

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

21 MARS 1967.

Revision de l'article 22 de la Constitution.

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur Belge n° 76 du 17 avril 1965).

RAPPORT

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

SOMMAIRE.

	Pages
I. Le principe constitutionnel	1
II. La législation	2
III. Les exceptions	3
a) en droit public	3
b) en droit pénal	4
c) en droit commercial	4
d) en droit fiscal	5
e) en droit civil	5
f) loi postale	6
IV. Les exceptions étaient-elles constitutionnelles ?	6
V. La déclaration de revision constitutionnelle du 12 mars 1954	7
VI. La nécessité d'une revision de l'article 22 . . .	9
VII. Les travaux de la Commission	10
A. Etendue de l'inviolabilité du secret garanti par l'article 22	10
B. Extension de l'article 22 aux diverses com- munications	19
C. Exceptions au principe de l'article 22 . . .	19

Annexes :

I. Rapport du 26 mars 1957 de la Commission de Revision de la Constitution du Sénat par M. De Block	21
II. Note établie par le Service d'Etude et de Docu- mentation du Sénat au sujet du secret des Communications	28

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1966-1967.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

21 MAART 1967.

Herziening van artikel 22 van de Grondwet.

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 76 van 17 april 1965).

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR DE H. HERBIET.

INHOUDSOPGAVE.

	Blz.
I. Grondwettelijk beginsel	1
II. Wetgeving	2
III. Uitzonderingen	3
a) in het publiek recht	3
b) in het strafrecht	4
c) in het handelsrecht	4
d) in het belastingrecht	5
e) in het burgerlijk recht	5
f) de postwet	6
IV. Waren de uitzonderingen grondwettelijk ? . . .	6
V. Herzieningsverklaring van 12 maart 1954 . . .	7
VI. Noodzaak van herziening van artikel 22 . . .	9
VII. Werkzaamheden van de Commissie	10
A. Omvang van de onschendbaarheid ingevolge artikel 22	10
B. Uitbreiding van artikel 22 tot de verschil- lende mededelingen	19
C. Uitzonderingen op de regel van artikel 22 . .	19

Bijlagen :

I. Verslag d.d. 26 maart 1957 van de Commissie voor de herziening van de Grondwet, door de h. De Block	21
II. Nota van de Studie- en Documentatiedienst van de Senaat over het mededelingengeheim . . .	28

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1966-1967.

21 MARS 1967.

Article 22 de la Constitution.

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

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 22 de la Constitution, inchangé depuis le 7 février 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 ».

I. Le principe constitutionnel.

Il n'est pas inutile de rappeler les conditions dans lesquelles cet article fût inséré dans la Constitution de 1831 ainsi que les motifs de la proclamation de ce principe dans notre Charte constitutionnelle.

Il est certain que le but essentiel poursuivi alors par les constituants était de protéger les citoyens contre les abus de pouvoir de l'Etat.

L'article 27 du projet de constitution rédigé par la commission instituée par le Gouvernement provisoire était ainsi conçu : « Le secret des lettres est inviolable ».

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

MM. Struye, président; Ancot, Ansiaux, Barzin, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Gillon, Housiaux, Lilar, Henri Moreau de Melen, Rolin, Troclet, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte, Vermeylen et Herbiet, rapporteur.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1966-1967.

21 MAART 1967.

Artikel 22 van de Grondwet.

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT DOOR DE H. HERBIET.

DAMES EN HEREN,

Artikel 22 van de Grondwet, dat sedert 7 februari 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. »

I. Het grondwettelijk beginsel.

Het is wel nuttig in herinnering te brengen onder welke omstandigheden dit artikel in de Grondwet van 1831 werd opgenomen en waarom dit beginsel erin werd neergelegd.

Het staat vast dat het voornaamste doel van de toenmalige grondwetgevers gezocht moet worden in de bescherming van de burgers tegen machtsmisbruik van de Staat.

Artikel 27 van het ontwerp van grondwet, opge maakt door de Commissie welke door het Voorlopig Bewind was ingesteld, luidde als volgt : « Het briefgeheim is onschendbaar. »

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

De heren Struye, voorzitter; Ancot, Ansiaux, Barzin, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Gillon, Housiaux, Lilar, Henri Moreau de Melen, Rolin, Troclet, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Houtte, Vermeylen en Herbiet, verslaggever.

L'article 112 du projet de MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, présenté en séance du Congrès National du 25 novembre 1830 était identique.

Dans son rapport du 9 décembre 1830, M. Charles de Brouckère se borne à déclarer que l'inviolabilité du secret des lettres a reçu l'assentiment de tous les membres des sections et de la section centrale.

Au cours de la séance du Congrès National du 27 décembre 1830, M. De Robaulx déclara qu'il ne suffisait pas de proclamer des principes, mais qu'il « fallait leur donner une sanction en en assurant l'exécution et en portant des peines contre les infractions. »

MM. Le Bègue, Barthélémy, Destriveaux et Trenteaux estimèrent qu'il fallait laisser le soin de la sanction à la loi pénale.

M. Charles Le Hon combattit l'amendement de M. De Robaulx en soulignant que des sanctions n'avaient pas été prévues aux autres articles et que le « ministre sera toujours responsable des actes de ses subordonnés, sauf la responsabilité personnelle de ces derniers pour les actes qui seront de leur fait. »

MM. De Robaulx et Rodenbach répliquèrent, le premier que le ministre était trop haut placé pour répondre d'un pareil fait, le second que les violations de correspondance avaient pu se produire sous le régime hollandais parce que les peines portées n'étaient pas assez sévères.

Après des interventions de M. Van Meenen qui estima qu'une loi devait désigner tous les agents responsables, la poste étant un monopole auquel on accordait une confiance forcée et de M. Camille De Smet qui répondit à M. Rodenbach qu'on n'était plus sous « Guillaume le Têtu », l'amendement de M. De Robaulx fut adopté, à une faible majorité.

L'amendement se lisait comme suit : « Une loi déterminera quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste ». Lors de la révision du texte par le Congrès, les mots « Une loi déterminera » furent remplacés par les mots « La loi détermine ».

Il faut noter que le principe de l'inviolabilité des lettres consacré par l'alinéa I de l'article 22 est absolu et formulé de façon très générale.

Le second alinéa de l'article fixait au législateur le soin de déterminer les agents responsables de la violation du secret des lettres à la poste.

II. La législation.

Le Code pénal de 1810 contenait en son article 187 la sanction de la non-observation de l'article 22 de notre Constitution :

« Toute suppression, toute ouverture de lettres confiées à la poste, commise ou facilitée par un fonction-

Artikel 112 van het ontwerp, ter vergadering van het Nationaal Congres van 25 november 1830 voorgesteld door de hh. Forgeur, Barbanson, Fleussu en Liedts, was van dezelfde inhoud.

In zijn verslag van 9 december 1830 stipt de h. Charles de Brouckère alleen aan dat de onschendbaarheid van het briefgeheim de goedkeuring wegdraagt van alle leden van de afdelingen en van de centrale afdeling.

Tijdens de vergadering van het Nationaal Congres van 27 decemebr 1830 verklaarde de h. De Robaulx dat het niet voldoende was beginselen af te kondigen, maar dat er een sanctie aan moest gegeven worden door de uitvoering te verzekeren en straffen te stellen op overtredingen.

De hh. Le Bègue, Barthélémy, Destrivaux en Trenteaux waren van mening, dat de zorg voor een sanctie aan de strafwet moest worden overgelaten.

De h. Charles Le Hon bestreed het amendement van de h. De Robaulx op grond dat er op de andere artikelen geen sancties waren bepaald en dat de Minister steeds verantwoordelijk is voor de daden van zijn ondergeschikten, behoudens hun persoonlijke verantwoordelijkheid voor eigen daden.

De h. De Robaulx antwoordde dat de Minister te hoog geplaatst was om voor dergelijke feiten verantwoordelijk te zijn, terwijl de h. Rodenbach opmerkte dat de schending van het briefgeheim onder het Hollands bewind mogelijk was geweest omdat de straffen niet streng genoeg waren.

Nadat de h. Van Meenen verklaard had dat alle verantwoordelijke ambtenaren bij een wet zouden moeten worden aangewezen, omdat de post een monopolie was waarin een geforceerd vertrouwen gesteld werd, en de h. Camille De Smet aan de h. Rodenbach geantwoord had dat men niet meer onder « Willem de Koppige » leefde, werd het amendement van de h. De Robaulx met een geringe meerderheid aangenomen.

Dit amendement luidde als volgt : « Een wet zal bepalen welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven. » Bij de herziening van de tekst door het Congres werden de woorden « Een wet zal bepalen » vervangen door de woorden « De wet bepaalt ».

Er zij opgemerkt dat het beginsel van de onschendbaarheid van de brieven, vervat in het eerste lid van artikel 22, absoluut is en zeer algemeen geformuleerd.

Het tweede lid van het artikel belast de wetgever met de zorg om te bepalen welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het briefgeheim bij de post.

II. De wetgeving.

Het Wetboek van Strafrecht van 1810 bevatte in artikel 187 de sanctie op de niet-naleving van artikel 22 van onze Grondwet :

« Elke wegmaking, elke opening van aan de post toevertrouwde brieven, gepleegd of vergemakkelijkt

naire ou un agent du gouvernement ou de l'administration des postes, sera punie d'une amende de seize à trois cents francs. Le coupable sera de plus interdit de toute fonction ou emploi public pendant cinq ans au moins et dix ans au plus ».

Pas plus que la Constitution, le Code pénal ne visait, et pour cause, les télégrammes (l'introduction du télégraphe en Belgique remonte à 1849 environ), les cartes-postales (dont l'émission ne fut autorisée qu'en 1870) et les communications téléphoniques (dont les premières datent de 1874).

La loi autorisant le gouvernement à régler provisoirement le tarif des correspondances télégraphiques (loi du 1^{er} mars 1851) déclarait en son article 4 : « Tout agent du gouvernement qui supprime des correspondances télégraphiques ou qui en vide le secret, est puni des peines portées en l'article 187 du Code pénal ». La loi du 23 mai 1876 rendit ces dispositions applicables aux services télégraphiques concédés.

Le Code pénal de 1867 augmenta les peines prévues par le Code de 1810 en les portant à un emprisonnement de 15 jours à 2 mois et à une amende de 26 à 200 francs.

L'article 54 de la loi postale du 30 mai 1879 en modifiant les peines pour les agents des postes coupables de révélations étendit la protection du secret aux cartes postales.

Les lois pénales et les règlements de police relatifs aux télégraphes furent rendus applicables aux lignes téléphoniques établies ou concédées par le gouvernement, par la loi du 11 juin 1883 (art. 2).

Enfin, l'article 3 de la loi du 14 mai 1930 sur la radio-télégraphie, la radio-téléphonie et autres radio-communications interdit à quiconque de divulguer le contenu ou simplement l'existence de correspondances privées qui auraient pu être captées à l'aide d'installations radio-électriques. Les peines sont un emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 200 à 2.000 francs.

III. Les exceptions.

Elles n'étaient pas expressément prévues par l'article 22; elles s'imposèrent, cependant, dans divers domaines : droit public, droit pénal, droit commercial, droit fiscal, droit civil, loi postale.

a) En droit public.

La Constitution ne pouvant être suspendue en tout ou en partie (art. 130), il semblerait que même en état de guerre ou en état de siège, l'article 22 devrait rester en vigueur et que la censure ne pourrait jamais être établie.

Pourtant il a paru « plus essentiel au pouvoir législatif et gouvernemental de suspendre, au prix de certains sacrifices, les garanties dont nous jouissons en période normale quand le prix en est notre existence

door een ambtenaar of een agent van de Regering of het Postbestuur, wordt gestraft met boete van zestien tot driehonderd frank. Bovendien zal de schuldige uit elke openbare functie of openbaar ambt gedurende ten minste vijf jaar en ten hoogste tien jaar ontzet worden. »

Evenmin als de Grondwet gewaagde het Strafwetboek van de telegrammen (de telegraaf werd eerst omstreeks 1849 in België ingevoerd), de briefkaarten (waarvan de uitgifte eerst in 1870 werd toegelaten) en de telefoonverbindingen (de eerste dagtekenen van 1874).

De wet waarbij de Regering gemachtigd wordt voorlopig het tarief van de telegrafische verbindingen te regelen (wet van 1 maart 1851), bepaalt in artikel 4 : « Elke agent van de Regering die telegrammen wegmaakt of er het geheim van schendt, wordt gestraft met de bij artikel 187 van het Strafwetboek bepaalde straffen. » Bij de wet van 23 mei 1876 werden die bepalingen uitgebreid tot de geconcedeerde telegraafdiensten.

Het Strafwetboek van 1867 verzwaarde de straffen van het Wetboek van 1810 en voerde een gevangenisstraf van vijftien dagen tot twee maanden en een boete van 26 tot 200 frank in.

Artikel 54 van de postwet van 30 mei 1879, waarbij de straffen worden gewijzigd voor de postbedienden die zich aan onthullingen schuldig maken, breidt de wettelijke bescherming uit tot de briefkaarten.

De strafwetten en politiereglementen betreffende de telegrafie werden bij de wet van 11 juni 1883 (art. 2) van toepassing verklaard op de telefoonlijnen, aangelegd of geconcedeerd door de Regering.

Ten slotte verbiedt artikel 3 van de wet van 14 mei 1930 op de radiotelegrafie, de radiotelefonie en andere radioverbindingen de inhoud of eenvoudig het bestaan bekend te maken van particuliere mededelingen die door middel van radio-electrische inrichtingen zouden kunnen opgevangen zijn. Op overtreding staat gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en geldboete van 200 tot 2.000 frank.

III. Uitzonderingen.

Artikel 22 voorzag niet uitdrukkelijk in uitzonderingen; deze bleken echter op verschillend gebied noodzakelijk : publiek recht, strafrecht, handelsrecht, belastingrecht, burgerlijk recht, postwet.

a) In het publiek recht.

Daar de Grondwet noch geheel, noch gedeeltelijk mag geschorst worden (art. 130) schijnt zelfs in tijden van oorlog of beleg artikel 22 van kracht te moeten blijven, zodat de censure nooit zou kunnen ingesteld worden.

Nochtans heeft de Wetgevende Macht en de Regering het belangrijker geacht om de waarborgen die wij onder normale omstandigheden genieten, ten koste van zekere offers te schorsen, wanneer ons eigen

et celle de ses garanties mêmes » (Ganshof Van der Meersch, *Cours de droit public*).

Un arrêté-loi du 11 octobre 1916 dispose en son article 4, que des autorités militaires spécialement désignées à cet effet, peuvent, sous la direction et la responsabilité du Ministre de la Guerre, surveiller, retenir et saisir les correspondances, dans les territoires en état de siège.

Cet arrêté-loi a le caractère d'une disposition législative permanente (Arrêt de la Cour de Cassation du 9 mars 1940). Et lors de la deuxième invasion de la Belgique par l'Allemagne, l'état de siège fut déclaré pour toute l'étendue du royaume et un arrêté royal du 10 mai 1940 a repris l'article 4 de l'arrêté-loi de 1916. Un second arrêté royal portant la même date, prescrit que les autorités militaires qui exercent le pouvoir de surveiller, retenir et saisir les correspondances seront désignées par le Ministre de la Défense Nationale.

Un arrêté-loi du 9 mai 1944 reprinted les dispositions de 1916 en les adaptant aux circonstances particulières de la libération du territoire.

b) En droit pénal.

En vertu des articles 87 et 88 du Code d'Instruction criminelle le juge d'instruction peut se transporter au domicile du prévenu ou en d'autres lieux pour « y faire la perquisition des papiers, effets, etc. ». La jurisprudence entend le mot « papier » comme couvrant les lettres. Mais les juges d'instruction doivent agir avec circonspection. D'autre part, s'ils ont le droit d'ouvrir des lettres, ils ne peuvent les expédier à nouveau après avoir effacé toute trace de leurs investigations (séance de la Chambre du 23 mars 1887 et circulaire ministérielle du 27 juillet 1889 modifiant la circulaire du 14 janvier 1887).

Les magistrats instructeurs peuvent obtenir la suppression momentanée du service d'un poste téléphonique et certains renseignements relatifs à la date, à l'heure et aux correspondants de communications téléphoniques. En aucun cas l'Administration des téléphones ne peut permettre à des magistrats ou à des officiers de police d'intercepter des communications. (circulaire ministérielle du 17 août 1923).

Les directeurs des prisons examinent la correspondance des détenus et signalent éventuellement à la justice les faits que cet examen peut révéler.

En outre, le directeur d'un établissement pénitentiaire « peut, en vertu de son pouvoir de censure, retenir un numéro d'un journal ou d'un périodique s'il l'estime nécessaire, mais n'est pas habilité à interdire cette publication à titre définitif sans en référer à l'Administration centrale » (J. Dupréel, *Les droits des détenus*, Bulletin de l'Administration pénitentiaire, Bruxelles, 1958, n° 6, p. 375).

c) En droit commercial.

L'article 478 du Code de commerce dispose que « les lettres adressées au failli seront remises aux curateurs,

bestaan en dat van die waarborgen op het spel staan » (Ganshof Van der Meersch, *Cours de Droit public*).

Artikel 4 van de besluitwet van 11 oktober 1916 bepaalt, dat speciaal aangewezen militaire organen, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van de Minister van Oorlog, in de gebieden waar de staat van beleg van kracht is, bevoegd zijn om toezicht te houden op de briefwisseling, deze terug te houden en in beslag te nemen.

Die besluitwet heeft het karakter van een blijvende wetbepaling (arrest van het Hof van Cassatie van 9 maart 1940). Toen, bij de tweede Duitse overval op België over het gehele grondgebied de staat van beleg werd afgekondigd, werd in een koninklijk besluit van 10 mei 1940, artikel 4 van de besluitwet van 1916 overgenomen. Een tweede koninklijk besluit van dezelfde datum bepaalt dat de militaire organen die bevoegd zijn om toezicht te houden op de briefwisseling, deze terug te houden en in beslag te nemen, door de Minister van Landverdediging worden aangewezen.

Een besluitwet van 9 mei 1944 neemt de bepalingen van 1916 over na aanpassing aan de bijzondere omstandigheden van de bevrijding van het grondgebied.

b) In het strafrecht.

Krachtens de artikelen 87 en 88 van het Wetboek van Strafvordering kan de onderzoeksrechter zich begeben in de woning van de verdachte of in andere plaatsen om er de papieren, zaken, enz., op te sporen. Volgens de rechtspraak omvat het woord « papieren » ook de brieven. Niettemin moeten de onderzoeksrechters omzichtig handelen. Zij hebben wel het recht de brieven te openen, maar mogen die niet opnieuw verzenden na de sporen van hun onderzoek te hebben uitgewist (vergadering van de Kamer van 23 maart 1887 en ministeriële omzendbrief van 27 juli 1889 tot wijziging van de omzendbrief van 14 januari 1887).

De onderzoeksrechters kunnen de tijdelijke schorsing van de dienst van een telefoonpost, evenals bepaalde inlichtingen over de data en uren van telefoongesprekken en over de correspondenten verkrijgen. In geen geval mag het Telefoonbestuur aan magistraten of politie-officieren toestemming geven om telefoongesprekken te onderscheppen (ministeriële omzendbrief van 17 augustus 1923).

De gevangenisdirecteurs onderzoeken de briefwisseling van de gedetineerden en geven eventueel aan het gerecht kennis van de feiten die daarbij aan het licht zouden komen.

Bovendien kan de directeur van een strafinrichting krachtens zijn censuurbevoegdheid een nummer van een dagblad of van een tijdschrift terughouden indien hij dit noodzakelijk acht, maar hij is niet bevoegd deze publicatie voorgoed te verbieden zonder hiervan verslag te doen aan het hoofdbestuur (J. Dupréel, *Les droits des détenus*, Bulletin de l'Administration pénitentiaire, Brussel, 1958, n° 6, blz. 375).

e) In het handelsrecht.

Artikel 478 van het Wetboek van Koophandel bepaalt dat de aan de gefailleerde gerichte brieven

qui les ouvriront; si le failli est présent il assistera à leur ouverture ». Les greffiers des tribunaux de commerce informent les percepteurs des postes du nom des curateurs ou remettent un certificat de leur nomination à ces derniers.

d) En droit fiscal.

« L'Administration des postes a le droit de requérir l'ouverture des lettres présumées contenir des valeurs ou objets prohibés par la loi ou des objets soumis à des droits de douane ou d'accise ». (Loi du 26 décembre 1956, art. 32).

e) En droit civil.

« Il est admis que les pères et tuteurs ont, en vertu de leur droit de surveillance celui d'ouvrir et de supprimer les lettres adressées aux mineurs » *Répertoire pratique de droit belge*, V^e Lettre missive, n^o 58).

Ce droit de contrôle est en effet reconnu à la personne qui exerce la puissance paternelle par une doctrine et une jurisprudence unanimes.

Selon certains auteurs la puissance paternelle primerait le principe constitutionnel relatif au secret des lettres qui n'existerait donc pas pour les mineurs (De Page, I, n^o 788; Planiol, I, n^o 1.663, 2^e; Lenoir, I, n^o 97; Planiol et Ripert, I, n^o 337; Beltjens, art. 372 n^o 10, art. 373 n^o 2; Collard-De Sloovere dans les *Novelles*, Droit civil, II, 689-771; Civ. Bruxelles, 18 avril 1885; *Journal des Tribunaux* 1885, p. 605).

Ces auteurs n'indiquent pas en vertu de quel principe supérieur le droit de surveillance paternelle reconnu par la loi civile primerait le secret des lettres proclamé par une Constitution qui ne prévoit pas de dérogation légale possible.

Les civilistes belges ont sans doute été influencés par leurs confrères français. Mais en France le secret des lettres n'est pas formellement garanti par la charte fondamentale, comme en Belgique.

Depuis la loi du 30 avril 1958 les correspondances de la femme sont aussi secrètes à l'égard du mari que celles du mari à l'égard de la femme. Et la jurisprudence a admis que la notion de correspondance s'étendait aux communications téléphoniques qui ne peuvent être interceptées par le mari (Cour d'appel de Bruxelles, 14 février 1961).

Il peut être formé opposition à la délivrance de la correspondance adressée aux interdits et aux personnes pourvues d'un conseil judiciaire. La permission de faire opposition, requise par le tuteur curateur, le conseil judiciaire ou l'administrateur provisoire est accordée par le président du tribunal de première instance.

L'article 35 de la loi du 18 juin 1850, modifiée par la loi du 28 décembre 1873 dispose qu'aucune requête ou réclamation d'un aliéné adressée à l'autorité ne peut être supprimée. On en déduit que cette disposition est restrictive d'un droit plus général des direc-

worden afgegeven aan de curatoren, die ze openen; indien de gefailleerde tegenwoordig is, woont hij die opening bij. De griffiers van de rechtbanken van koophandel maken bij de postontvangers de naam van de curatoren bekend of overhandigen aan dezen een attest van hun aanstelling.

d) In het belastingrecht.

« Het Bestuur der Posterijen heeft het recht te eisen dat brieven worden geopend wanneer wordt vermoed dat zij waarden of voorwerpen inhouden die bij de wet verboden zijn of voorwerpen onderworpen aan douanerechten of accijns » (Wet van 26 december 1956, art. 32).

e) In het burgerlijk recht.

Aangenomen wordt dat vaders en voogden, krachtens hun recht van toezicht, de brieven aan minderjarigen mogen openen en wegmaken (*Répertoire pratique de droit belge*, V^e Lettre missive, n^o 58).

Dit controlerecht wordt inderdaad door een eenparige rechtsleer en rechtspraak toegekend aan degene die de ouderlijke macht uitoefent.

Volgens sommige auteurs zou de ouderlijke macht hoger staan dan het grondwettelijk beginsel van het briefgeheim, dat dus niet zou gelden voor minderjarigen (De Page, I, n^o 788; Baniol, I, n^o 1.663, 2^e; Lenoir, I, n^o 97; Planiol en Ripert, I, n^o 337; Beltjens, art. 372, n^o 10, art. 373, n^o 2; Collard-De Sloovere in de *Novelles*, *Droit civil*, II, 689-771; Civ. Brussel, 18 april 1885; *Journal des Tribunaux*, 1885, blz. 605).

Deze auteurs zeggen niet, krachtens welk hoger beginsel het ouderlijk recht van toezicht dat door de burgerlijke wet wordt erkend, de voorrang heeft boven het briefgeheim, dat neergelegd is in een Grondwet die in geen enkele wettelijke afwijking voorziet.

De Belgische civilisten staan blijkbaar onder de invloed van hun Franse collega's. Maar in Frankrijk is het briefgeheim niet uitdrukkelijk door de Grondwet gewaarborgd zoals in België.

Sedert de wet van 30 april 1958 is de correspondentie van de vrouw even geheim voor de man als die van de man voor de vrouw. De rechtspraak heeft aangenomen dat onder correspondentie mede wordt verstaan de telefoongesprekken, die niet door de man onderschept mogen worden (Hof van Beroep te Brussel, 14 februari 1961).

Er kan verzet worden gedaan tegen het afgeven van de brieven gericht aan onbekwaamverklaarden en personen die onder gerechtelijk raadsman zijn gesteld. De toelating om verzet te doen wordt gevorderd door de voogd-curator, de gerechtelijke raadsman of de voorlopige bewindvoerder en wordt door de rechtbank van eerste aanleg verleend.

In artikel 35 van de wet van 18 juni 1850, gewijzigd bij de wet van 28 december 1873, is bepaald dat geen verzoek of bezwaarschrift van een krankzinnige, aan de overheid gericht, mag worden weggemaakt. Hieruit wordt afgeleid dat dit een beperking stelt op

teurs d'asiles d'intercepter la correspondance de leurs pensionnaires (*Répertoire pratique de droit belge*, V^e Lettre missive, n^o 60).

Les malades mentaux internés peuvent correspondre avec leurs avocats sans que cette correspondance soit censurée par le Directeur de l'établissement (Réponse du Ministre de la Justice à une question parlementaire de M. Charpentier en date du 4 mai 1962).

f) *Loi postale.*

L'article 2 de la loi du 26 décembre 1956, reprenant une disposition datant du décret du 30 juillet 1793 et de l'arrêté du 7 nivôse, an X, autorise l'Administration des Postes à ouvrir les correspondances tombées en rebut. Cette disposition a pour but de retrouver l'expéditeur pour lui renvoyer le pli et de sauver de la destruction des valeurs qui pourraient être contenues dans les lettres.

Mais malgré le but de cette disposition, la Cour de Cassation a estimé le 18 juin 1962 qu'un agent des postes qui a trouvé des indices d'un crime ou d'un délit dans une lettre tombée en rebut, peut la transmettre au Procureur du Roi sans violer l'article 22 de la Constitution.

Les envois portant extérieurement des inscriptions contraires aux bonnes mœurs ou à l'ordre public sont exclus du transport à la poste.

IV. Ces exceptions étaient-elles constitutionnelles ?

Quelques auteurs dont Verhaegen (*Etudes de droit public*, Bruxelles, 1859, p. 249 et suivantes) et Des Cressonnières (*L'inviolabilité du secret des lettres, Belgique Judiciaire*, 1889, p. 82) ont émis des doutes quant à la constitutionnalité des dispositions légales dérogeant au principe de l'inviolabilité du secret des lettres.

Leurs arguments peuvent se résumer comme suit :

1. Au cours de la brève discussion qui eut lieu au Congrès National, M. Rodenbach avait déclaré : « Sous Guillaume le Têtu, on a vu des autorités judiciaires envahir les bureaux du *Courrier des Pays-Bas* et ouvrir toute la correspondance; si elles se permettaient des actes aussi arbitraires, c'est parce que les peines portées contre la violation du secret des lettres n'étaient pas assez sévères. »

Des Cressonnières estime que cette phrase prononcée sans soulever de protestation quelques instants avant le vote de l'article 22 établit que les magistrats instructeurs n'étaient pas exemptés de la règle formulée par cet article.

Thonissen objecte que M. Rodenbach ignorait que la législation pénale punissant la violation du secret des lettres n'était pas applicable aux juges d'instruction.

een algemener recht van de directeurs van krankzinnigengestichten om de briefwisseling van hun verpleegden te onderscheppen (*Répertoire pratique de droit belge*, V^e Lettre missive, n^o 60).

Geïnterneerde geesteszieken mogen in briefwisseling staan met hun advocaten, zonder dat die briefwisseling door de directeur van de inrichting wordt gecensureerd (Antwoord van de Minister van Justitie op een parlementaire vraag van de h. Charpentier van 4 mei 1962).

f) *Postwet.*

Volgens artikel 2 van de wet van 26 december 1956, dat teruggaat op een bepaling van het decreet van 30 juli 1793 en van het besluit van 7 nivôse, jaar X, mag het Bestuur der Posterijen onbestelbare brieven openen. Deze bepaling heeft ten doel de afzender te vinden, hem de brief terug te bezorgen en de waarden welke de brieven zouden bevatten, voor vernieling te behoeden.

Maar ondanks het doel van deze bepaling heeft het Hof van Cassatie op 18 juni 1962 geoordeeld dat een ambtenaar van de posterijen die in een onbestelbare brief aanwijzingen vindt omtrent een misdad of wanbedrijf, die brief mag doorgeven aan de Procureur des Konings, zonder artikel 22 van de Grondwet te schenden.

Zendingen waarop aan de buitenkant opschriften voorkomen die strijdig zijn met de goede zeden of de openbare orde, zijn uitgesloten van verzending over de post.

IV. Waren deze uitzonderingen grondwettelijk ?

Enkele schrijvers, o.a. Verhaegen (*Etudes de droit public*, Brussel, 1859, blz. 249 v.v.) en Des Cressonnières (*L'inviolabilité du secret des lettres, in La Belgique judiciaire*, 1889, blz. 82) hebben getwijfeld aan de grondwettelijkheid van de wetbepalingen die afwijken van het beginsel van de onschendbaarheid van het briefgeheim.

Hun argumenten kunnen samengevat worden als volgt :

1. Tijdens de korte bespreking in het Nationaal Congres had de h. Rodenbach verklaard dat het onder Willem de Koppige gebeurde dat de rechterlijke gezagdragers de kantoren van de *Courrier des Pays-Bas* binnenvielen en alle brieven openden; zij veroorloofden zich zulk een willekeur omdat de straffen op de schending van het briefgeheim niet streng genoeg waren.

Des Cressonnières meent dat deze volzin, enkele ogenblikken vóór de goedkeuring van artikel 22 uitgesproken zonder protest uit te lokken, aantoonde dat de onderzoeksrechters niet waren uitgezonderd van de regel, die in dat artikel is neergelegd.

Thonissen brengt hiertegen in dat de h. Rodenbach niet wist dat de wetten die de schending van het briefgeheim bestraffen, niet van toepassing waren op de onderzoeksrechters.

Des Cressonnières rétorque que M. Rodenbach demandait justement l'abrogation de ces dispositions pénales par l'adoption « d'un texte constitutionnel désormais indestructible. »

2. Comprendre l'article 22 comme s'il disait : « Le secret des lettres est inviolable *dans les limites tracées par la loi* » reviendrait à rendre cet article inutile.

M. Tesch, lors de la discussion de la loi sur les faillites, n'était pas de cet avis : « Qui dit violation des lettres entend parler de l'ouverture d'une lettre faite sans droit; mais là où on agit en vertu de la loi, il n'y a plus violation, il n'y a plus abus : il y a l'exercice d'un mandat légal ».

Par contre Trebutien écrivait : « Le principe de l'inviolabilité du secret des lettres n'est rien, s'il n'est absolu » (*Code élémentaire de droit criminel*, tome II, p. 347).

3. Si le Congrès National avait envisagé que des dérogations à l'article 22 eussent pu être opérées par la loi, il eût spécifié à l'article 139 qu'il était nécessaire de pourvoir par une loi à des dispositions réglant le secret des lettres.

4. La disposition de l'article 22 est formelle. Aucune exception n'est prévue, ce qui n'est pas le cas pour les articles 6, 7 et 10. Où donc le Pouvoir Législatif trouve-t-il une base permettant de prévoir des exceptions ?

Ce dernier argument n'a, jusqu'à présent, pas été réfuté sérieusement. On a beau dire comme le rédacteur des *Pandectes Belges* (V^e Lettre missive, n^o 64) que le Congrès National a voulu empêcher le gouvernement de s'immiscer dans les relations privées des citoyens et qu'il n'a pas voulu entraver la mission du pouvoir judiciaire, il n'en est pas moins vrai que le principe constitutionnel est absolu et que l'article 22 n'envisage aucune dérogation possible. L'article 10 de notre Charte fondamentale proclame que le domicile est inviolable mais prévoit des dérogations légales. Il en est de même des dispositions relatives à la liberté individuelle (art. 7) à l'admissibilité aux emplois (art. 6).

Mais notre Charte fondamentale ne semble pas vouloir consentir à une restriction quelconque en ce qui concerne le secret des lettres, le droit d'association ou le droit de pétition. Constitutionnellement le secret des lettres est aussi inviolable que la personne du Roi (art. 63). Comme l'écrit Errera (*Traité de droit public belge*, p. 70), « la question de constitutionnalité se pose chaque fois qu'il est fait exception à l'inviolabilité de la correspondance ».

V. La déclaration de révision constitutionnelle du 12 mars 1954.

Le 7 octobre 1953 M. Terfve et M^{me} Blume-Grégoire proposèrent à la Chambre des Représentants la révision de l'article 22 pour étendre l'inviolabilité aux communications téléphoniques et télégraphiques.

Des Cressonnières répondit que de h. Rodenbach justifie de la façon suivante la révision de la loi : « La loi sur le secret des lettres est une loi de police qui ne peut être révisée que par la loi. »

2. Artikel 22 begrijpen alsof het zou zeggen : « Het briefgeheim is onschendbaar *binnen de bij de wet gestelde perken* » zou dat artikel nutteloos maken.

De h. Tesch was niet van deze mening, toen de faillissementswet werd besproken : wie spreekt van schending van een brief bedoelt het wederrechtelijk openen van een brief, maar wanneer dit gebeurt krachtens de wet, is er geen schending, geen misbruik meer : dan is het de uitvoering van een wettelijke last.

Trebutien daarentegen schreef dat het beginsel van de onschendbaarheid van het briefgeheim niets betekent, als het niet absoluut is (*Code élémentaire de droit criminel*, deel II, blz 347).

3. Indien het Nationaal Congres afwijkingen van artikel 22 bij een wet als mogelijk had beschouwd, zou het in artikel 139 hebben bepaald dat bij een wet moet worden voorzien in de regeling van het briefgeheim.

4. Artikel 22 is formeel. Er wordt geen uitzondering gemaakt, wat niet het geval is voor de artikelen 6, 7 en 10. Waar vindt de Wetgevende Macht dan een rechtsgrond tot het invoeren van uitzonderingen ?

Dit laatste argument is tot dusver niet ernstig weerlegd. Men heeft goed te zeggen, zoals de opsteller van de *Pandectes Belges* (V^e Lettre missive, n^o 64), dat het Nationaal Congres de Regering heeft willen beletten zich in de private betrekkingen van de burgers te mengen en de rechterlijke macht in haar opdracht niet heeft willen hinderen, het blijft niettemin waar dat het grondwettelijk beginsel absoluut is, en dat artikel 22 geen enkele afwijking mogelijk maakt. Artikel 10 van onze Grondwet verklaart dat de woning onschendbaar is, doch het voorziet in wettelijke afwijkingen. Hetzelfde geldt voor de bepalingen betreffende de vrijheid van de persoon (art. 7) en de toelating tot de bedieningen (art. 6).

Maar onze Grondwet wil blijkbaar geen enkele beperking van het briefgeheim, het recht van vereniging en het petitierecht toestaan. Grondwettelijk is het briefgeheim even onschendbaar als de persoon des Konings (art. 63). Volgens Errera (*Traité de droit public belge*, blz. 70) rijst de vraag naar de grondwettelijkheid telkens wanneer er een uitzondering wordt gemaakt op de onschendbaarheid van de briefwisseling.

V. Verklaring van 12 maart 1954 tot herziening van de Grondwet.

Op 7 oktober 1953 stelden de h. Terfve en Mevr. Blume-Grégoire in de Kamer van Volksvertegenwoordigers de herziening voor van artikel 22, om de onschendbaarheid uit te breiden tot telefoongesprekken en telegrammen.

M. du Bus de Warnaffe, en séance du 14 octobre 1953, déclara à la Chambre : « Que désire M. Terfve ? C'est de voir l'inscription dans la Constitution, d'une disposition assurant le secret non seulement des lettres, mais des autres moyens de communication de la pensée.

» Cela est fait depuis 1930 par la loi du 14 mai coordonnant les diverses dispositions légales concernant la téléphonie et la télégraphie, qui assure le secret des communications téléphoniques et télégraphiques.

» En définitive, la disposition que l'honorable M. Terfve voudrait voir insérer dans la Constitution aurait pour seul résultat d'obliger le législateur à faire ce qu'il a déjà fait. C'est donc absolument inutile. »

La proposition de M. Terfve fut rejetée par assis et levé le 15 octobre 1953.

M. le Sénateur Glineur proposa à son tour à la Haute Assemblée la révision de l'article 22 pour les raisons invoquées par M. Terfve (n° 143, Sénat, 1953-1954).

La Commission sénatoriale rejeta cette proposition par huit voix et une abstention. Pourtant, le 26 février 1954, le Sénat proposa la révision de l'article 22 par un vote par assis et levé.

Les raisons données par les partisans de cette révision furent les suivantes :

1° la Constitution de 1831 n'avait pu prévoir téléphonie et télégraphie; or les communications téléphoniques et télégraphiques doivent également bénéficier d'un secret inviolable;

2° on a parlé de « tables d'écoute » au cours des dernières années; il faut que les gouvernants sachent à quoi s'en tenir;

3° la loi de 1930 n'interdit pas les indiscrétions de tiers et n'empêche pas les témoignages en justice;

4° il faut garantir les droits individuels.

Les adversaires de la proposition invoquèrent :

1° qu'il n'existait pas de tables d'écoute;

2° que l'écoute par des tiers sur un réseau automatique n'était pas possible;

3° que la loi de 1930 assure le secret des communications téléphoniques et télégraphiques.

La Commission spéciale de la Chambre des Représentants admit le projet de déclaration transmis par le Sénat par huit voix contre six et trois abstentions, et l'assemblée plénière se rallia aux conclusions de sa commission après un débat qui n'apporta aucun nouvel argument.

Le *Moniteur belge* du 14 mars 1954 publia la déclaration du Pouvoir Législatif suivant laquelle il y avait lieu à révision de l'article 22 de notre Constitution.

In de Kamervergadering van 14 oktober 1953 verklaarde de h. du Bus de Warnaffe : « Wat wenst de h. Terfve ? Dat in de Grondwet een bepaling zou voorkomen, die niet alleen het briefgeheim maar ook het geheim van de andere middelen tot mededeling van de gedachte waarborgt.

» Dit is reeds geschied in 1930 bij de wet van 14 mei tot samenvatting van de onderscheidene wettelijke bepalingen betreffende de telefonie en de telegrafie, die het geheim van telefoongesprekken en telegrammen verzekert.

» Kortom, de bepaling die de geachte h. Terfve in de Grondwet opgenomen wenst te zien, zou als enig gevolg hebben, dat de wetgever verplicht wordt nog eens te doen wat hij reeds gedaan heeft. Het is dus volstrekt nutteloos. »

Het voorstel van de h. Terfve werd op 15 oktober 1953 bij zitten en opstaan verworpen.

Zijnerzijds stelde Senator Glineur aan de Hoge Vergadering de herziening van artikel 22 voor op grond van dezelfde overwegingen als de h. Terfve naar voren had gebracht (n° 143, Senaat, zitting 1953-1954).

De Senaatscommissie verwierp dit voorstel met 8 stemmen bij 1 onthouding. Toch stelde de Senaat op 26 februari 1954 de herziening van artikel 22 voor bij zitten en opstaan.

De voorstanders van deze herziening gaven als redenen op :

1° de Grondwet van 1831 kon de telefonie en de telegrafie niet voorzien; welnu, ook de telefoon-gesprekken en telegrammen moeten onschendbare geheimhouding genieten;

2° er is in de laatste jaren sprake geweest van « luisterposten »; de regeerders moeten weten waaraan zij zich te houden hebben;

3° de wet van 1930 verbiedt de indiscreties van derden niet en verhindert evenmin getuigenissen in rechte;

4° de individuele rechten dienen gewaarborgd te worden.

De tegenstanders van het voorstel voerden aan :

1° dat er geen luisterposten bestaan;

2° dat het meeluisteren van derden op een automatisch net onmogelijk is;

3° dat de wet van 1930 de geheimhouding van telefoongesprekken en telegrammen verzekert.

De Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nam het door de Senaat overgezonden ontwerp van verklaring aan met 8 tegen 6 stemmen bij 3 onthoudingen, en de Kamer zelf verenigde zich met de conclusies van haar Commissie na een debat dat geen enkel nieuw argument opleverde.

In het *Belgisch Staatsblad* van 14 maart 1954 verscheen de verklaring van de Wetgevende Macht, dat er reden bestaat tot herziening van artikel 22 van onze Grondwet.

La Commission de révision constitutionnelle du Sénat (rapport de M. De Block, n° 212, Sénat, du 26 mars 1957) estima d'une part que le nouveau texte devait être suffisamment souple pour permettre des exceptions légales au principe du secret et d'autre part que le second alinéa de l'article 22 alourdissait inutilement la Constitution.

La révision de la Constitution ne put être menée à terme et le Pouvoir Législatif déclara à nouveau, par trois fois, qu'il fallait réviser l'article 22.

Il faut signaler, spécialement, les importants travaux de la Commission de révision de la Constitution du Sénat qui, en 1958 et 1959, consacra de nombreuses séances à l'examen de cet article; la consultation des procès-verbaux de ces réunions a été très utile au rapporteur, car elles marquèrent une évolution dans la position de la question et un élargissement du problème tel qu'il était posé antérieurement.

Il est intéressant de relever à cet égard les votes émis par la Commission compétente du Sénat en 1957 (consignés dans le rapport de M. De Block qui fut approuvé en séance du 26 mars 1957 et publié (Sénat, session 1956-57, n° 212), auquel votre rapporteur a fait de nombreux emprunts et qui est reproduit en annexe (annexe I) et en 1959 (votes repris aux procès-verbaux de séances mais non consignés dans un rapport, les travaux de la Commission ayant été interrompus et non repris avant la dissolution de 1961).

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

« 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 quant 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 deux tiers des suffrages. »

VI. La nécessité d'une révision de l'article 22.

A bon droit, à diverses reprises, l'article 22 a été repris dans les déclarations antérieures de révision.

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 Charte de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adopté par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 10 décembre 1948 et consigné dans les constitutions de la plupart des pays du monde (voir à ce sujet l'annexe II).

De Senaatscommissie voor herziening van de Grondwet (verslag van de heer De Block, n° 212, Senaat, 26 maart 1957) was van oordeel dat de nieuwe tekst soepel genoeg moest zijn om wettelijke uitzonderingen op het beginsel van de geheimhouding mogelijk te maken en dat het tweede lid van artikel 22 de Grondwet nodeloos verzwaarde.

De grondwetsherziening kon niet tot een goed einde worden gebracht en de Wetgevende Macht verklaarde opnieuw, tot driemaal toe, dat artikel 22 moest worden herzien.

Bijzondere vermelding verdienen hier de belangrijke werkzaamheden van de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet, die in 1958 en 1959 een groot aantal vergaderingen wijdde aan de bepaling van dit artikel; de verslaggever heeft dankbaar gebruik gemaakt van de notulen van die vergaderingen, want zij tonen aan dat het probleem geëvolueerd is en dat het ruimer werd opgevat dan voordien.

Het is van belang in dit verband te vermelden hoe de bevoegde Senaatscommissie heeft gestemd in 1957 (volgens het verslag van de heer De Block dat op 26 maart 1957 werd goedgekeurd en gepubliceerd (Senaat, zitting 1956-1957, n° 212), waaraan uw verslaggever veel heeft ontleend en dat in bijlage wordt afgedrukt (bijlage I) en in 1959 (de stemmen komen voor in de notulen van de vergaderingen maar niet in een verslag, daar de werkzaamheden van de Commissie onderbroken werden en vóór de ontbinding van 1961 niet zijn hervat).

De tekst die de Senaatscommissie in 1957 met algemene stemmen goedkeurde, luidde als volgt :

« 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 heeft aangenomen, week hiervan 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 overbrengsmiddelen.

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

VI. Noodzakelijkheid van een herziening van artikel 22.

Terecht is artikel 22 herhaaldelijk opgenomen in vroegere herzieningsverklaringen.

Zeker niet om er de draagwijdte van te beperken maar integendeel om ze uit te breiden, met inachtname van de technische evolutie (elektrische telegraaf — telefoon — telexverkeer — overbrenging door elektrische 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 is in de grondwet van de meeste landen van de wereld (zie hieromtrent bijlage II).

D'autre part, l'article 22 de la Constitution ne prévoyait pas d'exceptions; or, celles-ci s'imposaient mais, à leur sujet, des controverses juridiques s'étaient élevées sur leur constitutionnalité, comme nous l'avons relevé plus haut.

VII. Les travaux de la Commission.

La Commission a consacré quatre 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, des échanges de vues très animés ont permis de dégager une position commune non seulement sur le texte du nouvel article à proposer mais aussi sur la signification et la portée de ce texte.

Votre rapporteur ne peut relater dans le détail, malgré leur intérêt, toutes les interventions des membres.

Sur chaque question discutée, il a cru pouvoir résumer les thèses en présence et motiver la solution apportée.

A. Etendue de l'inviolabilité du secret garanti par l'article 22.

La Commission a longuement débattu cette question.

Celle-ci présente divers aspects qu'il faut distinguer :

1. *L'article 22 garantit-il uniquement les citoyens contre les abus du pouvoir (censure, confiscation de correspondance, tables d'écoute) ou s'impose-t-il à tous, pouvoirs publics et personnes privées ?*

En 1957 et en 1959, cette question a donné lieu, en Commission, à de longues et utiles discussions.

Le rapporteur de 1957, M. De Block, relève opportunément :

« En ce qui concerne le secret, il convient de ne pas confondre le respect du secret professionnel et la protection du secret des lettres et messages. Dans le cas d'un fonctionnaire chargé de transmettre des télégrammes, il y a un secret lui appartenant par sa profession. Outre le prescrit de la Constitution, il existe une loi pénale applicable à ce cas, si l'intéressé avait enfreint le secret professionnel. Cela ne signifie cependant pas que des tiers qui ne sont pas tenus par le secret professionnel et qui dévoilent le secret des lettres et des messages visés par l'article 22 de la Constitution, n'en violent pas le prescrit... Le secret, tel qu'il est visé à l'article 22 de la Constitution, doit être étendu à l'objet même de la lettre ou du message. »

Le Ministre de la Justice ne partage pas cet avis et faisant état de l'opinion de nombreux juristes de droit public, estime que l'article 22 de la Constitution ne concerne manifestement que les rapports des citoyens avec les pouvoirs publics. Tels avaient été aussi précédemment les avis des Ministres de la Justice de 1957 et 1959.

Anderzijds was er in artikel 22 van de Grondwet geen sprake van uitzonderingen; nu waren die noodzakelijk gebleken doch, zoals gezegd, waren daartegen juridische bezwaren van grondwettelijke aard gerezen.

VII. Werkzaamheden van de Commissie.

De Commissie heeft vier vergaderingen gewijd aan de bespreking van de nieuwe tekst van artikel 22.

Terwijl men het in den beginne eens was over de noodzakelijkheid en de hoofdlijnen van die herziening, kwam uit een zeer levendige gedachtenwisseling een gemeenschappelijk standpunt naar voren, niet alleen ten aanzien van de nieuwe tekst van het artikel, maar ook ten aanzien van zijn betekenis en zijn draagwijdte.

Het is uw verslaggever onmogelijk alle uitgedrukte meningen uitvoerig weer te geven, hoe belangrijk die ook waren.

Hij heeft gemeend zich voor elk besproken punt te mogen bepalen tot een samenvatting van de verschillende standpunten en een verantwoording van de aangenomen oplossing.

A. Draagwijdte van de onschendbaarheid van het door artikel 22 gewaarborgde geheim.

De Commissie heeft deze kwestie in den brede behandeld.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende facetten :

1. *Wil artikel 22 de burgers alleen behoeden voor de misbruiken van de overheid (censuur, inbeslagname van correspondentie, luisterposten) of geldt het voor iedereen, overheid en particulieren ?*

In 1957 en 1959 heeft deze kwestie in de Commissie aanleiding gegeven tot lange en nuttige besprekingen.

De verslaggever van 1957, de h. De Block, schrijft hierover zeer gevat :

« Overigens zij opgemerkt dat de eerbiediging van het beroepsgeheim niet mag worden verward met de bescherming van het geheim van brieven en berichten. Een ambtenaar die belast is met het overzien van telegrammen, is tot geheimhouding verplicht op grond van zijn beroep. Naast de grondwettelijke bepaling bestaat er een strafwet die toepasselijk is wanneer de betrokkene het beroepsgeheim heeft geschonden. Dit betekent echter niet dat een derde die niet door het beroepsgeheim is gehouden en die het geheim van brieven en berichten als bedoeld artikel 22 van de Grondwet onthult, het hierbij voorgeschrevene niet schendt... Het geheim dat in artikel 22 van de Grondwet wordt bedoeld, moet worden uitgebreid tot het onderwerp van de brief of het bericht. »

De Minister van Justitie deelt deze zienswijze niet en haalt de mening aan van talrijke publiekrechtelijke deskundigen; het is zijns inziens duidelijk dat artikel 22 van de Grondwet alleen betrekking heeft op de verhouding tussen de burgers en de overheid. Dit was reeds vroeger ook de mening van de Minister van Justitie in 1957 en 1959.

Le Ministre de la Justice s'explique comme suit : l'article 22, dans sa rédaction actuelle et tel qu'il a été conçu par ses auteurs, protège le secret des lettres contre le pouvoir. Il ne règle pas les rapports des particuliers entre eux. Naturellement, une constituante peut donner à un nouveau texte une autre portée.

Cette thèse se fonde d'abord sur la nature du droit public qui règle les rapports de l'Etat et des citoyens, alors que le droit privé concerne les rapports des individus entre eux; plus spécialement la Constitution est l'ensemble des dispositions qui régissent la structure des pouvoirs de l'Etat et qui régissent les rapports entre l'autorité publique et le citoyen.

C'est dans cet esprit qu'ont été conçus et rédigés tous les articles du Titre II « Des Belges et de leurs droits ». On ne vise pas ici les droits politiques qui sont réglés dans les titres suivants.

Il est remarquable que chaque fois, après avoir affirmé le principe de la liberté ou de la protection individuelle, la Constitution définit plus précisément les devoirs des pouvoirs publics et jamais ceux des particuliers.

Il en est ainsi à l'article 22. Le premier alinéa établit le principe de l'inviolabilité de la correspondance; le second alinéa concerne la responsabilité des agents des services publics.

L'article suivant règle l'emploi des langues qui est « facultatif ». Cette liberté n'est conçue qu'à l'égard de l'autorité publique, comme le précise la phrase suivante. Dans le système constitutionnel actuel, une société privée peut imposer à tous ses employés une langue véhiculaire.

Même observation pour l'article 11 : il protège la propriété contre les atteintes de l'autorité publique et non pas contre celles des particuliers. De même, à l'article 10, qui protège le domicile, c'est l'autorité publique qui est visée *expressis verbis*.

La même analyse peut s'appliquer aux libertés. Après avoir affirmé que « la liberté individuelle est garantie », l'article 7, dans les alinéas suivants, règle les poursuites et les arrestations; on n'a jamais prétendu qu'il concernait les séquestrations arbitraires.

Les articles qui protègent la liberté de la pensée et de manifester sa pensée, présentent la même économie. Ce qui est interdit, c'est le placet, la censure, le cautionnement public. Dénoncerait-on comme inconstitutionnelle la décision d'une université libre de se séparer d'un professeur, parce qu'il ne partage plus les convictions philosophiques de cette institution, ou la société privée qui, selon une coutume fort répandue, interdit à son personnel de participer sans autorisation à n'importe quelle campagne de presse ?

Toujours selon le Ministre, si l'on considère plus spécialement l'article 22, on constate que la doctrine dans sa grande majorité défend la thèse qui vient d'être énoncée.

De Minister van Justitie oordeelt dat artikel 22 zoals het thans luidt en door de opstellers werd opgevat, het briefgeheim beschermt tegen de overheid. Het regelt niet de betrekkingen van de particulieren onderling. Natuurlijk kan een grondwetgevende vergadering aan een nieuwe tekst een andere draagwijdte geven.

Deze thesis steunt allereerst op de aard van het publiek recht, dat de betrekkingen tussen de Staat en de burgers regelt, terwijl het privaatsrecht de betrekkingen tussen particulieren regelt; meer bepaald is de Grondwet het geheel van bepalingen dat de structuur van het Staatsgezag beheerst, en de betrekkingen tussen de overheid en de burgers regelt.

Het is in deze geest dat alle artikelen van Titel II « De Belgen en hun rechten » zijn opgevat en geformuleerd. De politieke rechten vallen er niet onder, omdat die in de volgende titels behandeld worden.

Het is opmerkingwaardig dat telkens wanneer in de Grondwet het beginsel van de vrijheid of de bescherming van de persoon wordt vastgelegd, de verplichtingen van de overheid nader worden bepaald, maar nooit die van de particulieren.

Dit is ook het geval in artikel 22. In het eerste lid is het beginsel van de onschendbaarheid van het briefgeheim neergelegd; het tweede lid heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de ambtenaren van de openbare diensten.

Het volgende artikel regelt het gebruik der talen, dat « vrij » is. Deze vrijheid kan alleen worden beperkt voor het openbare gezag, zoals de volgende zin bepaalt. In het huidige grondwettelijk stelsel kan een particuliere maatschappij aan al haar werknemers een voertaal opleggen.

Hetzelfde geldt voor artikel 11 : het beschermt de eigendom tegen inbreuken van de overheid, niet van de particulieren. Ook in artikel 10, dat de woning beschermt, is uitdrukkelijk sprake van de overheid.

Deze analyse kan ook worden toegepast op de vrijheden. Na te hebben vastgesteld dat « de vrijheid van persoon gewaarborgd is », regelt artikel 7 in de volgende leden de vervolgingen en de aanhoudingen; er is nooit beweerd dat dit artikel betrekking had op willekeurige opsluitingen.

Dezelfde opzet vinden wij ook weer in de artikelen die de vrijheid van mening en de vrije meningsuiting beschermen. Wat verboden wordt is het placet, de censuur en de openbare borgstelling. Zou iemand het als ongrondwettelijk beschouwen wanneer een vrije universiteit een van haar professoren zou ontslaan omdat hij de wijsgerige opvattingen van de instelling niet meer aankleeft of wanneer een vennootschap, zoals zeer gebruikelijk is, aan haar personeel verbod oplegt om zonder toestemming aan enige perscampagne deel te nemen ?

Wat nu meer bepaald artikel 22 betreft, zo gaat de Minister voort, blijkt dat de rechtsleer doorgaans de bovenstaande thesis verdedigt.

Dans son cours stencilé, M. De Visscher, professeur à l'Université de Louvain, écrit : « l'article 22 protège le secret des correspondances contre le pouvoir gouvernemental, dans un but politique ».

On trouve dans le récent traité de droit constitutionnel du professeur Mast de l'Université de Gand l'affirmation suivante : le secret des lettres signifie que chacun a le droit d'exiger que le secret des messages confiés au service public des postes soit respecté; le droit des particuliers sur la correspondance relève du droit privé (n° 375, p. 385). C'est bien ainsi d'ailleurs que Depage aborde la question dans son traité de droit civil (Tome III, n° 845-848; Tome V, n° 1127-1128).

Selon le Ministre la jurisprudence peut être analysée de la même façon. Sans doute, cite-t-on deux arrêts de Cassation qui font allusion à l'article 22 de la Constitution. C'est pour dire que ceux-ci étaient sans relation avec l'espèce jugée. Ils n'ont pas affirmé positivement que l'article 22 de la Constitution s'appliquait aux rapports entre particuliers. Il est à remarquer que les juridictions inférieures, saisies du même problème, ont refusé de prendre en considération les correspondances subtilisées illicitement, même si elles n'avaient pas été confiées à la poste. Ceci est bien la preuve que leur décision ne se fonde pas sur l'article 22 et peuvent être justifiées d'après les principes du droit civil, comme le propose M. Depage.

En conclusion, selon le Ministre de la Justice, l'article 22 actuel ne s'applique pas aux particuliers.

Rien n'empêche le constituant d'adopter une autre conception par un texte nouveau. Pareille décision ne peut être prise à la légère, sans considérer les répercussions qu'elle peut avoir sur l'interprétation des autres dispositions du Titre II de la Constitution.

Un membre de la Commission est d'avis que la déclaration de révision de l'article 22 de la Constitution est fondée sur la nécessité d'étendre à toutes communications, et notamment aux communications télégraphiques et téléphoniques, la protection du secret des lettres affirmée par la Constitution.

L'examen de cette question a fait surgir un problème nouveau : le principe du secret des communications confiées à un service public s'impose-t-il en droit constitutionnel à d'autres qu'à des agents de ces services, s'impose-t-il à tout citoyen ?

Selon Van Meenen, qui a défendu au Congrès National le texte de l'article 22 de la Constitution, c'est en raison du monopole d'état et de l'obligation des citoyens de confier leurs lettres à la poste que la protection constitutionnelle s'est imposée.

Le constituant a entendu défendre les citoyens contre les pratiques du Cabinet noir et le sénateur Glineur qui avait introduit en 1953 une proposition de révision de l'article 22 a défendu sa proposition, notamment en séance publique du 26 février 1954, en

In zijn gestencilde cursus schrijft de h. De Visscher, hoogleraar aan de Universiteit van Leuven, dat artikel 22 het briefgeheim tegen de regeringsmacht beschermt om een politieke reden.

In de recente handleiding voor grondwettelijk recht van professor Mast van de Gentse Universiteit vindt men de volgende vaststelling : « Het briefgeheim betekent dat iedereen het recht heeft te eisen dat het geheim van de aan de openbare dienst der posten toevertrouwde berichten wordt geëerbiedigd; het recht van de particulieren op de correspondentie valt onder het privaat recht (n° 375, p. 385). Deze kwestie wordt trouwens in dezelfde zin behandeld door Depage in zijn handleiding voor burgerlijk recht (Deel III, n° 845-848; Deel V, n° 1127-1128).

Volgens de Minister kan ook de rechtspraak zo worden ontleed. Wel worden twee arresten van het Hof van Cassatie aangehaald die gewag maken van artikel 22 van de Grondwet. Het was om te zeggen dat zij geen verband houden met het berechte geschil. Er wordt niet positief verklaard dat artikel 22 van de Grondwet toepasselijk is op de betrekkingen tussen particulieren. Op te merken valt dat de lagere rechtscolleges die hetzelfde probleem te behandelen hadden, geweigerd hebben zich uit te spreken over de op ongeoorloofde wijze ontvreemde correspondentie, ook al was die niet aan de post toevertrouwd. Dit bewijst wel dat hun beslissing niet gegrond is op artikel 22 en haar verantwoording vindt in de beginselen van het burgerlijk recht, zoals Depage betoogt.

Het besluit is, volgens de Minister van Justitie, dat artikel 22 niet geldt voor de particulieren.

Niets belet de grondwetgever een andere opvatting te huldigen in een nieuwe tekst. Een dergelijke beslissing mag niet lichtvaardig worden genomen, zonder dat gedacht wordt aan de gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien voor de interpretatie van de andere bepalingen van Titel II van de Grondwet.

Een lid oordeelt dat de verklaring van herziening van artikel 22 van de Grondwet berust op de noodzakelijkheid om de grondwettelijk vastgelegde bescherming van het briefgeheim uit te breiden tot alle mededelingen en met name tot de telegraaf- en telefoonverbindingen.

Het onderzoek van deze kwestie heeft een nieuwe vraag doen rijzen : geldt het beginsel van het geheim van de aan een openbare dienst toevertrouwde mededelingen in grondwettelijk recht voor anderen dan de agenten van die diensten, geldt het voor iedere burger ?

Volgens Van Meenen, die voor het Nationaal Congres de tekst van artikel 22 van de Grondwet heeft verdedigd, is de grondwettelijke bescherming noodzakelijk gebleken om reden van het staatsmonopolie en van de verplichting van de burgers hun brieven aan de post toe te vertrouwen.

De grondwetgever heeft de burgers willen beschermen tegen de praktijken van het « Cabinet noir » en senator Glineur die in 1953 een voorstel tot herziening van artikel 22 had ingediend, heeft zijn voorstel o.m. in openbare vergadering van 26 februari 1954 ver-

raison des craintes suscitées par d'éventuelles tables d'écoute des pouvoirs publics.

Si telle est l'origine de la disposition et si la même préoccupation a présidé aux discussions antérieures tendant à étendre les garanties constitutionnelles aux autres moyens de communication mis à la disposition des citoyens par les pouvoirs publics, le respect du secret que doivent assurer les pouvoirs publics n'exclut pas qu'une violation de ce secret puisse être commise par un tiers aussi bien que par les agents des pouvoirs publics. Ce n'est pas parce que la Constitution dispose que la loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste que le prescrit constitutionnel ne pourrait s'appliquer qu'à ces seuls agents. La raison de cette disposition se trouve dans le fait que le Constituant a établi que les fonctionnaires incriminés seraient personnellement responsables quels que soient les ordres auxquels ils auraient cru devoir répondre en dépit du principe constitutionnel. La disposition complémentaire de l'article 22 de la Constitution vise à éviter une dilution des responsabilités qui peut résulter de la hiérarchie administrative. La responsabilité pénale particulière, instituée par la loi en application de l'article 22 de la Constitution, n'exonère pas d'autres fonctionnaires ou le Ministre de l'obligation de respecter le prescrit constitutionnel. Il n'exonère pas davantage les tiers étrangers à l'administration.

Il importe d'observer à cet égard qu'il ne pourra jamais être fait état en justice d'une lettre confiée à la poste, quel que soit celui qui voudrait en faire état. La protection de l'article 22 vise le secret contre toute violation quel qu'en puisse être l'auteur. C'est ce que proclamaient les deux décrets de l'Assemblée nationale française du 5 décembre 1789 et du 10 août 1790 : « Le secret des lettres est inviolable. Sous aucun prétexte, il ne peut y être porté atteinte par les individus, ni par les corps ».

D'ailleurs, l'article 460 du Code pénal punit celui qui sera convaincu d'avoir supprimé une lettre confiée à la poste ou de l'avoir ouverte pour en violer le secret quel qu'il soit, sans préjudice de peines plus fortes si le coupable est fonctionnaire ou agent du Gouvernement ou de l'administration des Postes.

On ne voit pas bien en quoi cette disposition pourrait être fondée sur des principes différents, selon qu'il s'agisse d'un simple citoyen ou d'un fonctionnaire, le principe fondamental étant celui proclamé par l'article 22 de la Constitution, tandis qu'il paraît normal que le fonctionnaire ou celui qui est chargé plus spécialement d'une responsabilité dans la manipulation des lettres confiées à la poste soit puni plus sévèrement. Cette peine plus sévère fait l'objet de l'article 149 du Code pénal, dont le texte est inséré dans le Titre II : « Des crimes et des délits qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution ».

De même la loi du 13 octobre 1930 sur le télégraphe et le téléphone confond dans une même répression le citoyen et le fonctionnaire tout en punissant plus sévè-

dedigd uit hoofde van de vrees voor eventuele luisterposten van de overheid.

Is dit de oorsprong van de bepaling en lag diezelfde bezorgdheid ook ten grondslag aan de vroegere besprekingen met het oog op de uitbreiding van de grondwettelijke waarborgen tot de andere communicatiemiddelen die door de overheid ter beschikking van de burgers worden gesteld, het feit dat de overheid de geheimhouding dient te waarborgen, sluit toch ook niet uit dat dit recht kan worden geschonden door een derde zowel als door een ambtenaar. Het is niet omdat de Grondwet stelt dat de wet bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van de aan de post toevertrouwde brieven, dat het grondwettelijk voorschrift alleen op die agenten kan worden toegepast. De eigenlijke zin van deze bepaling is dat de grondwetgever heeft vastgesteld dat de schuldige ambtenaren persoonlijk verantwoordelijk zijn ongeacht de bevelen die zij gemeend hebben te moeten opvolgen in weerwil van het grondwettelijk beginsel. De aanvullende bepaling van artikel 22 van de Grondwet wil voorkomen dat de verantwoordelijkheid verwatert ten gevolge van de administratieve hiërarchie. De bijzondere strafrechtelijke verantwoordelijkheid, die door de wet ter uitvoering van artikel 22 van de Grondwet is ingevoerd, ontslaat de andere ambtenaren of de Minister niet van de verplichting om de grondwettelijke regel na te leven. Zij ontslaat evenmin de derden die niet tot de administratie behoren.

In dit verband zij opgemerkt dat voor het gerecht nooit gebruik mag worden gemaakt van een aan de post toevertrouwde brief, ongeacht wie dit ook zou willen doen. Artikel 22 beoogt de bescherming van het geheim tegen iedere schending, door wie ook. Wij verwijzen naar de twee decreten van de Franse Nationale Vergadering van 5 december 1789 en 10 augustus 1790, die nadrukkelijk bepalen dat het briefgeheim onschendbaar is en dat er onder geen enkel voorwendsel afbreuk aan mag worden gedaan noch door de enkelingen noch door de lichamen.

Artikel 460 van het Strafwetboek straft trouwens degene die schuldig bevonden wordt aan het wegmaken van een aan de post toevertrouwde brief of aan het openen van een dergelijke brief om het geheim ervan te schenden, onverminderd zwaardere straffen, indien de schuldige een ambtenaar of een agent van de regering of van de postrijen is.

Men ziet niet goed in hoe deze bepaling op verschillende beginselen zou kunnen berusten naargelang het gaat om een gewoon burger of een ambtenaar, want het grondbeginsel is dat van artikel 22 van de Grondwet, terwijl het normaal lijkt dat de ambtenaar of degene die meer in het bijzonder verantwoordelijkheid draagt bij de behandeling van aan de post toevertrouwde brieven strenger wordt gestraft. Deze strengere bestraffing is geregeld in artikel 149 van het Strafwetboek, waarvan de tekst is opgenomen in Titel II « Misdaden en wandebedrijven die door de Grondwet gewaarborgde rechten schenden ».

Zo bestraft ook de wet van 13 oktober 1930 op de telegrafie en de telefonie evenzeer de burger als de ambtenaar, alleen met dien verstande dat de ambte-

rement le fonctionnaire lorsqu'il abuse des secrets dont il a eu connaissance en raison de ses fonctions.

En effet, l'article 17 de la loi punit de huit jours à un mois d'emprisonnement et d'une amende : « quiconque aura supprimé un télégramme ou quelque autre message confié à la régie, l'aura ouvert ou s'en sera emparé pour en prendre indûment connaissance, ou aura employé un moyen pour surprendre des communications sur une ligne publique de télégraphie ou de téléphonie ».

L'article 18 punit d'une peine doublée : « tout fonctionnaire ou agent qui aura commis un des actes prévus à l'article précédent ou l'aura facilité ».

L'article 19 vise les témoignages en justice et les révélations obligées dans le chef des fonctionnaires et l'article 20 vise plus particulièrement les supérieurs qui auraient donné des ordres culpeux aux agents de l'administration.

L'on pourrait tirer argument du fait que la sanction de l'article 460 du Code pénal se trouve inscrite dans le titre du Code relatif aux crimes et délits contre les personnes tandis que la peine plus sévère de l'article 149 contre les fonctionnaires se trouve insérée au titre : « Des crimes et des délits qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution », si le Titre II du Code pénal ne contenait, d'autre part, aucune disposition visant de simples citoyens qui, par le fait même, sont censés pouvoir porter atteinte aux droits que la Constitution garantit. Il en est ainsi de tous les citoyens qui portent atteinte à la liberté des cultes et il en était ainsi avant que la loi électorale n'abroge les articles 137 à 141 du Code pénal protégeant la liberté de vote. Toute pression exercée sur les électeurs est condamnée maintenant par la loi électorale. Elle était condamnée précédemment par le Code pénal au chapitre des crimes et délits qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution, ce qui indique clairement que de simples citoyens peuvent se rendre coupables d'atteintes aux droits garantis par la Constitution et non exclusivement les fonctionnaires ou agents de l'autorité publique.

Dans « Les Nouvelles », à la sanction du principe de la liberté d'opinion, il est rappelé que « certaines dispositions du Code pénal frappent ceux qui auront voulu amener les électeurs, par promesses ou menaces à exprimer leur suffrage dans un sens déterminé ». « Les Nouvelles » ajoutent d'ailleurs : « Voir loi du 28 juin 1894 remplaçant les articles 137 à 141 du Code pénal : voir également l'article 151 du Code pénal concernant spécialement les fonctionnaires et agents de l'autorité ».

Cela indique que, dans la sanction du principe constitutionnel, les auteurs des Nouvelles, Dor et Braas, distinguent, d'une part, les fonctionnaires pour lesquels il existe des textes spéciaux — et c'est ainsi le cas pour la violation du secret des lettres — et, d'autre part, les citoyens punis également par la loi.

naar strenger wordt gestraft wanneer hij misbruik maakt van geheimen waarvan hij uit hoofde van zijn ambt kennis heeft gekregen.

Artikel 17 van die wet straft met gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met geldboete « al wie een telegram of elke andere aan de Regie toevertrouwde mededeling verduisterd, geopend of zich ervan meester gemaakt heeft, om er ten onrechte kennis van te nemen, of een middel heeft aangewend om de over een openbare telegraaf- of telefoonlijn verzonden telegrammen of gevoerde gesprekken te onderscheppen ».

Artikel 18 straft met een verdubbelde straf : « Elk ambtenaar of bediende die een van de bij voorgaand artikel voorzienen daden begaan of ze vergemakkelijkt heeft ».

Artikel 19 beoogt de getuigenissen in rechte en de bekendmakingen waartoe de ambtenaren kunnen worden verplicht en artikel 20 heeft meer bepaald betrekking op de meerderen die aan de bestuursambtenaren schuldige bevelen hebben gegeven.

Men zou als argument kunnen aanvoeren dat de strafbepaling van artikel 460 van het Strafwetboek is opgenomen in de Titel « Misdaden en wanbedrijven tegen personen » terwijl de strengere strafbedreiging van artikel 149 tegen de ambtenaren voorkomt in de titel « Misdaden en wanbedrijven die door de Grondwet gewaarborgde rechten schenden », indien titel II van het Strafwetboek verder geen bepaling bevatte betreffende de gewone burgers, die derhalve geacht worden inbreuk te kunnen maken op de door de Grondwet gewaarborgde rechten. Dit was het geval voor alle burgers die de vrijheid van erediens schenden en ook voordat de artikelen 137 tot 141 van het Strafwetboek waarbij de vrijheid van stemming wordt beschermd, door de Kieswet werden opgeheven. Iedere druk op de kiezers wordt thans door de Kieswet veroordeeld. Voordien werd dit veroordeeld door het Strafwetboek, in het hoofdstuk « Misdaden en wanbedrijven die door de Grondwet gewaarborgde rechten schenden », wat er duidelijk op wijst dat gewone burgers, en dus niet alleen de ambtenaren of agenten van de openbare overheid, zich schuldig kunnen maken aan schending van de door de Grondwet gewaarborgde rechten.

In de *Nouvelles* wordt er, bij de sanctie van het beginsel van de vrijheid van mening, aan herinnerd dat sommige bepalingen van het Strafwetboek gericht zijn tegen degenen die door beloften of bedreigingen de kiezers ertoe hebben willen brengen in een bepaalde zin te stemmen. De *Nouvelles* verwijzen trouwens naar de wet van 28 juni 1894 ter vervanging van de artikelen 137 tot 141 van het Strafwetboek en ook naar artikel 151 van het Strafwetboek dat meer bepaald betrekking heeft op de ambtenaren en agenten van de overheid.

Hieruit volgt dat de auteurs van de *Nouvelles*, Dor en Braas, bij de sanctie van het grondwettelijk beginsel, een onderscheid maken tussen, enerzijds, de ambtenaren voor wie bijzondere teksten bestaan — en dit is het geval voor de schending van het briefgeheim — en, anderzijds, de burgers, die eveneens door de wet worden gestraft.

Lorsque par dons et promesses on fait pression sur des citoyens pour qu'ils expriment une opinion qui n'est pas la leur, les citoyens qui se rendent coupables de ce fait violent l'article 14 de la Constitution, bien qu'ils ne soient pas les agents d'un service public.

Le fait que des citoyens, non fonctionnaires, peuvent se rendre coupables de violation de l'article 22 de la Constitution trouve confirmation dans un arrêt récent de la Cour de Cassation du 12 février 1951 (Pas. 1951 - 1 - 381), qui s'exprime comme suit :

« Sur les trois moyens pris, le premier, de la violation de l'article 22 de la Constitution, en ce que l'arrêt attaqué déclare que cet article, garantissant l'inviolabilité du secret des lettres, est applicable, non aux lettres entre particuliers, mais uniquement aux lettres ayant un caractère politique, afin de prévenir les abus commis sous la dénomination de « cabinet noir »...

« ... le deuxième (moyen), de la violation de l'article 22 de la Constitution, en ce que l'arrêt attaqué affirme qu'il est sans importance de rechercher si le secret des lettres a été ou non violé, en vue de la poursuite, la dite lettre pouvant être saisie par le juge d'instruction et pouvant ainsi servir de fondement à une instruction pénale... »

« ... le troisième (moyen), de la violation de l'article 22 de la Constitution, en ce que l'arrêt attaqué, bien qu'il reconnaisse que le secret des lettres a été violé, admet néanmoins que le ministère public pouvait tirer de cette lettre des preuves contre le prévenu et provoquer des aveux et déclarations;

» Attendu, d'une part, que, contrairement à ce qu'affirme le demandeur dans le troisième moyen, l'arrêt attaqué n'a pas admis que le secret des lettres a été violé, au sens qu'ont ces termes dans l'article 22 de la Constitution;

» Attendu, d'autre part, que l'interdiction de violer le secret des lettres est étrangère au destinataire de l'écrit qui a reçu celui-ci;

» Attendu que des constatations de l'arrêt attaqué, il résulte que la lettre qui parvint à mentionnait un nom, un prénom et une profession correspondant entièrement aux siens et que devait croire qu'il était le destinataire réel de la lettre;

» Attendu que ces constatations justifient légalement la décision de l'arrêt attaqué que, en prenant connaissance de la lettre et en remettant celle-ci à la gendarmerie, n'a pu violer l'interdiction établie par l'article 22 de la Constitution;

» Attendu qu'il s'ensuit que le troisième moyen manque en fait et que les deux premiers moyens, dirigés contre des motifs surabondants de l'arrêt, sont non recevables;

» Et attendu que les formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité ont été observées et que

Wanneer men door giften en beloften druk oefent op de burgers, om hen een andere mening te doen uiten, dan schenden degenen die zich daaraan schuldig maken artikel 14 van de Grondwet, ook al zijn zij geen ambtenaar.

Het feit dat burgers die geen ambtenaar zijn, zich schuldig kunnen maken aan schending van artikel 22 van de Grondwet vindt zijn bevestiging in een recent arrest van het Hof van Cassatie van 12 februari 1951 (Pas. 1951, 1-381) dat luidt als volgt :

« Over de drie middelen van verbreking, het eerste, schending van het artikel 22 van de Grondwet, doordat het bestreden arrest verklaart dat vermeld artikel, dat de onschendbaarheid van het briefgeheim waarborgt, niet toepasselijk is op brieven tussen particulieren, en enkel toepasselijk is op de brieven van politiek aard ter voorkoming van de misbruiken bekend onder de bewoordingen « cabinet noir »;

» ... het tweede, schending van het artikel 22 van de Grondwet, doordat het bestreden arrest beweert dat het van weinig belang is na te gaan of het briefgeheim, ja dan niet, met het oog op de vervolging werd geschonden, daar bedoelde brief door de onderzoeksrechter in beslag kon genomen worden en aldus de grondslag van een strafrechtelijk onderzoek vormen kon;

» ... het derde, schending van het artikel 22 van de Grondwet, doordat het bestreden arrest, alhoewel het erkent dat het briefgeheim werd geschonden, niettemin aanneemt dat het openbaar ministerie uit de brief bewijs tegen de beklaagde halen kon en bekentnissen en verklaringen kon uitlokken;

» Overwegende, enerzijds, dat, in strijd met wat aanlegger in het derde middel beweert, door het bestreden arrest niet wordt aangenomen dat het briefgeheim werd geschonden, naar de zin van die bewoordingen in het artikel 22 van de Grondwet;

» Overwegende, anderzijds, dat het verbod het geheim van een brief te schenden vreemd is aan de bestemming van het schrijven aan wie de brief werd ter hand gesteld;

» Overwegende dat uit de vaststellingen van het bestreden arrest blijkt dat de brief die bij terecht kwam, aanwijzing omvatte van een naam, een voornaam en een beroep die volkomen overeenstemden met de zijne en dat geloven moest dat hij de werkelijke bestemming van de brief was;

» Overwegende dat deze vaststellingen volstaan om de beslissing wettelijk te rechtvaardigen waarbij door het bestreden arrest wordt geoordeeld dat, waar kennis nam van de brief en dezen aan de rijks-wacht overhandigde, hij het verbod niet heeft kunnen overtreden dat door het artikel 22 van de Grondwet is voorzien;

» Overwegende dat daaruit volgt dat het derde middel in feite niet opgaat en dat de eerste twee middelen gericht zijn tegen overbodige beweegredenen van het bestreden arrest en derhalve niet ontvankelijk zijn;

» En overwegende dat de substantiële of op straf van nietigheid voorgeschreven rechtsvormen werden

les condamnations prononcées n'excèdent pas celles qui sont établies par la loi;

» Par ces motifs, rejette ».

Dans l'esprit de la Cour de Cassation, l'intéressé a été justement acquitté par la Cour d'Appel, parce qu'il a pu croire qu'il était le destinataire. Si donc un tiers, qui reçoit une lettre et qui ne peut se croire le destinataire, l'ouvre malgré tout, il viole l'article 22 de la Constitution, selon l'interprétation que l'on doit donner à l'arrêt de la Cour de Cassation. La Cour de Cassation déclare, en effet, que le citoyen, qui pouvait légitimement se croire destinataire de la lettre n'a pas violé le secret en se servant de cette lettre; ce qui indique à suffisance que, dans l'esprit de la Cour, le simple citoyen n'est pas étranger à l'application de l'article 22 de la Constitution.

Si le prescrit de l'article 22 de la Constitution n'a pu donner lieu à beaucoup d'abus de la part de tiers dans un régime où seules les lettres et, législativement, les télégrammes étaient protégés, il n'en reste pas moins que la violation du secret par des tiers est bien davantage à craindre en ce qui concerne les communications téléphoniques qui peuvent être plus aisément interceptées.

Il importe dès lors que l'interprétation donnée à l'article 22 de la Constitution soit formellement confirmée par le constituant actuel qui, en étendant la protection de l'article 22 aux communications télégraphiques et téléphoniques pourra confirmer, dans les limites de sa compétence, comme étant vérité constitutionnelle, l'interprétation qui semble avoir été donnée jusqu'à présent à l'article 22 de la Constitution et que le texte qui sortira des délibérations de la Constituante actuelle ne restreindra pas mais, au contraire, confirmera.

Il est dès lors important que le rapport indique très clairement quelle est la pensée du constituant actuel pour que les travaux préparatoires de la modification de l'article 22 puissent utilement être invoqués dans l'avenir, en l'absence d'indication formelle des travaux préparatoires du Congrès National.

Divers membres de la Commission firent observer que les garanties des droits des citoyens ont été considérablement étendues depuis 1831 et que si celles-ci restent indispensables dans les rapports avec les pouvoirs publics, elles s'imposent aussi aux citoyens.

La Commission unanime a estimé que la révision de l'article 22 n'était pas limitée au problème tel qu'il se présentait historiquement en 1831 et a approuvé cette interprétation; en conséquence, elle considère que la garantie de l'article 22 s'applique, sans restrictions, à tous, pouvoirs publics et personnes privées.

En divers domaines d'ailleurs, la doctrine et la jurisprudence ont admis cette interprétation en refusant notamment la production en justice de lettres ou documents dont faisait état un plaideur ne pouvant en démontrer la légitime possession.

nagedeeld en de uitgesproken straffen deze niet te boven gaan welke door de wet bepaald worden ».

» Om die redenen, verwerpt ».

In de geest van het Hof van Cassatie is de betrokkene terecht vrijgesproken door het Hof van beroep, omdat hij de geadresseerde meende te zijn. Als dus iemand een brief ontvangt waarvan hij zich niet als de geadresseerde kan beschouwen, maar die toch opent, dan schendt hij artikel 22 van de Grondwet volgens de interpretatie die aan het arrest van het Hof van Cassatie moet worden gegeven. Het Hof van Cassatie verklaart immers dat de burger die gerechtigd was te denken dat de brief aan hem gericht was, het geheim niet schendt wanneer hij van die brief gebruik maakt, wat er voldoende op wijst dat, in de geest van het Hof, ook de gewone burger onder toepassing van artikel 22 van de Grondwet valt.

Terwijl het voorschrift van artikel 22 van de Grondwet geen aanleiding heeft gegeven tot veel misbruiken vanwege derden, in een systeem dat alleen de brieven en, op wettelijke grondslag, de telegrammen beschermde, is het een feit dat schending door derden veel meer te vrezen is bij telefoongesprekken, die gemakkelijker te onderscheppen zijn.

Het is derhalve van belang dat de interpretatie van artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk wordt bevestigd door de huidige grondwetgever. Deze kan, indien hij de bescherming van artikel 22 uitbreidt tot de telegraaf- en telefoonverbindingen, de interpretatie, die tot dusver aan artikel 22 van de Grondwet schijnt te zijn gegeven, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid als grondwettelijke waarheid bekrachtigen en de tekst die uit de beraadslagingen van de huidige grondwetgevende vergadering zal voortkomen, zal die interpretatie niet beperken, doch integendeel bevestigen.

Het is derhalve belangrijk dat het verslag duidelijk aangeeft hoe de huidige grondwetgevende vergadering daarover denkt, opdat de voorbereidende werkzaamheden van het te wijzigen artikel 22 voortaan als leidraad kunnen dienen, aangezien er geen uitdrukkelijke aanwijzingen te vinden zijn in de voorbereidende werkzaamheden van het Nationaal Congres.

Verscheidene commissieleden merkten op dat de waarborgen van de rechten van de burgers sedert 1831 aanzienlijk zijn uitgebreid en dat zij niet alleen absoluut noodzakelijk blijven in de betrekkingen met de overheid, maar ook voor de burgers moeten gelden.

De Commissie was eenparig van oordeel dat de herziening van artikel 22 niet begrensd mag worden door het probleem zoals het zich historisch voordoed in 1831 en zij heeft deze interpretatie goedgekeurd; zij neemt bijgevolg aan dat de waarborg van artikel 22 zonder beperkingen toepasselijk is op allen, de overheid zowel als de particulieren.

Op verschillende gebieden heeft de rechtsleer en de rechtspraak deze interpretatie trouwens aanvaard door onder meer te weigeren dat brieven of stukken waarvan gebruik gemaakt werd door een pleiter di het rechtmatige bezit ervan niet kon aantonen, in rechte werden voorgebracht.

2. *Cette garantie s'étend-elle à toute correspondance, message ou communication, même privée, non transmise par les services publics ou leurs concessionnaires ?*

Le rapport établi en 1957 par M. De Block, au nom de la Commission (Sénat, Doc. parlem., session 1956-1957, n° 212) relève d'abord :

« Ce principe ne s'applique cependant pas à toutes les lettres. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les délibérations à la première Constituante, qui ont abouti à l'insertion de la seconde phrase. Il s'agit uniquement des lettres confiées à la poste.

» L'article 22 ne vise donc pas les lettres qui sont transportées par des courriers spéciaux ou qui sont remises de la main à la main. Dans ce cas, il peut être supposé que l'expéditeur a préféré ne pas se servir de la poste parce qu'il a lui-même pris toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses lettres et cela sous sa propre responsabilité. »

Puis, il fait état de divers exemples de communications privées cités en Commission et conclut de façon un peu surprenante :

« Tous ces exemples montrent très clairement que le secret, tel qu'il est visé à l'article 22 de la Constitution, doit être étendu à l'objet même de la lettre ou du message. »

Un membre n'a pas partagé cette opinion et a exposé qu'une deuxième question s'est posée : le secret est-il garanti lorsque l'auteur de la communication ne fait pas usage des services publics mis à sa disposition ?

Selon ce membre, au cours de discussions antérieures, l'on a émis l'avis que l'on devait répondre par l'affirmative en raison du prescrit même de l'article 22 qui, dans sa première phrase vise les lettres, toutes les lettres, tandis que la deuxième phrase fait état des lettres confiées à la poste. Cet argument de texte cependant ne lui paraît pas convainquant et nous ne sommes pas, comme constituants, forcés de nous y tenir, puisqu'il nous est permis de rédiger l'article 22 comme nous croirons devoir le faire.

De lege ferenda, il lui paraît excessif d'étendre le secret — garanti constitutionnellement — aux communications faites par un mandataire spécial. S'il confie une lettre à un de ses employés pour la remettre à un tiers, il se confie à lui. Si celui-ci trahit le secret en ouvrant la lettre ou encore la conserve par devers lui, il se rend coupable de violation du secret professionnel, ou encore de vol, mais il n'aura pas violé le secret des lettres tel qu'il est garanti par la Constitution. La situation sera la même que si le document avait été dérobé sur son bureau; s'il a la forme d'une missive, il ne devient une communication protégée qu'au moment où il le confie aux pouvoirs publics ou à ses concessionnaires.

2. *Geldt deze waarborg voor elke brief, boodschap of mededeling, zelfs van particuliere aard, die niet wordt overgebracht door de openbare diensten of hun concessiehouders ?*

Het verslag dat in 1957 namens de Senaatscommissie werd uitgebracht door de h. De Block (Senaat, zitting 1956-1957, Gedr. St. n° 212) wijst allereerst op het volgende :

« Dit beginsel geldt echter niet voor alle brieven. Om zich hiervan te overtuigen leze men de beraadslagingen van de eerste Grondwetgevende Vergadering, die tot opnemning van de tweede volzin hebben geleid. Hier is alleen sprake van aan de post toevertrouwde brieven.

» Artikel 22 geldt dus niet voor brieven die vervoerd worden door speciale koeriers, of die van hand tot hand worden overgegeven. In dat geval kan worden verondersteld dat de verzender liever geen gebruik heeft gemaakt van de post, omdat hij zelf alle nodige maatregelen genomen heeft om het geheim van zijn brieven te bewaren, en zulks onder eigen verantwoordelijkheid. »

Vervolgens haalt het verscheidene voorbeelden van particuliere mededelingen aan, die in de Commissie werden genoemd en komt dan tot het enigszins verrassende besluit :

« Al deze voorbeelden wijzen er duidelijk op dat het geheim, dat in artikel 22 van de Grondwet wordt bedoeld, moet worden uitgebreid tot het onderwerp van de brief of het bericht. »

Een commissielid deelde deze mening niet en verklaarde dat er een tweede vraag rees, namelijk of het geheim gewaarborgd wordt wanneer degene die de mededeling doet geen gebruik maakt van de hem ter beschikking staande openbare diensten ?

Volgens dit commissielid werd, in de loop van vroegere besprekingen, de mening geopperd dat hierop bevestigend moet worden geantwoord omdat artikel 22, in de eerste volzin, doelt op de brieven, op alle brieven, terwijl de tweede volzin betrekking heeft op de brieven die aan de post zijn toevertrouwd. Dit tekstargument lijkt hem echter niet overtuigend en, als grondwetgevers, zijn wij niet verplicht ons eraan te houden, aangezien wij artikel 22 mogen doen luiden zoals wij zullen vinden dat het moet luiden.

De lege ferenda lijkt het hem overdreven het — grondwettelijk gewaarborgde — geheim uit te breiden tot de mededelingen die worden overgebracht door een bijzondere gemachtigde. Indien hij aan een van zijn bedienden een brief toevertrouwt om die aan een derde te overhandigen, stelt hij zijn vertrouwen in hem. Indien deze bediende het geheim schendt door de brief te openen of deze onder zich houdt, maakt hij zich schuldig aan schending van het beroepsgeheim of aan diefstal, maar het briefgeheim, zoals dit door de Grondwet wordt gewaarborgd, schendt hij niet. Het is dan alsof het stuk op zijn schrijftafel was weggenomen; heeft het stuk de vorm van een zendbrief, dat wordt het eerst een beschermde mededeling op het ogenblik dat hij het aan de overheid of haar concessiehouders toevertrouwt.

Si l'on résout la question par la négative, comme il croit qu'il faut le faire, on tranche du même coup la troisième question qui se pose : le secret protégé par la Constitution concerne-t-il les communications faites dans le privé (téléphone intérieur), notamment dans une entreprise ?

Bien que des communications écrites puissent être faites entre préposés d'une même firme, il ne suffit pas qu'elles prennent la forme d'un message pour que la divulgation en soit interdite par l'article 22. En fait, il pourra s'agir de violation du secret professionnel, ce qui est différent. Il en va de même des communications téléphoniques internes; bien qu'elles puissent avoir été placées par les pouvoirs publics, leur usage interne exclut la protection due à des communications pour lesquelles il faut passer par les pouvoirs publics. En d'autres termes, une table d'écoute qui serait établie pour les besoins internes ne lui paraît pas bénéficier de la protection constitutionnelle, indépendamment d'autres principes qui pourraient en faire rejeter l'emploi.

Le texte de l'article 17 de la loi du 13 octobre 1930 semble confirmer cette opinion.

Sa conclusion serait donc : le secret couvre toutes les communications confiées à des services publics ou à leurs concessionnaires. Il garantit les usagers contre toutes les immixtions, qu'elles soient commises ou non par des fonctionnaires. Il ne s'étend pas aux communications privées.

Sans doute les fonctionnaires pourront-ils être punis plus sévèrement par la loi pénale s'ils se rendent coupables de violation du secret des communications; sans doute des communications privées pourraient être protégées par des mesures législatives particulières; ce sont cependant des domaines que la Constitution ne doit pas nécessairement couvrir.

La Commission, par 10 voix contre une, a consacré l'interprétation large donnée au texte de l'article 22 qui s'applique à toutes les lettres, messages ou communications, sans distinction entre les modes de transmission, publics ou privés; il n'y a donc pas lieu de limiter dans la Constitution l'inviolabilité du secret aux communications confiées aux services publics ou à leurs concessionnaires.

Des membres ont d'ailleurs fait observer que la Constitution énonce — en cette matière — un principe général, dont il appartient au législateur de préciser les applications et les sanctions s'il le juge opportun.

Notamment en matière pénale, il n'y a pas de dispositions légales frappant de peines déterminées ceux qui violent la Constitution; sans doute le Titre II du Livre II du Code pénal est relatif aux « crimes et délits qui portent atteinte aux droits garantis par la Constitution »; mais, précisément, le Code pénal définit ces « délits » en s'inspirant des principes généraux consacrés par la Constitution.

Wordt de vraag ontkennend beantwoord, wat naar zijn mening juist zou zijn, dan wordt tegelijk beslist over de derde vraag die hier rijst, namelijk of het door de Grondwet beschermde geheim ook betrekking heeft op particuliere mededelingen (huistelefoon), onder meer in een onderneming.

Al kunnen de aangestelden van een zelfde firma elkaar schriftelijk mededelingen doen, het is niet voldoende dat deze de vorm van een boodschap aannemen, opdat de ruchtbarmaking ervan verboden zou zijn op grond van artikel 22. In feite zal dit misschien louter een schending van het beroepsgeheim uitmaken, wat iets anders is. Dit geldt ook voor gesprekken over de huistelefoon; en al is de installatie dan ook door de overheid gedaan, het verkeer is van interne aard, en derhalve heeft het geen recht op de bescherming die verleend wordt aan telefoongesprekken die door de bemiddeling van een openbare dienst gevoerd worden. Met andere woorden, een luisterpost voor interne behoeften schijnt zijns inziens niet in aanmerking te komen voor grondwettelijke bescherming, afgezien van de vraag of het gebruik ervan niet op grond van andere beginselen moet worden verworpen.

De tekst van artikel 17 van de wet van 13 oktober 1930 schijnt deze opvatting te staven.

Zijn conclusie zou dus de volgende zijn : het geheim dekt alle mededelingen die worden toevertrouwd aan openbare diensten of hun concessiehouders. Het behoedt de gebruikers tegen elke inmenging, hetzij van ambtenaren, hetzij van anderen. Particuliere mededelingen worden er niet door gedekt.

Weliswaar kunnen de ambtenaren strenger worden gestraft door de strafwet, indien zij zich schuldig maken aan schending van het mededelingengeheim; weliswaar zouden de particuliere mededelingen kunnen worden beschermd door bijzondere wetten; dit zijn echter gebieden die niet noodzakelijk gedekt moeten worden door de Grondwet.

De Commissie heeft met 10 stemmen tegen 1 stem de ruime interpretatie van artikel 22 bekrachtigd waardoor het toepasselijk zal zijn op alle brieven, boodschappen of mededelingen, ongeacht de wijze van overbrenging, het zij publiek of particulier; er is dus geen reden om de onschendbaarheid van het geheim in de Grondwet te beperken tot de mededelingen die aan de openbare diensten of hun concessiehouders worden toevertrouwd.

Sommige leden hebben trouwens opgemerkt dat de Grondwet ter zake een algemeen beginsel stelt, waarvan de wetgever desgewenst de toepassingen en de sancties nader zal hebben te bepalen.

Met name op strafrechtelijk gebied zijn er geen wettelijke voorzieningen die bepaalde straffen stellen op de schending van de Grondwet; Titel II van Boek II van het Strafwetboek heeft wel betrekking op de « Misdaden en wanbedrijven die door de Grondwet gewaarborgde rechten schenden » maar het Strafwetboek omschrijft deze misdrijven juist op basis van de algemene beginselen die in de Grondwet zijn vastgelegd.

B. Extension de l'article 22 aux diverses communications.

Sur ce point, votre Commission a confirmé les positions antérieurement prises; il s'agit, en effet, d'étendre la garantie constitutionnelle aux nouveaux moyens de communication que la technique a apportés depuis 1831.

Votre rapporteur ne peut, à cet égard, que s'en référer au rapport détaillé de M. De Block sur ce point.

Mais votre Commission a longuement débattu le point de savoir quel mot devait être utilisé : « message » ou « communication » ?

Les positions diverses adoptées par les Commissions de 1957 et 1959 attestent, à suffisance, qu'il ne s'agit pas d'une simple question de mots.

En 1957, la Commission du Sénat avait opté pour le mot : « message quel que soit le mode de transmission ».

En 1959, la formule suivante fût adoptée : « lettres, communications télégraphiques ou téléphoniques et de toute autre correspondance, quel que soit le mode de transmission ».

Un débat s'institua au sein de votre Commission, avec l'appui des dictionnaires les plus classiques; il se termina par l'adoption du terme « communication » qui lui parut le plus général afin de démontrer qu'une large interprétation devait être admise.

C. Exceptions au principe de l'article 22.

Ainsi qu'il a été noté plus haut, l'article 22 ne contenait aucune exception au principe de l'inviolabilité du secret des lettres.

Or, des exceptions étaient indispensables; elles ont été réalisées par des lois relevées plus haut.

Il importe, dès lors, de mettre un terme aux controverses juridiques sur la constitutionnalité de celles-ci, en prévoyant expressément dans l'article 22 la possibilité d'exceptions.

C'est évidemment la loi qui, seule, peut les apporter.

En 1959, la Commission de révision avait estimé que la loi consacrant une exception devait réunir au moins les deux tiers des suffrages.

Un membre de votre Commission a émis la même opinion, en soulignant qu'il fallait éviter tout abus de majorité et que dès lors il était normal d'exiger une majorité qualifiée, celle-là même qui est requise pour les révisions de la Constitution.

Il fût, judicieusement, répondu que pour la législation existante, qui a consacré de nombreuses exceptions, (voir plus haut), la règle de la majorité simple avait été admise.

La Commission unanime a estimé qu'il ne fallait pas établir de règle spéciale en la matière mais elle a con-

B. Uitbreiding van artikel 22 tot de verschillende mededelingen.

Op dit punt heeft uw Commissie de vroeger ingenomen standpunten bevestigd; het gaat er namelijk om, de grondwettelijke waarborg uit te breiden tot de nieuwe communicatiemiddelen die de techniek sedert 1831 tot stand heeft gebracht.

Uw verslaggever kan in dit verband niet anders dan verwijzen naar het uitvoerige verslag dat de h. De Block daarover heeft uitgebracht.

Uw Commissie heeft echter een langdurige bespreking gewijd aan de vraag welk woord hier moest worden gebruikt : « message » of « communication »

Uit de verschillende standpunten die de Commissies van 1957 en 1959 hebben ingenomen blijkt voldoende dat dit niet louter een kwestie van woorden is.

In 1957 had de Commissie van de Senaat de voorkeur gegeven aan de formule « bericht ongeacht de wijze van overbrenging ».

In 1959 werd de volgende formule aangenomen : « brieven, telegrafische of telefonische mededelingen en iedere andere correspondentie, ongeacht de wijze van overbrenging ».

In uw Commissie ontspon zich een debat aan de hand van de meest klassieke woordenboeken; ten slotte werd de term « communication » aangenomen die zij de algemeenste vond, wat aantoonde dat voor een ruime interpretatie gekozen werd.

C. Uitzonderingen op het beginsel van artikel 22.

Zoals hierboven aangestipt, bevatte artikel 22 geen enkele uitzondering op het beginsel van de onschendbaarheid van het briefgeheim.

Welnu, er waren uitzonderingen noodzakelijk; zij werden ingevoerd door de bovengenoemde wetten.

Het is derhalve van belang dat er een einde komt aan de juridische twistvragen over de grondwettigheid van de uitzonderingen, door uitdrukkelijk de mogelijkheid daartoe op te nemen in artikel 22.

Het ligt voor de hand dat alleen de wet die kan omschrijven.

In 1959 was de Herzieningscommissie van oordeel dat de wet waarbij een uitzondering wordt ingevoerd, met tenminste twee derde der stemmen moet worden aangenomen.

Een lid van uw Commissie sprak dezelfde mening uit, omdat ieder misbruik van een meerderheid moet worden voorkomen en het derhalve normaal is een gekwalificeerde meerderheid te eisen, en wel de meerderheid die voor een herziening van de grondwet moet bereikt.

Hierop werd zeer terecht geantwoord dat voor de bestaande wetgeving, die talrijke uitzonderingen heeft bekrachtigd (zie hierboven), de regel van de gewone meerderheid werd toegepast.

De Commissie was eenparig van oordeel dat ter zake geen bijzondere regel nodig is, maar zij bevestigde

firmé sans réserves sa position antérieure, ainsi exprimée dans le rapport de M. De Block :

« 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 ».

Le terme « exceptions » a été adopté, après échange de vues, sur d'autres termes précédemment retenus ou suggérés : « restrictions », « dérogations ».

Il a été préféré à d'autres parce que le mot « exception » a un sens juridique précis et est employé à diverses reprises dans la Constitution même.

D. Suppression du second alinéa de l'article 22.

Unanimement, la Commission estime que ce second alinéa ne se justifie plus et doit être supprimé; comme le notait déjà le rapporteur de 1957, M. De Block : « ce texte alourdit inutilement la Constitution » puisque la dite loi existe; « l'application pratique du principe (consacré par l'article 22) suppose des sanctions prises contre ceux qui violent le secret ».

« Que ce principe soit inscrit ou non dans la Constitution, c'est l'article 149 du Code pénal qui importe ». Ajoutons : et d'autres lois, notamment la loi postale.

Le nouveau texte a finalement été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. HERBIET.

Le Président,
P. STRUYE.

**

TEXTE PRESENTE PAR LA COMMISSION.

ART. 22.

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

Des exceptions ne peuvent être apportées que par la loi.

zonder voorbehoud haar vroeger standpunt, dat in het verslag van de h. De Block werd uiteengezet als volgt :

« 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. »

De term « uitzonderingen » werd na een gedachtenwisseling verkozen boven de vroeger in overweging genomen of gegeven termen : « besprekingen », « afwijkingen ».

Die term werd voorgetrokken omdat « uitzondering » een nauwkeurige juridische betekenis heeft en herhaaldelijk in de Grondwet zelf wordt gebruikt.

D. Opheffing van het tweede lid van artikel 22.

De Commissie is eenparig van oordeel dat dit tweede lid niet meer verantwoord is en moet worden opgeheven; reeds in 1957 merkte de verslaggever, de h. De Block, op « dat die tekst de Grondwet nutteloos verzwaart », aangezien de voornoemde wet bestaat; « de praktische toepassing van dit beginsel (bekrachtigd door artikel 22) veronderstelt dat er sancties worden genomen tegen hen die het geheim schenden ».

« Of dit beginsel al dan niet in de Grondwet is opgenomen, van belang is artikel 149 van het Strafwetboek ». En wij voegen eraan toe : en andere wetten, met name de postwet.

De nieuwe tekst werd ten slotte door alle aanwezige leden aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. HERBIET.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

ART. 22.

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

Alleen de wet kan uitzonderingen invoeren.

ANNEXE I.

Rapport du 26 mars 1957 de la Commission de révision de la Constitution du Sénat, par M. De Block. (1)

REVISION DE L'ARTICLE 22.

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

« Article 22. — 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. »

La première phrase est une déclaration de principe. Ce dernier n'a pas varié dans le temps. Au contraire, le respect de ce principe a, de nos jours encore, plus de valeur du fait qu'il est inscrit dans toutes les Constitutions démocratiques. Plus important encore est le respect de ce principe dans son application. Au fur et à mesure qu'un régime démocratique se renforce, le secret des lettres est plus respecté.

Ce principe ne s'applique cependant pas à toutes les lettres. Pour s'en convaincre il suffit de lire les délibérations à la première constituante, qui ont abouti à l'insertion de la seconde phrase. Il s'agit uniquement des lettres qui sont confiées à la poste.

L'article 22 ne vise donc pas les lettres qui sont transportées par des courriers spéciaux, ou qui sont remises de la main à la main. Dans ce cas il peut être supposé que l'expéditeur a préféré ne pas se servir de la poste parce qu'il a lui-même pris toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses lettres et cela sous sa propre responsabilité.

Comme il arrive souvent, le principe énoncé n'est applicable que pour autant que des exceptions nécessaires et généralement admises soient prévues. Or, le texte de l'article 22 n'en prévoit aucune.

Cette situation a conduit à deux conséquences à peu près inéluctables :

a) il y a eu et il y aura toujours une série d'exceptions;

b) précisément parce qu'aucune exception n'est prévue et que d'autre part elles existent dans la législation, des controverses se sont produites entre juristes. Il ne nous appartient pas de nous prononcer à ce sujet. Par contre, il paraît raisonnable de dire qu'un texte constitutionnel, tout en étant d'une portée générale et en énonçant un principe admis, doit être concis.

LES LIMITES DE LA REVISION.

Le cadre tracé par la préconstituante.

Les débats à la Chambre des Représentants et au Sénat nous permettent de tirer deux conclusions :

(1) Doc. Sénat, session 1956-1957, n° 212.

BIJLAGE I.

Verslag d.d. 26 maart 1957 van de Commissie voor de herziening van de Grondwet, door de h. De Block. (1)

HERZIENING VAN ARTIKEL 22.

Artikel 22 van de Grondwet luidt als volgt :

« Artikel 22. — Het briefgeheim is onschendbaar.

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

De eerste volzin is een beginselverklaring. Dit beginsel is in de loop der tijden niet veranderd. Integendeel, het heeft op onze dagen nog meer waarde doordat het in alle democratische grondwetten is opgenomen. Belangrijker nog is dit beginsel in zijn toepassing. Naargelang een democratisch staatsbestel sterker wordt, wordt ook het briefgeheim beter geëerbiedigd.

Dit beginsel geldt echter niet voor alle brieven. Om zich hiervan te overtuigen leze men de beraadslagingen van de eerste Grondwetgevende Vergadering, die tot opnemning van de tweede volzin hebben geleid. Hier is alleen sprake van aan de post toevertrouwde brieven.

Artikel 22 geldt dus niet voor brieven die vervoerd worden door speciale koeriers, of die van hand tot hand worden overgegeven. In dat geval kan worden verondersteld dat de verzender liever geen gebruik heeft gemaakt van de post, omdat hij zelf alle nodige maatregelen genomen heeft om het geheim van zijn brieven te bewaren, en zulks onder eigen verantwoordelijkheid.

Zoals vaak gebeurt, is het vooropgestelde beginsel slechts toepasselijk voor zover de noodzakelijke en algemeen aanvaarde uitzonderingen vermeld zijn. Welnu, artikel 22 vermeldt geen enkele uitzondering.

Zulks heeft tot twee schier onvermijdelijke gevolgen geleid :

a) er waren en er zullen altijd een reeks uitzonderingen zijn;

b) juist omdat er geen enkele uitzondering vermeld is en er anderzijds in de wetgeving toch uitzonderingen bestaan, zijn er betwistingen gerezen tussen rechtsgeleerden. Het is niet onze taak daarover een uitspraak te doen. Daarentegen schijnt het redelijkerwijze vereist dat de tekst van een grondwet, hoewel hij een algemene strekking heeft en een aanvaard beginsel uitdrukt, toch beknopt is.

DE GRENZEN VAN DE HERZIENING.

Het kader uitgestippeld door de preconstituerende vergadering.

Uit de besprekingen in de Kamer der Volksvertegenwoordigers en in de Senaat kunnen wij twee gevolgtrekkingen maken :

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1956-1957, n° 212.

1° Le principe énoncé à l'article 22 de la Constitution doit être maintenu et élargi dans un sens tel qu'il comprenne toutes les communications;

2° La Constituante a une mission d'adaptation qui est d'ailleurs double :

a) adapter le principe à la réalité qui n'a cessé d'exister depuis que l'article 22 a été inscrit dans la Constitution;

b) rendre le principe applicable à d'autres moyens de communication que le constituant de 1830 ne pouvait prévoir.

Dans ces limites et pour autant que le principe ne soit pas affaibli, la Constituante a toute liberté d'agir et de chercher la forme la plus appropriée pour l'adaptation et de voter un texte assez souple pour que le législateur puisse l'appliquer à de nouveaux progrès techniques.

L'EVOLUTION DE LA TECHNIQUE.

Depuis 1830 des progrès remarquables ont été réalisés dans le domaine des communications pour l'introduction de la télégraphie électrique (1844) et de la téléphonie (1874).

Si au point de vue rapidité, ces nouveaux moyens constituent des progrès très sensibles sur la transmission toujours plus lente des lettres, ils entraînent cependant des inconvénients toujours plus grands en ce qui concerne le respect du secret des communications.

Ainsi, pour la télégraphie, l'agent qui reçoit le télégramme doit prendre connaissance du texte pour établir le prix, d'autres agents interviennent pour la transmission et la réception du télégramme. Ces agents sont tenus au secret le plus rigoureux et doivent pouvoir invoquer le secret professionnel, même vis-à-vis de leurs chefs hiérarchiques.

D'autre part, il est facile, pour la téléphonie d'intercepter les conversations. Il suffit d'établir une table d'écoute. La garantie du secret des communications comporte la défense formelle pour les administrations visées d'employer des moyens quelconques, qui auraient comme conséquence soit de trahir le texte des télégrammes, soit d'intercepter des communications téléphoniques.

Pour éviter tout malentendu, il est nécessaire de faire ressortir que le texte constitutionnel s'applique seulement pour autant qu'il s'agisse de services publics concédés ou non.

Dans le cas de réseaux ou d'installations privées, il incombe aux intéressés de prendre les mesures qu'ils jugent utiles ou nécessaires pour garantir les secrets de leurs communications.

Les communications par télétype doivent être assimilées au télégraphe et au téléphone. Il en est de même de la transmission de l'image. Ce moyen de com-

1. Het beginsel dat neergelegd is in artikel 22 van de Grondwet, moet gehandhaafd en zodanig uitgebreid worden dat alle communicaties daaronder vallen;

2. De Grondwetgevende Vergadering heeft tot taak een trouwens tweeledige aanpassing door te voeren :

a) het beginsel moet worden aangepast aan de werkelijkheid die niet opgehouden heeft te bestaan sinds artikel 22 in de Grondwet is opgenomen;

b) het beginsel moet toepasselijk worden gemaakt op andere communicatiemiddelen waarvan de Grondwetgever van 1830 het bestaan niet kon voorzien.

Binnen die perken en voor zover het beginsel niet wordt verzwakt, is de Grondwetgevende Vergadering volkomen vrij om te handelen en om de geschikste vorm te zoeken voor de aanpassing en om een tekst goed te keuren die soepel genoeg is om de technische vooruitgang te volgen.

DE EVOLUTIE VAN DE TECHNIEK.

Sinds 1830 heeft de berichtgeving grote vorderingen gemaakt door de uitvinding van de elektrische telegraaf (1844) en van de telefoon (1874).

Terwijl deze nieuwe communicatiemiddelen het briefverkeer in snelheid ver achter zich laten, bieden zij echter steeds grotere bezwaren wat de geheimhouding betreft.

In zake telegrafie b.v., moet de beampte die het telegram ontvangt, kennis nemen van de tekst om de prijs vast te stellen; andere beampten zorgen voor de overseining en de ontvangst van het telegram. Deze personen zijn tot de strengste geheimhouding verplicht en moeten zich, zelfs ten overstaan van hun hiërarchische meerderen, op het beroepsgeheim kunnen beroepen.

Telefoongesprekken kunnen gemakkelijk onderschept worden. Het is voldoende een luisterpost in te schakelen. Het communicatiegeheim sluit voor de bedoelde besturen het formeel verbod in om enig middel te gebruiken dat de bekendmaking van de tekst der telegrammen of het onderscheppen van de telefoongesprekken tot gevolg zou hebben.

Te voorkoming van elk misverstand is het noodzakelijk er op te wijzen dat de grondwettelijke tekst alleen geldt voor de openbare diensten, ongeacht of zij al dan niet geconcedeerd zijn.

Gaat het om private netten of installaties, dan moeten de betrokkenen de maatregelen treffen die zij nuttig of noodzakelijk achten om het geheim van hun verbindingen te waarborgen.

Het telexverkeer dient met de telegraaf en de telefoon te worden gelijkgesteld. Dit is ook het geval voor de beeldoverbrenging. Dit communicatiemiddel wordt

munication n'est pas seulement employé pour transmettre des photos, mais on peut en faire usage pour transmettre des documents sous forme de photo-copie.

Dans les cas précités, l'intervention de particuliers est possible, mais elle est peu à craindre, du fait que pour intercepter les communications, il faut toujours établir des connections sur les lignes employées pour la transmission.

Il n'en est pas de même pour les transmissions par ondes électriques. Dans ce cas, il suffit de disposer d'un appareil récepteur et de quelques renseignements complémentaires pour intercepter soit des communications téléphoniques, soit des télégrammes. Or, ce mode de communication est appelé à prendre une extension toujours plus grande. Déjà, des essais ont démontré la possibilité de téléphoner d'un train en marche avec un abonné du réseau public. Le temps n'est plus loin où il sera possible de faire de même d'une voiture automobile en marche. Il suffira d'équiper les voitures avec l'appareillage adéquat.

Le particulier qui emploie un moyen pour surprendre des communications sur une ligne publique de télégraphie et de téléphonie est punissable (art. 17 de la loi du 13 octobre 1940).

Il n'en est pas de même des communications privées. Le particulier qui a obtenu l'autorisation d'installer un poste d'émission et de réception ne peut prétendre avoir droit à une intervention légale pour garantir le secret de ses communications.

Tout particulier qui fait usage de moyens de communications privées et cela dans les formes prévues par la loi, est tenu de prendre lui-même la mesure qu'il juge utile pour garantir le secret de ces communications.

De ce qui précède, il faut conclure :

a) que la Constitution doit garantir le secret des communications. Ce droit constitutionnel n'est pas absolu. Des exceptions sont nécessaires;

b) il n'est pas possible d'inscrire ces exceptions dans la Constitution, parce qu'il s'agit d'une matière mouvante et qu'au surplus, il faut dans certains cas des conventions internationales;

c) les exceptions et les règles spéciales qui régissent les communications doivent être établies par la loi;

d) le principe de l'inviolabilité du secret des communications s'applique pour tous les services d'ordre public, mais ne couvre pas les communications privées. Dans ce dernier cas, il appartient à un particulier même de prendre les mesures nécessaires.

L'EXAMEN EN COMMISSION.

Votre Commission, après avoir constaté que la Constituante n'est pas limitée dans sa tâche en ce qui concerne la revision de l'article 22, a examiné successivement les deux alinéas de l'article en question.

niet alleen gebruikt om foto's, maar ook om documenten in de vorm van fotocopie's te zenden.

In voormelde gevallen kunnen particulieren ingrijpen, maar daar is weinig voor te vrezen, aangezien men, om de communicaties te onderscheppen, verbindingen op de voor de overbrenging benutte lijnen moet aanbrengen.

Dit geldt niet voor de overbrenging door elektrische golven. Hier is het voldoende over een ontvangsttoestel en enkele aanvullende inlichtingen te beschikken om telefoongesprekken of telegrammen te onderscheppen. Dit communicatiemiddel zal steeds meer en meer uithreiding nemen. Reeds is uit proefnemingen gebleken dat het mogelijk is vanuit een rijdende trein te telefoneren met een abonnent van het openbaar net. Eerlang zal het mogelijk zijn van uit een rijdende auto te telefoneren. Daartoe zal het voldoende zijn de wagen uit te rusten met de nodige apparatuur.

De particulier die een middel aanwendt om de over een openbare telegraaf- of telefoonlijn verzonden telegrammen of gevoerde gesprekken te onderscheppen, is strafbaar (art. 17 van de wet van 13 oktober 1930).

De toestand is anders wat de private verbindingen betreft. De particulier die toestemming heeft verkregen om een zend- en ontvangstpost te installeren, kan geen aanspraak maken op een wettelijke tussenkomst om het geheim van zijn verbinding te waarborgen.

Elke particulier die in de bij de wet gestelde vormen gebruik maakt van private communicatiemiddelen, is gehouden zelf de maatregelen te treffen die hij nuttig acht om het geheim van die verbindingen te verzekeren.

Uit wat voorafgaat kan besloten worden :

a) dat de Grondwet het communicatiegeheim moet waarborgen. Dit grondwettelijk recht is niet absoluut. Uitzonderingen zijn noodzakelijk;

b) het is niet mogelijk die uitzonderingen in de Grondwet op te nemen omdat die stof voortdurend verandert en dat bovendien in bepaalde gevallen internationale overeenkomsten vereist zijn;

c) de uitzonderingen en de bijzondere regelen die de communicaties beheersen, moeten bij de wet bepaald worden;

d) het beginsel van de onschendbaarheid van het communicatiegeheim geldt voor alle openbare diensten, maar dekt de private communicaties niet. In dit geval moet de particulier zelf het nodige doen.

DE BEHANDELING IN DE COMISSIE.

Na te hebben geconstateerd dat de taak van de Grondwetgevende Vergadering inzake herziening van artikel 22 niet beperkt is, heeft uw Commissie achtereenvolgens de twee alinea's van dit artikel behandeld.

Premier alinéa :

Le secret des lettres est inviolable.

Le principe n'a donné lieu à aucune observation, excepté deux remarques :

1° La protection de la vie privée contre les exigences du pouvoir quel qu'il soit, est redevenue tout à fait d'actualité.

Allusion est faite aux méthodes appliquées dans les pays à dictature et à la discussion qui a lieu aux Etats-Unis, au sujet du « wire-tapping »;

2° Le principe du secret de la correspondance est reconnu dans le monde entier et cette universalité s'est d'autre part affirmé dans la Charte de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 10 décembre 1948 : « Nul ne sera l'objet d'immixtion arbitraire... dans sa correspondance... Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

Il a été constaté que le mot « lettre » est insuffisant. Ce mot doit être éliminé. Une expression plus générale doit être trouvée.

Le nouveau texte ne peut être absolu et doit être suffisamment souple pour permettre des exceptions légales au principe.

Un commissaire avait fait observer que le principe est affirmé partout, mais qu'il n'est observé nulle part.

Il n'y a pas d'objection à ce que le texte soit maintenu dans la Constitution et même étendu aux autres communications. Il n'est jamais mauvais d'affirmer un principe. Dans certains cas, cela peut fournir une arme morale pour combattre certaines ingérences du pouvoir.

Les textes des Constitutions étrangères les plus appropriés ont été passés en revue. Un commissaire fait ressortir que nous sommes condamnés à n'avoir qu'une inviolabilité relative.

Il a été décidé que la discussion se poursuivrait sur un texte qui serait soumis à la Commission.

Deuxième alinéa :

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

Il est généralement admis par les commissaires que ce texte alourdit inutilement la Constitution.

Il y a dans ce texte une anomalie, c'est que le deuxième alinéa ne vise que la violation.

L'application pratique du principe suppose des sanctions prises contre ceux qui violent le secret. Que ce principe soit inscrit ou non dans la Constitution, c'est l'article 149 du Code pénal qui importe.

Un commissaire fait observer que l'article 149 du Code pénal ne frappe que l'ouverture ou la suppres-

Eerste alinea :

Het briefgeheim is onschendbaar.

In dit verband zijn slechts twee opmerkingen gemaakt :

1. De bescherming van het privé-leven tegen de eisen van om het even welk gezag is weer zeer actueel geworden.

Er wordt gezinspeeld op de methoden in de dictatuurlanden en op de discussie in de Verenigde Staten over de « wire-tapping » :

2. Het beginsel van het briefgeheim is in de gehele wereld erkend, wat trouwens bevestigd is in het Handvest van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948 : « Niemand zal het voorwerp zijn van een willekeurige inmenging... in zijn briefwisseling... Ieder persoon heeft recht op de wettelijke bescherming tegen dergelijke inmengingen of schendingen. »

Het woord « brief » is onvoldoende gebleken en moet dus wegvallen. Een algemener uitdrukking moet worden gevonden.

De nieuwe tekst mag niet absoluut zijn en moet soepel genoeg blijven om wettelijke uitzonderingen op het beginsel mogelijk te maken.

Een lid heeft opgemerkt dat het beginsel overal wordt aangenomen doch nergens nageleefd.

Er is geen bezwaar tegen dat de tekst in de Grondwet gehandhaafd blijft en zelfs tot andere communicatiemiddelen wordt uitgebreid. Het is nooit slecht, een beginsel vast te stellen. In sommige gevallen kan dit een moreel wapen zijn om bepaalde inmengingen van de overheid tegen te gaan.

De meest passende teksten van de buitenlandse grondwetten werden onder ogen gezien. Een lid wijst er op dat wij veroordeeld zijn om slechts een betrekkelijke onschendbaarheid te hebben.

Er werd besloten de bespreking voort te zetten over een tekst die aan de Commissie voorgelegd zou worden.

Tweede alinea :

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

De commissieleden aanvaarden algemeen dat die tekst de Grondwet nutteloos verzwaart.

Hierin ligt een ongerijmdheid, namelijk dat de tweede alinea enkel de schending beoogt.

De praktische toepassing van dit beginsel veronderstelt dat er sancties genomen worden tegen hen die het geheim schenden. Of dit beginsel al dan niet in de Grondwet wordt opgenomen, van belang is artikel 149 van het Strafwetboek.

Een commissielid merkt op dat artikel 149 van het Strafwetboek enkel betrekking heeft op het openen of

sion de messages, mais non pas à la violation du secret lui-même, la divulgation.

On fait observer qu'il y a la loi postale et notamment l'article 51. Il y a également la loi sur les téléphones et les télégraphes, comme d'autres dispositions légales qui précisent les exceptions, ainsi que les sanctions applicables dans les cas de non-observation.

Il est finalement décidé de proposer au Sénat la suppression de l'alinéa 2 et de le remplacer par un texte qui permettra au législateur d'intervenir, s'il y a lieu.

Discussion des textes.

Deux textes sont proposés pour remplacer l'article 22 de la Constitution, notamment :

Texte proposé par le rapporteur :

« Le secret des communications par lettres ou autres moyens de transmission est inviolable. Nul ne peut prendre connaissance ou divulguer le contenu des communications qui ne lui sont pas destinées que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

Texte proposé par M. le Ministre de l'Intérieur :

« Le secret de la correspondance et des autres communications est inviolable. Des restrictions ne peuvent y être apportées que par la loi. »

Le dernier texte est meilleur que le premier. Aucun des deux ne donne satisfaction. Dans les deux textes intervient le mot « communications ». Ce terme est trop large et pas assez précis.

D'autre part, les deux textes sont entièrement nouveaux, ce qui pourrait faire supposer que la Constituante actuelle désire changer ou innover. Or, tel n'est pas le cas. Le principe posé par la Constituante de 1830 est simple et très précis : Le secret des lettres est inviolable. Depuis lors, la technique a créé d'autres moyens, qui remplacent la lettre. C'est à ces autres moyens et à ceux qui pourront encore être trouvés que le législateur a voulu étendre le même principe, c'est-à-dire le secret.

Après discussion, l'accord de la Commission s'établit sur le texte suivant :

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

Ce texte maintient la première phrase de l'article 22 de la Constitution.

En le maintenant, le constituant de 1957 marque d'une façon très nette et indiscutable qu'il ne désire rien changer au principe qui a été posé par la Constituante de 1831. Ce texte n'a d'ailleurs jamais donné lieu à criti-

het wegmaken van brieven, doch niet op de schending van het geheim zelf, de ruchtbarmaking.

Er wordt gewezen op het bestaan van een postwet en inzonderheid op artikel 54 daarvan. Er bestaat eveneens een wet op de telefoon en de telegraaf, zomede andere wetsbepalingen welke in uitzonderingen voorzien en straffen stellen op niet-naleving.

Ten slotte wordt beslist dat aan de Senaat voorgesteld zal worden de tweede alinea te doen vervallen en te vervangen door een tekst op grond waarvan de wetgever zal kunnen optreden, als daartoe grond bestaat.

Bespreking van de teksten.

Ter vervanging van artikel 22 van de Grondwet worden twee teksten voorgesteld, namelijk :

Tekst voorgesteld door de verslaggever :

« Het geheim van de communicaties door brieven of door andere middelen van overbrenging is onschendbaar. Niemand mag kennis nemen van communicaties die niet voor hem bestemd zijn, noch de inhoud daarvan ruchtbaar maken, tenzij in de gevallen waarin de wet voorziet, en in de vorm die zij voorschrijft. »

Tekst voorgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken :

« Het geheim van de briefwisseling en van de overige communicaties is onschendbaar. Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

De tweede tekst is beter dan de eerste, maar geen van beide voldoet. In alle twee komt immers het woord « communicaties » voor; deze term is te ruim en niet nauwkeurig genoeg.

Aan de andere kant zijn beide teksten geheel nieuw, wat zou kunnen doen veronderstellen dat de Grondwetgevende Vergadering een andere of een nieuwe regeling wil invoeren. Dit is echter niet het geval. De grondwetgever van 1830 heeft een eenvoudig en zeer nauwkeurig beginsel gesteld : het briefgeheim is onschendbaar. Sindsdien heeft de techniek andere middelen gevonden, die in de plaats komen van de brief. Nu heeft de wetgever hetzelfde beginsel, d.w.z. de geheimhouding, willen uitbreiden tot de reeds gebruikte en de mogelijk nog uit te vinden middelen.

Na bespreking heeft de Commissie overeenstemming bereikt omtrent de volgende tekst :

« 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. »

Deze tekst handhaaft de eerste volzin van artikel 22 van de Grondwet.

Zodoende geeft de grondwetgever van 1957 zeer duidelijk en onbetwistbaar zijn verlangen te kennen om niets te veranderen aan het beginsel dat de Grondwetgevende Vergadering van 1831 heeft gesteld.

que ou contestation. La seconde partie de la phrase étend le même principe aux techniques nouvelles.

Les nouvelles techniques imposent cependant des exceptions. Le mécanisme de transmission est tel qu'un certain nombre d'hommes, par exemple les télégraphistes, doivent prendre connaissance des textes qu'ils transmettent. Ils ont le droit de le faire. Tel n'est cependant pas le cas pour le téléphoniste. Ils doit intervenir pour donner la communication. Une fois qu'elle est établie, son travail est fini. Il n'a nullement le droit d'écouter la conversation ou d'intervenir, si ce n'est pour des raisons techniques.

Par conséquent, il faut que l'exception soit établie. Elle doit l'être non seulement à l'égard des fonctionnaires qui sont obligés de prendre connaissance des messages, mais aussi en ce qui concerne leurs supérieurs. Il peut arriver, qu'une communication télégraphique — il convient ici de comprendre non seulement un texte, mais également l'image — soit contraire à la sûreté de l'Etat ou aux bonnes mœurs. Dans ce cas, la communication doit pouvoir être arrêtée exactement comme on arrête le transport de certains objets en Belgique. Il ne faut cependant pas en déduire que le contenu doit être communiqué.

Tout en étant très réfractaire à la censure, votre Commission estime qu'il faut permettre, par le vote d'une loi spéciale, d'établir la censure dans les périodes où la sûreté extérieure de l'Etat pourrait l'exiger impérieusement.

En ce qui concerne le secret, il convient de ne pas confondre le respect du secret professionnel et la protection du secret des lettres et des messages.

Dans le cas d'un fonctionnaire chargé de transmettre des télégrammes, il y a un secret lui appartenant par sa profession. Outre le prescrit de la Constitution, il existe une loi pénale applicable à ce cas, si l'intéressé avait enfreint le secret professionnel. Cela ne signifie cependant pas que des tiers, qui ne sont pas tenus par le secret professionnel et qui dévoilent le secret des lettres et des messages visés à l'article 22 de la Constitution, n'en violent pas le prescrit.

Pour mieux faire comprendre que le secret doit être étendu à l'objet même des communications, nous donnons quelques exemples.

Une lettre est confiée à un tiers pour la transporter. Dans ce cas, le transport se fait sous la responsabilité exclusive de l'expéditeur. Cette lettre se perd et elle ne porte aucune indication ni de destinataire, ni de l'expéditeur. La personne qui la trouve peut l'ouvrir dans le but de trouver soit le destinataire, soit l'expéditeur. Il a pris connaissance du contenu de la lettre. D'après le prescrit de la Constitution, il est tenu au secret et il lui est interdit soit de dévoiler ce qui se trouve dans la lettre soit d'en faire usage autre que celui qui serait prévu par la loi.

Deze tekst heeft trouwens nooit aanleiding gegeven tot kritiek of betwisting. Het tweede gedeelte van de volzin breidt hetzelfde beginsel uit tot de nieuwe technische middelen.

Deze nieuwe technische middelen eisen evenwel uitzonderingen. De overbrenging is zodanig ingericht dat een bepaald aantal mensen, bv. de telegrafisten, kennis moeten nemen van de teksten die zij onverseinen. Zij hebben het recht dit te doen. Dit geldt echter niet voor de telefonist. Hij moet de verbinding tot stand brengen, maar daarmee is zijn werk afgelopen. Hij heeft geenszins het recht om het gesprek te beluisteren of tussenbeide te komen, tenzij om technische redenen.

Derhalve moet de uitzondering worden bepaald. Zij moet worden omschreven niet alleen ten aanzien van de ambtenaren die verplicht zijn van de berichten kennis te nemen maar ook ten aanzien van hun meerderen. Het kan gebeuren dat een telegrafisch bericht — waaronder niet alleen de tekst moet worden verstaan maar ook het beeld — in strijd is met de veiligheid van de Staat of met de goede zeden. In dat geval moet het bericht tegengehouden kunnen worden, juist zoals het vervoer van sommige zaken in België wordt tegengehouden. Men leide hieruit evenwel niet af dat de inhoud moet worden medegedeeld.

Hoewel uw Commissie sterk tegen censuur is, meent zij toch dat deze bij een bijzondere wet ingevoerd moet kunnen worden wanneer de uitwendige veiligheid van de Staat zulks dwingend mocht eisen.

Overigens zij opgemerkt dat de eerbiediging van het beroepsgeheim niet mag worden verward met de bescherming van het geheim van brieven en berichten.

Een ambtenaar die belast is met het overseinen van telegrammen, is tot geheimhouding verplicht op grond van zijn beroep. Naast de grondwettelijke bepaling bestaat er een strafwet die toepasselijk is wanneer de betrokkene het beroepsgeheim heeft geschonden. Dit betekent echter niet dat een derde die niet door het beroepsgeheim is gehouden en die het geheim van brieven en berichten als bedoeld in artikel 22 van de Grondwet onthult, het hierbij voorgeschrevene niet schendt.

Om beter te doen begrijpen dat de geheimhouding moet worden uitgebreid tot het onderwerp van de mededelingen zelf, geven wij enkele voorbeelden.

Iemand verzoekt een derde, een brief voor hem te vervoeren. In dat geval geschiedt het vervoer onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de afzender. Deze brief gaat verloren en hij draagt geen enkele aanwijzing van geadresseerde of afzender. Degene die hem vindt, mag hem openen om de geadresseerde of de afzender terug te vinden. Hij heeft kennis genomen van de inhoud van de brief. Krachtens het bepaalde in de Grondwet is hij tot geheimhouding verplicht en is het hem verboden de inhoud van de brief te onthullen of er een ander gebruik van te maken dan in de wet mocht zijn bepaald.

Prenons maintenant un exemple un peu plus compliqué. Une banque ou une entreprise industrielle ou commerciale dispose généralement d'un système téléphonique. Il sert aux communications intérieures, mais il permet des communications de ou vers l'extérieur. Un tel système est généralement pourvu d'un poste de contrôle. Ce dernier permet de s'assurer si le téléphone n'est pas employé à des buts privés par le personnel.

Un directeur surprend une conversation privée. Il pourra prendre une sanction contre l'employé ou le fonctionnaire. Il est tenu cependant au secret. Dans aucun cas il ne pourra faire usage de la conversation qu'il a surprise.

Enfin, une personne est appelée au téléphone. A l'autre bout on a placé un appareil enregistreur. Dans aucun cas, un tiers ne pourra faire usage de cet enregistrement.

Tous ces exemples montrent très clairement que le secret, tel qu'il est visé à l'article 22 de la Constitution, doit être étendu à l'objet même de la lettre ou du message.

* *

La seconde phrase du nouveau texte proposé par la Commission diffère fondamentalement de l'ancien. En spécifiant que la loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste on a l'impression que la garantie constitutionnelle s'applique exclusivement aux lettres confiées à la poste. Or, le prescrit constitutionnel a une signification beaucoup plus large comme il a été démontré plus haut.

Un second défaut de ce texte c'est qu'il ne semble pas admettre d'exceptions. Or ces exceptions existent et ce qui plus est, dans certaines circonstances, elles sont nécessaires.

Le nouveau texte est plus clair et plus précis. Il admet les exceptions. En le faisant il couvre toutes les exceptions qui sont déjà prévues dans la loi. Il admet au surplus que d'autres exceptions peuvent être prévues. Il y a cependant une condition et, à ce point de vue le nouveau texte est très formel et très explicite : pour introduire une nouvelle exception, il faut une loi.

Le texte ne précise pas les conditions dans lesquelles ce texte doit être voté. Il s'agit d'une exception à un texte de la Constitution. 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.

* *

TEXTE PRESENTE PAR LA COMMISSION.

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

Laten wij nu even een ietwat ingewikkelder voorbeeld nemen. Een bank, een nijverheids- of handelsonderneming beschikt doorgaans over een telefooninrichting. Deze dient voor het verkeer binnenshuis, maar men kan in het algemeen ook met de buitenwereld in verbinding treden. Zulk een inrichting is in het algemeen voorzien van een controlepost waarmee kan worden nagegaan of het personeel de telefoon niet voor private doeleinden gebruikt.

Een directeur betrapt iemand op een privaat gesprek. Hij kan de bediende of de ambtenaar straffen. Echter is hij tot geheimhouding verplicht. In geen geval mag hij gebruik maken van het opgevangen gesprek.

Een laatste voorbeeld : iemand wordt telefonisch opgeroepen. Aan de andere kant van de lijn is een registreerapparaat aangebracht. In geen geval mag een derde van deze opname gebruik maken.

Al deze voorbeelden wijzen er duidelijk op dat het geheim, dat in artikel 22 van de Grondwet wordt bedoeld, moet worden uitgebreid tot het onderwerp van de brief of het bericht.

* *

De tweede volzin van de nieuwe tekst die de Commissie voorstelt, verschilt grondig van de vroegere. Stellen dat de wet bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven, verwekt de indruk dat de grondwettelijke waarborg uitsluitend geldt voor de aan de post toevertrouwde brieven. Maar de grondwettelijke bepaling heeft, zoals hierboven is aange-toond, een veel ruimer betekenis.

Een tweede gebrek van die tekst is dat hij geen uitzondering schijnt te dulden. Welnu, er bestaan uitzonderingen en wat meer is, zij zijn in bepaalde omstandigheden noodzakelijk.

De nieuwe tekst is duidelijker en nauwkeuriger. Hij laat uitzonderingen toe. Zodoende dekt hij al de uitzonderingen die reeds bij de wet zijn ingevoerd. Hij maakt bovendien nog andere uitzonderingen mogelijk. Hieraan is echter een voorwaarde verbonden en op dit stuk is de nieuwe tekst formeel en zeer duidelijk : voor elke nieuwe uitzondering is een wet nodig.

De tekst bepaalt niet hoe deze wet moet worden aangenomen. Het gaat om een uitzondering op een tekst van de Grondwet. 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.

* *

TEKST VOORGEDRAGEN DOOR DE COMMISSIE.

« 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. »

ANNEXE II.

Note établie par le Service d'Etude et de Documentation du Sénat au sujet du secret des communications.

I. — HISTORIQUE.

Antiquité.

Il est difficile de se faire une idée des communications épistolaires dans l'antiquité; a fortiori est-il moins aisé encore de savoir si le secret de la correspondance était respecté.

Nous ne disposons, en général, que de sources anecdotiques, souvent sujettes à caution. Il semble néanmoins que dès une époque reculée, la morale et l'honneur interdisaient la violation du secret des lettres. C'est ainsi que Servan (1) rapporte que les Athéniens, en guerre avec Philippe de Macédoine, s'emparèrent d'un messager ennemi, porteur de lettres adressées par Philippe à sa femme; ils respectèrent scrupuleusement le secret de ces lettres et les renvoyèrent à leur auteur, cachetées comme elles l'étaient.

Ces scrupules ne se manifestaient pas partout et la crainte de l'espionnage motivait souvent la fouille et la censure. On se souvient de l'anecdote contant comment un espion désireux de traverser les lignes sans dommage se rasa le crâne, y fit tatouer le plan des fortifications d'une ville assiégée et partit porter son message une fois que ses cheveux eurent suffisamment repoussé.

A Rome, la protection du secret des lettres semble établie. Le Digeste (2) accordait l'*actio furti* non seulement au destinataire ou à l'expéditeur mais encore à tous ceux qui avaient intérêt à la conservation de la lettre soustraite.

Le principe souffrait des exceptions. Pour limiter la fraude, les douaniers avaient le droit d'ouvrir non seulement les colis, mais aussi les lettres qui auraient pu donner des indications compromettantes (3).

Il semble aussi que pour déjouer les émeutes, les consuls aient eu l'autorisation de saisir le courrier. C'est ainsi que dans sa 4^e Catilinaire, Cicéron s'écrit au Sénat « Nous nous sommes saisis de citoyens perfides qui sont restés à Rome pour l'embraser, pour vous égorger tous, pour ouvrir les portes à Catilina. Nous avons leurs lettres, leur cachet, leur signature, leur aveu ».

Moyen âge et temps modernes.

La poste a fait l'objet de mesures opposées en France et dans les états belges.

(1) « *Œuvres choisies* », tome II.

(2) Pothier, « *Pandectes* », traduction de Breard-Neuville, t. XIX, p. 463.

(3) Un personnage de Plaute conseille, pour expliquer l'ouverture d'une lettre, de dire que c'est l'inspecteur du port qui l'a décachetée. — « *Trinumus* », acte III, scène IV.

BIJLAGE II.

Nota van de Studie- en Documentatiedienst van de Senaat over het Mededelingsgeheim.

I. — HISTORISCH OVERZICHT.

Oudheid.

Het is moeilijk zich een beeld te vormen van de briefwisseling in de oudheid; het is a fortiori nog moeilijker na te gaan of het briefgeheim inachtgenomen werd.

Over het algemeen beschikken wij slechts over anecdotische bronnen, die veelal onbetrouwbaar zijn. Het schijnt niettemin dat reeds vroeg de moraal en de eer het schenden van het briefgeheim verboden. Zo verhaalt Servan (1) dat de Atheners, in oorlog met Philippos van Macedonië, zich meester maakten van een vijandelijke bode die brieven van Philippos aan zijn vrouw moest brengen; zij eerbiedigden nauwgezet het geheim van die brieven en zonden ze aan de schrijver terug, zonder de zegels te verbreken.

Deze scrupules bestonden niet overal en de vrees voor spionage was vaak een reden tot fouilleren en censuur. Men kent de anecdoten van de spion die, om ongehinderd door de vijandelijke linies heen te geraken, zich de schedel kaal liet scheren, daarop het plan van de vestingwerken van een belegerde stad liet tatoeëren en zijn boodschap ging brengen zodra zijn haar weer voldoende bijgegroeid was.

Te Rome schijnt de bescherming van het briefgeheim officieel bestaan te hebben. De Digesta (2) verleende de *actio furti* niet alleen aan de geadresseerde en de afzender, maar ook aan allen die belang hadden bij de bewaring van de teruggehouden brief.

Dit beginsel leed uitzonderingen. Ter beperking van de smokkel mochten de tolbeambten niet alleen de colli openen maar ook de brieven waarin compromitterende aanwijzingen konden voorkomen (3).

Het schijnt ook dat de consuls, ter voorkoming van oproer, gemachtigd waren om de briefwisseling in beslag te nemen. Zo roept Cicero, in de vierde Catilinarische rede, in de Senaat uit: « Wij hebben ons meester gemaakt van trouweloze burgers die te Rome zijn gebleven om de stad in brand te steken, om u allen te vermoorden, om de poorten voor Catilina te openen. Wij bezitten hun brieven, hun zegel, hun handtekening, hun bekentenissen ».

Middeleeuwen en moderne tijden.

In Frankrijk was de post aan geheel andere regels onderworpen dan in de Nederlanden.

(1) *Œuvres choisies* deel II.

(2) Pothier, *Pandectes*, vertaling van Breard-Neuville, deel XIX, blz. 463.

(3) Een personage van Plautus geeft aan iemand die een brief had geopend, de raad, te zeggen dat de haveninspecteur het zegel verbroken heeft. — « *Trinumus* », III^e bedrijf, IV^e toneel.

Le Roi de France (bien que le monopole du transport des lettres ne fût reconnu aux postes royales que par arrêts du conseil des 18 juin et 29 novembre 1681) s'arrogea dès le XV^e siècle le droit d'ouvrir la correspondance transportée par les courriers royaux. Une ordonnance de Louis XI, en date du 19 juin 1464, dispose que : « Seront les dits courriers et messageurs visités par les dits commis du dit grand maître, auxquels ils seront tenus d'exhiber leurs lettres et argent, pour connaître s'il n'y a rien qui porte préjudice au service du roy et qui contrevienne à ses ordonnances » (1).

Les souverains français ne devaient pas se départir de cette attitude jusqu'à la Révolution française. La censure fut perfectionnée et on alla jusqu'à créer le fameux « cabinet noir » dont le rôle fut certes exagéré par quelques historiens mais dont l'existence n'en était pas moins peu justifiable. Voici ce qu'en dit d'Argenson, surintendant des postes sous Louis XV, dans ses Mémoires : « Le ministre a été pour la première fois, il y a quelques jours, au cabinet de la poste. C'est dans ce cabinet que se découvrent les secrets des pâles humains. Là on ouvre les lettres, on déchiffre, on copie et l'on montre au Roi ce que les particuliers s'écrivent avec confiance par la poste ». Remarquons que l'utilisation du chiffre (garantie illusoire contre la censure) avait été interdite par François 1^{er}, ainsi que l'emploi des « noms supposez ».

Par contre, les particuliers coupables d'une violation du secret de la correspondance étaient sévèrement punis.

Le Parlement de Bretagne condamna le 5 mars 1534 un sieur Debonabry à 100 sols d'amende pour avoir intercepté les missives adressées à un sieur Perrin (Brillon « Dictionnaire des arrêts de jurisprudence universelle des parlements de France », tome IV, V^e Lettres-missives).

Un procureur fut condamné à 20 livres d'amende et interdit pour un mois par le Parlement de Provence, le 15 mars 1623, pour avoir ouvert un paquet adressé à un autre procureur (Hanssens, « Du secret des lettres »).

En août 1726, la directrice de la poste de Beaune fut condamnée à être pendue pour avoir décacheté des lettres et avoir volé des billets de banque (Serpillon, *Code criminel*, tome 1^{er}, p. 141).

Enfin, les parlements (par réaction contre les abus royaux ?) se refusèrent parfois à condamner sur des éléments fournis par des lettres interceptées. Un arrêt du 21 juillet 1717 acquitta « un curé d'Orléans, auquel l'évêque de cette ville avait fait faire le procès sur le fondement d'une lettre qu'il avait écrite et contenant des difficultés sur la bulle Unigenitus. Le curé opposait qu'une lettre n'étant qu'une conversation écrite dans laquelle, suivant les mesures de la loi naturelle, il doit être permis de s'exprimer avec une certaine liberté, on

Hoewel het monopolie van het postvervoer eerst bij de raadsbesluiten van 18 juni en 29 november 1681 aan de koninklijke posterijen werd toegekend, eigende de koning van Frankrijk zich reeds in de XV^e eeuw het recht toe om de door de koninklijke koeriers vervoerde brieven te openen. Een verordening van Lodewijk XI, van 19 juni 1464, bepaalt dat gezegde koeriers en boden zullen worden onderzocht door gezegde beambten van gezegde grootmeester, aan wie zij gehouden zijn hun brieven en geld te vertonen, om na te gaan of er niets in is dat schade doet aan de dienst des konings of in strijd is met zijn verordeningen. (1)

De houding van de Franse vorsten zou dezelfde blijven tot aan de Franse Revolutie. De censuur werd vervolmaakt en het kwam zelfs tot de oprichting van het beruchte « zwarte kabinet », waarvan de rol door enkele geschiedschrijvers wel is overdreven, doch waarvan het bestaan daarom niet minder onverantwoord was. De hoofdopzichter van posterijen onder Lodewijk XV, d'Argenson, verhaalt in dit verband in zijn *Mémoires* dat de Minister enkele dagen geleden voor het eerst naar het postkabinet was geweest. In dat kabinet worden de geheimen van de bleke stervelingen ontdekt. Daar worden de brieven geopend, daar wordt ontcijferd, gecopieerd en aan de koning getoond wat de particulieren elkaar vol vertrouwen via de post schrijven. Opgemerkt zij dat het aanwenden van geheimschrift (een bedrieglijke waarborg tegen de censuur) evenals het gebruik van verdichte namen door Frans I waren verboden.

Daarentegen werden de particulieren die zich schuldig maakten aan schending van het briefgeheim, streng gestraft.

Het Parlement van Bretagne veroordeelde op 5 maart 1534 zekere Debonabry tot een geldboete van 100 sols omdat hij brieven, gericht aan zekere Perrin had onderschept (Brillon, *Dictionnaire des arrêts de jurisprudence universelle des parlements de France*, deel IV, V^e Lettres-missives).

Een procureur werd, op 15 maart 1623, tot 20 pond boete veroordeeld en voor een maand geschorst door het Parlement van Provence, omdat hij een aan een andere procureur geadresseerd pakket had geopend (Hanssens, *Du secret des lettres*).

In augustus 1726 werd de postdirectrice te Beaune tot de galg veroordeeld wegens het verbreken van briefzegels en het stelen van bankbiljetten (Serpillon, *Code criminel*, deel I, blz. 141).

Tenslotte weigerden de Parlementen soms (uit reactie tegen misbruiken van de koning) een veroordeling uit te spreken op grond van gegevens uit onderschepte brieven. Een arrest van 24 juli 1717 sprak een pastoor van Orléans vrij, tegen wie de bisschop van die stad een proces had laten instellen op grond van een brief waarin de betrokkene bezwaren opperde tegen de bul Unigenitus. De pastoor bracht hiertegen in dat aangezien een brief niets anders dan een schriftelijk gesprek was, waarin men zich, volgens de regels

(1) Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, t. X, n^o 69, p. 487 et suivantes.

(1) Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, deel X, n^o 69, blz. 487 en volgende.

n'avait pu, sans injustice, abuser de la confiance et de la sincérité avec lesquelles il s'était expliqué ». (Jousse, *Journal des Audiences*, tome 1^{er}).

En Belgique, avant le XVI^e siècle, on ne rencontre aucune poste à l'état d'institution publique (1).

Les souverains, les corporations, les universités, les communes, les métiers, entretenaient des messagers à leur solde. Dès le XIII^e siècle, les comptes communaux enregistrent des dépenses pour les messagers chargés de transporter les plis des édiles.

Les particuliers demandaient aux commerçants, aux pèlerins, aux bateliers, aux voituriers, etc. de transporter leurs messages.

Comme il n'y avait pas de service public organisé, il n'y eut pas d'acte législatif concernant le transport des lettres au moyen âge.

En 1516, Maximilien d'Autriche conféra à François IV, prince de Tour et Taxis, la charge de maître général des postes de tous ses états.

Un mandement impérial du 6 novembre 1597 déclara la poste droit régalien et interdit aux autres messagers de s'immiscer dans ce service.

Le privilège des postes impériales devint fief héréditaire (2) de la famille de Tour et Taxis, qui établit un système de liaisons entre l'Italie, les Pays-Bas et l'Autriche, système qui comprit des ramifications de plus en plus nombreuses. Le centre du réseau se trouvait à Bruxelles.

Les droits des Tour et Taxis furent contestés en 1725; pour conserver son monopole, la famille paya un fermage mais sous l'occupation française elle perdit son privilège.

La nature privée du système postal ne permit pas au pouvoir exécutif d'exercer une quelconque censure; il ne paraît d'ailleurs pas avoir été tenté de le faire.

On peut dire que, jusque 1792, le secret de la correspondance fut respecté dans les provinces belges.

Révolution française et occupation française.

Les membres de l'Assemblée nationale française de 1789 étaient partagés entre deux sentiments : d'une part, ils voulaient supprimer tous les abus de la monarchie absolue, dont le « cabinet noir » et d'autre part, ils désiraient étouffer tout complot par n'importe quel moyen préventif. Mirabeau, en séance de l'Assemblée nationale du 25 juillet 1789, s'élevait en termes véhéments contre la violation du secret des lettres : « Est-ce à un peuple qui veut devenir libre à employer les maximes et les procédés de la tyrannie ? Peut-il lui convenir de blesser la morale, après avoir été si

van de natuurwet, met enige vrijheid moest kunnen uiten, er niet zonder onrechtvaardigheid misbruik was gemaakt van het vertrouwen en de oprechtheid waarmee hij zijn mening had gezegd. (Jousse, *Journal des Audiences*, deel I).

In België bestonden de posterijen niet als openbare instelling vóór de XVI^e eeuw (1).

De vorsten, de gilden, de universiteiten, de gemeenten, de ambachten hadden boden in hun dienst. Vanaf de XIII^e eeuw komen in de gemeenterekeningen uitgaven voor ten behoeve van boden die de brieven van het magistraat moesten bezorgen.

De particulieren vroegen aan handelaars, pelgrims, schippers, vrachtrijders, enz., om hun brieven mee te nemen.

Daar er geen georganiseerde openbare dienst bestond, was er in de middeleeuwen ook geen wetgeving op het brievenvervoer.

In 1516 bekleedde Maximiliaan van Oostenrijk, Francesco IV, prins van Thurn en Taxis, met het ambt van algemeen postmeester in al zijn staten.

Een keizerlijk mandement van 6 november 1597 verklaarde de post tot hoogheidsrecht en verbood aan de andere boden zich met deze dienst in te laten.

Het privilege van de keizerlijke postdienst werd een erfleen van de familie Thurn en Taxis (1), die een verbindingsnet organiseerde tussen Italië, de Nederlanden en Oostenrijk, met steeds talrijker vertakkingen. Het centrum van dit net lag in Brussel.

De rechten van Thurn en Taxis werden betwist in 1725; ten einde het monopolie te behouden, betaalde de familie een pacht, maar onder de Franse bezetting verloor ze haar privilege.

Ten gevolge van het privaat karakter van de postdienst kon de uitvoerende macht geen censuur uitoefenen; zij schijnt trouwens nooit getracht te hebben dit te doen.

Tot besluit mag men zeggen dat het briefgeheim in de Belgische provinciën ongeschonden heeft bestaan tot 1792.

Franse revolutie en bezetting.

De leden van de Franse nationale vergadering van 1798 aarzelden tussen twee opvattingen : eensdeels wensten zij een eind te maken aan alle misbruiken van de absolute monarchie, waaronder het « zwarte kabinet », en anderdeels waren zij er op uit elke samenzwering met alle preventieve middelen de kop in te drukken. Op 25 juli 1789 kwam Mirabeau in de nationale vergadering heftig op tegen de schending van het briefgeheim : « Mag een volk dat vrij wil worden, de leuzen en middelen van de dwingelandij aanwenden ? Mag het ingaan tegen de moraal, nadat

(1) Un excellent exposé historique a paru dans les colonnes du *Moniteur belge* des 20 et 23 janvier 1878.

(2) La principauté de Liège et le Duché de Bouillon ne paraissent pas avoir tenu compte de ce privilège.

(1) Een uitstekend historisch overzicht is verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 20 en 23 januari 1878.

(1) Het prinsbisdom Luik en het Hertogdom Bouillon schijnen met dit privilege geen rekening te hebben gehouden.

longtemps victime de ceux qui la violèrent ? » Ces belles paroles sont, il est vrai, un peu affaiblies lorsque Mirabeau estime que la censure est inutile : « Qu'apprendrons-nous par la honteuse inquisition des lettres ? De viles et sales intrigues, des anecdotes scandaleuses, de misérables frivolités. Croit-on que les complots circulent par les courriers ordinaires ? »

Deux jours plus tard Robespierre, au nom du salut public, s'opposait à Mirabeau : « Les ménagements pour les conspirateurs sont une trahison envers le peuple », disait-il. A son avis « l'Assemblée nationale ne devait pas refuser de prendre connaissance des pièces dénoncées par l'opinion publique ».

Durant toute la période révolutionnaire, les dirigeants balancent entre le désir de garantir le secret de la correspondance et la crainte de favoriser ainsi les menées des ennemis du régime.

En août 1790, l'Assemblée nationale supprima l'article du budget (300.000 livres) relatif au salaire des personnes attachées au cabinet noir (1). Peu de temps après, l'Assemblée infligea un blâme à la municipalité de Saint-Aubin, qui avait intercepté des lettres adressées à l'intendant général des postes.

Les employés des services postaux durent prêter serment de garder et observer fidèlement la foi due au secret des lettres.

L'article 23 du Code pénal du 25 septembre 1791 comminait la peine de dégradation civique contre quiconque aurait été convaincu d'avoir volontairement et sciemment supprimé une lettre à la poste ou d'en avoir brisé le cachet et violé le secret.

La thèse de Mirabeau semblait donc l'emporter sur celle de Robespierre. Sur le plan des principes, oui. Mais le code pénal prévoyait une exception au secret de la correspondance : la surveillance que le gouvernement peut exercer sur les lettres à destination ou en provenance des pays étrangers. En théorie, il s'agissait d'une mesure contre les émigrés. Mais en pratique, on ne se limita pas à la correspondance internationale mais on vérifia toute lettre qui pouvait contenir des renseignements en provenance ou à destination de l'étranger. Et qui donnera jamais le nombre de condamnations à mort « pour intelligence avec les ennemis de la nation » prononcées sur base de lettres interceptées ?

Le régime postal français apparut en Belgique à la suite des armées de Dumouriez.

Le 27 novembre 1792, les décrets des représentants provisoires de Bruxelles approuvent la nomination du citoyen Charles Lopez comme comptable de l'administration des postes et du citoyen Lebrun comme contrôleur général pour assurer l'inviolabilité du secret des lettres.

Le 6 décembre 1796, la législation postale française est substituée à notre régime national. Cette législation

het zelf zolang het slachtoffer is geweest van hen die de moraal hebben gekrenkt ? » Weliswaar worden deze mooie woorden enigszins verzwakt doordat Mirabeau de censuur nutteloos acht : « Wat zal het beschamende onderzoek van de brieven ons leren ? Vuile en gemene kuiperijen, ergerlijke anecdoten, armzalige beuzelachtigheden. Denkt u dat samenzweringen aan gewone boden worden toevertrouwd ? »

Twee dagen nadien kwam Robespierre in naam van het volksheil op tegen Mirabeau : « De samenzweerders sparen is verraad tegenover het volk », zegde hij. Volgens hem moest de nationale vergadering niet weigeren kennis te nemen van de stukken die door de openbare mening worden aangeklaagd.

Gedurende de gehele revolutieperiode aarzelden de leiders tussen het verlangen het briefgeheim te waarborgen en de vrees daardoor de drijfverijen van de vijanden van het regime te begunstigen.

In augustus 1790 schrapte de nationale vergadering uit de begroting een post van 300.000 pond betreffende het loon voor de personen die aan het « zwarte kabinet » verbonden waren (1). Korte tijd nadien wierp de vergadering een blaam op de municipaliteit van Saint-Aubin, die brieven aan de algemene intendant van de posterijen had onderschept.

De bedienden van de postdienst moesten zweren dat zij het briefgeheim trouw zouden bewaren.

Artikel 23 van het strafwetboek van 25 september 1791 bestrafte met ontzetting uit de burgerschapsrechten al wie schuldig werd bevonden willens en wetens een aan de post toevertrouwde brief te hebben weggemaakt of het zegel ervan te hebben verbroken en het geheim geschonden.

De thesis van Mirabeau scheen het dus te halen van die van Robespierre. Principieel althans. Het strafwetboek maakte evenwel een uitzondering op de regel van het briefgeheim : toezicht van de regering op de brieven naar of uit het buitenland. Theoretisch was deze maatregel gericht tegen de uitgewekenen. In werkelijkheid beperkte men zich echter niet tot de internationale briefwisseling, maar werd elke brief nagezien, die inlichtingen kon bevatten uit of voor het buitenland. Wie zal ooit zeggen hoeveel mensen toen wegens verstandhouding met de vijanden van de natie ter dood veroordeeld werden op grond van onderschepte brieven ?

De legers van Dumouriez brachten de Franse postregeling naar België mede.

Op 27 november 1792 wordt de benoeming van Charles Lopez als rekenplichtige van de Posterijen en van Lebrun als algemeen controleur ter beveiliging van het briefgeheim bij de decreten van de voorlopige vertegenwoordigers te Brussel goedgekeurd.

Op 6 december 1796 wordt onze postregeling door de Franse vervangen. Deze omvatte met name het

(1) *Pasinomie*, t. 1^{er}, p. 238.

(1) *Pasinomie*, deel I, blz. 238.

comprenait notamment le décret de juillet 1791 concernant le secret et l'inviolabilité des lettres et l'arrêté des représentants du peuple du 24 nivôse, an III, portant que la libre correspondance par la poste ne sera plus entravée.

Il est symptomatique qu'en dépit des garanties légales, il ait fallu désigner un haut fonctionnaire pour assurer l'inviolabilité des lettres. Au surplus, comme nous l'apprend Hanssens (« Du secret des lettres », Bruxelles, 1890), ce fonctionnaire « ne pouvait rien contre les comités de surveillance... qui continuèrent à s'immiscer dans le service des postes, à soumettre toutes leurs correspondances à leurs investigations et à saisir les lettres suspectes ».

Les premières violations du secret de la correspondance en Belgique (1) coïncident donc avec la nomination d'un fonctionnaire chargé de garantir ce secret et avec les premières dispositions législatives réprimant ces violations. L'histoire a de ces paradoxes.

Il serait toutefois injuste de ne pas souligner que la France vivait des heures troublées à l'intérieur et à l'extérieur et que la Belgique était « zone des armées ».

La peine de dégradation civique prévue contre ceux qui avaient violé le secret de la correspondance était très sévère. Elle consistait, en effet, dans la destitution de toutes fonctions publiques, dans la privation des droits politiques, dans l'incapacité d'être juré, expert, tuteur, curateur, si ce n'est de ses propres enfants et sur l'avis conforme de la famille et, enfin, dans la privation du droit d'enseigner et de servir dans les armées. Les auteurs du code pénal de 1810 voulurent réagir contre cette sévérité mais, comme il arrive souvent, versèrent dans l'excès contraire et ne prévirent qu'une amende d'un maximum de 300 francs.

Période hollandaise.

Après la chute de Napoléon, le prince de Tour et Taxis fut réintégré dans l'administration des postes, en 1814, mais, en ce qui concerne la Belgique, le Roi des Pays-Bas reprit le privilège des postes en mars 1815.

La Loi fondamentale ne garantissait pas le secret des lettres mais rien ne permet d'affirmer l'existence d'un cabinet noir sous le régime hollandais. Les vagues accusations de quelques révolutionnaires de 1830 « ne sont appuyées par aucun document, par aucun témoignage précis » (Hanssens).

II. — LE SECRET DES COMMUNICATIONS A L'ETRANGER.

Sur 129 Etats (soit à peu près 95 % des nations du monde), 73 (environ trois quarts des Etats dotés d'une Constitution écrite) ont une disposition constitutionnelle garantissant le secret des communications. Encore faut-il remarquer que les Etats du Common-

decret van juli 1791 betreffende het geheim en de onschendbaarheid van de brieven en het besluit van de volksvertegenwoordigers van 24 nivôse, jaar III, houdende dat het vrije briefverkeer via de post niet meer zal worden gehinderd.

Het is kenschetsend dat men, in spijt van de wettelijke waarborgen, een hoog ambtenaar heeft moeten aanwijzen om de onschendbaarheid van het briefgeheim te verzekeren. Bovendien vermocht deze ambtenaar, zoals Hanssens (*Du secret des lettres*, Brussel, 1890), schrijft, niets tegen de comités van toezicht... die zich in de post bleven mengen, alle correspondentie onderzochten en verdachte brieven in beslag namen.

De eerste schendingen van het briefgeheim vallen dus in België (1) samen met de benoeming van een ambtenaar die verantwoordelijk was voor de bewaaring van dit geheim en met de eerste wettelijke voorzieningen die de schending ervan bestraften. De geschiedenis heeft zo van die paradoxen.

Wij mogen echter niet uit het oog verliezen dat Frankrijk met grote binnenlandse en buitenlandse moeilijkheden had af te rekenen en dat België in de « legerzone » lag.

De ontzetting uit de burgerschapsrechten, wegens schending van het briefgeheim, was een zeer strenge straf. Ze bestond immers in ontzetting van elk openbaar ambt, verlies van de politieke rechten, onbekwaamheid om gezworene, deskundige, voogd of curator te zijn tenzij over zijn eigen kinderen en op eensluidend advies van de familie, en ten slotte, in de beroving van het recht om onderwijs te geven en in het leger te dienen. Het Wetboek van Strafrecht van 1810 heeft tegen deze gestrengheid willen reageren, maar zoals het dikwijls gebeurt, verviel het in het tegenoverstelde euvel en bepaalde het slechts een geldboete van ten hoogste 300 frank.

Hollands bewind.

Na de val van Napoleon werd de Prins van Thurn en Taxis in 1814 in het postbeheer hersteld, maar in maart 1815 nam de koning der Nederlanden het postprivilege ten aanzien van België over.

De grondwet waarborgde het briefgeheim niet, maar evenmin kan worden gezegd dat er onder het Hollandse bewind een zwart kabinet bestond. De vage beschuldigingen van enkele revolutionairen in 1830 « steunen op geen enkel stuk en op geen enkel nauwkeurig getuigenis » (Hanssens).

II. — HET MEDEDELINGSGEHEIM IN HET BUITENLAND.

Op 129 staten, d.i. circa 95 % van de naties der wereld, hebben er 73, of ongeveer drie vierde van de naties die een geschreven grondwet bezitten, een bepaling in de grondwet waarin het mededelingsgeheim wordt gewaarborgd. Opmerking verdient noch

(1) Exception faite peut-être des mesures prises par le duc d'Albe.

(1) Behalve misschien de maatregelen van de hertog van Alva.

wealth ou issus de celui-ci se considèrent liés par la Charte de 1689 et qu'aucun article constitutionnel récent ne garantit les droits individuels. Cette remarque s'applique notamment à l'Afrique du Sud, à l'Australie, au Canada, à Ceylan, à la Guyane (britannique), au Kenya, à la Nouvelle-Zélande et, évidemment, à la Grande Bretagne.

Vingt-cinq chartes fondamentales (soit à peu près un quart des Constitutions) ne parlent pas du secret de la correspondance; ce qui ne veut pas nécessairement dire que ce secret ne soit pas respecté dans les pays qu'elles régissent. Il s'agit des Constitutions des nations suivantes : Aden, Andorre, Arabie séoudite, Autriche, Birmanie, Cameroun, Etats-Unis, France, Ghana, Inde, Iran, Irlande, Laos, Liban, Libéria, Malaisie, Mali, Malte, Nepal, Niger, Norvège, Saint-Martin, Suède, Thaïlande, Vatican.

Vingt-cinq constitutions parlent expressément du secret des communications télégraphiques ou téléphoniques; trente-deux contiennent une formule qui sans spécifier téléphone ni télégraphie, est cependant plus large que les termes de l'article 22 de notre Constitution. Enfin, 23 lois fondamentales reprennent une disposition similaire à celle de la Constitution belge.

Les textes constitutionnels étrangers sont rédigés comme suit :

Afghanistan.

« L'inviolabilité de la correspondance est un des droits du peuple. Les lettres et les autres communications du public, sujettes à affranchissement, ne seront ouvertes à aucun bureau de poste ou à aucun autre endroit, excepté sur un mandat de perquisition, délivré par un tribunal, mais seront remises fermées au destinataire » (art. 109 de la Constitution du 31 octobre 1931).

Albanie.

« Le secret des lettres et toute autre forme de correspondance ne peut être violé, sauf en cas d'enquête criminelle, de mobilisation et d'état de guerre » (art. 24 de la Constitution du 4 juillet 1950).

Algérie.

« Le domicile est inviolable et le secret de la correspondance garanti à tous les citoyens » (art. 14 de la Constitution du 8 septembre 1963).

Allemagne occidentale.

« Le secret de la correspondance privée, ainsi que le secret des communications postales, télégraphiques et téléphoniques, sont inviolables. Des restrictions ne peuvent être ordonnées qu'en vertu d'une loi » (art. 10 de la Constitution du 8 mai 1949).

« Quiconque abuse de la liberté d'expression, tout particulièrement ... du secret des communications pos-

tans dat de staten van het Britse Gemenebest of die welke daaruit zijn ontstaan, zich gebonden achten door het Handvest van 1689 en dat in de jongste grondwetten geen artikel voorkomt dat de persoonlijke rechten waarborgt. Dit geldt voor Australië, (Brits) Guyana, Canada, Ceylon, Kenia, Nieuw-Zeeland, Zuid-Afrika en natuurlijk ook voor Groot-Brittannië.

In vijftientig grondwetten (d.i. ongeveer 25 pct.) is geen sprake van het correspondentiegeheim, wat natuurlijk niet betekent dat het in de betrokken landen niet wordt geëerbiedigd. Het betreft hier de grondwetten van Aden, Andorra, Birma, Frankrijk, Gana, Ierland, India, Iran, Kameroen, Laos, Libanon, Liberia, Maleisië, Mali, Malta, Nepal, Nigeria, Noorwegen, Oostenrijk, San-Marino, Saoedi-Arabië, Thailand, het Vaticaan, de Verenigde Staten en Zweden.

Vijftientig grondwetten spreken uitdrukkelijk van het geheim van het telefoon- en telegraafverkeer; tweeëndertig grondwetten bevatten een formule die, zonder uitdrukkelijk de telefoon en de telegraaf te vermelden, toch ruimer is dan die welke in artikel 22 van onze Grondwet voorkomt. Ten slotte is in drieëntwintig grondwetten een gelijkaardige bepaling opgenomen als in de Belgische Grondwet.

De buitenlandse grondwetteksten luiden als volgt :

Afghanistan.

« Het correspondentiegeheim is een der rechten van het volk. Brieven en andere gefrankeerde mededelingen van het publiek mogen in geen postkantoor noch elders worden geopend tenzij op bevel tot onderzoek van een rechtbank, maar behoren gesloten aan de geadresseerde te worden afgegeven » (art. 109 van de Grondwet van 31 oktober 1931).

Albanië.

« Het geheim van brieven en andere vormen van correspondentie mag niet worden geschonden, behoudens in geval van crimineel onderzoek, mobilisatie of staat van oorlog » (art. 24 van de Grondwet van 4 juli 1950).

Algerië.

« De woning is onschendbaar en het briefgeheim wordt voor alle burgers gewaarborgd » (art. 14 van de Grondwet van 8 september 1963).

West-Duitsland.

« Het briefgeheim alsmede het post- en verreberichtsgeheim is onschendbaar. Beperkingen mogen slechts krachtens een wet uitgevaardigd worden » (art. 10 van de Grondwet van 8 mei 1949).

« Hij die de vrijheid van meningsuiting en inzonderheid.. het brief-, post- en verreberichtsgeheim

tales, téléphoniques et télégraphiques ... pour combattre l'ordre public, libre et démocratique, est déchu de ces droits fondamentaux » (art. 18 de la Constitution du 8 mai 1949).

Allemagne orientale !

« La liberté individuelle, le secret postal ... sont assurés. Les pouvoirs publics ne peuvent limiter ou retirer ces libertés que sur base des lois applicables à tous les citoyens » (art. 8 de la Constitution du 7 octobre 1949).

Argentine.

« Le domicile est inviolable ainsi que la correspondance et les écrits personnels; une loi déterminera dans quels cas et pour quels motifs leur recherche et leur saisie seront autorisées » (art. 29 de la Constitution du 11 mars 1949).

Bolivie.

« Les papiers personnels et la correspondance sont inviolables et ne seront saisis que dans les cas déterminés par la loi, sur ordre écrit de l'autorité compétente donnant les raisons de la recherche et de la saisie. Les lettres interceptées et les papiers personnels, saisis en violation de la présente disposition, n'auront aucun effet légal » (art. 15 de la Constitution du 23 novembre 1945).

Brésil.

« Le secret de la correspondance est inviolable » (art. 141, § 6 de la Constitution du 24 septembre 1946).

Bulgarie.

« Le secret de la correspondance est inviolable, sauf en cas de mobilisation, d'état de siège, ou d'autorisation spéciale des autorités judiciaires ou du procureur » (art. 86 de la Constitution du 4 décembre 1947).

Cambodge.

« Le secret de la correspondance est inviolable, sauf dérogations temporaires expressément prévues par la loi, lorsque l'intérêt supérieur de la nation le rend nécessaire » (art. 12 de la Constitution du 14 janvier 1956).

Chili.

« La Constitution assure à tous les habitants de la République ...

.....

13. L'inviolabilité de la correspondance épistolaire et télégraphique. Les documents ou les dépôts publics ne seront ouverts, interceptés ou examinés, que dans

heim... misbruikt ter bestrijding van de vrije democratische grondwettelijke orde, verbeurt deze fundamentele rechten » (art. 18 van de Grondwet van 8 mei 1949).

Oost-Duitsland.

« De persoonlijke vrijheid..., het postgeheim en... zijn gewaarborgd. De Staat mag deze vrijheden slechts beperken of opheffen bij een algemeen toepasselijke wet » (art. 8 van de Grondwet van 7 oktober 1949).

Argentinië.

« de woning is onschendbaar evenals de briefwisseling en de persoonlijke geschriften; het is aan de wet te bepalen in welke gevallen en om welke redenen het onderzoek en de inbeslagneming ervan is goorloofd » (art. 29 van de Grondwet van 11 maart 1949).

Bolivia.

« De persoonlijke papieren en de briefwisseling zijn onschendbaar en worden niet in beslag genomen dan in gevallen bepaald bij de wet, waarin de redenen van het onderzoek en de inbeslagneming vermeld zijn. De brieven die onderschept en de persoonlijke papieren die in beslag genomen worden in strijd met deze bepaling, zullen geen wettelijke uitwerking hebben » (art. 15 van de Grondwet van 23 november 1945).

Brazilië.

« Het briefgeheim is onschendbaar » (art. 141, § 6, van de Grondwet van 24 september 1946).

Bulgarije.

« Het briefgeheim is onschendbaar, behoudens in geval van mobilisatie, staat van beleg of bijzondere machtiging van de rechterlijke gezagsorganen of van de procureur » (art. 86 van de Grondwet van 4 december 1947).

Cambodja.

« Het briefgeheim is onschendbaar, behoudens uitdrukkelijk bij de wet bepaalde tijdelijke afwijking wanneer dit noodzakelijk is in het hoger belang van de natie » (art. 12 van de Grondwet van 14 januari 1956).

Chili.

« De Grondwet verzekert aan alle inwoners van de Republiek :

.....

13. De onschendbaarheid van het brief- en telegraafverkeer. De bescheiden of openbare bewaaringen zullen niet geopend, onderschept noch onder-

les cas expressément déterminés par la loi » (art. 10 de la Constitution du 18 septembre 1925).

Chine (nationaliste).

« Le peuple jouira du secret de la correspondance » (art. 12 de la Constitution du 25 décembre 1947).

Chine (République populaire).

« Le domicile des citoyens de la République populaire chinoise est inviolable. Le secret de leur correspondance est protégé par la loi » (art. 90 de la Constitution du 20 septembre 1954).

Chypre.

« La correspondance et les autres modes de communication sont inviolables à condition de ne pas être effectués par des moyens interdits par la loi.

» Il ne peut être porté atteinte à ce principe qu'en conformité avec la loi et uniquement s'il s'agit de prisonniers condamnés ou en détention préventive et de correspondance commerciale ou d'avis de faillite pendant la liquidation d'une faillite » (art. 17 de la Constitution du 17 août 1960).

Colombie.

« La correspondance télégraphique et postale est inviolable. Les lettres et les papiers personnels ne peuvent être interceptés et examinés que par l'autorité, sur ordre d'un fonctionnaire compétent, dans les cas et avec les formalités établis par la loi et avec pour seul but d'assurer une preuve légale » (art. 50 de l'Acte législatif n° 1 de 1945).

Corée (Nord).

« L'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance sont protégés par la loi » (art. 21 de la Constitution du 8 septembre 1948).

Corée (Sud).

« Le secret de la correspondance de tous les citoyens demeure inviolable et ne peut être rompu » (art. 11 de la Constitution du 29 novembre 1960).

Costa-Rica.

« Le secret de la correspondance épistolaire ou télégraphique est inviolable et ce qui pourrait avoir été saisi n'aura aucune valeur légale » (art. 32 de la Constitution du 7 décembre 1871).

zocht worden, tenzij in gevallen waarin de wet uitdrukkelijk voorziet » (art. 10 van de Grondwet van 18 september 1925).

Nationalistisch China.

« Het volk heeft recht op geheimhouding van de briefwisseling » (art. 12 van de Grondwet van 25 december 1947).

Chinese Volksrepubliek.

« De woning van de burgers van de Chinese Volksrepubliek is onschendbaar. Het geheim van hun brieven wordt door de wet beschermd » (art. 90 van de Grondwet van 20 september 1954).

Cyprus.

« De briefwisseling en andere mededelingen zijn onschendbaar op voorwaarde dat dit niet geschiedt met wettelijk verboden middelen.

Aan dit beginsel mag geen afbreuk worden gedaan dan in overeenstemming met de wet en alleen als het gaat om veroordeelde of in voorlopige hechtenis gehouden gevangenen en om handelscorrespondentie of faillietberichten gedurende de afwikkeling van het faillissement » (art. 17 van de Grondwet van 17 augustus 1960).

Columbia.

« Het post- en telegraafverkeer is onschendbaar. Brieven en persoonlijke papieren mogen niet onderschept en onderzocht worden tenzij door de overheid, op bevel van een bevoegd ambtenaar, in de gevallen en volgens de formaliteiten bepaald bij de wet en met het uitsluitend doel een wettelijk bewijs te verschaffen » (art. 38 van de Grondwet van 16 februari 1945).

Noord-Korea.

« De onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim worden door de wet beschermd » (art. 21 van de Grondwet van 8 september 1948).

Zuid-Korea.

« Het geheim van de briefwisseling van alle burgers blijft ongeschonden en zal niet aangetast worden » (art. 11 van de Grondwet van 29 november 1960).

Costa-Rica.

« Het geheim van het brief- of telegraafverkeer is onschendbaar en hetgeen in beslag mocht genomen zijn, bezit geen wettelijke waarde » (art. 32 van de Grondwet van 7 december 1871).

Cuba.

« Est inviolable le secret de la correspondance et autres documents privés qui ne pourront être saisis et examinés qu'en vertu de l'autorité motivée du juge compétent et par les fonctionnaires et agents officiels. En tout cas sera préservé le secret des questions étrangères à l'affaire qui a motivé la saisie ou l'examen. Dans les mêmes termes est déclaré inviolable le secret de la communication télégraphique, téléphonique et par câble » (art. 32 de la Constitution du 7 février 1959).

Dahomey.

« Le secret de la correspondance ainsi que le secret des communications postales, télégraphiques et téléphoniques sont inviolables. Il ne peut être ordonné de restrictions à cette inviolabilité qu'en application d'une loi » (art. 2 de la Constitution du 28 février 1959).

Danemark.

« Toute perquisition domiciliaire, saisie ou perquisition de lettres et autres papiers, de même que la violation de la correspondance postale, télégraphique et téléphonique, ne peut, en l'absence d'une exception spéciale, prévue par la loi, avoir lieu qu'en vertu d'un jugement » (art. 72 de la Constitution du 5 juin 1953).

République dominicaine.

« Il est reconnu que l'Etat a pour but principal la protection effective des droits de la personne humaine et la création et le maintien des moyens lui permettant de se perfectionner progressivement dans un climat de liberté individuelle et de justice sociale, compatible avec l'ordre public, le bien-être général et les droits de tous. Afin de garantir la réalisation de ces objectifs, les règles suivantes sont établies :

10. L'inviolabilité de la correspondance et autres documents privés, qui ne peuvent être obtenus ou examinés que par les procédures légales lors de l'instruction d'affaires qui seraient du ressort de la justice. Le secret de la communication télégraphique, téléphonique et effectuée par câbles est également inviolable » (art. 8 de la Constitution du 2 décembre 1960).

Egypte.

« Liberté et inviolabilité de la correspondance dans les limites définies par la loi » (art. 42 de la Constitution du 16 janvier 1956).

Equateur.

« L'Etat garanti aux habitants de l'Equateur :

...

Cuba.

« Het geheim van de brieven en andere private stukken is onschendbaar en noch deze noch gene mogen in beslag genomen of onderzocht worden tenzij op grond van een met redenen omkleed bevelschrift van de bevoegde rechter en door de officiële ambtenaren en agenten. In elk geval zal het geheim worden bewaard voor de stukken die vreemd zijn aan de zaak welke het beslag of het onderzoek rechtvaardigt. Het geheim van de telegrafische, telefonische en kabelberichten wordt op dezelfde wijze onschendbaar verklaard » (art. 32 van de Grondwet van 7 februari 1959).

Dahomey.

« Het geheim van de briefwisseling en van het post-, telegraaf- en telefoonverkeer is onschendbaar. Op deze onschendbaarheid mogen geen beperkingen worden gesteld dan met toepassing van een wet » (art. 2 van de Grondwet van 28 februari 1959).

Denemarken.

« Geen huiszoeking, beslag of onderzoek van brieven en andere papieren, geen schending van brieven, telegrafische en telefonische berichten mag, bij gebreke van een speciale bij de wet bepaalde uitzondering, plaats hebben, tenzij op grond van een vonnis » (art. 72 van de Grondwet van 5 juni 1953).

San Domingo.

« Erkend wordt dat het voornaamste doel van de Staat is de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de menselijke persoon en het tot stand brengen en in stand houden van de middelen waardoor hij zich geleidelijk aan kan vervolmaken in een klimaat van individuele vrijheid en sociale rechtvaardigheid, in overeenstemming met de openbare orde, het algemeen welzijn en de rechten van allen. Ten einde tot deze doeleinden te geraken, worden de volgende regels vastgesteld :

... » 10. De onschendbaarheid van de briefwisseling en andere private bescheiden, die niet verkregen of nagezien kunnen worden tenzij ingevolge een wettelijke procedure met betrekking tot zaken die tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren. Het geheim van de telegraaf-, telefoon- of kabelberichten is eveneens onschendbaar » (art. 6 van de Grondwet van 2 december 1960).

Egypte.

« Vrijheid en onschendbaarheid van de briefwisseling binnen de bij de wet gestelde perken » (art. 42 van de Grondwet van 16 januari 1956).

Ecuador.

« De Staat waarborgt aan de inwoners van Ecuador :

.....

7. L'inviolabilité de la correspondance postale ou autre. En conséquence, l'interception, l'ouverture ou l'examen de la correspondance d'autrui sont défendus, (art. 187 de la Constitution du 31 décembre 1946).

Erythrée.

« Toute personne résidant en Erythrée a le droit à l'inviolabilité de la correspondance et du domicile, sous réserve des exigences de la loi » (art. 22 de la Constitution du 11 septembre 1952).

Espagne.

« La liberté et le secret de la correspondance sont garantis par l'Etat sur le territoire national » (art. 13 de la Charte du 17 juillet 1945).

Ethiopie.

« Excepté dans les cas prévus par la loi, personne n'aura le droit de violer le secret de la correspondance des sujets éthiopiens » (art. 26 de la Constitution du 16 juillet 1931).

Finlande.

« Le secret des lettres, des télégrammes et du téléphone est inviolable sauf stipulation contraire d'une loi » (art. 12 de la Constitution du 17 juillet 1919).

Gabon.

« Le secret de la correspondance, des communications postales, télégraphiques et téléphoniques est inviolable. Il ne peut être ordonné de restriction à cette inviolabilité qu'en vertu de la loi » (art. 1, 3° de la Constitution du 21 février 1961).

Grèce.

« Le secret des lettres et de la correspondance sous une forme quelconque est absolument inviolable » (art. 20 de la Constitution du 22 décembre 1951).

Guatemala.

« La correspondance de toute personne, ses livres et papiers personnels sont inviolables. Ce qui aura été intercepté n'aura aucune valeur en justice. Il ne peut y avoir saisie ou inspection qu'en vertu d'un acte d'un juge compétent et ce avec toutes les formalités légales » (art. 35 de la Constitution du 13 mars 1945).

Guinée.

« Le secret de la correspondance est garanti par la loi » (art. 43 de la Constitution du 12 novembre 1958).

7. De onschendbaarheid van de correspondentie via de post of anderszins. Derhalve is het onderscheppen, het openen en het onderzoeken van andermans briefwisseling verboden, behoudens in gevallen bepaald bij de wet » (art. 187 van de Grondwet van 3 december 1946).

Erythrea.

« Elke in Erythrea verblijvende persoon heeft recht op de onschendbaarheid van de briefwisseling en van de woonplaats, behoudens de eisen van de wet » (art. 22 van de Grondwet van 11 september 1952).

Spanje.

« De vrijheid en het geheim van de briefwisseling worden door de Staat op het nationale grondgebied gewaarborgd » (art. 13 van het Handvest van 17 juli 1945).

Ethiopië.

« Behalve in gevallen waarin de wet voorziet zal niemand het recht hebben het geheim van de correspondentie van Ethiopische burgers te schenden » (art. 26 van de Grondwet van 16 juli 1931).

Finland.

« Het geheim van het brief-, telegraaf- en telefoonverkeer is onschendbaar, tenzij bij de wet anders is bepaald » (art. 12 van de Grondwet van 17 juli 1919).

Gabon.

« Het geheim van de briefwisseling en van het post-, telegraaf- en telefoonverkeer is onschendbaar. Op deze onschendbaarheid mogen geen beperkingen worden gesteld dan krachtens de wet » (art. 1, 3° van de Grondwet van 21 februari 1961).

Griekenland.

« Het geheim van de brieven en van de correspondentie in welke vorm ook, is volstrekt onschendbaar » (artikel 20 van de Grondwet van 22 december 1951).

Guatemala.

« Eenieders briefwisseling, boeken en persoonlijke papieren zijn onschendbaar. Wat onderschept is, zal geen waarde hebben in rechte. Beslag of onderzoek kan slechts plaats hebben op grond van een akte van een bevoegd rechter, en dit met inachtneming van alle wettelijke vormvereisten » (artikel 35 van de Grondwet van 13 maart 1945).

Guinea.

Het briefgeheim wordt gewaarborgd door de wet (artikel 43 van de Grondwet van 12 november 1958).

Haïti.

« Le secret des lettres est inviolable sous les peines édictées par la loi » (art. 28 de la Constitution du 25 novembre 1950).

Honduras.

« La correspondance par lettre et par télégraphe, ainsi que les papiers personnels sont inviolables sans préjudice de ce qui est prévu par la loi sur l'état de siège.

Ni le pouvoir exécutif, ni ses agents ne peuvent retirer, ouvrir ou détenir la dite correspondance. La correspondance soustraite à un bureau de poste ou tout autre endroit ne pourra pas être invoquée en justice » (art. 51 de la Constitution du 28 mars 1936).

Hongrie.

« La république populaire hongroise garantit ... le respect du secret postal ... » (art. 57 de la Constitution de 1949).

Indonésie.

« La liberté et le secret de la correspondance sont inviolables sauf sur l'ordre d'un juge ou de toute autre autorité légalement compétente et dans certains cas fixés par la loi » (art. 17 de la Constitution du 15 août 1950).

Iran.

« Les communications postales sont inviolables et garanties contre la saisie et l'ouverture, excepté dans les cas où la loi fait exception.

» La publication ou la saisie de communications télégraphiques sans la permission de l'auteur du télégramme sont défendues excepté dans les cas où la loi fait exception » (art. 22 et 23 de la loi constitutionnelle du 8 octobre 1907).

Islande.

« Aucune perquisition domiciliaire, aucune saisie ou recherche de lettres ou autres documents ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'un mandat judiciaire sauf les exceptions spécialement déterminées par la loi » (art. 67 de la Constitution du 17 juin 1964).

Israël.

« La correspondance privée ainsi que les communications télégraphiques et téléphoniques ne seront pas interceptées. Toute suspension temporaire de ces garanties en temps de guerre ou de circonstance critique pour la nation requerra une autorisation législative spéciale et sera soumise à un contrôle parlementaire » (art. 14 de la Constitution du 10 décembre 1949).

Haïti.

« Het briefgeheim is onschendbaar op straffe als door de wet bepaald » (artikel 27 van de Grondwet van 25 november 1950).

Honduras.

« Het brief- en telegraafverkeer en de persoonlijke papieren zijn onschendbaar, onverminderd hetgeen is bepaald bij de wet op de staat van beleg.

» Noch de uitvoerende macht noch haar ambtenaren mogen de briefwisseling terughouden, openen of onder zich hebben. De briefwisseling die in een postkantoor of elders wordt weggenomen, heeft geen bewijskracht in gerechtszaken. » (Artikel 51 van de Grondwet van 28 maart 1936.) »

Hongarije.

« De Hongaarse Volksrepubliek waarborgt ... de eerbiediging van het postgeheim... » (Artikel 57 van de Grondwet van 1949).

Indonesië.

« De vrijheid en het geheim van de briefwisseling zijn onschendbaar, behoudens op bevel van een rechter of van een andere daartoe wettelijk bevoegde overheid in sommige bij de wet bepaalde gevallen. » (Artikel 17 van de Grondwet van 15 augustus 1950).

Iran.

« Het postverkeer is onschendbaar en gewaarborgd tegen beslag en opening, behoudens de gevallen waarvoor de wet een uitzondering maakt.

» Bekendmaking of inbeslagneming van telegrafische berichten zonder de instemming van de steller van het telegram, zijn verboden, behoudens in de gevallen waarvoor de wet een uitzondering maakt. » (Artikelen 22 en 23 van de Grondwet van 8 oktober 1907).

IJsland.

« De woningen mogen niet doorzocht en brieven of andere bescheiden mogen niet in beslag genomen en onderzocht worden, tenzij op last van de rechter of op grond van een bijzondere bepaling van de wet. » (Artikel 67 van de Grondwet van 17 juni 1964).

Israël.

« De particuliere briefwisseling zomede de telegrafische en telefonische berichten zullen niet onderschept worden. Elke tijdelijke schorsing van die waarborgen in oorlogstijd of in voor de natie kritieke omstandigheden vereist een bijzondere machtiging bij een wet en zal aan parlementaire controle worden onderworpen. » (Artikel 14 van de Grondwet van 10 december 1949).

Italie.

« La liberté et le secret de la correspondance et de toutes les autres formes de communication sont inviolables.

Leur limitation ne peut se produire que par un acte motivé de l'autorité judiciaire, selon les garanties fixées par la loi » (art. 15 de la Constitution du 1^{er} janvier 1948).

Japon.

« Nulle censure ne pourra rester en vigueur; le secret de tous les moyens de communication ne pourra être violé (art. 21 de la Constitution du 3 novembre 1946).

Jordanie.

« Les correspondances postales et télégraphiques ainsi que les communications téléphoniques sont considérées comme secrètes; elles ne sont censurées ou interrompues que dans les cas déterminés par la loi » (art. 18 de la Constitution du 1^{er} janvier 1952).

Koweït.

« La liberté et le secret des communications par la poste, le télégraphe et le téléphone sont garantis; la censure des communications et la publication de leur contenu ne sont donc pas autorisées, sauf dans les circonstances et dans les formes prévues par la loi » (art. 3 de la Constitution du 11 novembre 1962).

Libye.

« Les lettres, communications télégraphiques ou téléphoniques et toute correspondance, quels qu'en soient la forme et le moyen de transmission, sont inviolables et ne peuvent être censurées ni retardées sauf dans les cas prévus par la loi » (art. 20 de la Constitution du 7 octobre 1951 révisée en 1963).

Liechtenstein.

« La liberté personnelle ... le secret des lettres et des écrits sont garantis » (art. 32 de la Constitution du 5 octobre 1921).

Luxembourg.

« 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.

» La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes » (art. 28 de la Constitution du 17 octobre 1868).

Maroc.

« La correspondance est secrète » (art. 11 de la Constitution du 7 décembre 1962).

Italië.

« De vrijheid en het geheim van de briefwisseling en van elke andere vorm van mededeling zijn onschendbaar.

» Beperkingen zijn slechts mogelijk bij een met redenen omklede akte van de rechterlijke overheid overeenkomstig de bij de wet gestelde waarborgen » (art. 15 van de Grondwet van 1 januari 1948).

Japan.

« Generlei censure mag van kracht blijven; het geheim van alle middelen van mededeling mag niet geschonden worden » (art. 21 van de Grondwet van 3 november 1946).

Jordanië.

« Het post-, telegraaf en telefoonverkeer wordt als geheim beschouwd; het zal niet gecensureerd noch onderbroken worden dan in de gevallen, bepaald bij de wet » (art. 18 van de Grondwet van 1 januari 1952).

Koeweit.

« De vrijheid en het geheim van de mededelingen, via de post, de telegraaf en de telefoon worden gewaarborgd; de censure op de mededelingen en de openbaarmaking van hun inhoud is dus niet geoorloofd, behalve in de omstandigheden en met inachtneming van de vormen, door de wet bepaald » (art. 38 van de Grondwet van 11 november 1962).

Lybië.

« De brieven, het telefoon- en telegraafverkeer en elke correspondentie zijn, ongeacht de vorm en de overbrengingsmiddelen, onschendbaar en mogen niet gecensureerd of opgehouden worden tenzij in de bij de wet bepaalde gevallen » (art. 20 van de Grondwet van 7 oktober 1951, herzien in 1963).

Liechtenstein.

« De persoonlijke vrijheid, ... het geheim van de brieven en geschriften zijn gewaarborgd » (art. 32 van de Grondwet van 5 oktober 1921).

Luxemburg.

« Het briefgeheim is onschendbaar.

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

» De wet regelt de waarborging van het telegramgeheim » (art. 29 van de Grondwet van 17 oktober 1868).

Marokko.

« De briefwisseling is geheim » (art. 11 van de Grondwet van 7 december 1962).

Mexique.

« La correspondance sous pli fermé confiée à la poste est à l'abri de toute perquisition et sa violation sera punie par la loi » (art. 25 de la Constitution du 31 janvier 1917, révisée en 1964).

Monaco.

« Toute personne a droit au respect de la vie privée et familiale » (art. 22 de la Constitution du 17 décembre 1962).

Mongolie.

« L'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance sont protégés par la loi » (art. 87 de la Constitution du 30 juin 1940).

Nicaragua.

« Les communications par lettre, télégraphe, téléphone ou autres moyens, et les documents et papiers personnels sont inviolables et ne peuvent être ouverts, interceptés ou examinés que conformément aux lois dictées par l'intérêt général; dans de tels cas l'examen doit s'effectuer en présence du destinataire ou du possesseur, ou, en leur absence, devant deux témoins; la correspondance, les documents ou papiers sans rapport avec l'enquête, seront restitués » (art. 10 de la Constitution du 21 janvier 1948).

Nigéria.

« 1. Chacun aura droit au respect de sa vie privée, de sa vie familiale, de son foyer et de sa correspondance.

» 2. Aucune disposition du présent article n'entraînera la nullité d'aucune loi qui, dans une société démocratique, est raisonnablement défendable :

» a) dans l'intérêt de la défense, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la moralité publique, de la santé publique ou du bien-être matériel de la collectivité;

» b) en vue de la protection des droits et de la liberté d'autrui »
(article 22 de la Constitution du 1^{er} octobre 1960).

Panama.

« La correspondance et les autres documents personnels sont inviolables et ne peuvent être saisis ou examinés que sur instruction d'une autorité compétente et conformément aux formalités légales. De toute façon le secret sera observé relativement aux affaires étrangères à l'objet de la saisie ou de l'examen » (art. 29 de la Constitution du 1^{er} mars 1946).

Mexico.

« De over de post verzonden, gesloten brieven zijn vrijgesteld van onderzoek en de schending ervan zal bij de wet worden gestraft » (art. 25 van de Grondwet van 31 januari 1917, herzien in 1964).

Monaco.

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven » (art. 22 van de Grondwet van 17 december 1962).

Mongolië.

« De onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim worden door de wet beschermd » (art. 87 van de Grondwet van 30 juni 1940).

Nicaragua.

« De mededelingen per brief, telegraaf, telefoon of anderszins, en de persoonlijke bescheiden en papieren zijn onschendbaar en mogen niet geopend, onderschept of onderzocht worden tenzij overeenkomstig de wetten die ingegeven zijn door het algemeen belang; in zulke gevallen moet het onderzoek plaats hebben in aanwezigheid van de geadresseerde of van de bezitter, of, bij hun ontstentenis, ten overstaan van twee getuigen; de briefwisseling, de bescheiden of papieren welke geen verband houden met het onderzoek, zullen teruggeven worden » (art. 110 van de Grondwet van 21 januari 1948).

Nigeria.

1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven, van zijn woning en zijn briefwisseling;

» 2. Geen enkele bepaling van dit artikel zal nietigheid ten gevolge hebben van enige wet die in een democratische samenleving redelijkerwijze verdedigbaar is :

» a) in het belang van de landsverdediging, van de openbare veiligheid, van de openbare orde, van de openbare zedelijkheid, van de volksgezondheid en van het stoffelijk welzijn van de gemeenschap;

» b) ter bescherming van andermans rechten en vrijheid »
(art. 22 van de Grondwet van 1 oktober 1960).

Panama.

« De briefwisseling en de andere persoonlijke bescheiden zijn onschendbaar en kunnen niet in beslag genomen of onderzocht worden tenzij op bevel van een bevoegde overheid en overeenkomstig de wettelijke vormvereisten. In elk geval zal het geheim worden bewaard betreffende de zaken die vreemd zijn aan het doel van het beslag of van het onderzoek » (art. 29 van de Grondwet van 1 maart 1946).

Paraguay.

« Le domicile, la correspondance épistolaire et les papiers personnels sont inviolables. La loi déterminera dans quels cas l'inviolabilité du domicile et de la correspondance peut être suspendue » (art. 27 de la Constitution du 10 juillet 1940).

Pays-Bas.

« Le secret des lettres confiées à la poste ou à tout autre service de transport est inviolable, si ce n'est sur mandat du juge dans les cas spécifiés par la loi » (art. 166 de la Constitution du 30 novembre 1887).

Pérou.

« La correspondance est inviolable. Les lettres et les papiers personnels ne peuvent être saisis, interceptés ou examinés, sauf par l'autorité judiciaire, dans les cas et de la manière établis par la loi.

» Les lettres et les papiers personnels ayant fait l'objet d'une violation ou d'une soustraction n'ont aucune valeur en justice » (art. 66 de la Constitution du 9 avril 1933).

Philippines.

« Le secret des communications et de la correspondance sera inviolable sauf sur ordre légal du tribunal ou lorsque la sûreté et l'ordre publics l'exigeront » (art. III, § 5, de la Constitution du 8 février 1935).

Pologne.

« L'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance sont garantis par la loi. La perquisition à domicile n'est admise que dans les cas déterminés par la loi » (art. 74 de la Constitution du 22 juillet 1952).

Porto-Rico.

« Le droit des individus d'être garantis dans leurs personnes, leurs habitations, leurs papiers et leurs biens contre des perquisitions et des saisies déraisonnables ne pourra être violé.

» Les tables d'écoute téléphonique sont interdites.

» Aucun mandat d'arrestation ou de perquisition et de saisie ne pourra être décerné que par l'autorité judiciaire et seulement pour une cause probable, appuyée par serment ou affirmation, et en décrivant de façon précise le lieu soumis à perquisition et les personnes à arrêter ou les choses à saisir.

» Les preuves obtenues en violation de la présente section seront irrecevables devant les tribunaux » (art. II, section 10 de la Constitution du 22 avril 1952).

Paraguay.

« De woning, de briefwisseling en de persoonlijke papieren zijn onschendbaar. De wet zal bepalen in welke gevallen de onschendbaarheid van de woning en van de briefwisseling kan worden opgeheven » (art. 27 van de Grondwet van 10 juli 1940).

Nederland.

« Het geheim der aan de post of andere openbare instelling van vervoer toevertrouwde brieven is onschendbaar, behalve op last der rechters, in de gevallen in de wet omschreven » (art. 166 van de Grondwet van 30 november 1887).

Peru.

« De briefwisseling is onschendbaar. Brieven en persoonlijke papieren mogen niet in beslag genomen of onderschept worden behoudens door de rechterlijke overheid, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald.

» De brieven en de persoonlijke papieren die geschonden of teruggehouden zijn, hebben geen bewijskracht in rechtszaken » (art. 66 van de Grondwet van 9 april 1933).

Philippijnen.

« Het geheim van de mededelingen en de brieven is onschendbaar behoudens op wettelijk bevel van de rechtbank of wanneer de openbare veiligheid en orde het vereisen » (art. III, § 5, van de Grondwet van 8 februari 1935).

Polen.

« De onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim worden door de wet gewaarborgd. Huiszoeking is alleen toegelaten in de gevallen bij de wet bepaald » (art. 74 van de Grondwet van 22 juli 1952).

Porto-Rico.

« Ieders recht om... wat zijn papieren betreft... verzekerd te zijn tegen huiszoeking en onredelijke inbeslagneming, mag niet worden geschonden.

» Telefonische luisterposten zijn verboden. Geen bevel tot aanhouding of huiszoeking en inbeslagneming mag worden uitgevaardigd dan door de rechterlijke overheid en alleen om een bewijsbare reden, gestaafd door een eed of bevestiging, en met nauwkeurige beschrijving van de te doorzoeken plaats en de aan te houden personen of in beslag te nemen zaken.

» Bewijsmateriaal, verkregen met overtreding van het bepaalde in deze afdeling, is niet ontvankelijk voor de rechtbanken » (art. II, afdeling 10, van de Grondwet van 22 april 1952).

Portugal.

« Les droits et garanties individuels des citoyens portugais comprennent :

» ...

» 6° L'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance aux termes de la loi » (art. 8 de la Constitution du 11 avril 1933).

Roumanie.

« L'inviolabilité du domicile des citoyens et le secret de la correspondance sont protégés par la loi » (art. 88 de la Constitution du 24 septembre 1952).

San-Salvador.

« La correspondance par lettre et par télégraphe est inviolable. Une correspondance interceptée ne sera jamais admise comme moyen de preuve dans aucun tribunal » (art. 30 de la Constitution du 13 août 1886).

Sénégal.

« Le secret de la correspondance, des communications postales, télégraphiques et téléphoniques est inviolable. Il ne peut être ordonné de restriction à cette inviolabilité qu'en application de la loi » (art. 10 de la Constitution du 25 août 1960).

Suisse.

« L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie » (art. 36 de la Constitution du 29 mai 1874).

Syrie.

« Les correspondances postales, télégraphiques, téléphoniques et autres sont secrètes et ne peuvent être retardées, interceptées ou saisies que dans les cas prévus par la loi » (art. 12 de la Constitution du 21 juin 1953).

Tchécoslovaquie.

« L'inviolabilité du domicile, du secret de la correspondance et du secret des informations expédiées, ainsi que la liberté de séjour sont garantis » (art. 31 de la Constitution du 11 juillet 1960).

Tunisie.

« L'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance sont garantis sauf dans les cas exceptionnels prévus par la loi » (art. 9 de la Constitution du 1^{er} juin 1959).

Turquie.

« Tout le monde jouit de la liberté de la correspondance.

Portugal.

« de rechten en individuele waarborgen van de portugese burgers omvatten :

.....

» 6° de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim in de zin van de wet » (art. 8 van de Grondwet van 11 april 1933).

Roemenië.

« De onschendbaarheid van de woning der burgers en het briefgeheim worden beschermd bij de wet » (art. 88 van de Grondwet van 24 september 1952).

San-Salvador.

« Het brief- en telegraafverkeer is onschendbaar. Onderschepte correspondentie wordt nooit als bewijsmiddel voor een rechtbank aangenomen » (art. 30 van de Grondwet van 13 augustus 1886).

Senegal.

« Het geheim van de correspondentie en van het post-, telegraaf- en telefoonverkeer is onschendbaar. Op deze onschendbaarheid mogen geen beperkingen worden gesteld dan met toepassing van de wet » (art. 10 van de Grondwet van 25 augustus 1960).

Zwitserland.

« De onschendbaarheid van het brief- en telegramgeheim is gewaarborgd » (art. 36 van de Grondwet van 29 mei 1874).

Syrië.

Het verkeer per post, telegraaf, telefoon en anderszins is geheim en mag niet vertrad, onderschept of in beslag genomen worden, tenzij in de bij de wet bepaalde gevallen » (art. 12 van de Grondwet van 21 juni 1953).

Tsjecho-Slowakije.

« De onschendbaarheid van de woning, van het briefgeheim en van het geheim van verzonden berichten, alsmede de vrijheid van verblijf worden gewaarborgd » (art. 31 van de Grondwet van 11 juli 1960).

Tunesië.

« De onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim worden gewaarborgd, behalve in de uitzonderingsgevallen, door de wet bepaald » (art. 9 van de Grondwet van 1 juni 1959).

Turkije.

« Eenieder geniet de vrijheid van briefwisseling.

« Le secret de la correspondance est la règle. Ce secret ne peut pas être violé sans une décision judiciaire rendue conformément à la loi dans les cas nécessités par la loi » (art. 17 de la Constitution du 9 juillet 1961).

U.R.S.S.

« L'inviolabilité du domicile des citoyens et le secret de la correspondance sont protégés par la loi » (art. 128 de la Constitution du 5 décembre 1936).

Uruguay.

« Les papiers des particuliers et leur correspondance épistolaire, télégraphique ou de toute autre espèce, sont inviolables et leur enregistrement, examen ou interprétation ne pourront jamais être faits que conformément aux lois établies pour des raisons d'intérêt général » (art. 28 de la loi constitutionnelle du 16 décembre 1951).

Vénézuéla.

« La correspondance sous toutes ses formes est inviolable. Les lettres, télégrammes, papiers privés et tous autres modes de correspondance, ne pourront être saisis que par l'autorité judiciaire, en observant les formalités légales et en conservant toujours le secret en matière d'affaires domestiques et de vie privée dans la mesure où celles-ci n'ont aucun rapport avec le procès en cause. Les livres, pièces justificatives et documents comptables ne seront soumis qu'au contrôle ou à la fiscalisation des autorités compétentes conformément à la loi » (art. 63 de la Constitution du 23 janvier 1961).

Vietnam (République démocratique).

« La loi garantit aux citoyens de la République démocratique du Vietnam l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance » (art. 28 de la Constitution du 31 décembre 1959).

Vietnam (Sud).

« Aucune atteinte ne peut être portée au caractère privé de la correspondance, sauf sur décision judiciaire ou quand il s'agit d'assurer la sécurité du pays ou de maintenir l'ordre public » (art. 12 de la Constitution du 26 octobre 1956).

Yougoslavie.

« Le secret des lettres et autres moyens de correspondance est inviolable.

» Seule la loi fédérale peut prévoir qu'en vertu d'une décision de l'organe compétent, on pourra déroger au principe d'inviolabilité du secret des lettres et autres moyens de correspondance si cela est indispen-

» Het briefgeheim is regel. Het mag niet geschonden worden zonder een rechterlijke uitspraak overeenkomstig de wet, in gevallen waarin dit noodzakelijk is volgens de wet » (art. 17 van de Grondwet van 9 juli 1961).

U.S.S.R.

« De onschendbaarheid van de woning der burgers en het briefgeheim worden bij de wet beschermd » (art. 128 van de Grondwet van 5 december 1936).

Uruguay.

« De papieren van particulieren en hun correspondentie per brief, telegram of anderszins zijn onschendbaar en mogen niet worden geregistreerd, onderzocht of geïnspecteerd tenzij uit overwegingen van algemeen belang-overeenkomstig de wetten » (art. 28 van de Grondwet van 1951).

Venezuela.

« De correspondentie, in welke vorm ook, is onschendbaar. Brieven, telegrammen, private papieren en alle andere correspondenties mogen alleen door de rechterlijke overheid in beslag genomen worden, met inachtneming van de wettelijke vormen en geheimhouding van huishoudelijke en private aangelegenheden in zoverre deze geen verband houden met het hangende geding. Boeken, bewijsstukken en boekhoudingsstukken mogen alleen overeenkomstig de wet onderworpen worden aan de controle of de belasting van de bevoegde overheid » (art. 63 van de Grondwet van 23 januari 1961).

Viet-Nam (Volksrepubliek).

« De wet waarborgt aan de burgers van de Democratische Republiek Viet-Nam de onschendbaarheid van de woning en het geheim van de correspondentie » (art. 28 van de Grondwet van 31 december 1959).

Viet-Nam (Zuid).

« Aan het privaat karakter van de briefwisseling kan geen afbreuk worden gedaan, tenzij krachtens een gerechtelijke beslissing of wanneer de veiligheid van het land of de openbare orde moet worden verzekerd » (art. 12 van de Grondwet van 26 oktober 1956).

Joegoslavië.

« Het briefgeheim en het geheim van de andere verbindingsmiddelen is onschendbaar.

» Alleen de federale wet kan bepalen dat krachtens een beslissing van het bevoegde orgaan kan worden afgeweken van het beginsel van onschendbaarheid van het briefgeheim en het geheim van de andere ver-

sable à la conduite de la procédure criminelle ou à la sécurité du pays » (art. 53 de la Constitution du 9 avril 1963).

*
**

On peut donc dire que le principe du secret de la correspondance est reconnu dans le monde entier. Cette universalité s'est d'autre part affirmée dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948 : « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ... dans sa correspondance ... Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. » (art. 12), ainsi que dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

» 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » (art. 8).

bindingsmiddelen, indien zulks onmisbaar is voor het voeren van een strafproces of voor de veiligheid van het land » (art. 53 van de Grondwet van 9 april 1963).

*
**

Men kan dus zeggen dat het beginsel van het briefgeheim in de gehele wereld erkend wordt, en deze algemene erkenning is overigens ook doorgedrongen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, op 10 december 1948 aangenomen door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties : « Niemand zal het voorwerp zijn van willekeurige inmengingen in... zijn briefwisseling... Een ieder heeft recht op de bescherming van de wet tegen dergelijke inmengingen of aanslagen » (art. 12), evenals in de Conventie ter bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 :

« 1. Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling;

» 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dat voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen » (art. 8).