



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.883/2
du 6 mai 2024

advies 75.883/2
van 6 mei 2024

sur

over

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^{os} 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’

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’

Le 13 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires', déposée par Mme Eliane TILLIEUX (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3525/001) 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3525/003)', déposés par Mmes Kristien VAN VAERENBERGH et Vanessa MATZ (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3525/004).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 29 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, 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 a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2024.

*

Op 13 maart 2024 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 uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek', ingediend door mevrouw Eliane TILLIEUX (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3525/001) 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' (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3525/003)', ingediend door de dames Kristien VAN VAERENBERGH et Vanessa MATZ (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3525/004).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 29 april 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 6 mei 2024.

*

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

Sur ces trois points, la proposition et les amendements appellent les observations suivantes.

COMPÉTENCE

Les développements de la proposition examinée exposent ce qui suit :

« 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 ».

Depuis la sixième réforme de l'État, seule la Chambre des représentants dispose du droit d'enquête, ce qui a pour conséquence que toute modification de la loi du 3 mai 1880 'sur les enquêtes parlementaires' doit en principe être adoptée par la voie d'une loi monocratérale en exécution de l'article 74 de la Constitution.

Cependant, selon l'article 1^{er} de la proposition de loi à l'examen, celle-ci « règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution ».

Le recours à cette procédure est justifié dans le commentaire de l'article 1^{er} de la proposition par le fait que « le Sénat assure encore l'archivage des enquêtes parlementaires qu'il a menées lorsqu'il était encore compétent » de sorte que la proposition examinée réglerait « l'organisation du Sénat » au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6^o, de la Constitution.

D'un point de vue strictement factuel, la section de législation relève que le Sénat a effectivement mené, entre l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 1996 'modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal' et la sixième réforme de l'État ¹, des enquêtes parlementaires de sorte qu'il existe des archives pour la gestion desquelles la proposition examinée exercera une influence ².

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

¹ Cette réforme a supprimé le droit d'enquête dans le chef du Sénat.

² Voir J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 242-243. Il s'agit de la « Commission d'enquête chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique », de la « Commission d'enquête concernant les événements au Rwanda » et de la « Commission d'enquête chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique ».

S'agissant de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6°, de la Constitution, les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 explicitent ainsi la portée de cette disposition :

« Les lois relatives au statut des sénateurs et relatives au Sénat en tant qu'institution relèveront également du bicaméralisme obligatoire. Parmi celles-ci, citons la législation relative à la commission parlementaire de concertation ou la législation relative à la désignation des sénateurs des entités fédérées et des sénateurs cooptés. Aux termes de l'actuel article 77 de la Constitution, il s'agit donc des lois visées aux articles 50, 68 et 82 de la Constitution, ainsi que, le cas échéant, des lois prises en exécution de ces lois et articles.

Les autres lois ordinaires qui relèvent actuellement de l'article 77, exception faite des catégories de lois mentionnées ci-dessus, relèveront du bicaméralisme optionnel, ce qui signifie que le Sénat disposera d'un droit d'évocation pour ces textes, mais le dernier mot reviendra à la Chambre des représentants »³.

La section de législation a déjà pu souligner, s'agissant de l'adoption d'un projet de loi portant des mesures de sécurité qui s'appliqueraient au Sénat, que

« [l]e seul fait que le dispositif en projet devra être appliqué dans les bâtiments du Sénat n'implique pas davantage qu'il concerne l'organisation du Sénat. De même, la seule circonstance que cette loi devra être prise en compte pour l'organisation du Sénat n'implique pas en soi qu'elle porte sur celle-ci et qu'elle devrait donc être adoptée en application de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6°, de la Constitution »⁴.

L'organisation du Sénat, au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6°, de la Constitution, concerne donc l'institution.

Le seul fait que le Sénat doive prendre en compte l'interprétation contenue dans le dispositif de la proposition examinée dans la gestion de ses archives, entendue dans un sens purement logistique, n'implique pas en soi que cette proposition devrait être adoptée en application de l'article 77, alinéa 1^{er}, 6°, de la Constitution.

³ Développements de la proposition de révision de l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1735/1, pp. 2-3). Voir à cet égard l'avis 60.565/2 donné le 28 décembre 2016 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Comité parlementaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1537/005, pp. 3-6).

⁴ Avis 61.163/AG-61.164/AG donné le 18 mai 2017 sur un projet de loi « modifiant la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution » et sur les amendements n°s 1 et 2 au même projet de loi (*Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-325/3).

En revanche, la proposition de loi à l'examen, en tant qu'elle se présente comme une 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 loi proposée 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 proposition examinée, 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.

Pour ces motifs, la proposition règle effectivement une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Comme cela a déjà été relevé, les finalités et les modalités d'exercice du droit d'enquête consacré par l'article 56 de la Constitution ont été définies dans la loi du 3 mai 1880.

La proposition de loi à l'examen entend interpréter les dispositions suivantes de la loi du 3 mai 1880, lesquelles sont issues, pour l'essentiel, de modifications de la loi du 3 mai 1880 par la loi du 30 juin 1996 :

– L'article 1^{er}, selon lequel

« [l]a Chambre des représentants exerce le droit d'enquête conféré par l'article 56 de la Constitution, conformément aux dispositions suivantes.

Les enquêtes menées par la Chambre des représentants ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire, avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement ».

– L'article 3, selon lequel

« [l]a commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que la Chambre ou la commission ne décident le contraire.

Les réunions de la commission sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire.

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 ».

– L'article 8, selon lequel

« [t]oute 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.

Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis devant la Chambre, la commission ou le magistrat commis, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction.

Tout un chacun peut être appelé comme témoin. La convocation se fait par écrit et, au besoin, par citation.

Avant d'être entendus, les témoins sont tenus de présenter l'invitation ou la convocation à témoigner, il en est fait mention dans le procès-verbal. Avant son audition, le témoin décline ses nom, prénoms, profession, lieu et date de naissance et domicile.

Les témoins et les experts prêtent ensuite le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité.

Les experts confirment leurs rapports verbaux ou écrits par le serment suivant : 'Je jure avoir accompli ma mission en honneur et conscience, avec exactitude et probité'.

Le procès-verbal des témoignages est signé, soit immédiatement, soit au plus tard quinze jours à dater de la fin de l'audition par le président et par le témoin, après que lecture lui en a été faite et qu'il a déclaré persister en ses déclarations. Aucun interligne ne pourra être fait, les ratures et renvois seront approuvés et paraphés par le président et le témoin.

Si le témoin refuse de signer ses dépositions, il en sera fait mention au procès-verbal.

Toute personne citée pour être entendue en témoignage sera tenue de comparaître et de satisfaire à la citation sous peine d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinq cents francs à dix mille francs. Les dispositions du livre I du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables.

Sans préjudice de l'invocation du secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, tout témoin qui, en faisant une déclaration conforme à la vérité, pourrait s'exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner ».

– L'article 10, selon lequel

« [l]es procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions seront transmis au procureur général près la cour d'appel pour y être donné telle suite que de droit ».

– L'article 13, selon lequel

« [l]a 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.

Les pouvoirs de la commission cessent en cas de dissolution de la Chambre.

Ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que le Chambre n'en décide autrement ».

2. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, « [l']interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi ». Une disposition législative interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir ⁵.

C'est le propre d'une telle disposition de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète ⁶ ; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions ⁷, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative ⁸.

Il importe dès lors de s'assurer que la réglementation proposée constitue effectivement une interprétation ou l'explication d'une disposition légale déjà existante et appliquée et qu'aucune nouvelle norme n'est ainsi ajoutée sur le fond à l'arsenal de normes existant.

S'il s'agit effectivement d'une loi interprétative, son effet rétroactif, qui implique que la loi interprétée doit être considérée comme ayant toujours eu la portée que lui donne la loi interprétative ⁹, se justifie précisément par le caractère interprétatif de cette loi ¹⁰. À défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois ¹¹⁻¹².

⁵ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.1 ; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5 ; 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.7 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2 ; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

⁶ C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5 ; 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2 ; 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

⁷ Voir par exemple C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.8 ; 31 mai 2012, n° 68/2012, B.13 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁸ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.2 ; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 16 février 2017, n° 23/2017, B.3 ; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3 ; 8 mai 2019, n° 65/2019, B.3 ; 25 juin 2020, n° 99/2020, B.5.

⁹ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.1 ; 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2 ; 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.4 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4 ; 11 mai 2017, n° 54/2017, B.6.5.

¹⁰ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.9 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5 ; 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3.

¹¹ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6 ; 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.7 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

¹² Pour une application récente de l'ensemble de ces principes, voir encore C.C., 1^{er} juin 2023, n°86/2023.

Une loi interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu ¹³. Il s'ensuit qu'une disposition interprétative n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers dans la jurisprudence par exemple ¹⁴. Le sens que le législateur a donné à cette disposition législative dans la loi interprétative doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur ¹⁵⁻¹⁶.

3. S'agissant de l'exigence selon laquelle les dispositions à interpréter doivent être peu claires et susceptibles d'interprétation en sens divers, les développements de la proposition de loi interprétative à l'examen explicitent qu'il existe une insécurité juridique née d'interprétations divergentes quant à la question 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.

En effet, dans un arrêt du 5 octobre 2022, dans le cadre d'une saisie de procès-verbaux des témoignages livrés au cours d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête (à savoir, la 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), la chambre des mises en accusation a estimé que « ce pouvoir de contrainte, exercé sans aucune ingérence dans les travaux – par ailleurs clôturés – de la commission d'enquête concernée, n'est limité par aucune disposition légale. Il s'inscrit dans la poursuite de la mission assignée au pouvoir judiciaire, à savoir la recherche et la poursuite des infractions de façon indépendante (article 151 de la Constitution) et, partant, dans le respect strict du principe de la séparation des pouvoirs » ¹⁷.

¹³ Voir e.a. à ce sujet W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *T.B.P.*, 2007, pp. 259-280 ; N.-B. BERNARD, « Le pouvoir d'interprétation authentique des législateurs » in L. DETROUX e.a. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 509-538.

¹⁴ Voir par exemple l'avis 61.230/1-61.231/1 donné le 2 mai 2017 sur une proposition de loi et sur des amendements à cette proposition de loi devenus la loi du 11 octobre 2018 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical', observations n^{os} 2.1 et 2.2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n^o 54-584/005).

¹⁵ Cass., 17 janvier 2008, F.07.0057.N ; 7 avril 2016, F.14.0097.N ; 24 janvier 2017, P.16.0893.N.

¹⁶ Voir par exemple l'avis 61.230/1-61.231/1, observations n^{os} 2.1 et 2.2 ; l'avis 61.750/3 donné le 1^{er} août 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2017 'portant des dispositions fiscales diverses II', observation n^o 8 (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n^o 54-2764/001, pp. 48-58), l'avis 69.790/1-69.791/1 donné le 29 septembre 2021 sur une proposition de loi 'interprétative de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1737/003, pp. 1-9) et sur une proposition devenue la loi du 29 octobre 2021 'interprétative de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n^o 55-1022/002, pp. 1-9).

¹⁷ Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt de la chambre des mises en accusation. Dans son arrêt du 1^{er} mars 2023, la Cour de cassation ne s'est toutefois pas prononcée sur la question, considérant le pourvoi irrecevable (car prématuré) et décrétant par conséquent le désistement de la demanderesse (Cass., 1^{er} mars 2023, n^o P.22.1352.F/1, juportal.be).

On peut lire ce qui suit dans les développements de la proposition examinée :

« 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 de mises en accusation a jugé qu'il n'y a pas lieu à lever la saisie opérée par un juge d'instruction sur 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 ».

4. Il convient de vérifier si l'interprétation retenue par la proposition de loi à l'examen correspond au sens que le législateur a voulu donner à la loi interprétée dès son adoption et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir.

5.1. Dans leur avis sur une proposition 'tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un chapitre III^{quater} sur le droit d'enquête', A. DE NAUW et J. VELU ont explicité ainsi ce qui suit :

« Sous le régime de la loi du 3 mai 1880 antérieur à sa modification par la loi du 30 juin 1996, sous réserve de l'article 10 de la loi qui prévoyait que 'les procès-verbaux (des commissions d'enquête parlementaire) constatant les infractions (seraient) transmis au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle elles (auraient) été commises, pour y être donné telle suite que de droit', aucune disposition de la loi ou du Règlement de la Chambre ne réglait la consultation ou la levée de copies des documents des commissions d'enquête de la Chambre.

L'article 3, alinéa 2, de la loi disposait que 'les séances où on entendrait des témoins ou des experts (seraient) publiques, à moins que la commission ne demande le contraire' mais la loi n'imposait aucune obligation de discrétion ou de secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des séances à huis clos.

Les commissions d'enquête parlementaire disposaient ainsi d'un très large pouvoir discrétionnaire quant aux décisions qu'elles étaient appelées à prendre au sujet de l'accès à leurs documents. Dans la très grande majorité des cas, elles rejetaient les demandes des autorités ou des particuliers tendant à pouvoir prendre connaissance sur place de leurs documents ou à en recevoir communication sous forme de copie, considérant qu'en raison de la finalité du droit d'enquête, ces documents étaient exclusivement destinés au Parlement »¹⁸.

C'est pour cette raison que, par la loi du 30 juin 1996, le législateur a voulu remédier à cette lacune.

5.2. Les modifications apportées à la loi du 3 mai 1880 par la loi du 30 juin 1996 ont été précédées de longues discussions relatives notamment à la question de la publicité ou du huis clos des réunions des commissions d'enquête, de l'obligation de secret qui en découle, de la sanction de sa violation et de la faculté de la lever.

S'agissant plus précisément de la *ratio legis* de l'obligation de secret concernant les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission et de la faculté de lever cette obligation (sauf si la commission s'est expressément engagée à le préserver), les extraits suivants des discussions parlementaires peuvent être éclairants. Ainsi, la volonté des sénateurs ayant déposé la proposition devenue la loi du 30 juin 1996 était la suivante :

« Afin de garantir davantage encore la discrétion des travaux, il est proposé de compléter l'article 3 de la loi par un quatrième alinéa imposant un devoir de discrétion à tous les membres de la commission. Y sont également tenus en ce qui concerne les informations fournies au cours des réunions non publiques de la commission tous ceux qui, 'à un titre quelconque', assistent ou participent aux travaux. Sont visés par cette disposition les secrétaires de commission, les interprètes, les sténographes et les autres membres du personnel. La référence explicite à ce devoir de discrétion s'avère nécessaire parce que le droit d'enquête des Chambre a trop souvent été mis en cause du fait que certains membres avaient tendance à prendre des libertés avec cette obligation. Le manque de discrétion n'est alors que trop facilement invoqué comme argument pour les témoins récalcitrants. Cependant, il doit être possible de lever cette obligation de discrétion lorsque son maintien n'est pas nécessaire à l'exercice du droit d'enquête, il est également proposé d'insérer à l'article 3 un cinquième alinéa dans ce sens »¹⁹.

Lors des discussions en commission de la Justice du Sénat, il est notamment ressorti ceci :

– « L'expérience de la Commission 'Glaive' au Sénat a montré qu'il était absolument nécessaire qu'une commission d'enquête parlementaire puisse travailler dans la plus grande discrétion. C'est pourquoi l'on a choisi, dans la proposition, d'imposer un devoir de discrétion à tous les membres de la commission ainsi qu'à tous ceux qui, à un titre quelconque, participent à ses travaux »²⁰ ;

¹⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, pp. 3-4.

¹⁹ Proposition de loi de M. VANDENBERGHE et consorts, *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/1, p. 4.

²⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, pp. 7-8.

– « L'article 2 de la proposition de loi modifie l'article 3 de la loi du 3 mai 1880 en ce sens qu'il est instauré une obligation de discrétion pour toutes les personnes qui assistent à des séances non publiques, quelle que soit leur qualité. Cette obligation de discrétion est assurément nécessaire pour le bon fonctionnement d'une commission d'enquête, mais la question est de savoir si elle sera respectée si la non-observation de cette règle n'est pas sanctionnée »²¹ ;

– « Il faudra donc trouver un juste équilibre entre le principe de publicité, d'une part, et l'exigence de discrétion dans les cas où la commission, dans des conditions précises, se réunit à huis clos afin d'obtenir des informations sensibles, d'autre part.

Pour accroître l'efficacité des commissions d'enquête, il faudra instaurer, à l'instar des obligations imposées aux personnes impliquées dans une instruction judiciaire, des règles visant à garantir le secret des informations communiquées au cours des réunions non publiques, et même prévoir des sanctions à l'égard des parlementaires »²² ;

– « Cette obligation de discrétion est assurément nécessaire pour le bon fonctionnement d'une commission d'enquête »²³ ;

– « [Selon un autre membre, on] acceptera également que, dans des cas déterminés et pour des raisons précises, l'on déroge au principe de la publicité des réunions de commission, afin par exemple de protéger les témoins.

Tout cela contribuera peut-être à développer une culture dans laquelle le Parlement sera respecté »²⁴ ;

– « 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 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.

À cet égard, la disposition prévue à l'alinéa 5 de l'article 3 proposé selon laquelle la commission peut lever l'obligation de discrétion, est très importante, parce qu'elle donne au système une souplesse considérable et essentielle. Il peut se faire qu'une commission d'enquête estime, à un moment donné, qu'une information considérée comme secrète ne doive plus l'être, dans l'intérêt du public et de l'État belge »²⁵ ;

– « L'intervenante suivante partage le point de vue selon lequel, si le devoir de discrétion des parlementaires n'est pas sanctionné, non seulement la crédibilité de la commission, mais également son efficacité, peuvent s'en trouver affectés.

En effet, il est à craindre que certaines informations ne soient pas livrées par ceux qui les possèdent, étant donné le risque qu'ils pourraient courir, surtout lorsque ces informations relèvent du secret professionnel »²⁶ ;

²¹ M. le ministre DE CLERCK (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 11).

²² *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 22.

²³ M. le ministre DE CLERCK, rapport de M. BOURGEOIS (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 11).

²⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 24.

²⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 51.

²⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, pp. 51-52.

– « le membre déclare qu'il sait, en outre, de par son expérience, que le manque de crédibilité et l'impuissance des commissions d'enquête sont dus en partie au fait que leurs membres ne sont soumis à aucune obligation de secret dont le respect soit garanti. C'est un grave handicap pour le fonctionnement de ces commissions, d'autant plus que certains témoins manifestent ouvertement leur méfiance »²⁷.

La justification d'un amendement déposé par un sénateur se présentait également de la sorte :

« Une grande majorité considère que le respect de l'obligation de discrétion est essentiel pour qu'une commission d'enquête puisse bien fonctionner et pour placer les témoins et les experts dans un climat de confiance »²⁸.

Ensuite, lors de l'examen par la commission de la Justice de la Chambre, les échanges suivants ont été tenus :

– « Votre rapporteur estime que le texte discuté traduit un souci de garder une certaine discrétion aux fins de recueillir le plus grand nombre d'informations possibles. [...] »

Le manque de discrétion serait de nature à engendrer une réticence dans le chef des témoins invités à faire une déposition devant la commission. Cette discrétion est importante pour permettre à la commission de tirer les conclusions appropriées et de déterminer, le cas échéant, les responsabilités »²⁹ ;

– « Selon M. Moureaux, 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. Moureaux rappelle qu'un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles avait ordonné l'audition du président et du vice-président de la commission Wyninckx au sujet des déclarations faites à huis clos par l'administrateur général de la Sûreté de l'État. La cour d'appel avait également ordonné la saisie de bandes d'enregistrement. 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 au sujet de déclarations faites à huis clos »³⁰ ;

– « M. Lozie partage le raisonnement du rapporteur selon lequel l'objectif de la loi est d'obtenir le maximum d'informations de la part des témoins »³¹ ;

– « D'une manière générale, l'ensemble de la réglementation vise à un fonctionnement le plus efficace possible de la commission. Cette efficacité implique que la commission d'enquête s'impose des limites et puisse décider le huis clos afin d'obtenir la confiance des personnes invitées à témoigner. De surcroît, le respect de la vie privée et le secret de l'enquête doivent être garantis »³² ;

²⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 56.

²⁸ Justification de l'amendement n° 4 de M. BOURGEOIS (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/2, p. 3).

²⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-532/4, p. 22.

³⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-532/4, pp. 22-23.

³¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-532/4, p. 23.

³² *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 49-532/4, p. 24.

6. Il résulte de ces interventions que la *ratio legis* des modifications apportées par la loi du 30 juin 1996 quant à la possibilité de réunion à huis clos et de l'obligation de secret qui en découle réside principalement dans la volonté de garantir l'efficacité de l'instrument de l'enquête parlementaire et, ce faisant, la crédibilité même de l'institution parlementaire ³³.

Au demeurant, la préoccupation exprimée vis-à-vis de la crédibilité de l'institution parlementaire était déjà exprimée lors des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 3 mai 1880.

On peut en effet lire ce qui suit dans le rapport fait au nom de la section centrale :

« C'est qu'en effet, cette prérogative est un organisme essentiel, nécessaire, des gouvernements parlementaires. C'est en l'exerçant, que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, appeler la lumière sur des situations obscures, réprimer les abus du pouvoir, prévenir les usurpations. En un mot, affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires publiques » ³⁴.

Cette finalité a également été soulignée par la section de législation elle-même dans son avis 18.885/8 du 3 octobre 1989 sur une proposition de loi « complétant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires » :

« 6.1. Par définition, une commission d'enquête parlementaire n'est créée que pour analyser et apprécier des situations difficiles ou importantes, souvent même inquiétantes. L'exercice du droit d'enquête parlementaire peut susciter des problèmes délicats relatifs aux caractéristiques fondamentales du système politique du pays : ainsi, dans le cas présent, la coopération entre les divers pouvoirs qui assument chacun des responsabilités spécifiques. Des notions juridiques et des règles de droit ne sont pas en mesure de déterminer in abstracto, jusque dans les moindres détails, ce qui, dans chaque cas spécifique, est approprié et paraît convenable. Dans toute la mesure compatible avec la collecte des informations nécessaires, l'exercice du droit d'enquête parlementaire respectera, *in concreto*, l'autonomie des autres institutions et personnes publiques, ainsi que les intérêts de tous les citoyens concernés.

6.2. Il en résulte, en premier lieu, la nécessité d'assurer le caractère confidentiel des éléments recueillis par la commission. L'efficacité de l'enquête dépend d'ailleurs du secret qui sera ainsi garanti aux témoignages et aux communications d'experts devant la commission. La violation de l'obligation du secret par des membres de la commission devrait être réprimée par des sanctions appropriées ».

³³ Est également évoquée la volonté de protéger les témoins. Dans ce sens, la Cour de cassation, dans son arrêt du 1^{er} mars 2023 (n° P.22.1352.F/1), a estimé que le secret dont la demanderesse entend assurer le respect a « pour finalité de protéger la vie privée et familiale, l'honneur et la réputation des témoins ».

³⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 1879-1880, n° 80, p. 1.

Il résulte encore de l'analyse des discussions parlementaires – et tout particulièrement de l'intervention de M. MOUREAUX reproduite plus haut³⁵ – qu'afin de garantir cet objectif d'efficacité et de crédibilité, c'est en connaissance de cause et donc intentionnellement que le législateur n'a pas prévu d'exception à l'interdiction de divulgation des informations recueillies lors de réunions à huis clos si la commission d'enquête n'a pas décidé de lever l'obligation de secret³⁶.

7. Ainsi que le relèvent A. DE NAUW et J. VELU dans leur avis sollicité par la Chambre sur une proposition 'tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un chapitre III^{quater} sur le droit d'enquête',

« [s]uivant les termes de l'article 3, alinéa 5, de la loi du 3 mai 1880 telle qu'elle a été modifiée par la loi du 30 juin 1996, la seule autorité compétente pour lever l'obligation de secret à laquelle les membres de la Chambre sont tenus en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission d'enquête est la commission d'enquête elle-même.

Il convient de souligner que dans l'élaboration de l'article 3, le législateur s'est montré particulièrement attentif à préciser les droits et les obligations qui concernent la Chambre ou ses membres et ceux qui concernent la commission d'enquête ou ses membres. C'est spécialement le cas à l'alinéa 2, pour la règle relative au droit d'assister à l'enquête de la commission, à l'alinéa 3, pour la règle relative au droit de décider le huis clos et à l'alinéa 4, pour la règle relative à l'obligation de secret.

[...]

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 »³⁷.

³⁵ Selon A. DE NAUW et J. VELU dans leur avis sur une proposition 'tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un chapitre III^{quater} sur le droit d'enquête', « l'on peut déduire qu'à l'estime de M. MOUREAUX, un juge ne pourrait non plus ordonner à la Chambre, à ses commissions d'enquête ou à leurs présidents de lui donner connaissance de documents d'une commission d'enquête contenant des informations recueillies à l'occasion de réunions non publiques de celle-ci ou de lui donner communication de ces documents sous forme de copie » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, p. 8).

³⁶ Or, au vu de l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée ou familiale que celle-ci représente, le législateur aurait dû le cas échéant prévoir expressément dans la loi l'autorisation faite à la Chambre de lever dans certaines circonstances l'obligation de secret. Voir en ce sens, A. DE NAUW et J. VELU, selon lesquels « [l]'autorisation d'avoir accès à des procès-verbaux d'auditions de témoins à huis clos est susceptible d'entraîner des ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée ou familiale des personnes. À défaut de l'existence d'une loi formelle ou matérielle permettant à la Chambre de lever l'obligation de secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion de l'audition de témoins à huis clos, le fait pour la Chambre d'autoriser l'accès à des procès-verbaux d'auditions de témoins à huis clos alors que la commission n'avait pas levé l'obligation de secret s'attachant à ces informations, risque fort de violer le droit au respect de la vie privée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, p. 29).

³⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, pp. 24-25.

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, 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.

C'est en ce sens que J. VELU a considéré ce qui suit dans un avis complémentaire sur la consultation des documents des commissions d'enquête de la Chambre des représentants :

« 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 copie de ces dossiers. Les autorités autres que 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° 14, 22, 30, 34 et 35 ; *infra* 6^e question, n° 12 et 13) »³⁸.

Il peut être raisonnablement déduit de ce qui précède qu'en adoptant l'article 3 de la loi du 3 mai 1880, l'intention du législateur était de limiter le pouvoir de contrainte du juge d'instruction consacré aux articles 35, 89 à 89^{ter} du Code d'instruction criminelle³⁹.

8. S'agissant de l'article 10 de la loi du 3 mai 1880⁴⁰, celui-ci impose à la commission d'enquête de communiquer au parquet les procès-verbaux d'audition qui constatent des indices ou des présomptions d'infraction. À charge dans ce cas pour le parquet de prendre le relais judiciaire et d'entamer les éventuelles poursuites.

³⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, p. 44.

³⁹ Si l'intention avait été autre, le législateur aurait vraisemblablement adopté une dérogation en faveur du pouvoir judiciaire, à l'instar de ce qui est par exemple envisagé dans l'amendement n° 2 à l'examen.

⁴⁰ Selon lequel « les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions seront transmis au procureur général près la cour d'appel pour y être donné telle suite que de droit ».

Les travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1996 précisent à cet égard que

« [c]e 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' »⁴¹.

Ainsi que le notent A. DE NAUW et J. VELU dans leur avis sur une proposition 'tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un chapitre III^{quater} sur le droit d'enquête',

« [m]ême s'agissant d'auditions de témoins à huis clos, lorsque l'audition révèle des indices ou des présomptions d'infractions, la commission doit en vertu de l'article 10 de la loi du 3 mai 1880 transmettre au procureur général près la cour d'appel les procès-verbaux constatant ces indices ou ces présomptions »⁴².

En l'absence de communication au parquet de tels procès-verbaux par la commission d'enquête pendant ses travaux, il y a lieu d'en déduire que celle-ci n'a pas constaté d'indice ou de présomption d'infraction lors des auditions qu'elle a effectuées.

L'appréciation par la commission d'enquête de l'existence d'une infraction ou d'un indice d'infraction étant souveraine, cette disposition ne confère nullement la possibilité pour le juge d'instruction d'avoir accès à l'ensemble des procès-verbaux d'audition et spécialement ceux pour lesquels l'obligation de secret n'a pas été levée par ladite commission d'enquête. Donner une autre interprétation à l'article 10 de la loi du 3 mai 1880 méconnaîtrait l'économie générale de la loi, et plus particulièrement l'effet utile de son article 3, puisqu'il serait alors permis à un juge de saisir l'ensemble des documents d'une commission d'enquête au motif qu'il s'agirait uniquement de vérifier que tous les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions ont bien été transmis au procureur général près la Cour d'appel.

9. S'agissant enfin de l'article 13 de la loi du 3 mai 1880 selon lequel « [l]a commission [d'enquête] consigne la relation de ses travaux dans un rapport public » (alinéa 1^{er}), les travaux préparatoires explicitent ce qui suit :

« À propos des informations communiquées au cours d'une réunion non publique, l'on fait une distinction entre les déclarations que la commission juge inopportun de divulguer et les informations dont la commission ne peut apprécier immédiatement l'importance.

À l'issue de ses travaux, la commission devra déterminer les informations qu'elle publiera dans son rapport.

La question qui se pose est de savoir quel est le degré de protection dont on doit entourer avant la publication du rapport final les informations recueillies au cours des réunions à huis clos. Comment l'anonymat promis à certains témoins sera-t-il préservé ?

⁴¹ *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-148/1, p. 2.

⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2094/2, p. 20.

Plusieurs membres jugent illogique qu'une commission d'enquête qui a décidé de se réunir à huis clos puisse rendre publiques, par la suite, les informations qu'elle a ainsi recueillies au cours de celui-ci. Ils estiment qu'une procédure qui lui permettrait de le faire engendrerait des discussions interminables.

Ils considèrent que la décision de se réunir à huis clos entraîne ipso facto l'obligation de secret.

Un autre membre estime qu'il y a lieu pour ce qui est du secret, de faire une distinction entre la source de l'information et son contenu.

La crédibilité du témoin qui n'est disposé à faire une déposition que si on lui garantit le secret est en jeu. Dès lors, ni la commission ni ses membres n'ont le droit de lever le secret et de révéler leur source.

Pour ce qui est du contenu, les membres de la commission sont tenus de garder le silence sur les informations obtenues au cours des séances à huis clos tant que la commission n'a pas déterminé elle-même les informations qu'elle publiera dans son rapport final.

L'auteur de la proposition estime que la procédure doit être la suivante.

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.

C'est pour cette raison que le dernier alinéa de l'article 3 proposé dispose que la commission peut lever l'obligation de discrétion. L'obligation de discrétion ou de secret est une obligation relative, puisque l'instruction judiciaire fait elle aussi l'objet d'une publicité au bout d'un certain temps.

La *ratio legis* de cette disposition est de permettre à la commission d'enquête d'entendre certains témoins à huis clos. La commission peut décider par la suite d'intégrer certains éléments de ces dispositions dans son rapport. Elle ne peut toutefois revenir sur l'engagement qu'elle a pris vis-à-vis d'un témoin de garder le secret.

L'intervenant propose dès lors de disposer, au dernier alinéa de l'article 3 proposé, que la commission peut lever l'obligation de discrétion si elle n'a pas déjà pris une autre décision à cet égard.

Les commissions d'enquête qui auront entendu un témoin à huis clos pourront ainsi lever le secret, à moins qu'elles ne se soient engagées expressément à le garder »⁴³.

10. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, 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.

Néanmoins, dans un souci de sécurité juridique, à l'article 2 de la proposition de loi à l'examen, les mots « , dans l'hypothèse où celle-ci n'aurait pas décidé de lever l'obligation de secret, » seront insérés entre les mots « d'une commission d'enquête parlementaire » et les mots « ne peut être saisi » afin de refléter avec exactitude la *ratio legis* poursuivie.

⁴³ Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-148/3, p. 68.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 1

L'amendement tend à insérer à l'article 2 de la proposition de loi examinée les mots « sauf si à la demande d'un juge, la Chambre lève l'obligation de secret à la majorité simple pour les besoins d'une instruction ».

Comme exposé plus haut, l'intention du législateur lors de l'adoption de la loi du 3 mai 1880, telle que modifiée par la loi du 30 juin 1996, était d'empêcher, lorsque la commission a cessé d'exister, que soient divulguées des informations couvertes par le secret, sauf si la commission d'enquête avait elle-même levé l'obligation de secret.

L'amendement examiné n'entend pas conférer aux articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 le sens que, dès leur adoption, le législateur a voulu leur donner, comme cela doit être le cas d'une disposition interprétative mais tend à modifier le dispositif existant de la loi du 3 mai 1880 en y ajoutant une règle nouvelle. L'auteur de l'amendement le reconnaît d'ailleurs elle-même puisque la justification de celui-ci expose qu'« [à] l'heure actuelle, la commission d'enquête parlementaire a le pouvoir exclusif de statuer souverainement sur l'obligation de secret et la levée de celle-ci », que « la modification proposée par le présent amendement nécessite également une modification de la loi du 3 mai 1880 » et propose d'insérer également dans celle-ci un nouvel alinéa 6 ⁴⁴.

En ce sens, le texte proposé par l'amendement ne peut être intégré dans une disposition interprétative puisqu'il n'a pas cette portée mais doit faire l'objet d'un dispositif autonome, lequel entendra modifier la loi du 3 mai 1880 elle-même.

L'amendement ne sera par conséquent pas examiné plus avant.

Amendement n° 2

Cet amendement vise à permettre au président ou à la présidente, à la demande de la majorité absolue des membres de la Chambre, de lever le secret lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

Dès lors que l'amendement n° 2 proposé ne constitue pas une disposition interprétative, mais bien une disposition modificative ne produisant ses effets que pour l'avenir ⁴⁵, une telle disposition n'a pas sa place dans une loi interprétative.

⁴⁴ Sur cette proposition de disposition modificative, il est pour le surplus renvoyé à l'observation formulée sous l'amendement n° 2.

⁴⁵ Ainsi qu'il ressort de la justification de l'amendement, celui-ci « vise à introduire une exception, pour l'avenir, quant au secret des pièces et procès-verbaux afférents à une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire ».

Il en va d'autant plus ainsi que, s'agissant d'une disposition modificative ne concernant d'après son dispositif que la Chambre des représentants, celle-ci doit être adoptée selon la procédure monocamérale visée à l'article 74 de la Constitution (et non selon celle prévue à l'article 77 de la Constitution pour la proposition de loi interprétative à l'examen)⁴⁶.

C'est donc par une loi modificative distincte que le contenu de l'amendement n° 2 devra le cas échéant advenir.

L'amendement ne sera par conséquent pas examiné plus avant.

*

⁴⁶ La section de législation note cependant que la justification de l'amendement vise tant la Chambre des représentants que le Sénat. Si l'intention qui serait poursuivie dans une loi distincte de celle à l'examen était d'également permettre au Sénat de lever le secret en cas de circonstances exceptionnelles pour les commissions d'enquête que celui-ci a réalisées par le passé, ce texte distinct devrait dans ce cas être adopté conformément à la procédure visée à l'article 77 de la Constitution (voir l'observation formulée sur la compétence en tête du présent avis).

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

Wat die drie punten betreft, geven het voorstel en de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BEVOEGDHEID

In de toelichting bij het voorliggende voorstel staat het volgende:

“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.”

Sinds de Zesde Staatshervorming beschikt enkel de Kamer van volksvertegenwoordigers over het recht van onderzoek, wat tot gevolg heeft dat elke wijziging van de wet van 3 mei 1880 ‘op het parlementair onderzoek’ in principe in uitvoering van artikel 74 van de Grondwet door middel van een unicamerale wet aangenomen moet worden.

Volgens artikel 1 van het voorliggende wetsvoorstel “regelt [deze wet evenwel] een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet”.

Het gebruik van die procedure wordt in de toelichting bij artikel 1 van het voorstel gerechtvaardigd door het feit dat “[d]e Senaat (...) nog voor de bewaring van de archieven van de parlementaire onderzoeken [zorgt] die hij in het verleden heeft gevoerd, toen de Senaat ter zake nog bevoegd was”, waardoor het voorliggende voorstel “de organisatie van de Senaat” zou regelen in de zin van artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet.

Vanuit louter feitelijk oogpunt merkt de afdeling Wetgeving op dat de Senaat, tussen de inwerkingtreding van 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’ en de Zesde Staatshervorming,¹ daadwerkelijk parlementaire onderzoeken gevoerd heeft waardoor archieven bestaan op het beheer waarvan het voorliggende voorstel invloed zal hebben.²

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

¹ Die hervorming heeft het recht van onderzoek van de Senaat afgeschaft.

² Zie J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement*, 1e editie, Brussel, Larcier-Intersentia, 2024, 242-243. Het gaat om de “onderzoeksc commissie naar de georganiseerde criminaliteit in België”, de “commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda” en de “onderzoeksc commissie belast met het onderzoek naar de legale en illegale exploitatie

Wat artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet betreft, is in de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 6 januari 2014 de draagwijdte van die bepaling als volgt verduidelijkt:

“De wetten betreffende het statuut van de senatoren en betreffende de Senaat als instelling, zijn tevens onderworpen aan het verplicht tweekamerstelsel. Voorbeelden van zulke wetten zijn de wetgeving met betrekking tot de parlementaire overlegcommissie of de wetgeving met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren. In de termen van het huidige artikel 77 van de Grondwet, betreft het dus de wetten bedoeld in de artikelen 50, 68 en 82 van de Grondwet alsook, in voorkomend geval, de wetten ter uitvoering van deze wetten en artikelen.

De andere gewone wetten die vandaag onder artikel 77 vallen, uitgezonderd de hierboven vermelde categorieën van wetten, zullen onder het optionele tweekamerstelsel vallen, wat betekent dat de Senaat voor deze teksten over een evocatierecht zal beschikken, maar het laatste woord aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zal toekomen.”³

Met betrekking tot het aannemen van een wetsontwerp houdende veiligheidsmaatregelen die van toepassing zouden zijn op de Senaat heeft de afdeling Wetgeving reeds op het volgende gewezen:

“Het enkele gegeven dat de ontworpen regeling in de gebouwen van de Senaat zal dienen te worden toegepast impliceert evenmin dat ze betrekking heeft op de organisatie van de Senaat. Ook de enkele omstandigheid dat bij de organisatie van de Senaat zal dienen rekening te worden gehouden met deze wet, impliceert [op] zich beschouwd niet dat deze de organisatie van de Senaat betreft en dus op grond van artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet door de Senaat dient te worden aangenomen.”⁴

De organisatie van de Senaat, in de zin van artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet heeft dus betrekking op de instelling.

Het enkele feit dat de Senaat de in het dispositief van het voorliggende voorstel vervatte interpretatie in aanmerking zou moeten nemen bij het beheer van zijn archieven, welk beheer in louter logistieke zin begrepen dient te worden, impliceert op zich niet dat dit voorstel aangenomen zou moeten worden met toepassing van artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet.

In zoverre het voorliggende wetsvoorstel zich aandient als een 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. De voorgestelde wet 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 voorstel gegeven wordt, zou de voorzitter of voorzitster van de Senaat dus, in geval van een door

van en de handel in natuurlijke rijkdommen in de regio van de Grote Meren, in het licht van de huidige conflictsituatie en de betrokkenheid van België daarbij”.

³ Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 77 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1735/1, 2-3). Zie in dat verband advies 60.565/2 van 28 december 2016 over een wetsvoorstel “tot wijziging van [de] wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie met betrekking tot de samenstelling en de werking van het Parlementair Comité” (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1537/005, 3-6).

⁴ Advies 61.163/AV-61.164/AV van 18 mei 2017 over een wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten” en over de amendementen nrs. 1 en 2 bij hetzelfde wetsontwerp (*Parl.St.* Senaat 2016-17, nr. 6-325/3).

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.

Om die redenen regelt het voorstel daadwerkelijk een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKING

1. Zoals reeds opgemerkt werd, heeft de wet van 3 mei 1880 de doeleinden en de nadere regels bepaald voor het uitoefenen van het in artikel 56 van de Grondwet verankerde recht van onderzoek.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe de volgende bepalingen van de wet van 3 mei 1880 uit te leggen, die in wezen voortvloeien uit wijzigingen die door de wet van 30 juni 1996 aangebracht zijn in de wet van 3 mei 1880:

– Artikel 1 dat als volgt luidt:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers oefent het bij artikel 56 van de Grondwet toegekende recht van onderzoek uit overeenkomstig de volgende regels.

De door de Kamer van volksvertegenwoordigers ingestelde onderzoeken treden niet in de plaats van de onderzoeken van de rechterlijke macht; ze kunnen daarmee samenlopen maar mogen het verloop ervan niet hinderen.”

– Artikel 3 dat als volgt luidt:

“De commissie wordt samengesteld en beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt.

Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen, tenzij de Kamer of de commissie anders beslist.

De commissievergaderingen zijn openbaar. De commissie kan echter op ieder tijdstip anders beslissen.

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.”

– Artikel 8 dat als volgt luidt:

“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.

Getuigen, tolken en deskundigen hebben [tegenover] de Kamer, de commissie of de aangestelde magistraat dezelfde verplichtingen als tegenover de onderzoeksrechter.

[Eenieder] kan als getuige worden opgeroepen. De oproeping geschiedt schriftelijk en, zo nodig, bij dagvaarding.

Alvorens te worden gehoord, vertonen de getuigen de uitnodiging of de dagvaarding waarbij zij worden opgeroepen om te getuigen; daarvan wordt melding gemaakt in het proces-verbaal. Vóór zijn verhoor doet de getuige opgave van zijn naam, voornamen, beroep, plaats en datum van geboorte en woonplaats.

De getuigen en de deskundigen leggen vervolgens de eed af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.

De deskundigen bevestigen hun mondelinge dan wel schriftelijke verslagen met de als volgt gestelde eed: 'Ik zweer dat ik mijn opdracht in eer en geweten, nauwgezet en eerlijk vervuld heb.'

Het proces-verbaal van de getuigenissen wordt getekend, hetzij onmiddellijk, hetzij uiterlijk vijftien dagen na de beëindiging van het verhoor, door de voorzitter en de getuige, nadat deze daarvan voorlezing heeft gekregen en verklaard heeft te volharden bij zijn verklaringen. Er mag niet tussen de regels worden geschreven; doorhalingen en verwijzingen worden door de voorzitter en de getuige goedgekeurd en geparafeerd.

Indien de getuige weigert zijn getuigenis te tekenen, wordt daarvan melding gemaakt in het proces-verbaal.

Hij die gedagvaard wordt om als getuige te worden gehoord, is gehouden te verschijnen en aan de dagvaarding te voldoen, op straffe van gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en geldboete van vijfhonderd frank tot tienduizend frank. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn van toepassing.

Onverminderd het inroepen van het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek, kan iedere getuige aanvoeren dat hij, door naar waarheid een verklaring af te leggen, zich zou kunnen blootstellen aan strafvervolgning en derhalve getuigenis weigeren."

– Artikel 10 dat als volgt luidt:

"De processen-verbaal waarin wordt vastgesteld dat er [aanwijzingen] of vermoedens zijn van strafbare feiten, worden gezonden aan de procureur-generaal bij het hof van beroep opdat daaraan gevolg wordt gegeven als naar recht."

– Artikel 13 dat als volgt luidt:

"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.

De bevoegdheid van de commissie vervalt door de ontbinding van de Kamer.

Haar werkzaamheden worden geschorst door de sluiting van de zitting, tenzij de Kamer anders beslist."

2. Luidens artikel 84 van de Grondwet “[kan a]lleen de wet (...) een authentieke uitlegging van de wetten geven”. Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling een betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen.⁵

Het is eigen aan een dergelijke bepaling dat zij uitwerking heeft op de datum van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling;⁶ de waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten, waarvan slechts onder bepaalde voorwaarden afgeweken kan worden,⁷ kan evenwel niet omzeild worden door een wetsbepaling met terugwerkende kracht voor te stellen als een interpretatieve wetsbepaling.⁸

Om die reden is het van belang zich ervan te vergewissen dat de voorgestelde regeling daadwerkelijk een interpretatie of uitlegging uitmaakt van een al bestaande en toegepaste wetsbepaling en dat daarmee inhoudelijk geen nieuwe rechtsregels toegevoegd worden aan het bestaande normenarsenaal.

Zo het werkelijk om een interpretatieve wet gaat, ligt de verantwoording van het retroactieve effect ervan, dat inhoudt dat de geïnterpreteerde wet geacht moet worden steeds de draagwijdte te hebben gehad zoals omschreven in de interpretatieve wet,⁹ in het interpretatieve karakter zelf van de betrokken wet.¹⁰ Zo niet dient aan de voorwaarden te zijn voldaan op grond waarvan afgeweken kan worden van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.¹¹⁻¹²

⁵ GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.1; 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; 26 november 2009, nr. 192/2009, B.7; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

⁶ GwH 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

⁷ Zie bijvoorbeeld GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.8; 31 mei 2012, nr. 68/2012, B.13; 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

⁸ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.2; 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.3; 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3; 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

⁹ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.1; 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.4; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; 11 mei 2017, nr. 54/2017, B.6.5.

¹⁰ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; 12 november 2009, nr. 180/2009, B.9; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3.

¹¹ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; 15 december 2011, nr. 188/2011, B.7; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

¹² Zie, voor een recente toepassing van al die beginselen, ook nog GwH 1 juni 2023, nr. 86/2023.

Een interpretatieve wet vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsebepaling.¹³ Derhalve is een interpretatieve bepaling alleen aanvaardbaar wanneer de tekst die de wetgever beoogt uit te leggen, onduidelijk is en voor verschillende interpretaties in bijvoorbeeld de rechtspraak vatbaar is.¹⁴ De betekenis die de wetgever in de interpretatieve wet aan de betrokken wetsebepaling heeft gegeven, moet daaraan door de rechter ook zonder tussenkomst van de wetgever kunnen worden gegeven.¹⁵⁻¹⁶

3. Wat het vereiste betreft luidens hetwelk de te interpreteren bepalingen onduidelijk moeten zijn en vatbaar voor verschillende interpretaties, wordt in de toelichting bij het voorliggende voorstel van interpretatieve wet gesteld dat er rechtsonzekerheid bestaat als gevolg van uitlopende interpretaties in verband met de vraag 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.

In een arrest van 5 oktober 2022, in het kader van een inbeslagname van processen-verbaal van getuigenissen gedaan tijdens een vergadering met gesloten deuren van een onderzoekscommissie (namelijk de parlementaire onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici), heeft de kamer van inbeschuldigingstelling immers geoordeeld dat “ce pouvoir de contrainte, exercé sans aucune ingérence dans les travaux – par ailleurs clôturés – de la commission d’enquête concernée, n’est limité par aucune disposition légale. Il s’inscrit dans la poursuite de la mission assignée au pouvoir judiciaire, à savoir la recherche et la poursuite des infractions de façon indépendante (article 151 de la Constitution) et, partant, dans le respect strict du principe de la séparation des pouvoirs”.¹⁷

¹³ Zie in dat verband o.a. W. VERRIJDT, “De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid”, *TBP*, 2007, 259 tot 280; N.-B. BERNARD, “Le pouvoir d’interprétation authentique des législateurs” in L. DETROUX e.a. (ed.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, eerste uitgave, Brussel, Larcier, 2019, 509 tot 538.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld advies 61.230/1-61.231/1 van 2 mei 2017 over een wetsvoorstel en over amendementen op dat wetsvoorstel die geleid hebben tot de wet van 11 oktober 2018 ‘tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft’, opmerkingen 2.1. en 2.2 (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-584/005).

¹⁵ Cass. 17 januari 2008, F.07.0057.N; 7 april 2016, F.14.0097.N; 24 januari 2017, P.16.0893.N.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld advies 61.230/1-61.231/1, opmerkingen 2.1. en 2.2.; advies 61.750/3 van 1 augustus 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 december 2017 ‘houdende diverse fiscale bepalingen II’, opmerking 8 (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2764/001, 48-58); advies 69.790/1-69.791/1 van 29 september 2021 over een voorstel van interpretatieve wet ‘van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1737/003, 19) en over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 29 oktober 2021 ‘[tot interpretatie] van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1022/002, 1-9).

¹⁷ Er is een cassatieberoep ingesteld tegen dat arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling. Het Hof van Cassatie heeft zich evenwel in zijn arrest van 1 maart 2023 niet uitgesproken over de kwestie, maar geoordeeld dat het beroep onontvankelijk was (want voorbarig) en bijgevolg de afstand van de eisende partij uitgesproken (Cass., 1 maart 2023, nr. P.22.1352.F/1, juportal.be).

In de toelichting bij het voorliggende voorstel staat het volgende:

“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 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.”

4. Er dient nagegaan te worden of de interpretatie die in het voorliggende wetsvoorstel naar voren geschoven wordt, overeenstemt met de betekenis die de wetgever aan de geïnterpreteerde wet heeft willen geven zodra die aangenomen werd en die die wet redelijkerwijze kon krijgen.

5.1. In hun advies over een voorstel ‘tot invoeging in titel V van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een hoofdstuk III*quater* betreffende het recht van onderzoek’, hebben A. DE NAUW en J. VELU het volgende gesteld:

“Met uitzondering van haar artikel 10, naar luid waarvan ‘het proces-verbaal [van de parlementaire onderzoekscommissies] dat het misdrijf vaststelt, wordt overgezonden aan de procureur-generaal bij het hof van beroep van het rechtsgebied waarin het misdrijf is gepleegd, opdat daaraan gevolg wordt gegeven als naar recht’, is er onder de gelding van de wet van 3 mei 1880, voordat ze werd gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, noch in de wet noch in het Reglement van de Kamer enige bepaling opgenomen die de inzage of de opvraging van afschriften van de stukken van de onderzoekscommissies van de Kamer regelt.

Artikel 3, derde lid, van de wet bepaalde dat ‘De vergaderingen waarop getuigen of deskundigen worden gehoord (...) openbaar [zijn], tenzij de commissie anders beslist’, maar de wet legde geen enkele verplichting op inzake geheimhouding van de inlichtingen die tijdens de vergaderingen met gesloten deuren zijn verkregen.

De parlementaire onderzoekscommissies beschikten dus over een heel ruime discretionaire bevoegdheid in verband met de beslissingen die zij moesten nemen over de toegang tot hun stukken. Daar ze ervan uitgingen dat die stukken als gevolg van de doelgerichtheid van het onderzoeksrecht uitsluitend voor het Parlement bestemd waren, hebben ze vrijwel alle verzoeken verworpen van overheden of particulieren die tot doel hadden er ter plaatse inzage van te nemen of er een afschrift van te krijgen.”¹⁸

Om die reden heeft de wetgever, bij de wet van 30 juni 1996, die leemte willen opvullen.

5.2. De wijzigingen die bij de wet van 30 juni 1996 aangebracht zijn in de wet van 3 mei 1880, zijn voorafgegaan door lange besprekingen met name aangaande de kwestie van de al dan niet openbaarheid van de vergaderingen van de onderzoekscommissies alsook met de daaruit voortvloeiende geheimhoudingsplicht, de sancties in geval van schending daarvan en de mogelijkheid om die geheimhoudingsplicht op te heffen.

Meer specifiek in verband met de *ratio legis* van de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de informatie die verkregen wordt tijdens niet-openbare vergaderingen van de commissie en de mogelijkheid om die verplichting op te heffen (behalve als de commissie zich er uitdrukkelijk toe verbonden heeft de geheimhouding te bewaren), kunnen de volgende uittreksels uit de parlementaire besprekingen meer duidelijkheid scheppen. Zo was de wens van de senatoren die het voorstel ingediend hebben dat geleid heeft tot de wet van 30 juni 1996 de volgende:

“Om deze discretie van de werkzaamheden verder te waarborgen wordt voorgesteld aan artikel 3 van de wet een vierde lid toe te voegen dat een discretieplicht oplegt aan alle leden van de commissie. Ook degenen die ‘in welke hoedanigheid ook’ de werkzaamheden ervan bijwonen of eraan deelnemen zijn tot discretie gehouden ten aanzien van de informatie verstrekt tijdens de niet-openbare zittingen van de commissie. Hiermee worden de commissiesecretarissen, de tolken, de stenografen en het andere personeel bedoeld. De expliciete verwijzing naar deze discretieplicht is noodzakelijk omdat het recht van onderzoek van de Kamers al te vaak op de helling is gezet door sommige leden die het niet zo nauw namen met die verplichting. Het gebrek aan discretie wordt dan een argument dat al te gemakkelijk wordt ingeroepen door onwillige getuigen. Aangezien het echter mogelijk moet zijn om, wanneer het behoud ervan niet noodzakelijk is voor de uitoefening van het recht van onderzoek, deze discretieplicht op te heffen, wordt eveneens voorgesteld om een vijfde lid in die zin aan artikel 3 toe te voegen.”¹⁹

Uit de besprekingen van de commissie voor de Justitie van de Senaat is inzonderheid het volgende gebleken:

– “De ervaring opgedaan door de Senaat in de zogenaamde Gladiocommissie heeft aangetoond dat het absoluut vereist is dat een parlementaire onderzoekscommissie zeer discreet kan werken. In het voorstel is daarom geopteerd voor het opleggen van een discretieplicht aan alle leden van de commissie alsook aan diegenen die in welke hoedanigheid ook deelnemen aan de werkzaamheden ervan.”²⁰

¹⁸ *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2094/2, 3-4.

¹⁹ Wetsvoorstel van M. VANDENBERGHE c.s., *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/1, 4.

²⁰ *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/3, 7-8.

– “Artikel 2 van het wetsvoorstel wijzigt artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 in die zin, dat er een discretieplicht wordt ingebouwd voor alle personen die niet-openbare zittingen bijwonen, in welke hoedanigheid ook. Deze discretieplicht is zeker nodig voor de goede werking van een onderzoekscommissie, maar de vraag is of deze ook zal worden nageleefd indien de overtreding ervan niet gesanctioneerd wordt.”²¹

– “Er zal dus een evenwicht moeten worden gevonden tussen enerzijds het principe van de openbaarheid en anderzijds de vereiste van discretie wanneer de commissie onder welbepaalde voorwaarden met gesloten deuren vergadert om gevoelige informatie te kunnen verkrijgen.

Indien men de slagkracht van de onderzoekscommissies wenst te vergroten, moeten er ten aanzien van de commissieleden, naar analogie van hetgeen geldt voor zij die bij het gerechtelijk onderzoek betrokken zijn, regels worden ingevoerd die de geheimhouding verzekeren van de informatie die tijdens niet-openbare zittingen is verstrekt, eventueel zelfs strafbepalingen ten aanzien van parlementsleden.”²²

– “Deze discretieplicht is zeker nodig voor de goede werking van een onderzoekscommissie (...).”²³

– “[Volgens een ander lid zal tevens] worden aanvaard dat in welbepaalde gevallen om precieze redenen afgeweken wordt van het principe van het openbaar karakter van de commissievergadering, bij voorbeeld om getuigen te beschermen.

Een en ander kan misschien bijdragen tot de ontwikkeling van een cultuur van respect voor het Parlement.”²⁴

– “(...) [D]e geloofwaardigheid zelf van de parlementaire instelling [vormt] de inzet van het probleem (...). Indien men een getuige met gesloten deuren hoort en hem discretie garandeert omdat hij bij voorbeeld informatie meedeelt die ernstige gevolgen kan hebben, en indien de parlementsleden geen sanctie oplopen wegens schending van de geheimhoudingsplicht, dreigt hun geloofwaardigheid daar ernstig onder te lijden.

In dat opzicht is het voorgestelde vijfde lid van artikel 3, volgens hetwelk de commissie de discretieplicht kan opheffen, zeer belangrijk omdat het aan de regeling een aanzienlijke en onontbeerlijke soepelheid verleent. Zo kan het gebeuren dat een onderzoekscommissie op een bepaald tijdstip tot de bevinding komt dat een bepaald gegeven dat als geheim werd beschouwd, dat niet meer hoeft te zijn in het belang van het publiek en van de Belgische Staat.”²⁵

– “De volgende spreekster is het ermee eens dat, wanneer aan de overtreding van de discretieplicht door parlementsleden geen sanctie verbonden is, niet alleen de geloofwaardigheid van de commissie maar ook haar doeltreffendheid daaronder kunnen lijden.

²¹ Minister DE CLERCK (*Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/3, 11).

²² *Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/3, 22.

²³ Minister DE CLERCK, verslag van de heer BOURGEOIS (*Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/3, 11).

²⁴ *Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/3, 24.

²⁵ *Parl.St. Senaat* 1995-96, nr. 1-148/3, 51.

Immers, te vrezen valt dat een aantal personen die informatie bezitten, deze niet zullen willen meedelen omdat zij zich aan een risico blootstellen, vooral wanneer die informatie onder het geheim van het onderzoek valt.”²⁶

– “Het lid weet voorts uit ervaring dat de ongeloofwaardigheid en de machteloosheid van een onderzoekscommissie deels voortvloeien uit het feit dat er op haar leden geen geheimhoudingsplicht rust waarvan de naleving gewaarborgd is. Dit betekent een zware handicap voor haar werking, des te meer omdat sommige getuigen hun wantrouwen openlijk laten blijken.”²⁷

De verantwoording bij een door een senator ingediend amendement luidde in dezelfde zin als volgt :

“Een grote meerderheid is van mening dat het naleven van de discretieplicht essentieel is voor de goede werking van een onderzoekscommissie en voor het scheppen van een klimaat van vertrouwen voor de getuigen en deskundigen.”²⁸

Vervolgens is tijdens het onderzoek door de commissie voor de Justitie van de Kamer het volgende gezegd:

– “De rapporteur is van mening dat de besproken tekst ertoe strekt een zekere discretie te garanderen, zodat zoveel mogelijk informatie kan worden ingewonnen.

(...)

Het gebrek aan discretie zou bij de getuigen die opgeroepen worden om voor de commissie een verklaring af te leggen, voor de nodige terughoudendheid zorgen. Dit is belangrijk om de commissie toe te laten de passende conclusies te trekken en zo nodig verantwoordelijkheden te bepalen.”²⁹

– “De heer Moureaux acht het onontbeerlijk om bij besloten hoorzittingen tot geheimhouding te verplichten. Dat biedt niet alleen de getuige, maar ook het parlamentslid de nodige waarborgen, Hij herinnert in dat verband aan een arrest van het hof van beroep van Brussel, dat de verplichting inhield om de voorzitter en de ondervoorzitter van de commissie Wijninckx te horen over verklaringen die de administrateur-generaal van de Staatsveiligheid in besloten vergadering had afgelegd. Het hof van beroep beval ook de bandjes met de opnames in beslag te nemen. Na beraad verbood de Senaat de betrokkenen om te getuigen.

Artikel 4 zet dat standpunt kracht bij. Een rechter kan een parlamentslid niet verplichten om te getuigen over verklaringen die in besloten vergadering werden afgelegd.”³⁰

– “De heer Lozie deelt de redenering van de rapporteur als hij beweert dat de wet ertoe strekt zoveel mogelijk informatie van de getuigen te verwerven.”³¹

²⁶ *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/3, 51-52.

²⁷ *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/3, 56.

²⁸ Verantwoording bij amendement nr. 4 van de heer BOURGEOIS (*Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/2, 3).

²⁹ *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 49-532/4, 22.

³⁰ *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 49-532/4, 22-23.

³¹ *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 49-532/4, 23.

– “Over het algemeen streeft de hele reglementering ernaar dat de commissie zo doelmatig mogelijk zou werken. Dat streven naar doelmatigheid houdt in dat de onderzoekscommissie zichzelf bepaalde beperkingen oplegt en tot besloten vergaderingen kan overgaan, ten einde het vertrouwen van de opgeroepen getuigen te winnen. Voorts moeten ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het onderzoeksgeheim worden gewaarborgd.”³²

6. Uit die commentaren blijkt dat de *ratio legis* van de wijzigingen die aangebracht worden bij de wet van 30 juni 1996 inzake de mogelijkheid om te vergaderen achter gesloten deuren en de geheimhoudingsplicht die daaruit voortvloeit, voornamelijk ligt in de wens om de doeltreffendheid van het parlementaire-onderzoeksinstrument en, tegelijk daarmee, de geloofwaardigheid zelf van het parlement als instelling te waarborgen.³³

De bezorgdheid omtrent de geloofwaardigheid van het parlement is overigens reeds geuit tijdens de parlementaire besprekingen die voorafgegaan zijn aan het aannemen van de wet van 3 mei 1880.

In het verslag namens de middenafdeling staat immers het volgende:

“C’est qu’en effet, cette prérogative est un organisme essentiel, nécessaire, des gouvernements parlementaires. C’est en l’exerçant, que les Chambres peuvent empêcher la corruption du régime électoral, constater les besoins du pays, appeler la lumière sur des situations obscures, réprimer les abus du pouvoir, prévenir les usurpations. En un mot, affirmer leur autorité souveraine dans la gestion des affaires publiques.”³⁴

Dat doeleinde is eveneens onderstreept door de afdeling Wetgeving zelf in haar advies 18.885/8 van 3 oktober 1989 over een voorstel van wet ‘tot aanvulling van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek’:

“6.1. Een parlementaire onderzoekscommissie wordt bij bepaling slechts opgericht om moeilijke of belangrijke en vaak ook verontrustende toestanden te ontleden en te beoordelen. De uitoefening van de bevoegdheid inzake parlementair onderzoek kan aanleiding geven tot delicate problemen met betrekking tot wezenlijke kenmerken van het staatkundig systeem van het land, zoals in onderhavig geval de samenwerking van de verschillende machten die elk specifieke verantwoordelijkheden dragen. Rechtsbegrippen en rechtsregelen vermogen niet *in abstracto* tot in verfijnde preciseringen, te bepalen wat in elk specifiek geval gepast en behoorlijk is. De uitoefening van de bevoegdheid inzake parlementair onderzoek zal *in concreto* de autonomie van de andere overheidsinstellingen en -personen en de belangen van alle betrokken burgers ontzien voor zover dit met het verzamelen van de nodige informatie verzoenbaar is.

6.2. Dit vereist allereerst dat de vertrouwelijkheid van de gegevens die de commissie verzamelt, wordt gewaarborgd. Overigens hangt de doelmatigheid van het onderzoek af van een dergelijke geheimhouding van de getuigenissen en deskundige mededelingen die voor

³² *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 49-532/4, 24.

³³ Ook wordt gewezen op de wens de getuigen te beschermen. In die zin heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 1 maart 2023 (nr. P.22.1352.F/1) geoordeeld dat de geheimhouding die de eisende partij in acht wil doen nemen tot doel heeft “de protéger la vie privée et familiale, l’honneur et la réputation des témoins”.

³⁴ *Parl.St.* Kamer 1879-1880, nr. 80, 1.

de commissie worden gebracht. Schending van de geheimhoudingsplicht door leden van de commissie zou beteugeld moeten worden door gepaste sancties.”

Uit de analyse van de parlementaire besprekingen – en heel in het bijzonder uit de hierboven weergegeven commentaar van de heer MOUREAUX³⁵ – volgt voorts dat de wetgever, ter waarborging van de nagestreefde doeltreffendheid en geloofwaardigheid, met kennis van zake en dus doelbewust niet voorzien heeft in uitzonderingen op het verbod op de bekendmaking van de informatie die verkregen is tijdens vergaderingen achter gesloten deuren als de onderzoekscommissie niet beslist heeft om de geheimhoudingsplicht op te heffen.³⁶

7. A. DE NAUW en J. VELU hebben in het advies dat ze op vraag van de Kamer verstrekt hebben over een voorstel ‘tot invoeging in titel V van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van een hoofdstuk III*quater* betreffende het recht van onderzoek’ het volgende opgemerkt:

“Luidens artikel 3, vijfde lid, van de bij de wet van 30 juni 1996 gewijzigde wet van 3 mei 1880, is de onderzoekscommissie zelf de enige bevoegde gezagsinstantie om de geheimhoudingsplicht op te heffen die de leden van de Kamer moeten in acht nemen voor tijdens de besloten vergaderingen van de onderzoekscommissie ingewonnen informatie.

Er zij onderstreept dat de wetgever, bij de uitwerking van artikel 3, bijzonder veel aandacht heeft besteed aan de nauwkeurige omschrijving van de rechten en verplichtingen voor de Kamer of de kamerleden enerzijds, en voor de onderzoekscommissie of de leden ervan anderzijds. Dat is meer bepaald het geval in het tweede lid voor de regel met betrekking tot het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen, in het derde lid voor de regel met betrekking tot het recht om te beslissen met gesloten deuren te vergaderen en in het vierde lid, voor de regel in verband met de geheimhouding.

(...)

³⁵ In hun advies over een voorstel ‘tot invoeging in titel V van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een hoofdstuk III*quater* betreffende het recht van onderzoek’ hebben A. DE NAUW en J. VELU gesteld dat “men [mag] afleiden dat de heer MOUREAUX van mening is dat een rechter de Kamer, haar onderzoekscommissies of hun voorzitters niet kan bevelen hem in kennis te stellen van de stukken van een onderzoekscommissie die inlichtingen bevatten verkregen tijdens niet-openbare vergaderingen van die commissie of hem een afschrift van die stukken over te zenden.” (*Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2094/2, 8).

³⁶ Aangezien het feit dat de Kamer gemachtigd wordt om in bepaalde omstandigheden de geheimhoudingsplicht op te heffen, evenwel een inmenging uitmaakt in de uitoefening van het recht op de eerbiediging van het privé- of gezinsleven, had de wetgever in voorkomend geval uitdrukkelijk bij wet in die machtiging moeten voorzien. Zie in die zin A. DE NAUW en J. VELU, die stellen dat “[a]ls inzage wordt toegestaan van processen-verbaal van niet-openbare hoorzittingen met getuigen, (...) dat [zou] kunnen leiden tot inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven van personen. Het feit dat de Kamer toestemming zou geven om processen-verbaal van niet-openbare getuigenverhoren in te zien terwijl de commissie de geheimhoudingsplicht voor die gegevens niet had opgeheven, zou ongetwijfeld leiden tot een schending van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven van personen. Er bestaat immers geen formele of materiële wet op grond waarvan de Kamer zou kunnen overgaan tot de opheffing van de geheimhoudingsplicht in verband met de gegevens die zijn ingewonnen naar aanleiding van een niet-openbare hoorzitting met getuigen.” (*Parl.St.* Kamer, 1998-99, nr. 2094/2, 29).

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 uitsluitend 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.”³⁷

Er kan 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 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.

Het is in die zin dat J. VELU in een bijkomend advies over het raadplegen van de documenten van de onderzoekscommissies van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende geoordeeld heeft:

“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 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).”³⁸

³⁷ Parl.St. Kamer 1998-99, nr. 2094/2, 24-25.

³⁸ Parl.St. Kamer 1998-99, nr. 2094/2, 44.

Uit het voorgaande kan redelijkerwijze afgeleid worden dat het de bedoeling was van de wetgever om door artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 aan te nemen de dwangbevoegdheid van de onderzoeksrechter te beperken, welke bevoegdheid verankerd is in de artikelen 35, 89 tot 89ter van het Wetboek van Strafvordering.³⁹

8. Artikel 10 van de wet van 3 mei 1880⁴⁰ verplicht de onderzoekscommissie er op zijn beurt toe aan het parket de processen-verbaal van verhoor over te maken waaruit aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten blijken. In dat geval moet het parket het op gerechtelijk vlak overnemen en eventuele vervolgingen instellen.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juni 1996 staat in dat verband het volgende:

“Het is 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.”⁴¹

A. DE NAUW en J. VELU hebben in hun advies over een voorstel ‘tot invoeging in titel V van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van een hoofdstuk IIIquater betreffende het recht van onderzoek’ het volgende opgemerkt:

“Zelfs voor besloten hoorzittingen is de commissie, overeenkomstig artikel 10 van de wet van 3 mei 1880, verplicht de processen-verbaal van hoorzittingen tijdens welke aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten aan het licht zijn gekomen, aan de procureur-generaal bij het hof van beroep te zenden.”⁴²

Indien de onderzoekscommissie tijdens haar werkzaamheden geen dergelijke processen-verbaal overmaakt aan het parket, moet daaruit afgeleid worden dat zij geen aanwijzing of vermoeden van strafbaar feit vastgesteld heeft tijdens de door haar afgenomen hoorzittingen.

Aangezien de onderzoekscommissie soeverein kan oordelen of er sprake is van een strafbaar feit of van een aanwijzing van een strafbaar feit, biedt die bepaling aan de onderzoeksrechter geenszins de mogelijkheid om toegang te hebben tot alle processen-verbaal van verhoor en in het bijzonder tot die waarvoor de genoemde onderzoekscommissie de geheimhoudingsplicht niet opgeheven heeft. Door een andere invulling te geven aan artikel 10 van de wet van 3 mei 1880 zou afbreuk gedaan worden aan de algemene opzet van de wet, en meer bepaald aan het nuttige effect van artikel 3 ervan, aangezien een rechter in dat geval beslag zou mogen leggen op alle documenten van een onderzoekscommissie omdat het enkel de bedoeling

³⁹ Indien de wetgever een andere bedoeling gehad zou hebben, had hij waarschijnlijk een afwijking goedgekeurd ten gunste van de rechterlijke macht, net zoals bijvoorbeeld in het voorliggende amendement nr. 2 in het vooruitzicht wordt gesteld.

⁴⁰ Welk artikel als volgt luidt: “De processen-verbaal waarin wordt vastgesteld dat er [aanwijzingen] of vermoedens zijn van strafbare feiten, worden gezonden aan de procureur-generaal bij het hof van beroep opdat daaraan gevolg wordt gegeven als naar recht.”

⁴¹ *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/1, 2.

⁴² *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2094/2, 20.

zou zijn zich ervan te vergewissen of alle processen-verbaal waaruit aanwijzingen of vermoedens van strafbare feiten blijken wel degelijk overgemaakt zijn aan de procureur-generaal bij het hof van beroep.

9. Wat ten slotte artikel 13 van de wet van 3 mei 1880 betreft, luidens welk artikel “[d]e [onderzoeks]commissie (...) van haar werkzaamheden een verslag [maakt], dat openbaar is” (eerste lid), wordt in de voorbereidende werken het volgende aangegeven:

“Met betrekking tot de informatie die tijdens een niet-openbare vergadering wordt verstrekt, geldt het volgende onderscheid. In de eerste plaats zijn er de verklaringen waarvan de commissie de onthulling niet opportuun acht. Ten tweede is er de informatie waarvan de commissie het gewicht niet onmiddellijk kan inschatten.

Op het einde van haar werkzaamheden zal de commissie moeten beslissen welke inlichtingen zij in haar publiek verslag opneemt of niet.

Vraag is welke bescherming er vóór de publikatie van het eindverslag aan de tijdens niet-openbare zittingen ingewonnen informatie moet worden verleend. Hoe zal de aan bepaalde getuigen toegezegde anonimiteit behouden blijven?

Verschillende leden achten het onlogisch dat, wanneer een onderzoekscommissie besloten heeft met gesloten deuren te vergaderen, zij achteraf toch nog de mogelijkheid zou hebben de dan ingewonnen informatie openbaar te maken. Een dergelijke procedure zal tot oeverloze discussies leiden.

Zij stellen zich op het standpunt dat de beslissing van de commissie om met gesloten deuren zitting te houden, *ipso facto* de plicht tot geheimhouding meebrengt.

Een ander lid is de mening toegedaan dat er inzake de geheimhouding een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de informatiebron en anderzijds de inhoud van de informatie.

In het eerste geval speelt de geloofwaardigheid van de getuige mee die slechts verklaringen wenst af te leggen als hem geheimhouding wordt gegarandeerd. In een dergelijk geval kunnen noch de commissie, noch haar leden de geheimhouding opheffen en hun bron bekendmaken.

Wat de inhoud betreft, dienen de commissieleden het stilzwijgen te bewaren over tijdens niet-openbare vergaderingen verkregen informatie zolang de commissie zelf geen beslissing heeft genomen over de vraag welke informatie zij al dan niet in haar eindverslag zal publiceren.

De indiener van het wetsvoorstel is van oordeel dat de procedure als volgt dient te verlopen.

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.

Om die reden bepaalt het voorgestelde artikel 3, laatste lid, dat de commissie de discretieplicht kan opheffen. De discretie- of geheimhoudingsplicht is relatief omdat ook het gerechtelijk onderzoek na verloop van tijd openbaar wordt.

De *ratio legis* van deze bepaling is de onderzoekscommissie de bevoegdheid te verlenen bepaalde getuigen met gesloten deuren te horen. Achteraf kan zij beslissen bepaalde elementen uit deze getuigenissen toch in het verslag op te nemen. De commissie mag echter niet terugkomen op haar beslissing waarbij zij een getuige geheimhouding heeft toegezegd.

Om deze reden stelt hij voor in het voorgestelde artikel 3, laatste lid, te bepalen dat de commissie de discretieplicht kan opheffen tenzij zij ter zake een andere beslissing heeft genomen.

Een onderzoekscommissie die tijdens een niet-openbare zitting een getuige heeft gehoord, kan derhalve de geheimhouding ongedaan maken tenzij zij zich uitdrukkelijk verbonden heeft deze te bewaren.”⁴³

10. Gelet op al het voorgaande, kan redelijkerwijze aangenomen worden 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.

Ter wille van de rechtszekerheid moeten *in fine* van artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel evenwel de woorden “, ingeval de commissie niet beslist zou hebben om de geheimhoudingsplicht op te heffen” ingevoegd worden teneinde nauwkeurig weer te geven wat de beoogde *ratio legis* is.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 1

Het amendement strekt ertoe de woorden “tenzij de Kamer de geheimhoudingsplicht opheft bij gewone meerderheid op vraag van een rechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek” in te voegen in artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel.

Zoals hierboven uiteengezet is, was het bij de aanneming van de wet van 3 mei 1880, zoals die gewijzigd is bij de wet van 30 juni 1996, de bedoeling van de wetgever om te voorkomen dat, wanneer de commissie niet meer bestaat, door het geheim gedekte informatie openbaar gemaakt zou worden, tenzij de onderzoekscommissie zelf de geheimhoudingsplicht opgeheven had.

⁴³ *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-148/3, 68.

Het voorliggende amendement strekt er niet toe aan de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 de invulling te geven die de wetgever eraan wilde geven bij de aanneming ervan, zoals dat met een interpretatieve bepaling het geval moet zijn, maar strekt ertoe het bestaande dispositief van de wet van 3 mei 1880 te wijzigen door er een nieuwe regel aan toe te voegen. De indienster van het amendement geeft dat trouwens zelf toe, aangezien in de verantwoording van het amendement staat dat “[het v]andaag (...) zo [is] dat de bevoegdheid om te beslissen over de geheimhoudingsplicht en de opheffing ervan soeverein en uitsluitend toebehoort aan de parlementaire onderzoekscommissie”, dat “[d]e wijziging die dit amendement voorstelt, (...) ook tot een wijziging van de wet van 3 mei 1880 [noodzaakt]” en zij stelt voor om in die wet tevens een nieuw zesde lid in te voegen.⁴⁴

In die zin kan de bij het amendement voorgestelde tekst niet opgenomen worden in een interpretatieve bepaling, aangezien hij die strekking niet heeft, maar hij moet een op zichzelf staand dispositief vormen dat moet strekken tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 zelf.

Bijgevolg wordt het amendement niet nader onderzocht.

Amendement nr. 2

Dit amendement strekt ertoe de voorzitter of de voorzitter de mogelijkheid te bieden om, op vraag van de absolute meerderheid van de leden van de Kamer, de geheimhouding op te heffen wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen.

Aangezien amendement nr. 2 geen interpretatieve bepaling vormt, maar wel een wijzigingsbepaling die slechts in de toekomst uitwerking heeft,⁴⁵ hoort een dergelijke bepaling niet thuis in een interpretatieve wet.

Dat geldt des te meer daar zij, aangezien het om een wijzigingsbepaling gaat die volgens het dispositief ervan enkel betrekking heeft op de Kamer van volksvertegenwoordigers, aangenomen moet worden volgens de monocamerale procedure bedoeld in artikel 74 van de Grondwet (en niet volgens de procedure waarin artikel 77 van de Grondwet voorziet voor het voorliggende voorstel van interpretatieve wet).⁴⁶

⁴⁴ Wat deze voorgestelde wijzigingsbepaling betreft, wordt voor het overige verwezen naar de opmerking in verband met amendement nr. 2.

⁴⁵ Uit de verantwoording van het amendement blijkt immers dat het “ertoe [strekt] in de toekomst in een uitzondering te voorzien inzake de geheimhouding van de documenten en de processen-verbaal die betrekking hebben op een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie”.

⁴⁶ De afdeling Wetgeving merkt evenwel op dat de verantwoording van het amendement zowel op de Kamer van volksvertegenwoordigers als op de Senaat betrekking heeft. Indien de bedoeling van een andere dan de voorliggende wet erin zou bestaan om ook de Senaat de mogelijkheid te bieden om in uitzonderlijke omstandigheden de geheimhouding op te heffen voor de onderzoekscommissies die de Senaat in het verleden opgericht heeft, zou die afzonderlijke tekst in dat geval aangenomen moeten worden overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (zie de opmerking in verband met de bevoegdheid aan het begin van dit advies).

De inhoud van amendement nr. 2 zal dan ook, in voorkomend geval, door middel van een afzonderlijke wijzigingswet tot stand moeten komen.

Bijgevolg wordt het amendement niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX