

Chambre des Représentants

SESSION 1969-1970

11 DÉCEMBRE 1969

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Revision de l'article 22.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

PAR M. BAUDSON.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Chambre des Représentants est saisie, à la suite du vote intervenu au Sénat, de la revision de l'article 22 de la Constitution qui est relatif au secret des lettres.

L'article 22 de la Constitution, qui est resté inchangé depuis 1831, est ainsi libellé :

« 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 ».

Le texte nouveau adopté par le Sénat est rédigé en ces termes :

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

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

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — MM. Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — MM. De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — MM. Schiltz, Van der Elst. — M. Perin.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — MM. Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — MM. Delforge, Pede, Van Lidth de Jeude. — M. Belmans. — M. Outers.

Voir :

10 (S. E. 1968) :

— N° 4/1° : Texte transmis par le Sénat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1969-1970

11 DECEMBER 1969

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Herziening van artikel 22.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER BAUDSON.

DAMES EN HEREN,

Ingevolge de in de Senaat uitgebrachte stemming is de herziening van artikel 22 van de Grondwet betreffende het briefgeheim bij de Kamer aanhangig gemaakt.

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

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

De nieuwe tekst die door de Senaat is aangenomen, luidt als volgt :

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

Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren Chabert, De Gryse, Duerinck, Lindemans, Meyers, Persoons, Saint-Remy, Van Elslande, Verroken, Wigny. — de heren Boel, Brouhon, Collard (L.), Cudell, Glinne, Mathys, Van Acker, Van Eynde. — de heren De Clercq, De Weert, De Winter, Hannotte, Lefebvre (R.), Piron. — de heren Schiltz, Van der Elst. — de heer Perin.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, Michel, Peeters, Remacle, Vandamme. — de heren Baudson, Geldolf, Radoux, Van Hoorick. — de heren Delforge, Pede, Van Lidth de Jeude. — de heer Belmans. — de heer Outers.

Zie :

10 (B. Z. 1968) :

— N° 4/1° : Tekst overgezonden door de Senaat.

La documentation de base qui, lors de l'examen de cette disposition, a constitué l'élément d'appréciation des membres de la Commission de Revision de la Constitution de la Chambre des Représentants à laquelle l'article 22 a été renvoyé, comporte essentiellement le rapport fait par M. Herbiet au nom de la Commission de Revision de la Constitution du Sénat, mais également les travaux parlementaires, et plus particulièrement les annales.

Il n'est pas inutile de rappeler le souci unanime de la Commission de la Chambre, qui est d'ailleurs le même que celui synthétisé par le rapporteur du Sénat en ces termes :

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

Sur base de ces éléments fondamentaux, la Commission a entamé l'examen du nouveau texte. Plusieurs membres sont intervenus quant au contenu de l'alinéa 2 du texte proposé par le Sénat, à savoir :

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

Les intervenants ont considéré que cet alinéa permet au moyen d'une majorité simple, de vider le principe constitutionnel de la totalité de sa substance.

Cette préoccupation n'a pas échappé aux Sénateurs qui se sont occupés de la revision de l'article 22 (voir pages 4 et 5 du rapport de M. Herbiet); des amendements tendant à la rencontrer ont été présentés, à savoir que les exceptions ou restrictions ne pourraient être admises qu'à la majorité des deux tiers.

Cette opinion fut d'ailleurs défendue par M. le Sénateur Lagasse qui, devant le Sénat, en la séance du 12 juin 1967, s'exprimait comme suit :

« Car enfin, cela signifie-t-il encore grand'chose que d'affirmer un principe, avec toute la solennité qui s'attache à un texte constitutionnel, et d'ajouter immédiatement que n'importe quelle loi, adoptée à la majorité simple — quel que soit le nombre de présents en séance, — peut y apporter des dérogations ? ».

Un membre de la Commission de la Chambre a cependant fait observer qu'un problème semblable a déjà été évoqué lors de discussions précédentes, notamment à l'occasion de l'examen des textes relatifs à l'intégrité de la personne et de l'intimité personnelle.

La volonté qui s'est manifestée au sein de votre Commission quant à ce nouveau texte, de même qu'au sujet de la notion de l'intimité personnelle, qu'on se propose d'introduire dans la Constitution, consiste essentiellement à voir les exceptions attribuées au seul pouvoir judiciaire et garanties par lui.

D'autre part, en ce qui concerne l'opinion de M. Lagasse, il paraît opportun de faire état de celle de M. Pierson qui, lors de la même séance du 12 juin 1969, s'est exprimé comme suit :

« Si, personnellement, je n'ai pu me rallier à cet amendement, c'est parce que tous les articles du titre II ne sont

De basisdocumenten die bij het onderzoek van deze bepaling als appreciatiegegevens hebben gediend voor de leden van de Kamercommissie voor de Grondwetsherziening, waaraan artikel 22 voorgelegd werd, bestaan hoofdzakelijk uit het verslag dat de heer Herbiet namens de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet heeft uitgebracht, maar ook uit de parlementaire voorbereiding en vooral uit de parlementaire handelingen.

Het is wel nuttig er even aan te herinneren wat de bekommernis was van alle leden van de Kamercommissie, dezelfde bekommernis trouwens als door de verslaggever voor de Senaat als volgt is samengevat :

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

Uitgaande van die basiselementen heeft de Commissie het onderzoek van de nieuwe tekst aangevat. Verscheidene leden hebben het woord genomen i.v.m. de inhoud van het tweede lid van de door de Senaat voorgestelde tekst :

« Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »

De mening van die leden komt hierop neer dat het op grond van die alinea mogelijk is door een eenvoudige meerderheid het grondwettelijk beginsel volledig uit te hollen.

Dit is ook de Senatoren niet ontgaan die zich over de herziening van artikel 22 hebben gebogen (zie bladzijden 4 en 5 van het verslag van de heer Herbiet); er werden amendementen voorgesteld om daarin te voorzien; de uitzonderingen of beperkingen zouden slechts kunnen worden aangenomen met een tweederdemeerderheid.

Deze mening werd trouwens verdedigd door senator Lagasse die in de Senaat tijdens de vergadering van 12 juni 1967 het volgende verklaarde :

« Want heeft het ten slotte nog iets te betekenen als men met alle plechtstatigheid, waarme een grondwettelijke tekst gepaard gaat, een beginsel bevestigt en er onmiddellijk aan toevoegt dat welke wet ook, die door een eenvoudige meerderheid wordt aangenomen — ongeacht het aantal aanwezigen op de vergadering — kan voorzien in afwijkingen van dat beginsel ? »

Een lid van de Kamercommissie heeft niettemin de opmerking gemaakt dat een dergelijk probleem reeds was aangeraakt bij vroegere besprekingen, namelijk bij het onderzoek van de teksten m.b.t. de integriteit en het privé-leven van de persoon.

De wil die in uw Commissie te kennen is gegeven ten aanzien van deze nieuwe tekst alsmede van het in de Grondwet op te nemen begrip « privé-leven », houdt hoofdzakelijk in dat de beslissing over de uitzonderingen alleen aan de rechterlijke macht wordt toegekend en dat die uitzonderingen door deze worden gewaarborgd.

Anderzijds lijkt het nuttig in verband met de door de heer Lagasse naar voren gebrachte mening gewag te maken van wat de heer Pierson in diezelfde vergadering van 12 juni 1969 heeft gezegd :

« Indien ik mij persoonlijk niet heb kunnen verenigen met dit amendement, dan is dat omdat alle artikelen van

pas sujets à révision et que tous énoncent des principes de liberté des citoyens auxquels la loi ordinaire permet des exceptions. Par exemple, le principe de l'égalité des Belges devant la loi, qui est certainement aussi important que l'inviolabilité du secret des communications et où la Constitution dispose : « Sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi. »

« Il en va de même pour le principe de la liberté individuelle également aussi important que celui de l'inviolabilité du secret des communications : « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

« Et encore, le principe suivant, l'inviolabilité du domicile, tout aussi important, je le répète encore : « Aucune visite ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi. »

« Si nous avons pu revoir dans l'ensemble le principe des exceptions, j'aurais peut-être pu vous suivre, M. Lagasse, mais le faire d'une manière accidentelle et non équilibrée ne me paraît pas être une bonne formule. » (Annales parlementaires Sénat, p. 1578).

La Commission a donc abordé les travaux de révision de l'alinéa 2 de l'article 22 dans le même esprit et le même cadre que ceux qui ont présidé à la rédaction des dispositions relatives à l'intégrité de la personne et l'intimité personnelle où les restrictions légales au principe de l'inviolabilité furent réservés au pouvoir judiciaire.

Le rapporteur chargé de présenter un projet de texte a soumis à l'examen des membres de la Commission les deux propositions suivantes :

Première proposition :

« ...

Aucune restriction ne peut y être apportée sauf ce qui est établi par la loi à l'égard du pouvoir judiciaire. »

Deuxième proposition :

« ...

Aucune restriction ne peut y être apportée si ce n'est par la loi à l'égard du pouvoir judiciaire. »

Ces deux textes ont donné lieu à un large échange de vues.

C'est ainsi qu'un membre a formulé certaines observations au sujet de la thèse développée par M. Pierson en ce qui concerne le Titre II. Il a rappelé notamment les libertés individuelles, l'inviolabilité du domicile, la qualité de Belge et ce en rapport avec les restrictions admises par le législateur. Seul le pouvoir judiciaire est capable d'offrir dans ce cas les garanties suffisantes.

Différentes considérations émises tant par les membres que par le Ministre de la Justice ont trait à la limitation de cette garantie constitutionnelle envers les malades mentaux, les détenus, les mineurs d'âge ou les colloqués.

Il apparaît cependant que ces différentes situations sont chaque fois assorties d'une garantie judiciaire.

Le Président, après avoir entendu ces objections et prévisions, estime qu'il serait peut-être souhaitable d'en revenir, moyennant adaptations, à la deuxième phrase du texte ancien soumis à révision.

Titel II niet vatbaar voor herziening zijn en omdat alle desbetreffende bepalingen beginselen inzake de vrijheid van de onderdanen verkondigen, waarop de gewone wet uitzonderingen toestaat. Zo bijvoorbeeld het beginsel dat alle Belgen gelijk voor de wet zijn, dat zeker even belangrijk is als de onschendbaarheid van het briefgeheim en waarover de Grondwet zegt : « behoudens de uitzonderingen die door een wet kunnen worden gesteld ».

« Hetzelfde geldt voor het beginsel van de individuele vrijheid, dat ook even belangrijk is als dat van de onschendbaarheid van het briefgeheim : « Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. »

« En verder nog het volgende beginsel met betrekking tot de onschendbaarheid van de woning, dat evenzeer belangrijk is, waarop ik nog eens de nadruk leg : « Geen huiszoeking kan plaats hebben dan in de gevallen die de wet bepaalt. »

« Als wij het principe van de uitzonderingen in zijn geheel hadden kunnen herzien, dan had ik U misschien kunnen volgen, mijnheer Lagasse, maar het lijkt mij geen goede formule te zijn zulks toevallig en op onevenwichtige wijze te doen. » (Parlementaire handelingen — Senaat, bl. 1578).

De Commissie vat dus de werkzaamheden voor de herziening van alinea 2 van artikel 22 in dezelfde geest en in hetzelfde kader aan als die welke hebben voorgezeten aan de redactie van de bepalingen betreffende de lichamelijke integriteit en het privé-leven, waarbij de wettelijke beperkingen van het principe van de onschendbaarheid tot de rechterlijke macht beperkt bleven.

De verslaggever die werd gelast een ontwerp-tekst voor te leggen heeft de twee volgende voorstellen ter bestudering aan de leden van de Commissie voorgelegd :

Eerste voorstel :

« ...

Daarop kan geen beperking worden gesteld behoudens wat in de wet is bepaald ten aanzien van de rechterlijke macht. »

Tweede voorstel :

« ...

Daarop kan geen beperking worden gesteld tenzij bij de wet ten aanzien van de rechterlijke macht. »

Over beide teksten werd langdurig van gedachten gewisseld.

Een lid maakt enkele opmerkingen in verband met het standpunt dat door de heer Pierson inzake Titel II is ingenomen. Hij herinnerde o.m. aan de individuele vrijheden, de onschendbaarheid van de woning, de hoedanigheid van Belg en bracht dit in verband met de beperkingen die op dit stuk door de wetgever worden ingevoerd. In dat geval kan alleen de rechterlijke macht een toereikende waarborg bieden.

Zowel de leden als de Minister van Justitie wijdden beschouwingen aan de beperking van die grondwettelijke waarborg, wanneer het gaat om geesteszieken, gedetineerden, minderjarigen en opgesloten personen.

Het blijkt evenwel dat er voor elk van die gevallen een gerechtelijke waarborg bestaat.

Nadat die bezwaren en verduidelijkingen naar voren waren gebracht, verklaarde de Voorzitter dat het misschien wenselijk zou zijn terug te keren tot de tweede zin van de oude, te herziene tekst, mits daarin enkele wijzigingen worden aangebracht.

Plusieurs membres partagent ce point de vue : ils considèrent cependant qu'il serait indispensable de faire référence au pouvoir judiciaire, comme cela avait été envisagé initialement, en ce qui concerne les restrictions à apporter au principe contenu dans le premier alinéa. Ils reprennent ainsi les thèmes de discussion abordées à l'occasion de l'examen de la protection des garantis à assurer à l'intimité personnelle.

Enfin, la Commission a approuvé à l'unanimité le texte ci-après.

Le Rapporteur,

A. BAUDSON.

Le Président,

A. VAN ACKER.

TEXTE
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

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

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

La loi peut néanmoins prévoir des exceptions pourvu que leur application relève de l'autorité du pouvoir judiciaire.

Elle détermine quels sont les agents responsables de la violation de ce secret. »

Verscheidene leden delen dit standpunt : zij menen evenwel dat moet verwezen worden naar de rechterlijke macht wat betreft de beperkingen die moeten worden ingevoerd inzake het in het eerste lid vervatte principe, zoals oorspronkelijk was overwogen. Zij nemen aldus de discussiepunten over welke bij de bespreking van de bescherming der waarborgen inzake het privé-leven aangesneden werden.

Ten slotte keurde de Commissie eenparig de onderstaande tekst goed

De Verslaggever,

A. BAUDSON.

De Voorzitter,

A. VAN ACKER.

TEKST
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Artikel 22 van de Grondwet luidt als volgt :

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

De wet kan niettemin in uitzonderingen voorzien, voor zover de toepassing ervan onder het gezag van de rechterlijke macht geschiedt.

Zij bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van dat geheim. »