

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

31 maart 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 3 mei 1880
op het parlementair onderzoek, teneinde
een wettelijk mechanisme in te voeren
voor de declassificatie van geheime gegevens**

**Advies van de Raad van State
Nr. 77.486/2 van 14 maart 2025**

Zie:

Doc 56 **0707/ (2024/2025)**:
001: Wetsvoorstel van de heer De Roover.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

31 mars 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 3 mai 1880
sur les enquêtes parlementaires,
en vue d'instaurer un mécanisme légal
de déclassification de données secrètes**

**Avis du Conseil d'État
N° 77.486/2 du 14 mars 2025**

Voir:

Doc 56 **0707/ (2024/2025)**:
001: Proposition de loi de M. De Roover.

01246

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

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Op 12 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter 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 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, teneinde een wettelijk mechanisme in te voeren voor de declassificatie van geheime gegevens', ingediend door de heer Peter DE ROOVER (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56 0707/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 11 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

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 14 maart 2025.

*

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Voor zover het voorstel de bekendmaking regelt van geheime informatie verkregen naar aanleiding van de niet-openbare vergaderingen van de onderzoekscommissies, heeft het betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

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)' (hierna de "AVG"), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', wordt geraadpleegd bij

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

Le 12 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en vue d'instaurer un mécanisme légal de déclassification de données secrètes', déposée par M. Peter DE ROOVER (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56 0707/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 11 mars 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mars 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La proposition, en ce qu'elle encadre la publication d'informations secrètes recueillies lors des séances non publiques des commissions d'enquête, se rapporte à un traitement de données à caractère personnel.

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)' (ci-après: le "RGPD"), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, 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

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

het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, blijkt *in casu* niet dat de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies is verzocht over het voorliggende voorstel.

Er moet op worden toegezien dat dit verplichte vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 56, eerste lid, van de Grondwet bepaalt het volgende: “De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het recht van onderzoek”. De doeleinden en de nadere regels voor het uitoefenen van dat recht van onderzoek werden vastgesteld in de wet van 3 mei 1880 ‘op het parlementair onderzoek’.

De afdeling Wetgeving heeft reeds op het volgende kunnen wijzen:

“De grondwetgever legt [...] geen enkele uitdrukkelijke beperking op aan de parlementaire vertegenwoordiging om onderzoeken te verrichten.

De wetgever beschikt derhalve over een zeer ruim recht om de aard, de middelen en de reikwijdte van het parlementair onderzoek wettelijk te regelen. De bondigheid van artikel 40 van de Grondwet wijst op de bedoeling de Kamers een zeer ruim en zelfs principieel onbeperkt recht van onderzoek toe te kennen.”¹

De geheimhoudingsplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van de niet-openbare vergaderingen van de onderzoekscommissies werd ingevoerd bij de wet van 30 juni 1996 ‘tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek’. Hiervoor was er geen wettelijke geheimhoudingsplicht.²

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1996 blijkt dat de door de invoering van de geheimhouding nagestreefde doelstelling dubbel was. Enerzijds moest de doeltreffendheid van het parlementaire onderzoeksinstrument

parlement national ou d’une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

En l’espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l’Autorité de protection des données a été consultée sur la proposition à l’examen.

Il sera veillé à l’accomplissement de la formalité requise.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Conformément à l’article 56, alinéa 1^{er}, de la Constitution, “[l]a Chambre des représentants a le droit d’enquête”. Les finalités et modalités d’exercice de ce droit d’enquête ont été définies dans la loi du 3 mai 1880 ‘sur les enquêtes parlementaires’.

La section de législation a déjà pu souligner que:

“[l]e constituant n’impose [...] à la représentation parlementaire aucune restriction expresse pour effectuer des enquêtes.

Par conséquent, le législateur dispose d’un droit très étendu pour régler par la voie législative la nature, les moyens et l’étendue de l’enquête parlementaire. La concision de l’article 40 de la Constitution témoigne de l’intention d’accorder aux Chambres un droit d’enquête très étendu, voire en principe absolu”¹.

L’obligation de secret, s’agissant des informations recueillies lors des séances non publiques des commissions d’enquête, a été introduite par la loi du 30 juin 1996 ‘modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l’article 458 du Code pénal’. Préalablement à celle-ci, aucune obligation légale de secret ne s’imposait².

Il ressort des travaux parlementaires de la loi du 30 juin 1996 que l’objectif poursuivi par l’instauration du secret était double. Il s’agissait, d’une part, de garantir l’efficacité de l’instrument de l’enquête parlementaire et, ce faisant, la crédibilité

¹ Advies 18.885/8 van 3 oktober 1989 over een wetsvoorstel ‘tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek’, *Parl. St.* Kamer 1988-89, nr. 675/002, 1-29.

² Advies 75.883/2 van 6 mei 2024 over een wetsvoorstel ‘tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek’ en amendementen nrs. 1 en 2 op ‘de in tweede lezing aangenomen tekst van het wetsvoorstel tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek’, opmerking 5.1 en de aangehaalde verwijzing.

¹ Avis 18.885/8 donné le 3 octobre 1989 sur une proposition de loi ‘complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires’, *Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 675/002, pp. 1-29.

² Avis 75.883/2 donné le 6 mai 2024 sur une proposition de loi ‘interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires’, et les amendements n°s 1 et 2 sur ‘le texte adopté en deuxième lecture de la proposition de loi interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires’, observation 5.1 et référence citée.

en, tegelijk daarmee, de geloofwaardigheid zelf van het parlement als instelling worden gewaarborgd en anderzijds moesten de getuigen worden beschermd.³

2. Het voorstel strekt ertoe een regeling in te voeren voor de bekendmaking van de informatie die onder de geheimhoudingsplicht bedoeld in de wet van 3 mei 1880 'op het parlementair onderzoek' valt. Zo zou de geheimhouding in principe worden opgeheven vijftig jaar na de bekendmaking van het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie dan wel, bij ontstentenis van een verslag, "na het einde van het mandaat van de commissie". Een onderzoekscommissie die speciaal voor dit doel wordt ingesteld zou eveneens de geheimhouding kunnen opheffen voor het verstrijken van de bovengenoemde termijn – maar alleen om tegemoet te komen "aan de behoeften van een gerechtelijk onderzoek" en wanneer het gaat om de getuigenis van een overleden persoon – of deze termijn verlengen – met name om, volgens de toelichting bij het voorstel, de gehoorde persoon of zijn familieleden te beschermen – zonder dat de geheimhouding langer dan honderd jaar kan worden gehandhaafd.

3. Met het voorstel wordt dan ook een evenwicht gezocht tussen de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven,⁴ het recht op informatie,⁵ de doeltreffendheid van het parlementair onderzoek en de mogelijkheid om mee te werken aan een gerechtelijk onderzoek.

Om dat evenwicht te bereiken, bevat het voorstel een aantal richtsnoeren:

- de geheimhouding vervalt in principe na vijftig jaar, met een mogelijke extra verlenging van maximum vijftig jaar;

- de opheffing van de geheimhouding voor het verstrijken van de termijn van vijftig jaar is enkel mogelijk in het kader van een onderzoek en wanneer het gaat om de getuigenis van een overleden persoon;

- het voorstel zou uitsluitend van toepassing zijn op toekomstige commissies, waardoor het aldus geen afbreuk doet aan het legitiem vertrouwen van personen die zich hebben uitgedrukt in de veronderstelling dat de geheimhouding absoluut was en zou blijven.

³ *Ibidem*, opmerking 6 en aangehaalde verwijzingen.

⁴ Of zelfs het recht op leven wanneer het bijvoorbeeld gaat om de bescherming van een getuige of van zijn nakomelingen tegen handelingen die erop gericht zouden zijn dat recht te schenden.

⁵ Met inbegrip van de toegang tot overheidsdocumenten, die onder meer verankerd is in artikel 32 van de Grondwet, in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in het Verdrag van de Raad van Europa 'inzake de toegang tot officiële documenten', ondertekend te Tromsø op 18 juni 2009 of nog in artikel 85 van de AVG. Zie met name GwH 9 maart 2023, nr. 39/2023, B.9.1 tot B.9.5; EHRM, arrest *Saure v. Duitsland*, 28 maart 2023, §§ 38 en 39; EHRM (grote kamer), arrest *Magyar Helsinki Bizottság v. Hongarije*, 8 november 2016, § 158; EHRM, arrest *Roşianu v. Roemenië*, 24 juni 2014, § 63; EHRM, arrest *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Oostenrijk*, 28 november 2013, § 36, of nog EHRM, arrest *Társaság a Szabadságjogokért v. Hongarije*, 14 april 2009, §§ 27 en 28.

même de l'institution parlementaire ainsi que, d'autre part, de protéger les témoins³.

2. La proposition vise à instaurer un mécanisme de publicité des informations couvertes par le secret au sens de la loi du 3 mai 1880 'sur les enquêtes parlementaires'. Ainsi, le secret serait, en principe, levé cinquante ans après la publication du rapport de la commission d'enquête parlementaire ou, à défaut de rapport, "après la fin du mandat de la commission". Une commission d'enquête, spécialement constituée à cette fin, pourrait également lever le secret avant l'échéance du délai précité – mais uniquement afin de répondre "aux besoins d'une instruction" et s'agissant du témoignage d'une personne décédée – ou prolonger celui-ci – notamment dans le but, selon les développements de la proposition, de protéger la personne entendue ou ses proches – sans que le secret ne puisse être maintenu au-delà d'un délai de cent ans.

3. La proposition recherche donc un équilibre entre la protection du droit au respect de la vie privée⁴, le droit à l'information⁵, l'efficacité de l'enquête parlementaire et la possibilité de collaborer à une instruction judiciaire.

Afin d'atteindre cet équilibre, plusieurs balises sont posées par la proposition:

- le secret expire en principe après cinquante ans, avec une prolongation possible de maximum cinquante années supplémentaires;

- la levée du secret avant le délai de cinquante ans ne pourrait se faire que dans le cadre d'une instruction et s'agissant du témoignage d'une personne décédée;

- la proposition ne s'appliquerait qu'aux commissions futures, ne portant ainsi pas atteinte à la confiance légitime de personnes s'étant exprimées en considérant que le secret était et demeurerait absolu.

³ *Ibidem*, observation 6 et références citées.

⁴ Voire même du droit à la vie lorsqu'il s'agit, par exemple, de protéger un témoin ou sa descendance d'actes qui viseraient à y porter atteinte.

⁵ En ce compris l'accès aux documents de l'État, consacré notamment par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009 ou encore par l'article 85 du RGPD. Voir notamment C.C., 9 mars 2023, n° 39/2023, B.9.1 à B.9.5; Cour eur. D. H., arrêt *Saure c. Allemagne*, 28 mars 2023, §§ 38 et 39; Cour eur. D. H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, 8 novembre 2016, § 158; Cour eur. D. H., arrêt *Roşianu c. Roumanie*, 24 juin 2014, § 63; Cour eur. D. H., arrêt *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Autriche*, 28 novembre 2013, § 36, ou encore Cour eur. D. H., arrêt *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, 14 avril 2009, §§ 27 et 28.

4. Zoals het is gesteld, is het dispositief evenwel onduidelijk.

Door te bepalen dat de nieuw op te richten commissie “kan” beslissen om de geheimhouding op te heffen voor het verstrijken van de voorziene termijn of om de geheimhouding te verlengen voor een door de commissie zelf vast te stellen termijn, kan uit het voorgestelde artikel 3, zevende lid, van de wet van 3 mei 1880 niet worden afgeleid hoe de steller van het voorstel de wijze van aanhangigmaking bij de commissie beoogt.

Als, zoals uit de toelichting bij het voorstel lijkt voort te vloeien, het de bedoeling is dat het initiatief van de commissie zelf of van elke belanghebbende derde kan uitgaan, zou het dispositief in die zin moeten worden verduidelijkt, in voorkomend geval door de toepasselijke procedure duidelijker weer te geven.

Bovendien blijkt ook uit het dispositief dat de verlenging van de termijn enkel wordt overwogen wanneer de principieel vastgestelde termijn van vijftig jaar verstrijkt. Uit de toelichting blijkt echter dat het doel van de verlenging van de termijn bijvoorbeeld zou zijn: “de bescherming van de gehoorde personen of hun naasten”.

De aandacht van de wetgever wordt gevestigd op het feit dat zodra er een onderzoekscommissie wordt ingesteld, het nodig zou kunnen blijken om wat betreft de datum van het verstrijken van de geheimhouding verbonden aan de getuigenissen of aan een deel daarvan die door deze commissie zijn afgenomen of zullen worden afgenomen, een termijn vast te stellen die langer is dan de principiële termijn van vijftig jaar, met hetzelfde doel als het doel dat met het voorstel wordt nagestreefd, namelijk voorzien in een verlenging van de termijn op basis van de beoordeling van een nieuwe commissie die hiertoe wordt ingesteld en aan het einde van de termijn van vijftig jaar.

De wetgever moet dan ook nagaan of het dispositief niet moet worden aangevuld om rekening te houden met een dergelijke mogelijkheid, teneinde zo goed mogelijk bij te dragen aan het in punt 3 bedoelde evenwicht tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

De griffier,

Béatrice DRAPIER

De voorzitter,

Patrick RONVAUX

4. Tel qu'il est rédigé, le dispositif manque toutefois de clarté.

En prévoyant que la commission nouvelle qui serait constituée “peut” décider de la levée du secret avant l'expiration du délai prévu ou de sa prolongation pour une durée à fixer par la commission elle-même, l'article 3, alinéa 7, proposé de la loi du 3 mai 1880 ne permet pas de comprendre comment l'auteur de la proposition envisage le mode de saisine de la commission.

Si, comme cela semble ressortir des développements de la proposition, il s'agit d'envisager que l'initiative puisse émaner de la commission elle-même ou de tout tiers intéressé, le dispositif gagnerait à être clarifié en ce sens, le cas échéant en explicitant la procédure applicable.

Par ailleurs, il ressort également du dispositif que la prolongation du délai n'est envisagée qu'au moment où le délai de cinquante ans institué en délai de principe arrive à échéance. Or, il ressort des développements que l'objectif poursuivi pour la prolongation du délai serait “par exemple de protéger la personne entendue ou ses proches”.

L'attention du législateur est attirée sur la circonstance que dès l'entame d'une commission d'enquête il pourrait apparaître nécessaire, pour la date d'expiration du secret attachée aux témoignages ou à certains d'entre eux recueillis ou à recueillir par cette commission, de fixer un délai supérieur au délai de principe de cinquante ans dans un objectif identique à celui qui est poursuivi par la proposition lorsqu'elle envisage de prolonger le délai sur la base de l'appréciation d'une nouvelle commission constituée à cet effet et au terme du délai de cinquante ans.

Le législateur examinera dès lors si le dispositif ne devrait pas être complété afin d'envisager une telle hypothèse, dans le souci de contribuer au mieux à l'équilibre, dont il est question au point 3, entre tous les droits et intérêts en présence.

Le greffier,

Béatrice DRAPIER

Le président,

Patrick RONVAUX