66-67.
(13) *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 66-69.
(14) Lorsque la commission d'enquête parlementaire a cessé d'exister, ce pouvoir est exercé par la Chambre des représentants elle-même ou par son président s'il y a été délégué par elle (art. 147 du Règlement de la Chambre des représentants – version 2020).

garantissant la discrétion parce que, par hypothèse, les informations qu'il va livrer sont susceptibles d'avoir des conséquences graves, et que les parlementaires ne sont pas sanctionnés pour la violation de cet engagement, leur crédit risque d'être sérieusement ébranlé" (25).⁷

3. De aan de parlementaire onderzoekscommissie voorbehouden bevoegdheid om te beslissen over de geheimhoudingsplicht en de opheffing ervan

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1996 blijkt dat de regeling vervat in artikel 3, vierde en vijfde lid, van de wet van 3 mei 1880 als volgt moet worden samengevat:

— alle informatie die tijdens een vergadering met gesloten deuren wordt verkregen, valt in beginsel onder de geheimhoudingsplicht;

— indien de onderzoekscommissie zich er uitdrukkelijk toe verbindt de geheimhouding in acht te nemen voor de informatie die ingewonnen werd tijdens een vergadering met gesloten deuren – zowel met betrekking tot de identiteit van de getuige als met betrekking tot de inhoud van zijn verklaring – dan geldt voor de leden van de Kamer een absolute geheimhoudingsplicht;

— is de onderzoekscommissie zo'n verbintenis niet uitdrukkelijk aangegaan, dan heeft de geheimhoudingsplicht slechts een relatief karakter, wat betekent dat de commissie die geheimhouding op elk ogenblik expliciet of impliciet kan opheffen tot op het tijdstip waarop de commissie haar eindverslag goedkeurt. Er is sprake van expliciete opheffing wanneer zij uitdrukkelijk beslist om de betrokken informatie aan de openbaarheid prijs te geven. Impliciete opheffing kan blijken uit het feit dat de commissie het verslag waarin dergelijke informatie is opgenomen, goedkeurt.

⁷ Voetnoten bij dit fragment van het advies:
(24) Cass. 6 décembre 2005, RG P.05.1138.N, Pas. 2005, n° 651; Cass. 26 février 1986, Rev. dr. pén. crim., 1986, p. 619 et note, JT 1986, p. 328; Cass. 10 janvier 1978, Pas. 1978, I, p. 515, Rev. dr. pén. crim., 1978, p. 697; Cass. 22 mars 1926, Pas. 1926, I, p. 310. Dans son arrêt précité du 10 janvier 1978, la Cour précise que "Bien que sa mission légale l'oblige à rechercher les infractions, à en rassembler les preuves et à fournir à l'autorité compétente tous renseignements, y compris ceux qu'il n'a pu apprendre que sous condition, l'officier de police peut toutefois, lorsqu'il témoigne devant le juge et doit, conformément à l'article 80 du Code d'instruction criminelle, dire toute la vérité, dans l'intérêt de la lutte contre la criminalité et en considération du droit à l'intégrité personnelle de l'informateur, se refuser à révéler le nom de celui-ci, lorsque ce dernier l'a stipulé et que cet agent de police, qui a consenti à la stipulation, se croit, en conscience, obligé de ne pas divulguer ce nom". Voy. H. D. BOSLY, "La protection de l'identité des policiers", Rev. dr. pén. crim., 2019, p. 742-743.
(25) Parl. St., Senaat, G.Z. 1995-1996, doc. 1-148/3, blz. 51.

garantissant la discrétion parce que, par hypothèse, les informations qu'il va livrer sont susceptibles d'avoir des conséquences graves, et que les parlementaires ne sont pas sanctionnés pour la violation de cet engagement, leur crédit risque d'être sérieusement ébranlé" (25).⁷

3. La compétence réservée à la commission d'enquête parlementaire de statuer sur le secret et sa levée

Il ressort des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996 que le dispositif de l'article 3, alinéas 4 et 5, de la loi du 3 mai 1880, peut être résumé comme suit:

— toutes les informations obtenues lors d'une réunion à huis clos relèvent en principe de l'obligation de secret;

— si la commission d'enquête s'engage expressément à préserver le secret des informations obtenues au cours d'une réunion à huis clos – en ce qui concerne tant l'identité du témoin que le contenu de sa déclaration – les membres de la Chambre sont alors tenus à une obligation de secret absolue;

— si la commission d'enquête n'a pas expressément pris un tel engagement, l'obligation de secret n'a qu'un caractère relatif, ce qui signifie que la commission peut lever ce secret explicitement ou implicitement à tout moment, jusqu'au moment où la commission adopte son rapport final. Il est question d'une levée explicite lorsqu'elle décide expressément de rendre les informations concernées publiques. On peut parler d'une levée implicite lorsque la commission adopte le rapport contenant de telles informations.

⁷ Notes de ce passage de l'avis:
(24) Cass. 6 décembre 2005, RG P.05.1138.N, Pas. 2005, n° 651; Cass. 26 février 1986, Rev. dr. pén. crim., 1986, p. 619 et note, JT 1986, p. 328; Cass. 10 janvier 1978, Pas. 1978, I, p. 515, Rev. dr. pén. crim., 1978, p. 697; Cass. 22 mars 1926, Pas. 1926, I, p. 310. Dans son arrêt précité du 10 janvier 1978, la Cour précise que "Bien que sa mission légale l'oblige à rechercher les infractions, à en rassembler les preuves et à fournir à l'autorité compétente tous renseignements, y compris ceux qu'il n'a pu apprendre que sous condition, l'officier de police peut toutefois, lorsqu'il témoigne devant le juge et doit, conformément à l'article 80 du Code d'instruction criminelle, dire toute la vérité, dans l'intérêt de la lutte contre la criminalité et en considération du droit à l'intégrité personnelle de l'informateur, se refuser à révéler le nom de celui-ci, lorsque ce dernier l'a stipulé et que cet agent de police, qui a consenti à la stipulation, se croit, en conscience, obligé de ne pas divulguer ce nom". Voy. H. D. BOSLY, "La protection de l'identité des policiers", Rev. dr. pén. crim., 2019, pp. 742-743.

(25) Doc. parl., Sénat, S.O. 1995-1996, doc. 1-148/3, p. 51.

In die regeling kan de geheimhoudingsplicht na de ronddeling van het definitieve commissieverslag niet meer worden opgeheven. Na die publicatie geldt met betrekking tot de door de onderzoekscommissie tijdens de niet-openbare vergaderingen ingewonnen informatie die de commissie vooraf niet openbaar gemaakt heeft, een absolute geheimhoudingsplicht⁸.

Over de vraag of de federale Kamers zelf, zodra de onderzoekscommissie niet meer bestaat, bevoegd is om de geheimhoudingsplicht op te heffen, laten A. De Nauw en J. Velu het volgende optekenen in een advies over een voorstel van wijziging van het Reglement van de Kamer dat geleid heeft tot de huidige reglementsbepalingen inzake het recht van onderzoek:

“Geen enkele gezagsinstantie heeft dan ook enige bevoegdheid om na die bekendmaking [van het verslag] de geheimhoudingsplicht op te heffen.”⁹.

Zij wijzen er eveneens op dat krachtens artikel 3, vierde lid, van de wet van 3 mei 1880 de geheimhoudingsplicht rust op alle leden van de Kamer. “Mocht het de wens van de wetgever geweest zijn de Kamer de mogelijkheid te bieden in een aantal gevallen de geheimhoudingsplicht op te heffen – een bevoegdheid die het vijfde lid enkel aan de commissie verleent – dan mag men er geredelijk van uitgaan dat die wens in artikel 3 van de tekst zijn beslag zou hebben gekregen. Het feit dat het recht om de geheimhoudingsplicht op te heffen niet expressis verbis ook aan de Kamer werd verleend, kan bezwaarlijk aan een vergetelheid of een onoplettendheid van de wetgever worden toegeschreven.”¹⁰.

Volgens de Raad van State kan er “bijgevolg redelijkerwijze van uitgegaan worden dat het, vanaf het ogenblik dat de betrokken bepalingen aangenomen zijn, de bedoeling van de wetgever geweest is om (om welke reden ook en ten aanzien van om het even welke derde) aan de Kamer niet de mogelijkheid te bieden om de geheimhoudingsplicht op te heffen (ingeval de onderzoekscommissie die niet zelf opgeheven zou hebben) en om zodoende geen enkele afwijking van de

Sur la base de ces règles, l’obligation de secret ne peut plus être levée après la distribution du rapport définitif de la commission. Après cette publication, les informations obtenues par la commission d’enquête lors de réunions à huis clos et qui n’ont pas été rendues publiques au préalable par la commission relèvent d’une obligation de secret absolue.⁸

En ce qui concerne la question de savoir si les Chambres fédérales sont compétentes pour lever l’obligation de secret dès l’instant où la commission d’enquête n’existe plus, A. De Nauw et J. Velu indiquent ce qui suit dans un avis sur une proposition de modification du Règlement de la Chambre ayant donné lieu aux dispositions réglementaires actuelles en matière de droit d’enquête:

“Nulle autorité n’a dès lors compétence pour lever l’obligation de secret après cette publication [du rapport].”⁹

Ils soulignent également qu’en vertu de l’article 3, alinéa 4, de la loi du 3 mai 1880, l’obligation de secret concerne l’ensemble des membres de la Chambre. “Il est dès lors permis de présumer que si la volonté du législateur avait été que la Chambre dans certains cas pourrait lever l’obligation de secret, compétence que l’alinéa 5 réserve uniquement à la commission, cette volonté se serait traduite dans le texte de l’article 3. Le fait que le droit de lever l’obligation de secret ne soit pas expressément attribué également à la Chambre peut difficilement être mis sur le compte d’un oubli ou d’une inadvertance du législateur.”¹⁰

Selon le Conseil d’État, “Il est par conséquent raisonnable de considérer que l’intention du législateur a été, dès l’adoption des dispositions concernées, de ne pas permettre à la Chambre (pour quelque motif que ce soit et vis-à-vis de n’importe quel tiers) de lever l’obligation de secret (dans l’hypothèse où celle-ci n’aurait pas été levée par la commission d’enquête elle-même) et, ce faisant, de n’autoriser aucune dérogation à la protection de ce secret. Il peut en être logiquement déduit que,

⁸ *Parl. St. Senaat*, 1995-1996, nr. 1-148/3, blz. 65-70; zie ook het advies van A. DE NAUW en J. VELU over een voorstel van wijziging van het Reglement van de Kamer dat geleid heeft tot de huidige reglementsbepalingen inzake het recht van onderzoek, *Parl. St. Kamer*, 1998-99, nr. 2094/2, blz. 26-28, en F. MEERSCHAUT, “Het parlementair onderzoek van de federale wetgevende kamers na de wet van 30 juni 1996”, in M. Van der Hulst en L. Veny (eds), *parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, MYS en Breesch, losbl., A.2.5.3.3, blz. 113-114.

⁹ Advies van A. DE NAUW en J. VELU over een voorstel van wijziging van het Reglement van de Kamer dat geleid heeft tot de huidige reglementsbepalingen inzake het recht van onderzoek, *Parl. St. Kamer*, 1998-99, nr. 2094/2, blz. 25.

¹⁰ *Ibidem*.

⁸ *Doc. parl. Sénat*, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 65-70; voir aussi l’avis de A. DE NAUW et J. VELU sur une proposition de modification du Règlement de la Chambre qui a donné lieu aux dispositions réglementaires actuelles en matière de droit d’enquête, *Doc. parl. Chambre*, 1998-99, n° 2094/2, p. 26-28, et F. MEERSCHAUT, “Het parlementair onderzoek van de federale wetgevende kamers na de wet van 30 juni 1996”, dans M. Van der Hulst et L. Veny (eds), *parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gent, MYS et Breesch, losbl., A.2.5.3.3, p. 113-114.

⁹ Avis de A. DE NAUW et J. VELU sur une proposition de modification du Règlement de la Chambre qui a donné lieu aux dispositions réglementaires actuelles en matière de droit d’enquête, *Doc. parl. Chambre*, 1998-99, n° 2094/2, p. 25.

¹⁰ *Ibidem*.

bescherming van dat geheim toe te staan. Daaruit kan logischerwijze afgeleid worden dat, vanaf het ogenblik dat een onderzoekscommissie niet meer bestaat, de geheimhoudingsplicht niet meer opgeheven kan worden met betrekking tot de informatie die tijdens niet-openbare vergaderingen van de onderzoekscommissie verkregen is en dat die informatie niet mag meegedeeld worden, zelfs niet op vraag van gerechtelijke overheden.”¹¹

De *ratio legis* van het feit dat het enkel aan de onderzoekscommissie zelf toekomt om soeverein te beslissen om de geheimhoudingsplicht op te heffen, heeft te maken met het feit dat alleen de commissie die het onderzoek heeft gevoerd en bijgevolg ook over alle in het geding zijnde elementen het best is ingelicht, het beste in staat wordt geacht om te kunnen beslissen welke achter gesloten deuren afgelegde getuigenverklaringen openbaar gemaakt kunnen worden¹¹. Dat de onderzoekscommissie hierbij beschikt over een soevereine beoordelingsvrijheid blijkt duidelijk uit de parlementaire werkzaamheden van de wet van 30 juni 1996¹².

Deze soevereine beoordelingsvrijheid moet geacht worden ook te gelden ten aanzien van de informatie die de onderzoekscommissie krachtens artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 aan de gerechtelijke instanties meedeelt. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1996 wordt er immers op gewezen dat de onderzoekscommissie de grootste omzichtigheid in acht moet nemen telkens wanneer zij informatie openbaar maakt die zij verkregen heeft tijdens een vergadering achter gesloten deuren¹³. Zij dient dus een evenwicht na te streven tussen enerzijds het belang van het parlementair onderzoek, dat om doeltreffend te zijn vaak is aangewezen op het toezeggen

dès l’instant où une commission d’enquête a cessé d’exister, l’obligation de secret ne peut plus être levée concernant les informations obtenues lors de réunions non publiques de la commission d’enquête et celles-ci ne peuvent être communiquées, même à la demande d’autorités judiciaires.”¹¹

La *ratio legis* du fait qu’il appartient uniquement à la commission d’enquête elle-même de décider souverainement de lever l’obligation de secret, est liée au fait que seule la commission qui a mené l’enquête et qui est donc également la mieux informée de tous les éléments en jeu, est considérée comme apte à décider quelles déclarations de témoins tenues à huis clos peuvent être rendues publiques.¹¹ La liberté souveraine d’appréciation de la commission d’enquête ressort clairement des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996.¹²

Il échet de considérer que cette liberté souveraine d’appréciation s’applique également à l’égard des informations que la commission d’enquête communique aux instances judiciaires en vertu de l’article 10 de la loi du 3 mai 1880. Les travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996 indiquent en effet que la commission d’enquête doit faire preuve de la plus grande circonspection à chaque fois qu’elle divulgue des informations qu’elle a obtenues lors d’une réunion à huis clos.¹³ Elle doit donc trouver un juste équilibre entre, d’une part, l’intérêt de l’enquête parlementaire, qui doit souvent, dans un souci d’efficacité, accorder la confidentialité aux témoins, et, d’autre part, d’autres intérêts légitimes

¹¹ DOC 55 3525/006, blz. 17.

¹² Tijdens de bespreking in commissie voor de Justitie van de Senaat stelde een senator: “Indien de commissie beslist met gesloten deuren te vergaderen, geldt de geheimhouding aanvankelijk voor alles wat er is gezegd. Indien aan een getuige toezeggingen werden gedaan nopens bij voorbeeld de geheimhouding van zijn identiteit, dan dient de commissie haar verbintenis na te komen. Voor het overige apprecieert de commissie soeverein wat zij met de verkregen informatie aanvangt.” (*Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr. 1-148/3, blz. 67). In de plenaire vergadering van de Senaat verklaarde de rapporteur, de heer Bourgeois: “Volgens verscheidene leden van de commissie impliceert de beslissing om een vergadering met gesloten deuren te houden ipso facto de geheimhoudingsplicht. Dit standpunt werd enigermate genuanceerd in die zin dat het de commissie toekomt soeverein te beoordelen wat zij doet met de informatie die tijdens de niet-openbare vergadering werd ingewonnen. Op het einde van haar werkzaamheden zal de commissie beslissen welke informatiegegevens al dan niet in het openbaar verslag zullen worden opgenomen. Er werd voorzien in de mogelijkheid om de geheimhoudingsplicht op te heffen, tenzij de commissie zich er uitdrukkelijk toe heeft verbonden die geheimhouding in acht te nemen.” (*Parl. Hand.*, Senaat, 1995-1996, 4 april 1996, blz. 916) (vert.).

¹³ *Parl. St. Senaat*, 1995-96, nr. 1-148/3, blz. 114.

¹¹ DOC 55 3525/006, p. 17.

¹² Au cours de l’examen en commission de la Justice du Sénat, un sénateur a tenu les propos suivants: “Si la commission décide le huis clos, le secret vaut dans un premier temps pour tout ce qui s’est dit pendant celui-ci. Si la commission a promis certaines choses à un témoin, par exemple le secret sur son identité, elle doit respecter ses engagements. Pour le reste, elle apprécie souverainement la manière dont elle utilisera les informations recueillies.” (*Doc. parl. Sénat*, 1995-96, n° 1-148/3, p. 67). En séance plénière du Sénat, M. Bourgeois, rapporteur de la proposition de loi, a déclaré ce qui suit: “Selon plusieurs membres de la commission, la décision de se réunir à huis clos entraîne ipso facto l’obligation de secret. Cette position a été quelque peu nuancée dans le sens où il appartient à la commission de décider souverainement ce qu’elle fait des informations recueillies lors de la réunion à huis clos. À l’issue de ses travaux, la commission décidera quelles informations doivent être intégrées ou non au rapport public. La possibilité a été prévue de lever l’obligation de secret, à moins que la commission se soit engagée expressément à préserver le secret.” (*Ann. parl.*, Sénat, 1995-1996, 4 avril 1996, p. 916) (trad.).

¹³ *Doc. parl. Sénat*, 1995-96, n° 1-148/3, p. 114.

van vertrouwelijkheid aan de getuigen, en anderzijds op rechtmatige belangen, zoals bijvoorbeeld het recht van het publiek op informatie of de waarheidsvinding in gerechtszaken.

In dat verband wordt bovendien opgemerkt dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1996 moet worden afgeleid dat de wetgever geenszins de bedoeling had om aan de onderzoekscommissies de verplichting op te leggen om alle feiten die zij vaststelt en die mogelijk een misdrijf uitmaken ter kennis te brengen van het parket. Het was de bedoeling om enkel in het geval van een vermoeden van een inbreuk op artikel 9 (valse getuigenis) een dergelijke verplichting op te leggen. Het staat de commissie dus vrij, wanneer zij, op grond van haar onderzoek, meent dat er van andere misdrijven sprake kan zijn, het parket in kennis te stellen van haar bevindingen¹⁴.

In die optiek van de wetgever “is [het] pas in de laatste plaats, en slechts als een nevenprodukt van de onderzoeksbevoegdheden die aan de parlementaire onderzoekscommissie worden toevertrouwd, dat een onderzoekscommissie de feiten die zij vaststelt en die mogelijk als een misdrijf kunnen worden gekwalificeerd, aan het parket voor gevolg “als naar recht” kan overmaken”¹⁵.

Dat de tekst nadien tijdens de bespreking in commissie verruimd werd tot “aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten” lijkt eerder ingegeven te zijn door het feit dat men ook andere misdrijven die specifiek begaan werden naar aanleiding van de getuigenis (valsheid in geschrifte, oplichting enzovoort) voor nuttig gevolg ter kennis wenste te brengen van het parket, dan door de bedoeling van de wetgever om een algemene rapporteringsplicht op te leggen aan een onderzoekscommissie telkens zij feiten vaststelt die mogelijk een misdrijf uitmaken¹⁶.

Ten slotte betreffende de vraag of een onderzoeksrechter stukken van een onderzoekscommissie in beslag kan nemen, heeft de heer Velu in een aanvullend advies van 3 maart 1999 (*Parl. St.*, Kamer, g.z. 98/99, nr. 2094/2, blz. 44) het volgende gesteld:

“11. Krachtens het beginsel van de scheiding der machten hebben volgens mij, afhankelijk van het geval, alleen de onderzoekscommissie, de Kamer van volksvertegenwoordigers of, zo zij daartoe zijn gemachtigd, de respectieve voorzitters daarvan, de bevoegdheid om inzage van de dossiers van een onderzoekscommissie van de Kamer, of de afgifte van kopieën uit die dossiers

comme le droit à l’information du public ou la recherche de la vérité en matière judiciaire.

À cet égard, il convient également de déduire des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996 que le législateur n’avait nullement l’intention d’imposer aux commissions d’enquête l’obligation de transmettre au parquet l’ensemble des faits qu’elles constatent et qui constituent potentiellement une infraction. L’objectif était d’imposer une telle obligation uniquement en cas de présomption d’une infraction à l’article 9 (faux témoignage). La commission est donc libre de transmettre au parquet ses constatations lorsqu’elle estime, sur la base de son enquête, qu’il pourrait être question d’autres infractions.¹⁴

Dans cette optique du législateur, “ce n’est qu’en dernier lieu, et comme conséquence accessoire des pouvoirs d’enquête qui lui sont confiés, qu’une commission d’enquête parlementaire peut communiquer au parquet les faits qu’elle constate et qui peuvent éventuellement être qualifiés d’infractions, pour y être donnée “telle suite que de droit””¹⁵.

Le fait que le texte ait ultérieurement, lors de l’examen en commission, été élargi aux “indices ou aux présomptions d’infractions” semble plutôt avoir été motivé par la volonté de pouvoir également transmettre pour suite utile au parquet d’autres infractions qui ont été spécifiquement commises à l’occasion du témoignage (faux et usage de faux en écritures, fraude, etc.), que par l’objectif du législateur d’imposer une obligation de rapport générale à une commission d’enquête à chaque fois qu’elle constate des faits qui pourraient être qualifiés d’infraction.¹⁶

Enfin, concernant la question si un juge d’instruction peut saisir des pièces d’une commission d’enquête, MM. Velu a indiqué, dans un avis complémentaire du 3 mars 1999 (*Doc. parl.*, Ch., s.o. 98/99, n° 2094/2, p. 44):

“11. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, seuls, selon les cas, la commission d’enquête, la Chambre des représentants ou s’ils y sont habilités leurs présidents respectifs ont, à mon estime, la compétence d’autoriser la consultation des dossiers d’une commission d’enquête de la Chambre ou la délivrance de copies de ces dossiers. Les autorités autres que

¹⁴ *Parl. St.* Senaat, 1995-96, nr. 1-148/1, blz. 8.

¹⁵ *Ibidem*, blz. 2.

¹⁶ *Parl. St.* Senaat, 1995-96, nr. 1-148/3, blz. 111-112.

¹⁴ *Doc. parl.* Sénat, 1995-96, n° 1-148/1, p. 8.

¹⁵ *Ibidem*, p. 2.

¹⁶ *Doc. parl.* Sénat, 1995-96, n° 1-148/3, p. 111-112.

toe te staan. Andere instanties dan de Kamer, met name de hoven en rechtbanken, mogen de inzage van die dossiers niet toestaan of bevelen.

Een onderzoeksrechter, zo lijkt het me, zou zich tijdens een lopend onderzoek bijgevolg geen dossier van een onderzoekscommissie van de Kamer geheel of gedeeltelijk kunnen doen overleggen of het in beslag nemen zonder dat het bevoegde orgaan van die assemblee daartoe uitdrukkelijk de toestemming heeft verleend. Net als voor andere rechters het geval is, zijn ook de bevoegdheden van de onderzoeksrechter beperkt door die welke inzake het overleggen van soortgelijke dossiers, op grond van het principe van de scheiding der machten, bij de Kamers berusten. Het is bekend dat het bevoegde orgaan van de Kamer in een aantal gevallen nooit zijn toestemming daartoe zou kunnen geven (zie het advies van 4 januari 1999, nrs. 14, 22, 30, 34 en 35; zie infra tweede vraag, nrs. 12 en 13)."

De rechtmatige verwachtingen van de personen die werden gehoord

De interpretatie die aan de betrokken wetsbepalingen gegeven wordt, is in het licht van de rechtsvraag in kwestie mede ingegeven door het respect voor de rechtmatige verwachtingen van getuigen die gehoord werden achter gesloten deuren. Elke andere interpretatie van de betrokken wetsbepalingen schendt het vertrouwen van de personen die achter gesloten deuren getuigd hebben in een onderzoekscommissie of er stukken hebben overhandigd.¹⁷

Het gebruikte instrument: de interpretatieve wet

De rechtsvraag die bij deze interpretatieve wet wordt beslecht, rust op de betekenis van de betrokken bepalingen van de wet van 3 mei 1880 die, gelet op wat voorafgaat, redelijkerwijs al in de geïnterpreteerde bepalingen besloten lag.

In zijn advies nr. 75.883/2 van 6 mei 2024, uitgebracht op het wetsvoorstel DOC 55 3525/001, heeft de Raad van State bevestigd dat "de door de indienster van het voorliggende wetsvoorstel verdedigde interpretatie overeenstemt met de invulling die de wetgever, vanaf het ogenblik dat ze aangenomen werden, heeft willen geven aan de uitgelegde bepalingen en met de invulling die die bepalingen redelijkerwijze konden krijgen" (DOC 55 3525/006, blz. 20).

¹⁷ Zie hierover W. Verrijdt, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *TBP*, 2007, blz. 271: "*Indien slechts één van de mogelijke interpretaties waarvoor de geïnterpreteerde wet vatbaar was, niet in strijd is met hogere rechtsnormen, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het respect voor de gerechtvaardigde verwachtingen en verworven rechten, dient de wetgever voor deze interpretatie te kiezen.*"

ces organes de la Chambre, et notamment les cours et tribunaux, sont sans pouvoir pour ordonner ou autoriser la communication de ces dossiers.

Un juge d'instruction ne pourrait dès lors, me paraît-il, se faire remettre ou saisir, dans le cours d'une instruction, tout ou partie du dossier d'une commission d'enquête de la Chambre sans l'autorisation expresse de l'organe compétent de cette assemblée. Comme les autres juges, ses compétences sont limitées par celles qui, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, sont réservées aux Chambres en ce qui concerne la communication de tels dossiers. On sait que dans certains cas, l'organe compétent de la Chambre ne pourrait jamais donner son autorisation (voir l'avis du 4 janvier 1999, n^{os} 14, 22, 30, 34 et 35; infra 6^e question, n^{os} 12 et 13)."

Les attentes légitimes des personnes entendues

L'interprétation donnée aux dispositions légales concernées est en partie motivée, à la lumière de la question juridique visée, par le respect des attentes légitimes des témoins qui ont été entendus à huis clos. Toute autre interprétation des dispositions légales concernées viole la confiance des personnes ayant témoigné à huis clos dans une commission d'enquête ou qui y ont remis des documents.¹⁷

L'instrument utilisé: la loi interprétative

La question juridique arbitrée par la présente loi interprétative repose sur la signification des dispositions visées de la loi du 3 mai 1880 qui, compte tenu de ce qui précède, était déjà raisonnablement contenue dans les dispositions interprétées.

Dans son avis n^o 75.883/2 du 6 mai 2024, rendu sur la proposition de loi DOC 55 3525/001, le Conseil d'État a confirmé qu'"il peut raisonnablement être admis que l'interprétation défendue par l'auteur de la proposition de loi à l'examen correspond au sens que, dès leur adoption, le législateur a voulu donner aux dispositions interprétées et qu'elles pouvaient raisonnablement recevoir" (DOC 55 3525/006, p. 20).

¹⁷ Voir à ce sujet W. Verrijdt, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *TBP*, 2007, p. 271: "*Indien slechts één van de mogelijke interpretaties waarvoor de geïnterpreteerde wet vatbaar was, niet in strijd is met hogere rechtsnormen, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het respect voor de gerechtvaardigde verwachtingen en verworven rechten, dient de wetgever voor deze interpretatie te kiezen.*"

Het is bovendien van belang dat de aldus geïnterpreteerde bepalingen op een uniforme wijze worden toegepast op alle (archieven van) onderzoekscommissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, en dus zowel voor de toekomst als voor het verleden. De doeltreffendheid van toekomstige parlementaire onderzoekscommissies is immers mede afhankelijk van de wijze waarop de federale Kamers hun engagement tot geheimhouding van de archieven van hun gewezen onderzoekscommissies honoreren.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Sinds de Zesde Staatshervorming behoort het parlementair onderzoek tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In zoverre het voorliggende wetsvoorstel zich aandient als een voorstel van interpretatieve wet met de daarmee gepaard gaande terugwerkende kracht kan het evenwel een weerslag hebben op de organisatie van de Senaat als instelling en op de leden ervan. Het voorliggend wetsvoorstel strekt er immers toe de strekking te verduidelijken van een dispositief dat eveneens het verleden regelt, toen de Senaat ook over het recht van onderzoek beschikte. Gelet op de interpretatie die in het voorliggende wetsvoorstel gegeven wordt, zou de voorzitter of voorzitter van de Senaat dus, in geval van een door een onderzoeksrechter opgelegd bevel, moeten weigeren om een stuk of een proces-verbaal dat betrekking heeft op een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie te bezorgen ingeval deze laatste niet beslist zou hebben om de geheimhoudingsplicht op te heffen.

Aldus regelt het wetsvoorstel een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (zie het voormeld advies van de Raad van State: DOC 55 3525/006, blz. 5-6).

Art. 2

Het begrip “stuk” dient in de meest algemene betekenis van het woord begrepen te worden. Met “stuk” wordt om het even welke drager bedoeld, hetzij schriftelijk, elektronisch of nog een andere vorm en alles wat die drager bevat. Worden inzonderheid bedoeld: elk stuk dat een getuige naar aanleiding van zijn verhoor achter gesloten deuren neerlegt, en elk stuk dat, buiten een hoorzitting achter gesloten deuren om, vertrouwelijk aan een parlementaire onderzoekscommissie wordt bezorgd, telkens de commissie de geheimhouding niet heeft opgeheven.

Il importe en outre que les dispositions ainsi interprétées soient appliquées de façon cohérente à l'ensemble (des archives) des commissions d'enquête de la Chambre des représentants et du Sénat, et donc aussi bien pour l'avenir que pour le passé. En effet, l'efficacité des futures commissions d'enquête dépend notamment de la manière dont les Chambres fédérales honorent leur engagement de préserver le secret des archives de leurs anciennes commissions d'enquête.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Depuis la Sixième Réforme de l'État, l'enquête parlementaire est devenue une matière relevant de la seule compétence de la Chambre des représentants. La proposition de loi à l'examen, en tant qu'elle se présente comme une proposition de loi interprétative avec la portée rétroactive que cela implique, peut avoir une incidence sur l'organisation du Sénat en tant qu'institution ainsi que sur ses membres. La présente proposition de loi tend en effet à clarifier la portée d'un dispositif qui régit également le passé, lorsque le Sénat disposait également du droit d'enquête. Compte tenu de l'interprétation portée par la présente proposition de loi, le président ou la présidente du Sénat devrait ainsi, face à une injonction d'un juge d'instruction, refuser de communiquer une pièce ou un procès-verbal afférent à une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire, dans l'hypothèse où celle-ci n'aurait pas décidé de lever l'obligation de secret.

La présente proposition de loi règle donc une matière visée à l'article 77 de la Constitution (voir l'avis précité du Conseil d'État: DOC 55 3525/006, p. 5-6).

Art. 2

La notion de “pièce” doit s'entendre dans le sens le plus général du mot. Elle concerne tout support, écrit, électronique ou autre, et tout ce que contient ce support. Est notamment concernée, toute pièce déposée par un témoin à l'occasion de son audition à huis clos, et toute pièce transmise à titre confidentiel à une commission d'enquête parlementaire indépendamment d'une audition à huis clos, chaque fois que la commission n'a pas levé le secret.

Onder het begrip “rechter” wordt verstaan elke titularis die individueel of als lid van een college houder is van een rechtsprekende functie, ongeacht de aard van die functie. Worden aldus beoogd: het Grondwettelijk Hof (titel III, hoofdstuk V, van de Grondwet), de rechters van de rechterlijke macht, inclusief het Hof van Cassatie (titel III, hoofdstuk VI), de Raad van State en de administratieve rechtscolleges (titel III, hoofdstuk VII).

Met “beslag” wordt elke rechtshandeling bedoeld die tot doel of gevolg heeft op de federale Kamers dwang uit te oefenen of ertoe bijdraagt op hen dwang uit te oefenen om een stuk aan een rechter te bezorgen, mee te delen, af te staan of ter beschikking te stellen, ongeacht de wijze waarop dat gebeurt.

Peter De Roover (N-VA)

La notion de “juge” doit s’entendre de tout titulaire, seul ou à titre collégial, d’une fonction juridictionnelle, quelle que soit sa nature. Sont ainsi visés la Cour constitutionnelle (titre III, chapitre V, de la Constitution), les juges du pouvoir judiciaire, y compris la Cour de cassation (titre III, chapitre VI), le Conseil d’État et les juridictions administratives (titre III, chapitre VII).

La “saisie” concerne tout acte juridique ayant pour objet ou pour effet de contraindre ou de contribuer à contraindre les Chambre fédérales à transmettre, communiquer, céder ou mettre à disposition, de quelque manière que ce soit, la pièce à un juge.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

De artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek worden aldus uitgelegd dat geen enkel stuk of proces-verbaal dat betrekking heeft op een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie, door een rechter in beslag kan worden genomen, ingeval de commissie niet beslist zou hebben om de geheimhoudingsplicht op te heffen.

30 september 2024

Peter De Roover (N-VA)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Les articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires s'interprètent en ce sens qu'aucune pièce ni aucun procès-verbal afférents à une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire, dans l'hypothèse où celle-ci n'aurait pas décidé de lever l'obligation de secret, ne peut être saisi par un juge.

30 septembre 2024