

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

27 NOVEMBRE 1968.

Revision de l'article 22 de la Constitution.

**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur Belge n° 44 du 2 mars 1968).**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. HERBIET.**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1968-1969.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

27 NOVEMBER 1968.

Herziening van artikel 22 van de Grondwet.

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 44 van 2 maart 1968).**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR DE HEER HERBIET.**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

27 NOVEMBRE 1968.

Revision de l'article 22 de la Constitution.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. **HERBIET**.

MESSIEURS,

L'article 22 de la Constitution, inchangé depuis 1831, est ainsi rédigé :

« Le secret des lettres est inviolable.

» La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. »

Les déclarations antérieures de révision de l'article 22.

Une première fois, cet article fut repris dans la déclaration de révision constitutionnelle du 12 mars 1954 — il y a plus de quatorze ans — dans le but d'étendre l'inviolabilité aux communications téléphoniques et télégraphiques; mais la révision de la Constitution ne put être menée à bonne fin au cours de la législature 1954-1958.

A plusieurs reprises ensuite, le pouvoir législatif déclara que l'article 22 était soumis à révision.

En 1957-1958 et 1959, la Commission de révision de la Constitution du Sénat consacra de nombreuses

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, de Stexhe, Dua, Houben, Housiaux, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt et Herbiet, rapporteur.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1968-1969.

27 NOVEMBER 1968.

Herziening van artikel 22 van de Grondwet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER **HERBIET**.

MIJNE HEREN,

Artikel 22 van de Grondwet, dat sedert 1831 ongewijzigd is gebleven, luidt als volgt :

« Het briefgeheim is onschendbaar.

De wet bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven ».

Vroegere verklaringen tot herziening van artikel 22.

Dit artikel werd voor het eerst opgenomen in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 maart 1954 — meer dan veertien jaar geleden — om de onschendbaarheid uit te breiden tot het telefoon- en telegraafverkeer; maar de herziening van de Grondwet kon tijdens de zittingsperiode 1954-1958 niet tot een goed einde worden gebracht.

Nadien verklaarde de wetgevende macht herhaaldelijk dat artikel 22 moest worden herzien.

In 1957-1958 en in 1959 wijdde de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet talrijke vergade-

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, de Stexhe, Dua, Houben, Housiaux, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt en Herbiet, verslaggever.

séances à l'examen de cet article; les procès-verbaux des réunions marquent une évolution dans la position de la question et un élargissement du problème tel qu'il était posé antérieurement.

Le texte adopté en 1957, à l'unanimité, par la Commission du Sénat, le prouve :

« Le secret des lettres est inviolable, de même que celui de tout autre message, quel que soit le mode de transmission. Des restrictions ne peuvent être apportées que par la loi. »

Le texte adopté en 1959, à l'unanimité, par la Commission du Sénat, était assez différent quant au fond et à la forme.

« Le secret des lettres, communications télégraphiques ou téléphoniques et de toute autre correspondance, quels que soient la forme et le moyen de transmission, est inviolable.

» La loi peut apporter des restrictions à cette disposition; elle devra réunir au moins les 2/3 des suffrages. »

Mais l'examen du texte ne dépassa pas le stade de la Commission.

Une nouvelle fois, l'article 22 fut repris dans le texte de la déclaration de révision du 17 avril 1965.

Non, certes, pour en limiter la portée, mais au contraire, pour l'étendre en tenant compte de l'évolution de la technique (télégraphie électrique, téléphonie, communication par télétype, transmission par ondes électriques, etc.) et de l'universalité de son principe, consacré dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 10 décembre 1948 et consigné dans les constitutions de la plupart des pays du monde.

La Commission sénatoriale de la révision consacra de nombreuses séances à l'examen du texte du nouvel article 22.

Unanime au départ, sur la nécessité de cette révision et les lignes maîtresses de celle-ci, elle dégagée, non sans difficultés, une position commune non seulement sur le texte du nouvel article mais aussi sur l'étendue et la portée du texte proposé.

Le texte suivant fut adopté par la Commission :

« Le secret des lettres est inviolable, de même que celui de toute autre communication quel que soit le mode de transmission.

» Des exceptions ne peuvent être apportées que par la loi. »

En sa séance publique du 2 mai 1967, le Sénat aborda la discussion mais au cours de la même séance et à la suite de diverses observations de fond et de forme, il décida le renvoi en Commission.

Plusieurs réunions furent encore consacrées à l'examen de la question; après un bref débat, le Sénat, en sa séance du 13 décembre 1967, adopta, à l'unanimité

ringen aan het onderzoek van dit artikel; de notulen wijzen op een evolutie in deze zaak en op een verruiming van de eraan verbonden problemen.

Dit moge blijken uit de tekst die de Senaatscommissie in 1957 met algemene stemmen goedkeurde :

« Het briefgeheim is onschendbaar, evenals het geheim van elk ander bericht, op welke wijze het ook wordt overgebracht. Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

De tekst die de Senaatscommissie in 1959 met algemene stemmen aannam, week daarvan naar inhoud en vorm vrij sterk af. Hij luidde :

« Het geheim van de brieven, van het telefoon- en telegraafverkeer en van alle andere correspondentie is onschendbaar, ongeacht de vorm en de overbrengingsmiddelen.

De wet kan op deze bepaling beperkingen stellen; zij moet ten minste de twee derden van de stemmen verkrijgen. »

Maar de tekst werd alleen door de Commissie onderzocht.

Artikel 22 werd nogmaals opgenomen in de herzieningsverklaring van 17 april 1965.

Zeker niet om er de draagwijdte van te beperken, maar integendeel om ze uit te breiden, met inachtneming van de technische evolutie (electrische telegraaf, telefoon, telexverkeer, overbrenging door electrische golven, enz.) en de algemeenheid van het beginsel dat bekrachtiging heeft gevonden in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, op 10 december 1948 goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en opgenomen in de Grondwet van de meeste landen van de wereld.

De Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet besteedde vele vergaderingen aan het onderzoek van de tekst van het nieuwe artikel 22.

Hoewel van het begin af eensgezindheid heerste over de noodzaak en de hoofdlijnen van deze herziening, gelukte het haar niet zonder moeite een gemeenschappelijk standpunt te bepalen, niet alleen over de tekst van het nieuwe artikel, maar ook over de strekking en de draagwijdte van de voorgestelde tekst.

Zij keurde de onderstaande tekst goed :

« Het briefgeheim is onschendbaar, evenals het geheim van elke andere mededeling, ongeacht de wijze van overbrenging.

Alleen de wet kan uitzonderingen invoeren. »

Ter openbare vergadering van 2 mei 1967 begon de Senaat met de bespreking, maar besloot nog in de loop van dezelfde vergadering tot terugzending naar de Commissie, ten gevolge van verschillende opmerkingen over de inhoud en de vorm.

Het onderzoek van deze kwestie nam nog verscheidene vergaderingen in beslag; na een kort debat nam de Senaat, ter vergadering van 13 december 1967, bij

des 134 membres présents le texte nouveau de l'article 22 de la Constitution ainsi libellé :

« Le secret des lettres et de toute autre communication est inviolable, quel que soit le mode de transmission.

» Aucune restriction ne peut y être apportée, si ce n'est par la loi. »

La Chambre des Représentants n'ayant pas adopté ce texte avant la dissolution, la procédure doit être entièrement reprise, en vertu de la nouvelle déclaration de révision du 28 février 1968.

Votre rapporteur croit pouvoir s'en référer aux deux rapports qu'il a rédigés les 21 mars et 23 novembre 1967 (Sénat, session de 1966-1967, n° 201; session de 1967-1968, n° 25 — spécialement les pages 10 à 20 du rapport et les pages 2 à 8 du rapport complémentaire); ceux-ci relatent les longs débats de la Commission sur les points essentiels évoqués à l'occasion de l'examen du nouveau libellé de l'article 22 de la Constitution.

Ces débats peuvent être résumés de la manière suivante :

Le principe constitutionnel de l'inviolabilité des lettres doit être maintenu; il doit être étendu aux autres moyens de communication et tenir compte à la fois des progrès de la technique moderne et de la nécessité d'assurer la protection des citoyens, non seulement contre les abus de pouvoir de l'Etat, mais aussi contre toute atteinte à leurs droits individuels.

D'autre part, il importe de mettre un terme aux controverses sur le caractère constitutionnel des exceptions au principe, exceptions admises depuis longtemps en droit public, droit pénal, droit commercial, droit fiscal, droit civil, loi postale, etc.

Après de longs débats, la Commission de 1967 a précisé l'objet et l'étendue de la garantie de l'article 22 :

1. Le secret des lettres, protégé par la Constitution, est garanti à toute lettre, quel que soit son mode de transmission, public ou privé.

Il s'impose à tous, pouvoirs publics et personnes privées.

2. L'article 22 s'applique aux lettres, messages ou communications, sans distinction entre les modes de transmission, publics ou privés.

3. La garantie constitutionnelle qui, en 1831, s'appliquait aux seules lettres, ne peut viser que des communications de nature secrète; aussi, de nombreuses communications, verbales et autres, restent en-dehors du champ de l'application de l'article 22.

4. Le terme « communications » a été préféré à d'autres parce qu'il était plus général et marquait clai-

eenparigheid van de 134 aanwezige leden, de nieuwe tekst van artikel 22 van de Grondwet aan, in deze vorm :

« Het briefgeheim en het geheim van elke andere mededeling zijn onschendbaar, ongeacht de wijze van overbrenging.

Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen ».

Daar de Kamer van Volksvertegenwoordigers deze tekst vóór de ontbinding niet had aangenomen, moet de procedure weer van voren af aan begonnen worden krachtens de nieuwe herzieningsverklaring van 28 februari 1968.

Uw verslaggever meent te kunnen verwijzen naar de twee verslagen die hij op 21 maart en 23 november 1967 heeft opgemaakt (Senaat, zitting 1966-1967, n° 201; zitting 1967-1968, n° 25, inzonderheid de blz. 10 tot 20 van het verslag en de blz. 2 tot 8 van het aanvullend verslag), waar een relaas te vinden is van de langdurige besprekingen in de Commissie over de voornaamste punten die naar aanleiding van het onderzoek van de nieuwe tekst van artikel 22 van de Grondwet te berde kwamen.

Zij kunnen als volgt worden samengevat :

Het grondwettelijk beginsel van de onschendbaarheid van het briefgeheim moet gehandhaafd blijven; het behoort te worden uitgebreid tot de andere communicatiemiddelen, met inachtneming van de vooruitgang in de moderne techniek en van de noodzaak om de burgers niet alleen tegen machtsmisbruik van de Staat, maar ook tegen elke inbreuk op hun individuele rechten te beschermen.

Daarnaast is het van belang dat er een einde komt aan de twistvragen over de grondwettigheid van de uitzonderingen op het beginsel, die al sedert lang aanvaard worden in het publiek recht, het strafrecht, het handelsrecht, het fiscaal recht, het burgerlijk recht, de postwet, enz.

Na langdurige besprekingen heeft de Commissie van 1967 doel en strekking van de waarborg van artikel 22 nader bepaald :

1. de grondwettelijke bescherming wordt gewaarborgd voor iedere brief, ongeacht de wijze van overbrenging, openbaar of particulier.

Het moet door allen geëerbiedigd worden, zowel door de overheid als door de particulieren;

2. Artikel 22 is toepasselijk op de brieven, berichten of mededelingen, ongeacht de wijze van overbrenging, hetzij publiek of particulier;

3. De grondwettelijke waarborg, in 1831 alleen toepasselijk op brieven, kan slechts verleend worden aan mededelingen van geheime aard; talrijke mondelinge en andere mededelingen vallen dan ook buiten de werkingssfeer van artikel 22;

4. De term « mededelingen » werd verkozen omdat hij algemener is en duidelijk uitdrukking geeft aan

rement la volonté de la Commission d'étendre la garantie constitutionnelle à tous les moyens de communication que la technique a créés depuis 1831 et découvrira dans l'avenir;

5. Le terme « restrictions » a été préféré à d'autres, tels que « exceptions » ou « dérogations » afin de souligner que, seules, des restrictions ne portant pas atteinte au principe général de l'inviolabilité pouvaient être apportées par le législateur.

Quant au second alinéa de l'actuel article 22, il n'avait plus aucune raison d'être; il devait donc être supprimé.

Les débats en Commission.

Ces problèmes furent à nouveau évoqués au cours des deux réunions que votre Commission a consacrées, en 1968, à l'examen du nouveau texte de l'article 22; aux mêmes objections s'opposèrent les mêmes réponses.

Les unes et les autres peuvent être résumées de la manière suivante :

Certains membres craignent l'extension de l'inviolabilité à toute communication; ils estiment que les communications autres que les lettres ne doivent être protégées que s'il s'agit d'un mode de transmission par l'intermédiaire d'un service public ou concédé; un membre souligne que l'insertion dans la Constitution de ces extensions demeurera inopérante aussi longtemps que la loi pénale n'aura pas sanctionné les infractions à ce principe, ce que tout le monde admet; mais c'est le cas de toutes les dispositions constitutionnelles qui, comme telles, ne comportent pas de sanctions pénales.

Un membre considère qu'il faut en rester à la technique traditionnelle de la protection constitutionnelle contre les seuls abus de la puissance publique.

Un autre membre pense qu'il ne faut pas prévoir une garantie spéciale et exceptionnelle dans le domaine considéré alors que d'autres droits aussi essentiels ne font pas l'objet d'une garantie constitutionnelle. Cette observation est fondée mais le problème à résoudre par le Constituant est, pour l'instant, limité à l'article 22.

La notion de « communication » a également donné lieu à de nouveaux débats; tous s'accordent à reconnaître que seules doivent être garanties par l'inviolabilité de l'article 22, les communications qui ont un caractère secret.

La question de la majorité des 2/3 a aussi retenu longtemps l'attention de la Commission. Certains membres sont, dans le principe, favorables à l'admission de cette règle mais ils font observer que, dans le passé, toutes les lois qui ont établi des exceptions ont été votées à la majorité simple et qu'il ne faut pas multiplier les recours à une majorité des 2/3.

D'autre part, un membre fait judicieusement observer que la Constitution n'a jamais exigé une majorité

de wil van de Commissie om de grondwettelijke waarborg uit te breiden tot alle communicatiemiddelen die de techniek sedert 1831 in het leven heeft geroepen en in de toekomst nog zal ontdekken;

5. De term « beperkingen » werd verkozen boven « uitzonderingen » of « afwijkingen » om te doen uitkomen dat de wetgever alleen beperkingen kon invoeren die geen afbreuk doen aan het algemene beginsel van de onschendbaarheid.

Wat het tweede lid van het huidige artikel 22 betreft, dit had geen reden van bestaan meer en moest derhalve worden opgeheven.

Besprekingen in de Commissie.

Deze problemen kwamen opnieuw ter sprake tijdens de twee vergaderingen die uw Commissie in 1968 wijdde aan het onderzoek van de nieuwe tekst van artikel 22; dezelfde bezwaren lokten dezelfde antwoorden uit.

Zij kunnen worden samengevat als volgt :

Sommige leden vrezen de uitbreiding van de onschendbaarheid tot iedere mededeling; zij oordelen dat andere mededelingen dan brieven slechts moeten worden beschermd indien zij worden overgebracht door bemiddeling van een openbare of geconcessioneerde dienst; een lid wijst erop dat de opnemings van deze uitbreidingen in de Grondwet zonder gevolg zal blijven zolang de strafwet daarop geen sancties heeft gesteld, waarmee iedereen het eens is: dit geldt echter voor alle grondwettelijke bepalingen, die als zodanig geen strafbedreiging inhouden.

Een lid is van mening dat men zich best houdt aan de traditionele techniek van uitsluitende grondwettelijke bescherming tegen misbruik van de openbare macht.

Een ander lid meent dat op dit gebied niet in een bijzondere en buitengewone waarborg moet worden voorzien, daar er voor andere even essentiële rechten geen grondwettelijke waarborg bestaat. Deze opmerking is gegrond, maar het probleem dat door de grondwetgever moet worden opgelost, is vooralsnog beperkt tot artikel 22.

Ook het begrip « mededeling » heeft aanleiding gegeven tot een nieuw debat; allen waren het erover eens dat alleen de mededelingen die als geheim dienen te worden aangemerkt, onschendbaarheid ingevolge artikel 22 moeten genieten.

Ook de kwestie van de tweederdemeerderheid heeft lange tijd de aandacht van uw Commissie gehad. Sommige leden staan, in beginsel, gunstig tegenover de aanvaarding van deze regel, ofschoon zij opmerken dat alle vroegere wetten die uitzonderingen invoerden met een gewone meerderheid zijn aangenomen en dat men niet te vaak een tweederdemeerderheid mag eisen.

Een ander lid merkt terecht op dat de Grondwet nooit een tweederdemeerderheid geëist heeft voor

des deux tiers pour des exceptions légales à un principe constitutionnel et ce dans des matières importantes : le domicile (art. 10), la propriété (art. 11), les cultes (art. 14), etc.

D'autres membres craignent qu'à la faveur de lois de « pouvoirs spéciaux » il soit porté atteinte au principe de l'article 22.

Il est observé qu'il est malaisé, sinon impossible, de régler la question des pouvoirs spéciaux à l'occasion de l'examen de l'article 22.

Comme en 1967, la Commission unanime confirme sans réserves sa position antérieure, déjà exprimée dans un précédent rapport de M. De Block, cité dans le rapport de votre rapporteur, du 21 mars 1967 : « Le gouvernement ou le législateur aura à respecter l'esprit de la Constitution. Il devra donc largement tenir compte de l'opinion publique et avoir la certitude que l'exception est acceptée par une grosse majorité dans le pays ».

Ce qui signifie que les restrictions doivent être exceptionnelles et ne pourraient normalement se concevoir dans le cadre d'une délégation de pouvoirs par le Parlement à l'Exécutif.

C'est dans cet esprit et avec cette interprétation que la proposition tendant à limiter dans le texte constitutionnel les exceptions aux cas « d'ordre public » a été rejetée par 14 voix contre 1.

Les amendements.

Deux amendements furent soumis à la Commission.

Le premier amendement était ainsi rédigé :

« Le secret des lettres est inviolable.

» Est également inviolable, le secret de toutes télécommunications dont la transmission est confiée à un service public ou concédé.

» Des restrictions à l'inviolabilité ne peuvent être apportées que par une loi approuvée à une majorité des deux tiers des voix. »

L'autre amendement était rédigé comme suit :

« Le secret des lettres est inviolable.

» Cette règle s'applique également aux autres communications transmises par l'intermédiaire d'un service public ou concédé quel que soit le mode de transmission.

» Aucune exception ne peut être apportée si ce n'est par une loi réunissant au moins les deux tiers des suffrages. »

La Commission constata que les différences entre les deux amendements étaient de pure forme.

Le premier amendement étant retiré, le second fut seul mis aux voix.

Le texte proposé : « Cette règle s'applique également aux autres communications transmises par l'intermé-

wettelijke uitzonderingen op een grondwettelijk beginsel, en wel in belangrijke aangelegenheden : woonplaats (art. 10), eigendom (art. 11), erendiensten (art. 14), enz.

Andere leden vrezen dat men gebruik zal maken van volmachtswetten om afbreuk te doen aan het beginsel van artikel 22.

Er wordt op gewezen dat het zo niet onmogelijk, dan toch moeilijk is de kwestie van de volmachtswetten te regelen naar aanleiding van de bespreking over artikel 22.

Evenals in 1967 bevestigt de eenparige commissie zonder voorbehoud haar vroeger standpunt, dat reeds in een verslag van de heer De Block werd neergelegd en dat aangehaald wordt in het verslag van uw verslaggever van 21 maart 1967 : « De Regering of de wetgever zal de geest van de Grondwet moeten eerbiedigen en zal dus in ruime mate rekening moeten houden met de openbare mening en zeker moeten zijn dat de uitzondering door een grote meerderheid in het land wordt aanvaard ».

Dit betekent dat de beperkingen uitzonderlijk moeten zijn en normaal niet ingevoerd zouden mogen worden in het kader van een overdracht van bevoegdheden door het Parlement aan de Uitvoerende Macht.

In die geest en met die interpretatie voor ogen is het voorstel om de uitzonderingen in de tekst van de Grondwet te beperken tot de gevallen van « openbare orde » verworpen met 14 stemmen tegen 1 stem.

Amendementen.

Aan de Commissie werden twee amendementen vorgelegd.

Het ene luidde als volgt :

« Het briefgeheim is onschendbaar.

» Is eveneens onschendbaar het geheim van alle telecommunicaties waarvan de overbrenging is toevertrouwd aan een openbare of geconcessioneerde dienst.

» De onschendbaarheid kan enkel beperkt worden bij een wet welke goedgekeurd werd met een meerderheid van twee derden der stemmen. »

Het andere was van de volgende inhoud :

« Het briefgeheim is onschendbaar.

» Deze regel is insgelijks van toepassing op alle andere mededelingen welke overgebracht worden door bemiddeling van een openbare of geconcessioneerde dienst, ongeacht het middel van overbrenging.

» Alleen een wet die met ten minste twee derden van de stemmen wordt aangenomen, kan daarop uitzonderingen stellen. »

De Commissie stelde vast dat de verschillen tussen de twee amendementen alleen de vorm betroffen.

Daar het eerste amendement werd ingetrokken, werd alleen over het tweede gestemd.

De voorgestelde tekst : « Deze regel is insgelijks van toepassing op alle andere mededelingen welke over-

diaire d'un service public ou concédé quel que soit le mode de transmission » est rejeté par 11 voix contre 2 et 1 abstention.

L'alinéa suivant du même amendement ainsi rédigé : « Aucune exception ne peut être apportée si ce n'est par une loi réunissant au moins les deux tiers des suffrages » est rejeté par 14 voix et 1 abstention.

La Commission examina ensuite le problème de la suppression de l'alinéa 2 de l'actuel article 22, ainsi conçu : « La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. »

A la demande de la Commission, le Ministre de la Justice avait déposé une note (1) relative aux dispositions légales existantes et prises dans le cadre de l'article 22; cette note se terminait par une suggestion tendant à substituer au texte ancien de l'alinéa 2 de l'article 22 le texte suivant :

« La loi détermine quelles sont les personnes responsables de la violation du secret des lettres ou de toute autre communication ».

Plusieurs membres font observer que cette disposition est inutile, le législateur étant seul compétent pour prendre les dispositions légales jugées nécessaires pour assurer la pleine efficacité de l'article 22 *nouveau*.

En 1831, le problème était autre; à ce moment-là, le Constituant a voulu, dans le champ d'application limité de l'article 22, imposer ou en tout cas indiquer au législateur son devoir de déterminer les agents publics responsables d'une éventuelle violation du secret des lettres.

Un autre membre remarque enfin que la note du Ministre de la Justice étend le domaine de l'article 22 en affirmant que : « il conviendrait de laisser au législateur le soin de définir et de sanctionner les atteintes au respect de la vie privée des personnes qu'elles soient le fait de l'Etat ou des particuliers ». Il estime qu'il faut s'en tenir au seul problème de l'inviolabilité des lettres et autres communications. Le principe de la protection de la vie privée est beaucoup plus large.

Le rapporteur remarque que l'alinéa 2 de l'actuel article 22 avait été supprimé lors de l'examen du texte, sous la précédente législature; cette suppression se justifiait puisque la loi annoncée dans ce second alinéa avait été votée depuis de très nombreuses années; cette loi avait d'ailleurs une portée très limitée puisqu'elle concernait uniquement « les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste ».

Un membre, après avoir rappelé le texte de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, considère qu'on ne peut

gebracht worden door bemiddeling van een openbare of geconcessioneerde dienst ongeacht het middel van overbrenging », werd verworpen met 11 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Het volgende lid van hetzelfde amendement, luidende : « Alleen een wet die met ten minste twee derden van de stemmen wordt aangenomen, kan daarop uitzonderingen stellen » werd verworpen met 14 stemmen bij 1 onthouding.

Vervolgens onderzocht de Commissie het probleem van de opheffing van het tweede lid van het huidige artikel 22, dat luidt als volgt : « De wet bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven. »

Op verzoek van de Commissie had de Minister van Justitie een nota (1) ingediend met betrekking tot de bestaande wettelijke voorzieningen en die welke in het kader van artikel 22 werden getroffen. Deze nota eindigde met een suggestie om de oude tekst van het tweede lid van artikel 22 te vervangen als volgt :

« De wet bepaalt welke de personen zijn die voor de schending van het geheim van brieven of welkdanig ander bericht moeten verantwoordelijk gesteld worden. »

Verscheidene commissieleden merkten op dat deze bepaling overbodig is, aangezien alleen de wetgever bevoegd is om de wettelijke en noodzakelijk geachte maatregelen te nemen ten einde het nieuwe artikel 22 volkomen doeltreffend te maken.

In 1831 lag het probleem anders; toen heeft de Grondwetgever, binnen de beperkte werkingssfeer van artikel 22, aan de wetgever willen voorschrijven of hem in elk geval willen wijzen op zijn plicht om te bepalen welke openbare agenten verantwoordelijk zijn voor een eventuele schending van het briefgeheim.

Een ander commissielid stipt ten slotte aan dat de nota van de Minister van Justitie het toepassingsgebied van artikel 22 uitbreidt waar zij stelt : « Aan de andere kant zal het de wetgever behoren de schendingen van de persoonlijke levenssfeer — zij mogen van de Staat of van particulieren uitgaan — te definiëren en strafbaar te stellen ». Hij meent dat men zich moet beperken tot het probleem van de onschendbaarheid der brieven en andere mededelingen. Het beginsel van de bescherming van het privé-leven is veel ruimer.

De verslaggever wijst erop dat het tweede lid van het huidige artikel 22 tijdens de vorige legislatuur werd geschrapt bij het onderzoek van de tekst; deze weglating was verantwoord aangezien de wet, aangekondigd in het tweede lid, reeds lang aangenomen was; die wet heeft trouwens een zeer beperkte draagwijdte, daar zij uitsluitend betrekking heeft op de « agenten (die) verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven ».

Een commissielid herinnert aan de tekst van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 en aan artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en van de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 novem-

(1) Voir texte de la note en annexe.

(1) Zie de tekst van de nota in bijlage.

imaginer de protection réelle des citoyens qu'à la condition que le principe affirmé dans le texte constitutionnel soit aussi large que possible; il appartiendra à la loi d'organiser cette protection par des mesures appropriées.

Le second alinéa de l'ancien article 22 est supprimé à l'unanimité.

Le nouveau texte proposé et adopté à l'unanimité par la Commission est celui qui avait été adopté à l'unanimité par le Sénat, en sa séance publique du 13 décembre 1967.

Il est ainsi rédigé :

« Le secret des lettres et de toute autre communication est inviolable, quel que soit le mode de transmission.

» Aucune restriction ne peut y être apportée si ce n'est par la loi ».

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. HERBIET.

Le Président,
P. STRUYE.

TEXTE PRESENTE PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 22 de la Constitution est libellé comme suit :

« Article 22. — Le secret des lettres et de toute autre communication est inviolable, quel que soit le mode de transmission.

» Aucune restriction ne peut y être apportée si ce n'est par la loi. »

ber 1950, en is van oordeel dat men zich geen werkelijke bescherming van de burgers kan voorstellen, tenzij het beginsel, bekrachtigd in de tekst van de Grondwet, zo ruim mogelijk opgevat wordt; de wet behoort deze bescherming op passende wijze te regelen.

Het tweede lid van het oude artikel 22 wordt met algemene stemmen opgeheven.

De nieuwe tekst, door de Commissie voorgesteld en met algemene stemmen aangenomen, is die welke de Senaat ter openbare vergadering van 13 december 1967 met algemene stemmen had goedgekeurd.

Hij luidt als volgt :

« Het briefgeheim en het geheim van elke andere mededeling zijn onschendbaar, ongeacht de wijze van overbrenging.

» Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. HERBIET.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

TEKST VOORGEDRAGEN DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 22 van de Grondwet luidt als volgt :

« Artikel 22. — Het briefgeheim en het geheim van elke andere mededeling zijn onschendbaar, ongeacht de wijze van overbrenging.

» Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

ANNEXE.

La protection du citoyen contre la violation du secret des communications est déjà réalisée actuellement, dans le cadre de l'article 22 de la Constitution par une série de dispositions légales.

A. Protection à l'égard des autres citoyens.

Est puni :

1. quiconque supprime une lettre confiée à la poste ou l'ouvre pour en violer le secret (art. 460, première partie, du Code pénal) ;

2. quiconque supprime un télégramme ou quelque autre message confié à la régie, l'ouvre ou s'en empare pour en prendre indûment connaissance, ou emploie un moyen pour surprendre des communications sur une ligne publique de télégraphie ou de téléphonie (art. 17 de la loi du 13 octobre 1930 coordonnant les différentes dispositions législatives concernant la télégraphie et la téléphonie) ;

3. quiconque divulgue le contenu ou simplement l'existence de correspondances privées qui auraient pu être captées à l'aide d'installations radio-électriques (art. 3, b, de la loi du 14 mai 1930 sur la radio-télégraphie, la radio-téléphonie et autres radiocommunications) ;

4. quiconque emploie un moyen de surprendre des communications sur une ligne militaire de télégraphie ou de téléphonie (art. 13 de la loi du 3 janvier 1934 relative à l'établissement des liaisons téléphoniques et télégraphiques souterraines ou aériennes pour les besoins de l'organisation défensive du pays).

B. Protection à l'égard des fonctionnaires.

Est puni :

1. tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique qui ordonne ou exécute un acte arbitraire et attentatoire aux libertés et aux droits garantis par la Constitution (art. 151 du Code pénal) ;

2. tout agent des postes ou personne assimilée qui révèle l'existence ou le contenu d'une lettre, d'une carte postale ou de tout autre envoi ou opération confiée à la poste, hors le cas où il est appelé à rendre témoignage en justice et celui où la loi l'oblige à cette révélation (art. 460, *in fine*, du Code pénal et art. 28 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes) ;

3. tout agent des postes ou personne assimilée qui ouvre volontairement une lettre confiée à la poste ou

BIJLAGE.

De bescherming van de burger tegen de schending van mededelingen, die hij geheim wil houden, wordt thans reeds in het kader van artikel 22 van de Grondwet verwezenlijkt door een reeks wettelijke voorschriften.

A. Bescherming tegenover de andere burgers.

Wordt gestraft :

1. al wie een aan de post toevertrouwde brief wegmaakt of opent om het geheim ervan te schenden (artikel 460, eerste deel, van het Strafwetboek) ;

2. al wie een telegram of elk ander aan de regie toevertrouwde mededeling verduistert, opent of er zich meester van maakt om er ten onrechte kennis van te nemen of een middel aanwendt om de over een openbare telegraaf- of telefoonlijn verzonden telegrammen of gevoerde gesprekken te onderscheppen (artikel 17 van de wet van 13 oktober 1930 tot samenordering der verschillende wetsbepalingen op de telegrafie en de telefonie met draad) ;

3. al wie de inhoud of eenvoudig het bestaan bekendmaakt van particuliere mededelingen die door middel van radio-electrische inrichtingen zouden kunnen opgenomen worden (artikel 3, b, van de wet van 13 mei 1930 over de radiotelegrafie, de radiotelefonie en andere radioverbindingen) ;

4. al wie een middel aanwendt om de over een militaire telegraaf- of telefoonlijn verzonden telegrammen of gevoerde gesprekken te onderscheppen (artikel 13 van de wet van 3 januari 1934 betreffende het aanleggen van onder- of bovengrondse telefoon- en telegraafverbindingen voor 's lands defensieve organisatie).

B. Bescherming tegenover ambtenaren.

Wordt gestraft :

1. elke openbare officier of ambtenaar, elke drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht die een daad van willekeur, die inbreuk maakt op de door de Grondwet gewaarborgde vrijheden en rechten, beveelt of uitvoert (artikel 151 van het Strafwetboek) ;

2. elke postbeambte of gelijkgestelde persoon die het bestaan of de inhoud van een brief, een postkaart of enig ander aan de post toevertrouwde zending of verrichting bekendmaakt, behalve wanneer hij opgeroepen wordt in rechte te getuigen of de wet hem verplicht zulks te doen (art. 460, *in fine*, van het Strafwetboek en art. 28 van de wet van 26 december 1956 op de postdienst) ;

3. elke postbeambte of gelijkgestelde persoon die een aan de post toevertrouwde brief vrijwillig opent

qui en facilite l'ouverture (art. 29, première phrase, de la loi du 26 décembre 1956);

4. tout agent des postes ou personne assimilée qui supprime volontairement un envoi quelconque ou qui n'exécute pas une opération confiée à la poste ou qui facilite cette suppression ou ce défaut d'exécution (art. 29, 2^e phrase, de la loi du 26 décembre 1956);

5. tout fonctionnaire ou agent du gouvernement, tout employé de la Régie des télégraphes et téléphones qui révèle l'existence ou le contenu d'une communication télégraphique ou téléphonique, hors le cas où il est appelé en justice et le cas où la loi l'oblige à cette révélation (art. 19 de la loi du 13 octobre 1930 coordonnant les différentes dispositions législatives concernant la télégraphie et la téléphonie avec fil);

6. tout fonctionnaire ou agent du gouvernement, tout employé de la Régie des télégraphes et téléphones qui supprime un télégramme ou quelque autre message confié à la Régie, l'ouvre ou s'en empare pour en prendre indûment connaissance ou qui emploie un moyen pour surprendre des communications sur une ligne publique de télégraphie ou de téléphonie (art. 18 de la loi du 13 octobre 1930).



D'autre part, j'ai soumis à l'avis des procureurs généraux un projet de loi relatif à la protection de la vie privée. Sur le plan international, la question est à l'étude au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre de l'article 8 de la Convention des Droits de l'Homme qui dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

Ce projet de loi vise à sanctionner pénalement les faits suivants :

1. supprimer sciemment un message confié à une personne;

2. ouvrir un message expédié ou transmis sous pli fermé ou prendre connaissance de son contenu par un procédé technique quelconque, sans l'accord de la personne à laquelle il est adressé ou de celle dont il émane;

3. divulguer le contenu d'un tel message;

4. écouter ou enregistrer une conversation privée, par un procédé technique quelconque, sans l'accord de toutes les personnes participant à cette conversation;

5. divulguer le contenu d'une telle conversation;

of het openen ervan vergemakkelijkt (art. 29, 1^e zin, van de wet van 26 december 1956);

4. elke postbeambte of gelijkgestelde persoon die een aan de post toevertrouwde zending vrijwillig doet verdwijnen of een aan de post opgedragen verrichting niet uitvoert of de verdwijning of de niet-uitvoering vergemakkelijkt (art. 29, 2^e zin, van de wet van 26 december 1956);

5. elke ambtenaar of bediende van de regering, elke beambte van de regie van telegrafie en telefonie of gelijkgestelde persoon die het bestaan of de inhoud van een telegraaf- of een telefoonmededeling bekendmaakt, behalve wanneer hij opgeroepen wordt in rechte te getuigen of de wet hem verplicht zulks te doen (art. 19 van de wet van 13 oktober 1930 tot samenordering der verschillende wetsbepalingen op de telegrafie en de telefonie met draad);

6. elke ambtenaar of bediende van de regering, elke beambte van de regie van telegrafie of telefonie of gelijkgestelde persoon die een telegram of een andere aan de regie toevertrouwde mededeling verduistert, opent of er zich meester van maakt om er ten onrechte kennis van te nemen of een middel aanwendt om de over een openbare telegraaf- of telefoonlijn verzonden telegrammen of gevoerde gesprekken te onderscheppen (art. 18 van de wet van 13 oktober 1930).



Aan de andere kant heb ik het advies van de Procureurs-Generaal ingewonnen betreffende een wetsontwerp inzake « de bescherming van de persoonlijke levensfeer ». Op internationaal vlak wordt dit probleem bestudeerd in de school van de Raad van Europa binnen het raam van artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens dat bepaalt : Iedere persoon heeft het recht op eerbied voor zijn privé- en familiaal leven, voor zijn woning en voor zijn briefwisseling.

Dit wetsontwerp heeft tot doel volgende feiten strafbaar te stellen :

1. het wetens wegmaken van een bericht door de persoon aan wie het werd toevertrouwd;

2. het openen van een bericht dat onder gesloten omslag verzonden of doorgegeven wordt of de kennisgeving van de inhoud ervan door enig technisch middel, en dit zonder de toestemming van de persoon tot dewelke voormeld bericht is geadresseerd of van de persoon van wie het uitgaat;

3. de mededeling van de inhoud van een dusdanig bericht;

4. het af luisteren of opnemen van een particulier gesprek door enig technisch middel en dit zonder de toestemming van alle personen die aan dat gesprek deelnemen;

5. de mededeling van de inhoud van een dusdanig gesprek;

6. par un procédé technique quelconque, et sans leur accord, observer des personnes se trouvant dans un lieu privé ou recueillir des images de ces personnes;

7. divulguer les observations ou les images ainsi recueillies;

8. détenir un message, un enregistrement ou une image obtenue au moyen d'une infraction prévue ci-dessus.

Le projet donne par ailleurs au Roi le pouvoir de réglementer la vente, l'offre en vente, l'achat, la détention, la cession, la fabrication, l'importation, l'exportation et le transport des appareils permettant de commettre l'une des infractions prévues.

L'inventaire des dispositions légales prises ou à prendre en vertu de l'article 22 de la Constitution démontre à suffisance la variété des aspects que peut revêtir la protection du secret des lettres et des communications face au progrès scientifique et technique permettant d'y porter atteinte.

Compte tenu par ailleurs des divergences de vue qui se sont manifestées au cours des travaux de la Commission du Sénat quant à la portée de la règle constitutionnelle, face à des situations diversifiées et évolutives, et aux restrictions légales dont elle pourrait être l'objet, il importe de libeller le nouveau texte de l'article 22 en des termes aussi larges que possible afin de garantir l'efficacité et la souplesse de son application. L'alinéa premier du texte de l'article 22 adopté par le Sénat donne entière satisfaction dans ce sens. Il exigera l'élaboration d'importantes mesures d'ordre législatif. Par ailleurs, il conviendrait de laisser au législateur le soin de définir et de sanctionner les atteintes au respect de la vie privée des personnes, qu'elles soient le fait de l'Etat ou de particuliers.

6. het gadeslaan door enig technisch middel van personen die zich in een particuliere plaats bevinden of het opnemen van beelden van die personen en dit zonder hun toestemming;

7. de mededeling van waarnemingen of beelden aldus verkregen;

8. het onder zich hebben van een bericht, een opname of beeld, aldus verkregen.

De Koning wordt door het wetsontwerp belast om regels te stellen op de verkoop, de te koop aanbidding, de aankoop, het onder zich hebben, het afstaan, het fabriceren, het invoeren, het uitvoeren en het vervoeren van toestellen welke het mogelijk maken een van de hierboven vermelde misdrijven te plegen.

Aan de hand van de wetbepalingen voorzien of te voorzien op grond van artikel 22 van de Grondwet, kan vastgesteld worden onder welke verscheidene aspecten de bescherming van het geheim van de brieven en berichten zich thans voordoet in het licht van de wetenschappelijke en technische vooruitgang die de schending ervan mogelijk maakt.

Anderzijds dient rekening te worden gehouden met de uiteenlopende zienswijzen welke tijdens de werkzaamheden van de senaatscommissie op de voorgrond zijn gekomen met betrekking tot de draagwijdte van de grondwettelijke regel ten overstaan van bijzondere en evoluerende toestanden en van de wettelijke bepalingen waarvan hij het voorwerp zou kunnen zijn. Rekening gehouden met deze verscheidenheid van standpunten is het geboden de nieuwe tekst van artikel 22 op de ruimst mogelijk wijze op te vatten teneinde een efficiënte en soepele toepassing te waarborgen. Het eerste lid van artikel 22 zoals door de Senaat aangenomen, geeft in dat opzicht volledig voldoening. Het zal alleszins belangrijke maatregelen op het wetgevend plan noodzakelijk maken. Aan de andere kant zal het de wetgever behoren de schendingen van de persoonlijke levenssfeer — zij mogen van de Staat of van particulieren uitgaan — te definiëren en strafbaar te stellen.