



GEWONE ZITTING 2023-2024

5 APRIL 2024

VERENIGDE VERGADERING
VAN DE
GEMEENSCHAPPELIJKE
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie van
16 juni 2017 betreffende het parlementair
onderzoek van de Verenigde Vergadering van
de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie**

(ingediend door de heren Rachid MADRANE (FR),
Guy VANHENGEL (NL), Vincent DE WOLF (FR),
Ridouane CHAHID (FR), Hicham TALHI (FR) en
Marc LOEWENSTEIN (FR))

Toelichting

Op grond van artikel 72 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat verwijst naar artikel 40 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het recht van onderzoek. De ordonnantie van 16 juni 2017 betreffende het parlementair onderzoek van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie regelt de uitoefening van dat recht.

Overeenkomstig artikel 2 van de bovengenoemde ordonnantie van 16 juni 2017 zijn de onderzoekscommissievergaderingen openbaar. De commissie kan echter op ieder tijdstip anders beslissen. Eenieder die, in welke hoedanigheid ook, de niet-openbare vergaderingen van de commissie bijwoont of daaraan deelneemt, is gehouden vooraf onder ede te verklaren het geheime

SESSION ORDINAIRE 2023-2024

5 AVRIL 2024

ASSEMBLEE REUNIE DE LA
COMMISSION COMMUNAUTAIRE
COMMUNE

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance du 16 juin 2017
relative aux enquêtes parlementaires de
l'Assemblée réunie de la Commission
communautaire commune**

(déposée par MM. Rachid MADRANE (FR),
Guy VANHENGEL (NL), Vincent DE WOLF (FR),
Ridouane CHAHID (FR), Hicham TALHI (FR) et
Marc LOEWENSTEIN (FR))

Développements

En vertu de l'article 72 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, renvoyant à l'article 40 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune dispose du droit d'enquête. L'ordonnance du 16 juin 2017 relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune régit l'exercice de ce droit.

Conformément à l'article 2 de l'ordonnance précitée du 16 juin 2017, les réunions de la commission d'enquête sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire. Toute personne 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

karakter van de werkzaamheden te zullen naleven. Schending van die geheimhouding wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van artikel 458 van het Strafwetboek. De commissie kan de geheimhoudingsplicht opheffen tenzij zij zich uitdrukkelijk heeft verbonden om de geheimhouding in acht te nemen.

De ordonnantie van 16 juni 2017 neemt *mutatis mutandis* de tekst over van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende het parlementair onderzoek van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, die *mutatis mutandis* de wet overneemt van 3 mei 1880 betreffende het parlementaire onderzoek, zoals gewijzigd bij wet van 30 juni 1996. De algemene beginselen en hun interpretatie die in de parlementaire werkzaamheden van die federale wet zijn vastgesteld, zijn overdraagbaar naar de ordonnantie van 16 juni 2017.¹

De federale Kamers interpreteren artikelen 3 en 8 van de wet van 3 mei 1880, die artikel 2 van de ordonnantie van 16 juni 2017 herneemt, in die zin dat:

- enkel de onderzoekscommissie zelf de geheimhoudingsplicht kan opheffen met betrekking tot getuigenissen en informatie die zij heeft verkregen tijdens een vergadering met gesloten deuren, tenzij zij zich voor deze getuigenissen of informatie uitdrukkelijk heeft verbonden tot inachtneming van de geheimhouding;
- de onderzoekscommissie beschikt over een *soevereine bevoegdheid* om de geheimhoudingsplicht op te heffen, tenzij zij zich uitdrukkelijk heeft verbonden tot geheimhouding;
- de getuigenverhoren die werden verzameld tijdens een vergadering met gesloten deuren van een onderzoekscommissie die ondertussen niet meer bestaat en de tijdens een dergelijke vergadering voorgelegde stukken zijn onderworpen aan een *absolute geheimhoudingsplicht* indien de onderzoekscommissie de geheimhoudingsplicht met betrekking tot die stukken niet zelf heeft opgeheven, en *a fortiori* indien zij zich er uitdrukkelijk toe heeft verbonden om de geheimhouding in acht te nemen;
- zodra een onderzoekscommissie ophoudt te bestaan, geen enkele instantie de geheimhoudingsplicht nog kan opheffen met betrekking tot notulen van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering van een onderzoekscommissie met gesloten deuren, of met

1. Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm., 2016-2017, nr. B-79/1, p. 2.

violation de ce secret professionnel est punie conformément aux dispositions de l'article 458 du Code pénal. La commission peut lever l'obligation de secret, sauf si elle s'est expressément engagée à la préserver.

L'ordonnance du 16 juin 2017 reprend *mutatis mutandis* le texte de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative aux enquêtes parlementaires du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce dernier reproduisant *mutatis mutandis* la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires telle que modifiée par la loi du 30 juin 1996. Les principes généraux et leur interprétation actés dans les travaux parlementaires de cette loi fédérale sont transposables à l'ordonnance du 16 juin 2017.¹

Les Chambres fédérales interprètent les articles 3 et 8 de la loi du 3 mai 1880, que l'article 2 de l'ordonnance du 16 juin 2017 reprend, dans le sens que:

- seule la commission d'enquête peut lever elle-même l'obligation de secret concernant les témoignages et les informations qu'elle a obtenus au cours d'une réunion à huis clos, à moins qu'elle ne se soit engagée expressément à préserver le secret à l'égard de ces témoignages ou de ces informations;
- la commission d'enquête dispose d'un *pouvoir souverain* pour lever l'obligation de secret, à moins qu'elle ne se soit engagée expressément à préserver le secret;
- les témoignages recueillis lors d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête qui a cessé d'exister, et les documents remis lors d'une telle réunion, sont soumis à une *obligation de secret absolu* si la commission d'enquête n'a pas levé l'obligation de secret elle-même à l'égard de ces pièces, et *a fortiori* si elle s'est engagée expressément à en préserver le secret;
- dès l'instant où une commission d'enquête cesse d'exister, plus aucune instance ne peut encore lever l'obligation de secret concernant les procès-verbaux d'auditions de témoins tenues lors d'une réunion à huis clos de ladite commission ou les documents remis au

1. Doc. parl., Ass. réun. C.C.C., 2016-2017, n° B-79/1, p. 2.

betrekking tot stukken die werden voorgelegd tijdens dergelijke vergaderingen, zelfs niet wanneer de mededeling ervan wordt gevraagd door de rechterlijke macht.²

Achtergrond

In recente rechtspraak blijkt de rechterlijke macht de hogervermelde artikelen anders te interpreteren en toe te passen dan de Kamer voor ogen had.

In het arrest van 5 oktober 2022, in het kader van een inbeslagneming van notulen van getuigenissen afgelegd tijdens een vergadering met gesloten deuren van een onderzoekscommissie³, heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel geoordeeld dat de artikelen 1, 3, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 een onderzoeksrechter niet beletten om, in het kader van een gerechtelijk onderzoek, diverse stukken en de notulen van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering met gesloten deuren van een parlementaire onderzoekscommissie in beslag te nemen, indien de commissie zelf niet de geheimhoudingsplicht had opgeheven, doch enkel voor zover de betrokken getuigen niet meer in leven zijn.⁴

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft vervolgens een voorziening in cassatie ingesteld tegen dit arrest. De heer advocaat-generaal Vandermeersch heeft in zijn conclusies de Kamer gelijk gegeven.⁵ Het Hof van Cassatie heeft evenwel geen oordeel ten gronde geveld over de rechtsvraag of een rechter stukken en notulen van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering met gesloten deuren van een parlementaire onderzoekscommissie, in beslag mag nemen.⁶

Teneinde de aldus ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen, heeft de Kamervoorzitter een wetsvoorstel ingediend tot interpretatie van de wet van 3 mei 1880 betreffende parlementaire onderzoeken, met als doel te verduidelijken dat geen enkel proces-verbaal van een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie in beslag kan worden genomen door de rechter.⁷

2. Parl.St. Kamer, 2022-2023, nr. 3525/001, p. 4.
3. Parlementaire onderzoekscommissie belast met het vaststellen van de precieze omstandigheden waarin Patrice Lumumba werd vermoord en van de eventuele betrokkenheid daarbij van Belgische politici (DOC 50 0312).
4. Arrest nr. K/2275/22, folio nr. 2022/4103, KI/Folio 2022/FR/90.
5. ECLI:BE:CASS:2023:CONC.20230301.2F.12.
6. Cass. 1 maart 2023, P.22.1352.F.
7. Parl.St. Kamer, 2022-2023, nr. 3525/001.

cours d'une telle réunion, même si les autorités judiciaires en demandent la communication.²

Contexte

Dans la jurisprudence récente, le pouvoir judiciaire semble interpréter et appliquer les articles susmentionnés d'une manière différente de celle voulue par la Chambre.

Dans son 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 au sein du parlement fédéral³, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a statué que les articles 1^{er}, 3, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 n'empêchent pas un juge d'instruction, dans le cadre d'une instruction, de saisir diverses pièces ainsi que les procès-verbaux de déclarations émanant de témoins entendus à huis clos par une commission d'enquête parlementaire, si cette commission n'avait pas elle-même levé l'obligation de secret, pour autant que les témoins ne soient plus en vie.⁴

La Chambre des représentants s'est ensuite pourvue en cassation contre cet arrêt. Dans ses conclusions, M. l'avocat général Vandermeersch a conclu en faveur de la Chambre.⁵ Toutefois, la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur le fond de la question juridique de savoir si un juge peut saisir des documents et des procès-verbaux d'audition de témoins lors d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête parlementaire.⁶

Afin de remédier à l'insécurité juridique ainsi créée, la Présidente de la Chambre a déposé une proposition de loi interprétative de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, visant à clarifier qu'aucun procès-verbal afférent à une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire ne peut être saisi par un juge.⁷

2. Doc. parl., Ch., 2022-2023, n° 3525/001, p. 4.
3. Commission d'enquête parlementaire chargée de déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lumumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci (DOC 50 0312).
4. Numéro de l'arrêt K/2275/22, numéro de folio 2022/4103, KI/Folio 2022/FR/90.
5. ECLI:BE:CASS:2023:CONC.20230301.2F.12.
6. Cass. (2^e ch.), 1 mars 2023, R.G. n° P.22.1352.F.
7. Doc. parl., Ch., 2022-2023, n° 3525/001.

*Strekking van dit voorstel
van ordonnantie*

Dit voorstel van ordonnantie beoogt, met betrekking tot de rechtsvraag in kwestie, de rechtsonzekerheid weg te nemen. Dit voorstel van ordonnantie strekt ertoe om, naar analogie van het hogervermeld voorstel van interpretatieve wet, artikel 2 van de ordonnantie van 16 juni 2017 betreffende het parlementair onderzoek van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te wijzigen teneinde uitdrukkelijk te bepalen dat geen enkel verslag van een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie in beslag kan worden genomen door de rechter.

Indien de gerechtelijke autoriteiten vragen om notulen voor te leggen van getuigenverhoren gehouden tijdens een vergadering van een onderzoekscommissie met gesloten deuren, of van stukken die tijdens dergelijke vergaderingen werden voorgelegd, staat het immers aan de onderzoekscommissie zelf om op dat moment *soverein* te beslissen de geheimhoudingsplicht op te heffen, tenzij zij zich uitdrukkelijk heeft verbonden tot geheimhouding voor deze getuigenissen of stukken.

Indien de onderzoekscommissie niet langer bestaat op het moment van het verzoek, is het parlement onderworpen aan een absoluut verbod tot mededeling van deze verslagen en stukken indien de onderzoekscommissie zelf de geheimhouding niet heeft opgeheven.

Dit voorstel van ordonnantie berust op dezelfde *ratio legis* en streeft dezelfde doelstellingen van algemeen belang na die de Kamervoorzitster nastreeft met het eerder vermelde voorstel van interpretatieve wet, met name (i) het belang benadrukken van de geheimhouding van de getuigenissen en stukken tijdens een zitting met gesloten deuren ter garantie van de doeltreffendheid van het parlementair onderzoek; (ii) de aan de parlementaire onderzoekscommissie voorbehouden bevoegdheid bevestigen om te beslissen over de geheimhoudingsplicht en de opheffing ervan; en (iii) het vertrouwen respecteren van de getuigen die hebben getuigd met gesloten deuren.⁸ De uiteenzetting over die doelstellingen van algemeen belang in het voorstel van interpretatieve wet, is overdraagbaar naar dit voorstel van ordonnantie.

8. Parl.St. Kamer, 2022-2023, nr. 3525/001, pp. 6-14.

*Objet de la présente
proposition d'ordonnance*

La présente proposition d'ordonnance vise à remédier à l'insécurité juridique inhérente à cette question de droit. La présente proposition d'ordonnance vise à modifier, par analogie avec la proposition de loi interprétative précitée, l'article 2 de l'ordonnance du 16 juin 2017 relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, afin de prévoir expressément qu'aucun procès-verbal d'une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire ne peut être saisi par le 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 à la commission d'enquête de décider *souverainement* à ce moment-là de lever l'obligation de secret, à moins qu'elle ne 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, le Parlement est soumis à une interdiction absolue de communiquer ces procès-verbaux et ces documents, dans le cas où la commission d'enquête n'a pas levé elle-même le secret.

La présente proposition d'ordonnance se fonde sur la même *ratio legis* et poursuit les mêmes objectifs d'intérêt public que la Présidente de la Chambre a poursuivis avec la proposition de loi interprétative précitée, en particulier (i) souligner l'importance du secret des témoignages et des documents lors d'une séance à huis clos pour assurer l'efficacité de l'enquête parlementaire; (ii) affirmer la compétence réservée à la commission d'enquête parlementaire de décider du secret et de sa levée; et (iii) respecter la confiance des témoins qui ont témoigné à huis clos.⁸ L'exposé de ces objectifs d'intérêt public dans la proposition de loi interprétative est transposable à la présente proposition d'ordonnance.

8. Doc. parl., Ch., 2022-2023, n° 3525/001, pp. 6-14.

Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

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

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

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

Artikel 3

Aangezien deze ordonnantie geen praktische uitvoeringsmaatregelen vereist, kan ze onmiddellijk in werking treden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Commentaire des articles

Article 1er

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 2

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

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

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

Article 3

Étant donné que la présente ordonnance ne nécessite aucune mesure d'exécution pratique, elle peut entrer en vigueur immédiatement après sa publication au *Moniteur belge*.

Rachid MADRANE (FR)
 Guy VANHENGEL (NL)
 Vincent DE WOLF (FR)
 Ridouane CHAHID (FR)
 Hicham TALHI (FR)
 Marc LOEWENSTEIN (FR)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**tot wijziging van de ordonnantie van
16 juni 2017 betreffende het parlementair
onderzoek van de Verenigde Vergadering
van de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie***Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 135 van de Grondwet.

Artikel 2

In artikel 2, *in fine*, van de ordonnantie van 16 juni 2017 betreffende het parlementair onderzoek van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt een lid ingevoegd, luidende:

“Geen enkel stuk of verslag dat betrekking heeft op een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie, kan door een rechter in beslag worden genomen.”.

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

PROPOSITION D'ORDONNANCE**modifiant l'ordonnance du 16 juin 2017
relative aux enquêtes parlementaires de
l'Assemblée réunie de la Commission
communautaire commune***Article 1er*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 135 de la Constitution.

Article 2

Dans l'article 2, *in fine*, de l'ordonnance du 16 juin 2017 relative aux enquêtes parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, il est inséré un alinéa rédigé comme suit:

«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.».

Article 3

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Rachid MADRANE (FR)
Guy VANHENGEL (NL)
Vincent DE WOLF (FR)
Ridouane CHAHID (FR)
Hicham TALHI (FR)
Marc LOEWENSTEIN (FR)