



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 33/2025 du 14 mai 2025**

**Objet:** Demande d'avis concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en vue d'instaurer un mécanisme légal de déclassification de données secrètes (DOC n° 56-0707/001) et les amendements y liés (DOC n° 56-0707/003) (CO-A-2025-031).*

**Mots-clés :** enquêtes parlementaires ; secret ; huis clos ; procès-verbal d'audition d'un témoin ; pièce déposée par un témoin ; accès aux documents de la Chambre.

**Version originale**

**Introduction :**

La Proposition de loi et ses amendements soumis pour avis instaurent un nouveau mécanisme légal de levée du secret couvrant certaines données (procès-verbaux de témoignages et pièces déposées) collectées lors de réunions à huis clos des commissions d'enquête parlementaire futures. Elle modifie à cette fin la loi du 3 mai 1880 *sur les enquêtes parlementaires*. Principalement, l'Autorité recommande dans son avis de rappeler la finalité des enquêtes parlementaires, de préciser celle du mécanisme de levée du secret et d'organiser le régime d'accessibilité du public aux données à caractère personnel concernées.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

*Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée.*

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président de la Chambre des Représentants (ci-après, « le demandeur »), reçue le 8 avril 2025 ;

Vu la transmission de la demande d'avis par l'Autorité, le 18 avril 2025, à l'Organe de contrôle de l'information policière (le COC), au Comité permanent de contrôle des services de renseignement (le CPR) et au Comité permanent de contrôle des services de police (le CPP), conformément à l'article 54/1 de la LCA et au Protocole de coopération entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données, conclu le 24 novembre 2020 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée au demandeur le 18 avril 2025 ;

Vu la réponse communiquée par le demandeur le 25 avril 2025 ;

Vu la réponse communiquée par le COC le 8 mai 2025, selon laquelle le COC ne rendra pas d'avis ;

Vu la réponse communiquée par le Comité R le 9 mai 2025, selon laquelle le Comité R n'est pas compétent ;

Vu l'accusé de réception attestant de la complétude du dossier, envoyé par l'Autorité au demandeur le 12 mai 2025 ;

Émet, le 14 mai 2025, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le demandeur a introduit une demande d'avis concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, en vue d'instaurer un mécanisme légal de déclassification de données secrètes* (DOC n° 56-0707/001) et les amendements y liés (DOC n° 56-0707/003) (ci-après, « **la Proposition** »). La Proposition a été l'objet d'un avis du Conseil d'Etat n° 77.486/2 du 14 mars 2025<sup>1</sup> et comme son intitulé l'indique, elle modifie la loi du 3 mai 1880 *sur les enquêtes parlementaires* (ci-après, « **la Loi de 1880** »).

---

<sup>1</sup> *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/002.

2. Cette Proposition peut être mise en relation avec une proposition de loi interprétative des articles 1<sup>er</sup>, 3, 8, 10, et 13 de cette même loi<sup>2</sup>, introduite au Parlement en raison d'un conflit d'interprétations concernant la possibilité pour un juge d'instruction de saisir les minutes (comptes-rendus sténographiques) des auditions de personnes entendues lors d'une réunion à huis clos d'une commission d'enquête parlementaire<sup>3</sup>.
3. Elle ne se limite néanmoins pas à ce contexte et prévoit la mise en place d'un nouveau régime de « *déclassification des données secrètes au sens de la loi du 3 mai 1880* » applicable aux futures commissions d'enquête parlementaires. Sont concernés les procès-verbaux d'audition de témoins ainsi que les pièces déposées par ceux-ci, lors de réunions à huis-clos. La Proposition modifie à cette fin l'article 3 de la Loi de 1880 et lui ajoute un article 2/1.

## **II. Examen**

Le présent avis est structuré comme suit :

II.1. Le régime du secret dans la Loi de 1880 et la Proposition .....	3
II.2. Finalité de l'enquête parlementaire et finalité de la levée du secret .....	9
II.3. Conséquences de la levée du secret : accessibilité du public.....	11
II.4. Droits de la personne concernée.....	13

### **II.1. Le régime du secret dans la Loi de 1880 et la Proposition**

4. En vertu de l'article 3 de la Loi de 1880, les réunions d'une commission d'enquête parlementaire sont **publics, sauf si la commission décide (soverainement) du contraire**. Dans cette hypothèse, les membres de la Chambre sont tenus « *au secret* » en ce qui concerne les informations recueillies, sous peine de sanction conformément au Règlement de la Chambre<sup>4</sup>. Toute personne autre qu'un tel

---

<sup>2</sup> Voir *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0295/001, et, sous la législature précédente, n° 55-3525/001.

<sup>3</sup> Voir Cass., 1er mars 2023, P.22.1352.F, et surtout, les conclusions y liées de l'Avocat général D. Vandermeersch ainsi que l'arrêt du 5 octobre 2022 rendu par la Cour d'appel de Bruxelles, Chambre des mises en accusation, K/2375/22), qui n'est toutefois pas accessible via <https://juportal.be/moteur/formulaire>, dernièrement consulté le 16/04/2025. Cet arrêt a néanmoins été communiqué par le demandeur à l'Autorité, à la demande de celle-ci.

<sup>4</sup> Article 3, al. 4, de la Loi de 1880. Le Règlement de la Chambre des représentants est disponible sur [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglement\\_tableau\\_sjd\\_fr\\_edition\\_2024-07\\_drukversie\\_webversie.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_tableau_sjd_fr_edition_2024-07_drukversie_webversie.pdf), dernièrement consulté le 16/04/2025. L'article 67, § 2, du Règlement de la Chambre prévoit les sanctions possibles en cas de violation du secret (notamment) dans le contexte d'une commission parlementaire. La sanction est à la fois pécuniaire et relative à la possibilité d'être membre et d'assister à des réunions d'organes de la Chambre auquel s'applique l'obligation de secret. C'est le président de la Chambre qui constate la violation du secret après avis en principe, de l'organe dans lequel celle-ci s'est produite et après audition du membre concerné.

membre assistant ou participant à de telles réunions est également tenue de « *respecter le secret des travaux* », sous peine d'être puni conformément à l'article 458 du Code pénal (secret professionnel)<sup>5</sup>.

5. **La Loi de 1880** prévoit **deux hypothèses** dans lesquelles ce **secret peut être levé, aussi longtemps que les travaux de la commission d'enquête sont en cours**. Premièrement, la « *commission peut lever l'obligation de secret sauf si elle s'est expressément engagée à la préserver* »<sup>6</sup>. Dans ce dernier cas toutefois, l'obligation de secret est **absolue** et celui-ci ne peut jamais être levé<sup>7</sup>.
6. Deuxièmement, 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* »<sup>8</sup>, étant entendu que la commission est souveraine dans la constatation de tels indices ou présomptions<sup>9</sup>.
7. Il convient de souligner **qu'en vertu de la Loi de 1880, tout un chacun** peut être appelé comme **témoin** et est **obligé de comparaître et de prêter serment** (de dire toute la vérité et rien que la vérité)<sup>10</sup>. Un témoin **ne peut pas refuser de témoigner, sauf** dans deux cas : afin de sauvegarder le secret professionnel visé à l'article **458 du Code pénal**, ou lorsqu'une déclaration conforme à la vérité pourrait **l'exposer à des poursuites pénales**<sup>11</sup>. Au terme de son enquête, la commission « *consigne la relation de ses travaux dans un rapport public* »<sup>12</sup> (mis en gras par l'Autorité) qui, produit de l'expression du Parlement et des parlementaires dans le cadre d'activités parlementaires, ne pourrait donner lieu à une action en réparation contre l'Etat belge, au cas où il serait fautif et dommageable, en raison de **l'article 58<sup>13</sup> de la Constitution**<sup>14</sup>. Cette dernière disposition garantit aux parlementaires et au parlement une liberté d'expression au caractère absolu d'ordre public, qui ne peut être restreinte que par le Parlement lui-même<sup>15</sup>.

---

<sup>5</sup> Article 8, al. 1er, de la Loi de 1880.

<sup>6</sup> Article 3, al. 5, de la Loi de 1880.

<sup>7</sup> A ce propos, voir l'Avis de A. DE NAUW et J. VELU *concernant la Proposition tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un Chapitre IIIquater sur le droit d'enquête, Doc. Parl., Chambre des Représentants, n° 49-2094/2, notamment p. 19, § 22.*

<sup>8</sup> Article 10 de la Loi de 1880.

<sup>9</sup> Voir l'Avis de A. DE NAUW et J. VELU *concernant la Proposition tendant à insérer au titre V du Règlement de la Chambre des représentants, un Chapitre IIIquater sur le droit d'enquête, Doc. Parl., Chambre des Représentants, n° 49-2094/2, p. 13, § 13.*

<sup>10</sup> Article 8, als 3, 5 et 9, de la Loi de 1880. Notamment, selon ce dernier alinéa, 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* ».

<sup>11</sup> Article 8, al. 10, de la Loi de 1880.

<sup>12</sup> Article 13 de la Loi de 1880.

<sup>13</sup> « *Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

<sup>14</sup> Voir Cass., 1<sup>er</sup> juin 2006, C.05.0494.N.

A propos de l'article 58 de la Constitution, voir aussi, Cass., 24 novembre 2022, C.21.0447.F, et Cass., 16 décembre 2022, C.21.0448.N, ainsi que C. BOUHON, « *La Cour de cassation réaffirme la conception traditionnelle de l'irresponsabilité parlementaire* », *J.T.*, 2023, 21-6943, pp. 341 et s.

<sup>15</sup> Voir les conclusions de l'A.G. M. De Swaef, sous Cass., 1<sup>er</sup> juin 2006, C.05.0494.N, § 9.

8. L'Autorité comprend que **le secret précité poursuit en substance une triple finalité :**

- **Garantir l'efficacité du droit d'enquête de la Chambre « par la mise en confiance des personnes entendues sans publicité »<sup>16</sup>, et « ce faisant, la crédibilité même de l'institution parlementaire »<sup>17</sup>.** Le témoin, contraint de témoigner, doit être en confiance et ne peut par ailleurs se dérober à son obligation de témoigner pour des motifs liés à la confidentialité de ce qu'il aurait à révéler, le cas échéant de sensible et/ou susceptible d'avoir des conséquences graves<sup>18,19</sup> ;
- **Protéger les témoins** en général et selon les cas, **sa « descendance »<sup>20</sup> ou « ses proches »<sup>21, 22</sup>**, y compris contre des représailles<sup>23</sup> ; *« protéger la vie privée et familiale, l'honneur et la réputation des témoins »<sup>24</sup>* ;
- **Protéger les tiers qui sont eux-mêmes protégés par le secret professionnel** visé à l'article 458 du Code pénal, dans le cas où le témoin aurait consenti à divulguer des données à caractère personnel les concernant, dans le cadre de l'enquête parlementaire.

9. L'Autorité est d'avis que **les développements de la Proposition à tout le moins, devraient ré-exprimer clairement quelle est la finalité poursuivie par le secret permis par la Loi de 1880.**

Il s'agit d'un des éléments clés du dispositif des enquêtes parlementaires et d'appréciation de l'équilibre

<sup>16</sup> Voir Cass., 1er mars 2023, P.22.1352.F, § 10, al. 2.

<sup>17</sup> Voir l'avis du Conseil d'Etat n° 75.883/2 du 6 mai 2024, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 55-3525/006, p. 15.

<sup>18</sup> « *Le secret professionnel est également un aspect qui a suscité des problèmes par le passé. La loi actuelle ne prévoyant rien à ce sujet, les témoins appelés à comparaître devant la commission d'enquête ont invoqué toutes les obligations de discrétion possibles et imaginables : le secret professionnel, le secret lié à la fonction, la parole donnée* » (*Doc. Parl.*, Sénat, n° 1-148/1, p. 3), et le « *le droit d'enquête des Chambres 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 par des témoins récalcitrants* » (*Doc. Parl.*, Sénat, n° 1-148/1, p. 4). Voir l'analyse des travaux parlementaires réalisée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 75.883/2 du 6 mai 2024, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 55-3525/006, pp. 12-14.

<sup>19</sup> S'agissant de la protection des parlementaires eux-mêmes (et par extension, des autres personnes qui participent au fonctionnement de la commission d'enquête), l'Autorité observe que la manière dont celle-ci a été invoquée rejoint en réalité la préoccupation de garantir l'efficacité des enquêtes parlementaires. Voir l'analyse des travaux parlementaires réalisée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 75.883/2 du 6 mai 2024, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 55-3525/006, p. 14.

<sup>20</sup> Dans son avis n° 77.486/2 du 14 mars 2025, au titre du respect du droit à la vie privée, le Conseil d'Etat précise « *Voire même du droit à la vie lorsqu'il s'agit, par exemple, de protéger un témoin ou sa descendance d'actes qui viseraient à y porter atteinte* », *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/002, note de bas de page n° 4.

<sup>21</sup> Les développements de la Proposition indique qu'« *En ce qui concerne l'enquête parlementaire, le maintien de la classification devrait également pouvoir être décidé par exemple en vue de protéger la personne entendue **ou ses proches*** » (mis en gras par l'Autorité), *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/001, p. 5.

<sup>22</sup> Voir l'analyse des travaux parlementaires réalisée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 75.883/2 du 6 mai 2024, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 55-3525/006, p. 13.

<sup>23</sup> Les développements de la Proposition indiquent que « *Plus généralement, un témoin pourrait avoir des raisons qui lui sont propres de ne vouloir témoigner qu'à huis clos et sous couvert du secret, telles que **des critiques à adresser aux pouvoirs constitués (police, justice, parlements, etc.) ou la peur de représailles*** » (mis en gras par l'Autorité), *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/001, p. 4.

<sup>24</sup> Cass., 1er mars 2023, P.22.1352.F, § 10, al. 1er.

des droits et intérêts en présence dans l'accès du public aux données à caractère personnel concernées.

10. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir quand et comment un témoin peut demander à être entendu à huis-clos (sans préjudice de la décision de la commission de décider que l'audition aura lieu à l'occasion d'une séance publique). Celui-ci a répondu ce qui suit :

*« La demande d'un témoin d'être entendu à huis clos n'est soumise à aucune condition de forme. Elle peut donc être énoncée à tout moment, y compris en cours d'audition en séance publique. La commission d'enquête parlementaire décide d'y faire droit ou non ».*

11. L'Autorité prend acte de cette réponse et souligne au passage qu'il s'agit d'une information importante qui devra être communiquée à la personne concernée par le responsable du traitement, au moment opportun (à savoir *a priori*, au moment de son invitation à témoigner).

12. La Proposition prévoit **des possibilités générales additionnelles de levée du secret, pour les commissions d'enquête futures**. Cette dernière précision quant au champ d'application de la Proposition et de ses amendements est importante s'agissant, comme les développements de la Proposition le soulignent à juste titre, de **garantir la confiance** que les **témoins** peuvent avoir eu que leur témoignage à huis clos demeure secret.

13. Ces possibilités additionnelles sont les suivantes :

- Soit le secret expire automatiquement **50 ans** après la publication du rapport par la commission d'enquête<sup>25</sup> (article **3, al. 6**, de la Loi de 1880 tel qu'ajouté par la Proposition – l'amendement) ;
- Soit il expire automatiquement dans un délais **plus long fixé par la Chambre, à la demande de la commission**, et « *si l'enquête devait en faire apparaître la nécessité* », sans que ce délai **ne puisse excéder 100 ans** (articles 3, al. 6, et **13, al. 1<sup>er</sup>**, de la Loi de 1880 tel que modifié par la Proposition – l'amendement) ;
- Avant l'expiration des délais précités, **d'initiative ou à la demande d'un « tiers »**, la Chambre « *peut* » constituer une commission d'enquête qui décidera d'une éventuelle **prolongation** du délai concerné, **sans pouvoir excéder un délai total de 100 ans** (article **3, al. 8**, de la Loi de 1880 tel qu'ajouté par la Proposition – l'amendement) ;

---

<sup>25</sup> Ou à défaut de rapport, après la fin du mandat de la commission.

- Enfin, avant l'expirations des délais précités (aux deux premiers tirets, soit les délais visés à l'article 3, al. 6, de la Loi de 1880 tel qu'ajouté par la Proposition – l'amendement), **un juge peut, pour les besoins de son instruction**, demander à la Chambre la levée du secret concernant un **témoignage d'une personne décédée**, et la Chambre « *peut* » constituer une commission d'enquête qui statue à ce sujet (article **3, al. 7**, de la Loi de 1880 tel qu'ajouté par la Proposition – l'amendement) ;
  - Dans tous les cas, **après 100 ans, le secret est toujours automatiquement levé.**
14. Autrement dit, la Proposition **revoit l'équilibre du dispositif prévu par la Loi de 1880** dans la mesure où la non-levée du secret par la Commission d'enquête ou l'engagement de celle-ci à maintenir le secret ne constituent plus des garanties du maintien infini du secret. **Sur le plan du principe et sous réserve de l'ensemble des commentaires ultérieurs, l'Autorité ne voit pas d'obstacle lié à la protection des données** à ce que le législateur **modifie** les règles régissant le secret au sein des commissions d'enquête parlementaires  **futures**, en vue d'une plus grande transparence. Il lui appartient de réévaluer l'équilibre qu'il avait mis en place.
15. Outre les commentaires ultérieurs plus substantiels, la Proposition et des amendements appellent les trois **commentaires préliminaires** suivants.
16. Premièrement, si la Proposition a été inspirée des règles de déclassification introduites dans l'article 7 de la loi du 11 décembre 1998 *relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé* (ci-après, « **la Loi relative à la classification** »)<sup>26</sup>, l'Autorité est d'avis qu'il convient de **ne pas qualifier le mécanisme prévu par la Proposition de « mécanisme légal de déclassification de données secrètes », mais plutôt de mécanisme de levée du secret** (ou une expression similaire). En effet, cette dénomination prête à confusion avec les concepts juridiques utilisés dans la Loi relative à la classification alors qu'en l'espèce, il n'est pas (nécessairement) question de données, informations, documents, etc., classifiés (restreint, confidentiel, secret ou très secret) au sens de cette loi.

---

<sup>26</sup> Voir *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/001, pp. 4-5.

17. D'ailleurs, l'Autorité souligne que **la classification dans le cadre de cette loi**, dont le régime de déclassification a inspiré la présente proposition, protège d'autres intérêts<sup>27</sup> que ceux que protège le secret prévu par la Loi de 1880<sup>28</sup>.
18. Sur ce point, l'Autorité a interrogé le demandeur afin que celui-ci confirme que les témoins ne sont pas libérés (à la manière dont ils le sont du secret professionnel), dans le cadre d'une enquête parlementaire, des règles garantissant la protection des données, informations, etc., classifiées en vertu de la Loi relative à la classification, et qu'ils ne peuvent par conséquent pas révéler de telles informations ou pièces classifiées (sous peine de risquer des poursuites pénales<sup>29</sup>). Celui-ci a répondu ce qui suit :

*« Au contraire de l'article 458 du Code pénal, la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé' ne cite pas les commissions d'enquête parlementaire. Conformément à l'article 46 de la loi du 11 décembre 1998 (nous soulignons): "Sans préjudice de l'article 458 du Code pénal, est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de cent francs à quatre mille francs ou d'une de ces peines seulement, toute personne visée à l'article 45 qui aura révélé les secrets en violation de cet article."*

*Nous nous référons par ailleurs au troisième rapport intermédiaire sur le volet "Architecture de la sécurité" de la commission d'enquête parlementaire 'chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste' (DOC 54-1752/008, p. 27), qui indique:*

---

<sup>27</sup> L'article 3, § 1<sup>er</sup>, de cette loi dispose que :

*« Peuvent faire l'objet d'une classification : les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'accès non autorisé ou l'utilisation et la divulgation inappropriée peuvent porter atteinte à l'un des intérêts suivants :*

- a) la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire;*
- b) l'accomplissement des missions des forces armées;*
- c) la sûreté intérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel;*
- d) la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales de la Belgique;*
- e) le potentiel scientifique et économique du pays;*
- f) tout autre intérêt fondamental de l'Etat;*
- g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger;*
- h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat;*
- i) la sécurité des personnes auxquelles en vertu des articles 104, § 2, ou 111quater, § 1er, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées;*
- j) l'identité des membres du personnel des services de renseignement et de sécurité, de la défense et de la police intégrée, de leurs sources et des personnes qui prêtent leur concours à ces services;*
- k) l'accomplissement des missions des services de renseignement et de sécurité ».*

<sup>28</sup> Quant à ces derniers, voir plus haut le considérant n° 8.

<sup>29</sup> Article 8, al. 10, de la Loi de 1880.

*"La commission d'enquête a pu compter sur le concours d'un de ses experts, titulaire d'une "habilitation de sécurité", qui a pu avoir des contacts avec ces organismes et prendre connaissance de documents dont il a pu déduire ce qu'il pouvait en dire à la commission sans trahir leur caractère secret." ».*

19. L'Autorité prend acte de cette réponse et comprend par conséquent de la réponse communiquée par le demandeur que la Loi de 1880 est sans préjudice de l'application de la Loi relative à la classification.
20. Deuxièmement, dans le cadre du nouvel **article 2/1 de la Loi de 1880 proposé dans la Proposition**, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir pourquoi la décision **finale sur la prolongation du délai de secret incombait à la Chambre et non à la commission d'enquête parlementaire elle-même** qui en principe (comme le reconnaissent les discussions parlementaires en la matière) est la mieux placée pour réaliser l'appréciation concernée. Le demandeur a répondu ce qui suit :

*« Le nouvel article 2/1, tel qu'issu de l'amendement n° 2 (DOC 56-0707/003), répond à une observation du Conseil d'État et concerne une situation différente. Alors que l'article 2 concerne les travaux d'une enquête clôturée, où la Chambre s'est déjà prononcée, l'article 2/1 concerne les travaux d'une enquête active dont les résultats n'ont pas encore été validés ou non par la Chambre. La compétence de la Chambre de décider de fixer un délai d'expiration du secret supérieur à cinquante ans **fait partie de l'équilibre global recherché par la proposition. Cette décision est prise à l'issue des travaux de la commission d'enquête parlementaire, alors que la Chambre discute en séance plénière du rapport de la commission d'enquête parlementaire et, le cas échéant, fait sienne les constatations et les recommandations de la commission** » (mis en gras par l'Autorité).*

21. L'Autorité prend acte de cette réponse et la Proposition n'appelle pas de commentaire à ce sujet.
22. Troisièmement enfin, **la levée du secret au profit du juge d'instruction**, s'agissant des témoignages de personnes **décédées** (témoignages qui ne peuvent par conséquent plus être recueillis par la juridiction d'instruction dans le cadre de l'exercice de ses compétences), **n'appelle pas de commentaire.**

## **II.2. Finalité de l'enquête parlementaire et finalité de la levée du secret**

23. En ce qui concerne la **finalité de l'enquête parlementaire**, l'article 2 de la Loi de 1880 prévoit que la Chambre exerce son droit d'enquête « *dans le cadre de la mission qu'elle définit* », et l'article 13 de la même loi indique que la commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public,

« 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 ». Le dispositif de la Loi de 1880 ne précise pas plus la finalité de l'enquête parlementaire.

24. Sur la base du dispositif de la Loi de 1880, de travaux parlementaires et de la position exprimée par la section de législation du Conseil d'Etat, l'Autorité considère que l'enquête parlementaire<sup>30</sup> a pour finalité, **pour autant que les moyens parlementaires ordinaires s'avèrent ne pas y suffire<sup>31</sup>, d'informer la Chambre, en toutes matières et dans les cas que celle-ci considère opportuns<sup>32, 33</sup>, afin qu'elle puisse, en toute connaissance de la « vérité » et des « besoins et exigences légitimes de la population » dont elle est le « gardien suprême et ultime » du « bien-être »<sup>34</sup>, exécuter ses missions<sup>35</sup> : élaborer les lois<sup>36</sup> ; approuver les traités<sup>37</sup> ; exercer la fonction budgétaire<sup>38</sup> ; exercer le contrôle politique<sup>39</sup>, le cas échéant, via la formulation d'observations quant aux responsabilités politiques<sup>40</sup>, révélées par l'enquête.**
25. L'Autorité est d'avis que la **Loi de 1880 gagnerait en prévisibilité, à l'aune de l'article 22 de la Constitution, si cette finalité était explicitée dans le dispositif de la Loi de 1880 ou à tout le moins, exprimée clairement dans les développements de la Proposition.** Ceci est d'autant plus important que c'est à l'aune de cette finalité que sera évalué tout traitement ultérieur de données, conformément à l'article 6, 4., du RGPD, notamment dans le cadre de l'accès du public à des minutes de témoignages ou pièces déposées contenant des données à caractère personnel.
26. S'agissant de la **finalité du mécanisme de levée du secret prévu par la Proposition, et par-tant, de la finalité de l'accessibilité au public** des documents concernés, **le Conseil d'Etat** souligne que la Proposition « recherche [...] un équilibre entre la protection du droit au respect de la vie

<sup>30</sup> Soit qu'elle soit exercée via une commission d'enquête, soit par la Chambre elle-même, conformément à l'article 2 de la Loi de 1880.

<sup>31</sup> *Doc. Parl.*, Sénat, n° 1-148/1, p. 2.

<sup>32</sup> Le « législateur dispose [...] d'un droit d'enquête très étendu, voire en principe absolu », découle de la Constitution une « compétence quasi illimitée des Chambres », Conseil d'Etat, avis du 3 octobre 1989, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 675/2 88/89, p. 17, § 3.2.

<sup>33</sup> En principe, il s'agira de **résoudre des problèmes de société et d'améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics** (« L'enquête doit fournir à la Chambre concernée des informations au sujet de tous faits, éléments et situations qu'elle juge nécessaires afin de pouvoir, par la voie législative, résoudre des problèmes de société et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics », Conseil d'Etat, avis du 3 octobre 1989, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 675/2 88/89, p. 17, § 3.2.2), dans des **situations difficiles, importantes, voire inquiétantes** (Conseil d'Etat, avis du 3 octobre 1989, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 675/2 88/89, p. 23, § 6.1.).

<sup>34</sup> Conseil d'Etat, avis du 3 octobre 1989, *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 675/2 88/89, pp. 17-18, § 3.2.2.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 17, § 3.2.1.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 17, § 3.2.1. Le cas échéant, en disposant de propositions de modification de la législation émises par la commission d'enquête.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 17, § 3.2.1.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Doc. Parl.*, Sénat, n° 1-148/1, p. 2.

*privée[...], le droit à l'information[...], l'efficacité de l'enquête parlementaire et la possibilité de collaborer à une instruction judiciaire*»<sup>41</sup>. L'Autorité a déjà eu l'occasion de rappeler, notamment, la **finalité poursuivie par la transparence administrative**<sup>42</sup>. **La Proposition n'explicitant pas la finalité qu'elle poursuit, l'Autorité a interrogé le demandeur** quant à celle-ci. Celui-ci a répondu ce qui suit :

*« En ce qui concerne la finalité poursuivie, nous nous référons à l'avis du Conseil d'État (DOC 56-0707/002, p. 5), qui indique (nous soulignons): "La proposition recherche donc un équilibre entre la protection du droit au respect de la vie privée, le droit à l'information, l'efficacité de l'enquête parlementaire et la possibilité de collaborer à une instruction judiciaire." Sur le droit à l'information, le Conseil d'État indique en note de bas de page n° 5, première phrase: "5. En ce compris l'accès aux documents de l'État, consacré notamment par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, par la Convention du Conseil de l'Europe 'sur l'accès aux documents publics', signée à Tromsø le 18 juin 2009 ou encore par l'article 85 du RGPD." ».*

27. L'Autorité est d'avis que conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans l'article 22 de la Constitution, **la finalité du mécanisme de levée du secret prévu par la Proposition doit être consacrée dans la Loi de 1880.**

### **II.3. Conséquences de la levée du secret : accessibilité du public**

28. L'Autorité a invité le demandeur à lui confirmer en substance, si la levée du secret avait pour conséquence de ne rendre les pièces et procès-verbaux concernés qu'accessibles dans le cadre d'une publicité passive (à la demande), si plus généralement, il en était également ainsi des procès-verbaux d'auditions de témoignages et des pièces produits durant des réunions publiques de la Chambre, et si les dispositions régissant l'accès public à ces documents sont bien limitées à la Loi de 1880 elle-même ainsi qu'aux articles 145 et s. du Règlement de la Chambre (en particulier au regard de l'exigence de légalité formelle consacrée dans l'article 22 de la Constitution). Le demandeur a répondu ce qui suit :

*« Dans l'état actuel des textes, la publicité active des travaux de la commission d'enquête parlementaire est assurée par la publication du rapport de ses activités (article 13, alinéa 1er, de la loi du 3 mai 1880 'sur les enquêtes parlementaires'). La publicité passive des travaux de la commission d'enquête parlementaire est assurée conformément aux dispositions*

<sup>41</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 77.486/2 du 14 mars 2025 *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/002, p. 5, § 3.

<sup>42</sup> Voir Avis n° 42/2023 du 9 février 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (CO-A-2022-311)*, considérant n° 15. Récemment, la Cour constitutionnelle a également souligné que « *la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'Etat ou devant les cours et tribunaux ordinaires* », C.C., 20 mars 2025, n° 51/2025, B.12.5.

*du Règlement de la Chambre. Les dispositions y relatives (art. 145 à 148) prévoient une forme de publicité, soumise à des conditions, qui s'opère sur demande » ;*

« [...] Nous précisons ici également :

- a) *que le Règlement de la Chambre des représentants trouve son fondement juridique dans l'article 60 de la Constitution;*
- b) *que l'arrêt récent n° 51/2025 du 20 mars 2025 de la Cour constitutionnelle devrait aboutir à une initiative législative, dont les contours doivent encore être définis ».*

29. L'Autorité prend acte de ces explications et est d'avis que le **régime juridique d'accessibilité** aux procès-verbaux d'audition de témoins entendus à huis-clos, ainsi qu'aux pièces déposées à ces occasions et comportant des données à caractère personnel, envisagé par la Proposition<sup>43</sup>, **devrait être prévu dans le dispositif de la Proposition avec la clarté requise**. Notamment dans ce contexte, outre la prise en compte des commentaires exprimés dans le présent avis à propos des finalités poursuivies<sup>44</sup>, le régime de publicité passive consacré dans la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (inapplicable en l'espèce) et la pratique d'avis de l'Autorité en matière de transparence administrative<sup>45</sup> peuvent servir de source d'inspiration.
30. **Néanmoins, il appartient au Conseil d'Etat de déterminer** si, conformément au principe de légalité formelle consacré dans l'article 22 de la Constitution lu à l'aune de l'article 60 de la Constitution<sup>46</sup>, **le Règlement de la Chambre peut être la norme dans laquelle sont apportées ces précisions**, compte-tenu de l'autonomie réglementaire dont jouit la Chambre<sup>47</sup>.
31. Plus généralement, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il conviendrait qu'il en soit ainsi également **concernant le régime juridique de l'accessibilité du public** aux procès-verbaux de témoignages et pièces déposées à cette occasion **lors des réunions publiques de la Commission d'enquête**. Il s'agit plus globalement, de réglementer la transparence des documents liés aux commissions d'enquête parlementaire comportant des données à caractère personnel.

---

<sup>43</sup> Voir le considérant n° 0.

<sup>44</sup> Voir les considérants nos 26-27.

<sup>45</sup> Voir Autorité de Protection des Données, Service d'Autorisation et d'Avis, « La pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, Secteur public et obligations légales », 01/09/2024, disponible sur

<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/index.php/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf>, dernièrement consulté le 22/04/2025, pp. 12-13 et 46.

<sup>46</sup> « *Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* ».

<sup>47</sup> Voir par exemple, N. LAGASSE, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « § 6. Les actes non législatifs d'un Parlement : source de *hard law* et de *soft law* », in *Les sources du droit revisitées – Volume 2*, François Ost, Hugues Dumont, Isabelle Hachez, Michel van de Kerchove, Philippe Gérard, Yves Cartuyvels (dirs), Anthemis, 2013, pp. 229-234, ainsi que les références citées par ces auteurs.

#### **II.4. Droits de la personne concernée**

32. Les développements de la Proposition indiquent qu' « *une fois que ce mécanisme [de « déclassification »] aura été instauré, les témoins devraient être dûment informés de l'existence et des modalités de ce mécanisme avant de témoigner* »<sup>48</sup>. C'est actuellement le Règlement d'ordre intérieur des commissions d'enquête parlementaires<sup>49</sup> qui prévoit en ses paragraphes 3.3. à 3.5. une information des témoins et experts quant au droit positif du secret au sein des commissions. Le dispositif de la Proposition et de ses amendements ne prévoit rien.
33. A titre préliminaire, l'Autorité rappelle que **le RGPD s'applique en principe intégralement aux enquêtes parlementaires et aux témoignages y déposés, bien que ces enquêtes relèvent de l'exercice par le législateur, du pouvoir législatif**<sup>50</sup>. Le législateur peut certes, dans ce contexte et dans les limites permises par **l'article 23 du RGPD**, déroger aux droits des personnes concernées, en droit belge via une disposition du rang de loi, conformément à l'article 22 de la Constitution.
34. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir si le silence de la Proposition et ses amendements résultait du fait que le RGPD consacre déjà des obligations d'information et s'il était envisagé de modifier le Règlement d'ordre intérieur précité. Elle l'a également interrogé quant à la question de savoir comment il envisageait, notamment à l'aune de l'article 58 de la Constitution, l'éventuel exercice de ses droits par la personne concernée (**accès à son témoignage ; opposition à la publication ou communication de celui-ci**), dans le contexte du régime de publicité des documents concernés. Le demandeur a répondu ce qui suit :

*« Aucune personne concernée n'a, à notre connaissance, formulé de demande fondée sur le RGPD en vue de l'exercice des droits qu'elle tire de cette norme. Sur l'article 58 de la Constitution, nous nous référons à la brochure du Service juridique de la Chambre intitulée "L'irresponsabilité parlementaire (freedom of speech)", disponible sur le site web de la Chambre<sup>[51]</sup> ;*

*« Jusqu'à présent, les témoins sont informés de leurs droits de deux manières dans la pratique des commissions d'enquête parlementaire:*

*a) à l'occasion du premier contact (téléphonique ou par courrier électronique) avec le secrétariat de la commission;*

---

<sup>48</sup> Voir *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, n° 56-0707/001, p. 4.

<sup>49</sup> Disponible sur

[https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/Enqu%C3%A0tes%20parlementaires%20-%20r%C3%A8glement%20NTC.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Enqu%C3%A0tes%20parlementaires%20-%20r%C3%A8glement%20NTC.pdf), dernièrement consulté le 18/04/2025.

<sup>50</sup> Voir en ce sens, C.J.U.E. (Gr. Ch.), arrêt du 16 janvier 2024 (ÖSTERREICHISCHE DATENSCHUTZBEHÖRDE c/ WK), aff. C-33/22.

<sup>51</sup> [Voir [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/jurid/responsaF.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/jurid/responsaF.pdf), dernièrement consulté le 25/04/2025].

b) *juste avant leur déposition, par une communication orale du président de la commission, qui insiste sur les conséquences juridiques du témoignage et rappelle, entre autres, le droit à garder le silence et la possibilité d'être entendu à huis clos. Conformément à l'article 3.3 du 'Règlement d'ordre intérieur des commissions d'enquête parlementaire', "3.3. Les témoins sont informés qu'ils ont le droit de se taire s'ils craignent de s'exposer à des poursuites pénales du fait de leurs déclarations." L'article 3.5 du même Règlement dispose: "3.5. Les témoins sont informés que tout document qu'ils remettent à la commission est susceptible d'être rendu public."*

*L'information du témoin sur l'existence et les modalités du nouveau mécanisme peut prendre les mêmes formes ».*

35. L'Autorité prend acte de cette réponse et se limite en la matière à attirer l'attention du demandeur sur le considérant n° 33.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité est d'avis que :**

- 1.** Les développements de la Proposition à tout le moins devraient réexprimer clairement quelle est la finalité poursuivie par le secret permis par la Loi de 1880 (**considérants nos 8-12**) ;
- 2.** La personne concernée (témoin) devra être informée par le responsable du traitement, au moment opportun (à savoir *a priori*, dans son invitation à témoigner), du fait que sa demande d'être entendue à huis clos n'est soumise à aucune condition de forme et peut donc être énoncée à tout moment, y compris en cours d'audition en séance publique, et que la commission d'enquête parlementaire décide d'y faire droit ou non (**considérants nos 10-11**) ;
- 3.** Sur le plan du principe et sous réserve des commentaires suivants, il n'y a pas d'obstacle lié à la protection des données à ce que le législateur modifie les règles régissant le secret au sein des commissions d'enquête parlementaires futures, en vue d'une plus grande transparence (**considérants nos 12-14**) ;
- 4.** Afin d'éviter toute confusion avec les concepts juridiques consacrés dans la Loi relative à la classification, il convient de ne pas qualifier le mécanisme prévu par la Proposition de « *mécanisme légal de déclassification de données secrètes* », mais plutôt de mécanisme de levée du secret (ou expression similaire) (**considérants nos 16-19**) ;

**5.** La Loi de 1880 gagnerait en prévisibilité, à l'aune de l'article 22 de la Constitution, si la finalité des enquêtes parlementaires était explicitée dans le dispositif de la Loi de 1880 ou à tout le moins, réexprimée clairement dans les développements de la Proposition. C'est à l'aune de cette finalité que sera évalué tout traitement ultérieur de données, conformément à l'article 6, 4., du RGPD, notamment dans le cadre de l'accès du public à des minutes de témoignages ou pièces déposées contenant des données à caractère personnel (**considérants nos 23-25**) ;

**6.** La Proposition et ses amendements doivent clarifier la finalité poursuivie par le mécanisme de levée du secret envisagé (**considérants nos 26-27**) ;

**7.** Le régime juridique d'accessibilité aux procès-verbaux d'audition de témoins entendus à huis-clos, ainsi qu'aux pièces déposées à ces occasions et comportant des données à caractère personnel doit être prévu dans le dispositif de la Proposition. Il appartient néanmoins au Conseil d'Etat de déterminer si, conformément au principe de légalité formelle consacré dans l'article 22 de la Constitution lu à l'aune de l'article 60 de la Constitution, le Règlement de la Chambre peut être la norme dans laquelle sont apportées ces précisions, compte-tenu de l'autonomie réglementaire dont jouit la Chambre (**considérants nos 28-30**) ;

**8.** Plus généralement, il conviendrait qu'il en soit ainsi également concernant le régime juridique de l'accessibilité du public aux procès-verbaux de témoignages et pièces déposés à cette occasion lors des réunions publiques de la Commission d'enquête (**considérant n° 31**) ;

**9.** Il convient de rappeler, s'agissant des droits des personnes concernées, que le RGPD s'applique en principe intégralement aux enquêtes parlementaires et aux témoignages y déposés. Etant entendu que le législateur peut, dans ce contexte et dans les limites permises par l'article 23 du RGPD, déroger aux droits des personnes concernées, en droit belge via une disposition du rang de loi, conformément à l'article 22 de la Constitution (**considérants nos 34-35**).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,  
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice