

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1967-1968.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

23 NOVEMBRE 1967.

Revision de l'article 22 de la Constitution.**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur belge n° 76 du 17 avril 1965).**

RAPPORT COMPLEMENTAIRE
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. **HERBIET.****BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1967-1968.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

23 NOVEMBER 1967.

Herziening van artikel 22 van de Grondwet.**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 76 van 17 april 1965).**

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1967-1968.

23 NOVEMBRE 1967.

Revision de l'article 22 de la Constitution.

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a été saisie à nouveau du projet à la suite des débats qui ont eu lieu en séance publique du Sénat, le mardi 2 mai 1967.

La proposition de renvoi avait été adoptée par le Sénat en vue de mettre au point le texte d'un éventuel amendement au texte précédemment proposé par la Commission. Seul, un amendement de forme avait été déposé par M. Moreau de Melen.

Un réexamen de la question.

La Commission a admis qu'il lui était possible de revoir aussi le problème du fond, à la lumière des débats de la séance publique. Elle y a consacré quatre réunions.

Son attention a spécialement été retenue par les observations relatives à la dénomination très générale de « communication » qui en principe pouvait aussi s'appliquer à une simple communication verbale.

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

MM. Struye, président; Ancot, Ansiaux, Barzin, Custers, De Baeck, chevalier de Stexhe, Dua, Gillon, Lilar, Henri Moreau de Melen, Rolin, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Routte, Vermeylen et Herbiet, rapporteur.

R. A. 6963.

Voir :

Documents du Sénat :
201 (Session de 1966-1967) : Rapport;
225 (Session de 1966-1967) : Amendement.

Annales du Sénat :
2 mai 1967.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1967-1968.

23 NOVEMBER 1967.

Herziening van artikel 22 van de Grondwet.

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

DAMES EN HEREN,

De Senaat heeft dit herzieningsvoorstel na bespreking op dinsdag 2 mei 1967 naar uw Commissie teruggezonden.

Het was de bedoeling dat deze een eventueel amendement zou formuleren op de tekst die zij vroeger had aangenomen. Het enige ingediende amendement, van de heer Moreau de Melen, had een louter formele strekking.

Nieuw onderzoek.

De Commissie was van oordeel dat zij de zaak ten gronde kon herzien, in het licht van het openbaar debat. Zij heeft daar vier vergaderingen aan besteed.

Haar aandacht ging vooral uit naar de opmerkingen omtrent de zeer algemene strekking van de term « mededeling » die eigenlijk ook op een gewone mondelinge mededeling kon slaan.

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

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

R. A. 6963.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :
201 (Zitting 1966-1967) : Verslag;
225 (Zitting 1966-1967) : Amendement.

Handelingen van de Senaat :
2 mei 1967.

Certains membres ont relevé qu'en ce cas le secret d'une conversation privée serait garanti par l'inviolabilité constitutionnelle de l'article 22.

Le membre qui, lors des premières discussions à la Commission, ne s'était pas rallié à l'interprétation extensive de l'article 22, a repris son argumentation et demandé à la Commission de proposer un nouveau texte.

D'autres membres estimèrent, au contraire, qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur la position de la Commission; celle-ci ne voulait pas limiter la garantie de l'inviolabilité de l'article 22 à la correspondance et autres communications transmises par les seuls services publics ou leurs concessionnaires.

La plupart des membres estimaient toutefois que l'extension de la garantie à « toute communication quel que soit le mode de transmission » pouvait paraître excessive.

Deux projets d'amendements furent alors proposés.

L'un stipulait : « Le secret de la correspondance privée et des communications postales, télégraphiques et téléphoniques est inviolable.

» Les tables d'écoute téléphoniques sont interdites.

» La loi peut établir des exceptions à ces règles. »

L'autre était ainsi libellé :

« Le secret des lettres est inviolable.

» Cette règle s'applique à toutes les communications transmises par l'intermédiaire d'un service public ou concédé, quel que soit le moyen de transmission.

» Des exceptions à cette règle ne peuvent être établies que par la loi. »

Domaine et étendue de la garantie constitutionnelle.

Avant de se prononcer sur le sort de ces amendements, la Commission estima devoir prendre une décision de principe.

Entendait-elle remettre en cause l'extension de la garantie à toute correspondance, message ou communication, même privée, non transmise par les services publics ou leurs concessionnaires? (voir le rapport pages 17 et 18).

Entendait-elle, au contraire, limiter l'amendement à l'exclusion d'une simple communication verbale ?

Les arguments présentés de part et d'autre peuvent être résumés de la manière suivante.

Pour les uns, et notamment pour le Ministre de la Justice, seules les lettres et communications confiées à un service public doivent être visées par le texte constitutionnel.

Pour d'autres, l'inviolabilité du secret des lettres et communications doit être totale, quel que soit le mode de transmission, public ou privé. D'autres membres estimèrent que seules les communications (autres que

Sommige leden merkten op dat een particulier gesprek in dat geval gedekt zou worden door de grondwettelijke onschendbaarheid die artikel 22 waarborgt.

Het lid dat zich bij de eerste besprekingen in de Commissie niet had kunnen verenigen met een ruime interpretatie van artikel 22, bracht zijn argumenten weer te berde en vroeg aan de Commissie om een nieuwe tekst voor te stellen.

Volgens andere leden daarentegen was er geen aanleiding om terug te komen op het vroegere standpunt van de Commissie, te weten dat de onschendbaarheid die artikel 22 waarborgt niet beperkt mag worden tot brieven en andere mededelingen, overgebracht door de openbare diensten of hun concessiehouders.

De meeste leden waren echter van oordeel dat een uitbreiding van de grondwettelijke waarborg « tot iedere mededeling, ongeacht de wijze van overbrenging », misschien wel te ver ging.

Daarop werden twee amendementen voorgesteld :

Het eerste luidde als volgt : « Het geheim van de particuliere briefwisseling en van het post-, telegraaf- en telefoonverkeer is onschendbaar.

» Afluisterapparaten op de telefoon zijn verboden.

» De wet kan op deze regels uitzonderingen stellen. »

Het tweede luidde als volgt :

« Het briefgeheim is onschendbaar.

» Deze regel is toepasselijk op alle mededelingen welke overgebracht worden door tussenkomst van een openbare of geconcedeerde dienst, ongeacht het middel van overbrenging.

» Uitzonderingen op deze regel kunnen enkel bij de wet bepaald worden. »

Draagwijdte en strekking van de grondwettelijke waarborg.

Alvorens zich over deze amendementen uit te spreken, meende uw Commissie een principiële beslissing te moeten nemen.

Wenste zij de uitbreiding van de waarborg tot elke brief, boodschap of mededeling, zelfs van particuliere aard, niet overgebracht door de openbare diensten of hun concessiehouders, opnieuw in het geding te brengen ? (zie het Verslag, blz. 17 en 18).

Of wenste zij het amendement te beperken tot de uitsluiting van gewone mondelinge mededelingen ?

De argumenten, over en weer aangevoerd, kunnen worden samengevat als volgt.

Voor sommigen, onder wie de Minister van Justitie, mag de grondwettelijke tekst alleen gelden voor brieven en mededelingen die aan een openbare dienst zijn toevertrouwd.

Voor anderen moeten alle brieven en mededelingen volkomen onschendbaarheid genieten, ongeacht de wijze van overbrenging, hetzij openbaar of particulier. Nog andere leden waren van oordeel dat de bescher-

les lettres) transmises par un service public devaient être protégées.

La Commission a été attentive à la considération suivante qui précise la notion du mot « lettres »; ce qui — sous l'empire de l'article 22 actuel — est garanti par la Constitution, c'est l'inviolabilité d'un pli fermé.

Ainsi, la carte postale — dont on peut aisément prendre connaissance et à laquelle l'expéditeur n'a pas entendu réserver un caractère personnel et confidentiel puisqu'il ne l'a pas mise sous pli fermé — ne tombe pas sous l'application de la disposition constitutionnelle et n'a d'ailleurs pas été reprise dans les diverses dispositions pénales destinées à assurer le respect de l'article 22.

La jurisprudence s'est d'ailleurs prononcée en ce sens de même qu'elle s'est opposée à la production de lettres dont celui qui en faisait état ne pouvait rapporter, en justice, la preuve de sa légitime possession; en ce cas, aucune distinction n'a jamais été faite entre lettres confiées à un service public ou à un messenger.

Après de longues discussions, certains membres estimèrent qu'il fallait faire une distinction entre les « lettres » et les « autres moyens de communication »; l'inviolabilité des premières serait absolue, quel que soit le mode de transmission; pour les autres, seules seraient couvertes par la disposition constitutionnelle, les communications transmises par des services publics ou concédés.

Un membre fit alors observer qu'une carte postale — non couverte par la disposition du secret des lettres — est une communication transmise par un service public; elle serait donc protégée par la garantie constitutionnelle. N'y a-t-il pas là une contradiction ?

Un commissaire répondit qu'il ne faut reconnaître le droit du citoyen à la garantie constitutionnelle que s'il veut assurer l'inviolabilité de la communication en recourant à certains modes de transmission.

Comment consigner ce critère dans un texte constitutionnel ?

Un membre proposa le texte suivant : « Le secret des lettres est inviolable. Cette règle s'applique aussi à toute communication qui, par sa nature, est réservée au seul destinataire, quel que soit le mode de transmission. »

Il fut observé que certains moyens de communication, comme le téléphone, ne peuvent être considérés dans tous les cas — comme une communication réservée au seul destinataire.

D'autre part, la preuve du caractère confidentiel sera parfois malaisée à rapporter.

Enfin, considération essentielle, un texte constitutionnel doit énoncer des principes, sans viser les cas d'application.

ming, (naast de brieven) alleen mag toekomen aan de mededelingen die overgebracht worden door een openbare dienst.

De aandacht van de Commissie werd getrokken door de volgende overweging, die het begrip « brief » scherper omlijnt : wat door het tegenwoordige artikel 22 van de Grondwet wordt gewaarborgd is de onschendbaarheid van brieven in gesloten omslag.

Deze grondwettelijke bepaling was niet van toepassing op de briefkaart, waarvan men gemakkelijk kennis kan nemen en waaraan de afzender geen persoonlijk en vertrouwelijk karakter heeft willen geven, aangezien hij ze niet in een omslag heeft gesloten; en er wordt trouwens geen gewag van gemaakt in de strafrechtelijke bepalingen die bestemd zijn om de naleving van artikel 22 te verzekeren.

De rechtspraak gaat overigens in dezelfde zin en verzet zich tevens tegen de overlegging van brieven wanneer degene die er gebruik van maakt, niet in rechte kan aantonen dat hij ze rechtmatig in zijn bezit heeft; en nooit wordt daarbij een onderscheid gemaakt naargelang de brieven aan een openbare dienst of aan een hode werden toevertrouwd.

Na langdurige besprekingen gaven sommige leden als hun mening te kennen dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen « brieven » en « andere communicatiemiddelen », in die zin dat brieven volstrekt onschendbaar zouden zijn, ongeacht de wijze van overbrenging, terwijl de mededelingen grondwettelijk beschermd zouden worden voor zover zij overgebracht zijn door een openbare of geconcedeerde dienst.

Een lid merkte hiertegenover op dat een briefkaart — die niet onder het briefgeheim valt — een mededeling is, die uiteraard overgebracht wordt door een openbare dienst; zij zou dus wel grondwettelijke bescherming genieten. Ligt hierin geen tegenstrijdigheid ?

Een commissielid antwoordde dat de burger alleen dan recht moet hebben op grondwettelijke bescherming, wanneer hij van bepaalde overbrengingsmiddelen gebruik maakt om zijn mededeling geheim te houden.

Hoe kon nu dit criterium grondwettelijk worden omschreven ?

Een lid stelde de volgende tekst voor :

« Het briefgeheim is onschendbaar. Deze regel geldt ook voor iedere mededeling die, door haar aard, alleen voor een bepaald persoon bestemd is, ongeacht de wijze van overbrenging. »

Opgemerkt werd dat sommige communicatiemiddelen, zoals de telefoon, niet in alle gevallen kunnen worden beschouwd als een mededeling die alleen voor een bepaald persoon bestemd is.

Anderzijds zal de vertrouwelijke aard soms moeilijk te bewijzen zijn.

Ten slotte, en dit is het voornaamste argument, moet een grondwettekst beginselen stellen, zonder de praktische toepassing te willen regelen.

Au cours des discussions en Commission il fut longuement question des tables d'écoute.

S'il faut entendre par là — pour reprendre la définition d'un membre de la Commission — « un appareil mis à la disposition du Ministre de la Justice ou du Ministre de l'Intérieur, appareil permettant d'écouter les communications de quelque citoyen que ce soit », la Commission a été unanimement d'avis que semblable pratique serait en opposition évidente avec la disposition constitutionnelle et ne devrait d'ailleurs comporter aucune exception.

L'objection tirée de la possibilité de devoir y recourir en cas de guerre n'a pas été retenue car, — comme l'ont fait remarquer plusieurs membres de la Commission et M. le Ministre de la Justice — l'état de guerre entraîne inévitablement la suspension de certaines garanties constitutionnelles.

Mais, en dehors des tables d'écoute, il existe d'autres moyens d'intercepter des communications téléphoniques, télégraphiques et autres.

Une récente question parlementaire au Ministre de la Justice a souligné l'incroyable et scandaleuse ingéniosité de constructeurs d'appareils électroniques d'écoute et d'interception. La publicité de ces constructeurs et marchands propose :

« Une punaise sonique : appareil d'écoute super-minuscule qui peut être facilement caché n'importe où... derrière un tableau, une draperie, sous une chaise ou sous une table. Enregistre les bruits les plus futiles dans une pièce (même les chuchotements) »,

ou bien :

« l'intercepteur téléphonique : appareil extrêmement sensible qui enregistre toute conversation téléphonique. Pas de connexion au téléphone. Vous entendez clairement ce qui se dit des deux côtés de la ligne »,

ou encore :

« le microphone directionnel — surprenant des conversations entières à travers une fenêtre fermée à 25 m de distance ».

On y lit qu'il est « sensationnel, excitant, formidable, passionnant » d'apprendre à installer du matériel secret d'écoute dans une pièce et d'intercepter des conversations au téléphone.

Il est évident que ces interceptions tombent dans le champ d'application de l'article 22.

Mais dans ce domaine limité et qui n'est pas celui des tables d'écoute on peut envisager des exceptions admises par la loi, notamment dans la recherche par les autorités judiciaires d'auteurs de crimes ou délits.

Au terme de ces longs débats, divers votes intervinrent sur les questions de principe qui devaient être tranchées préalablement à l'élaboration d'un texte définitif.

Tijdens de commissiebesprekingen werd uitvoerig gehandeld over de luisterposten.

Indien daaronder moet worden verstaan — zoals een commissielid het omschreef — « een apparaat dat ter beschikking wordt gesteld van de Minister van Justitie of van de Minister van Binnenlandse Zaken en dat de mogelijkheid biedt om gesprekken van welke burger ook af te luisteren » was uw Commissie eenparig van oordeel dat een dergelijke handwijze kennelijk in strijd zou zijn met de hier besproken grondwetsbepaling, waarop trouwens geen enkele uitzondering zou mogen worden gemaakt.

De tegenwerping, dat men er in geval van oorlog eventueel toch gebruik van zal moeten maken, werd niet in aanmerking genomen, omdat, zoals verscheidene commissieleden en de Minister van Justitie opmerkten, de staat van oorlog onvermijdelijk meebrengt dat bepaalde grondwettelijke waarborgen worden geschorst.

Maar, behalve de luisterposten, bestaan er nog andere middelen om telefoongesprekken, telegrammen en andere mededelingen te onderscheppen.

Onlangs werd in een parlementaire vraag aan de Minister van Justitie de ongelooflijke en schandalige vindingrijkheid aangetoond van constructeurs van elektronische luisterposten en onderscheppingsapparaten. In hun reclame prijzen deze constructeurs en handelaars hun waar aan als volgt :

« Een geluidsspijker : en onogelijk klein afluisterapparaatje dat overal kan verborgen worden : achter een schilderij of een gordijn, onder een stoel of onder een tafel. Het neemt in een bepaald vertrek de geringste geluiden op (zelfs de fluistergesprekken) »,

ofwel :

« een apparaat voor interceptie van telefoongesprekken : een uiterst gevoelig apparaat dat elk telefoongesprek opneemt. Is niet aan de telefooninstallatie gekoppeld. Alles wat aan de beide zijden van de lijn gezegd wordt is duidelijk verstaanbaar »,

of nog :

« een microfoon met richteffect : voor het afluisteren van hele gesprekken doorheen een gesloten raam op een afstand van 25 meter ».

In die reclame wordt gezegd dat het « sensationeel, opwindend, geweldig en ongemeen boeiend » is, geheime afluisterapparaten in een vertrek te leren aanbrengen en telefoongesprekken af te luisteren.

Het ligt voor de hand dat dit onder toepassing valt van artikel 22.

Maar op dit ene begrensde gebied, waar de luisterposten eigenlijk buiten vallen, kunnen wel wettelijke uitzonderingen worden overwogen, met name voor het opsporen van personen die een misdaad of wanbedrijf hebben gepleegd.

Na deze langdurige bespreking hadden verscheidene stemmingen plaats over de beginselkwesties die een oplossing moeten krijgen voordat een definitieve tekst kon worden opgesteld.

A. Le secret des lettres, protégé par la Constitution, est garanti à toute lettre, quel que soit son mode de transmission, public ou privé. Il s'impose à tous les citoyens.

Cette interprétation fut admise par 11 voix contre 2.

B. Faut-il limiter l'application du principe de l'inviolabilité des autres communications (autres que les lettres) à celles qui sont transmises par l'intermédiaire d'un service public ou concédé ?

Six membres se prononcèrent en faveur de cette limitation; six votèrent contre et il y avait une abstention. La proposition n'a donc pas été adoptée.

L'interprétation donnée antérieurement par la Commission avant les débats en séance publique, est maintenue.

En conséquence, aucune distinction ne doit être établie — tant pour les lettres que pour les autres moyens de communication — en ce qui concerne le mode de transmission, public ou privé.

Les autres communications.

Lors des débats publics, un membre du Sénat s'était ému de l'extension de la garantie constitutionnelle à toute communication, même verbale.

Les membres de la Commission ont très longuement examiné cette question; à l'issue de longs débats, la quasi-unanimité de la Commission s'est mise d'accord sur le maintien de la garantie à toute communication, même verbale, mais en soulignant, avec force, que la garantie constitutionnelle ne vise que les communications secrètes puisque c'est le secret des correspondances et communications qui est seul protégé; de nombreuses communications verbales et autres restent en-dehors du champ d'application de l'article 22.

Rappelons ici que le Constituant avait proclamé de façon absolue l'inviolabilité du secret des lettres; ce qui était normal et logique puisque tout pli fermé doit, en principe, être considéré comme secret.

Il est intéressant de reproduire ici un passage significatif de l'ouvrage d'Eugène Hanssens intitulé « Le secret des lettres » qui, bien qu'édité en 1890, est toujours actuel :

« Si l'on examine la question de plus près, si l'on étudie le principe dans son essence, dans ses causes et dans ses conséquences, il paraît impossible de nier que l'inviolabilité du secret des lettres procède, avant tout, de la liberté de la pensée.

» M. Giron l'a dit fort justement dans son *Traité de droit public* : « La liberté de la pensée et de la conscience ne serait qu'un vain mot si le secret des correspondances et des lettres-missives n'était pas entouré d'une inviolabilité absolue.

A. Het briefgeheim, beschermd door de Grondwet, wordt gewaarborgd voor iedere brief, ongeacht de wijze van overbrenging, openbaar of particulier. Het moet door alle burgers geëerbiedigd worden.

Deze interpretatie werd aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

B. Moet de toepassing van het beginsel van de onschendbaarheid van de andere mededelingen (buiten de brieven) worden beperkt tot die welke worden overgebracht door bemiddeling van een openbare of een geconcedeerde dienst ?

Zes commissieleden spraken zich uit voor deze beperking, zes stemden tegen en één onthield zich. Het voorstel is dus niet aangenomen.

De interpretatie die de commissie vóór de bespreking in openbare vergadering had aanvaard, blijft dus gehandhaafd.

Bijgevolg moet er, wat betreft de wijze van overbrenging, openbaar of particulier, geen onderscheid worden gemaakt — evenmin voor de brieven als voor de andere middelen van overbrenging.

De andere mededelingen.

In de loop van de openbare bespreking had een lid van de Senaat zich verontrust over de uitbreiding van de grondwettelijke waarborg tot alle mededelingen, zelfs de mondelinge.

De commissieleden hebben dit probleem zeer langdurig onderzocht; na uitvoerige bespreking waren vrijwel alle commissieleden het eens om de waarborg te handhaven voor alle mededelingen, ook de mondelinge. Maar zij onderstreepten met klem dat de grondwettelijke waarborg slechts zal gelden voor de geheime mededelingen, aangezien alleen het brief- en communicatiegeheim wordt beschermd; talrijke mondelinge en andere mededelingen blijven buiten de werkingssfeer van artikel 22.

Wij wensen er hier op te wijzen dat de Grondwetgever de onschendbaarheid van het briefgeheim in absolute zin had gesteld; dat was normaal en logisch, aangezien elke brief in gesloten omslag principieel als geheim moet worden beschouwd.

Het is wel interessant hier een treffende passage over te nemen uit het werk van Eugène Hanssens, getiteld : « Le secret des Lettres », dat wel in 1890 werd uitgegeven maar nog steeds actueel is :

« Wie de zaak nader onderzoekt, wie naar de diepere grond speurt van het beginsel, met zijn oorzaken en gevolgen, kan onmogelijk ontkennen dat de onschendbaarheid van het briefgeheim voor alles wortelt in de vrijheid van gedachte.

» Giron heeft dit zeer juist gezien in zijn « *Traité de droit public* » : « De vrijheid van gedachte en van geweten ware slechts een ijdel woord, indien het briefgeheim niet beschermd werd door een volstrekte onschendbaarheid.

» La lettre-missive est une conversation écrite échangée entre absents : « Epistola absenti idem est quod sermo praesentibus, et qui mittit alteri litteras intelligitur praesens praesenti loqui ».

» Dès lors à quel titre soumettrait-on cette conversation écrite à une inquisition que ne supporte pas la conversation parlée ? »

L'extension de la garantie à toutes les autres communications — dont certaines n'impliquent pas nécessairement un caractère secret — oblige à faire une distinction.

Ou bien, le mode de communication implique nécessairement le caractère secret; elle est alors automatiquement garantie.

Ou bien, il ne l'est pas; il faut alors rechercher dans chaque cas, si la communication dont il s'agit est ou peut être considérée comme secrète.

La jurisprudence donne, à cet égard, de précieuses indications, car elle a, sous l'empire de l'ancien article 22, interprété le texte ancien : « secret des lettres » en s'inspirant du même critère.

Au surplus, à défaut de texte pénal précis, la violation du principe de l'article 22 n'a qu'une sanction civile qui, le cas échéant, sera appliquée par les autorités judiciaires.

A ceux qu'inquiète l'extension du champ d'application de l'article 22, il faut rappeler l'actuelle évolution du droit.

De plus en plus, au-delà de la notion de la protection du citoyen contre les inquisitions des pouvoirs publics, une autre notion se développe et tend à faire reconnaître et assurer l'inviolabilité de la correspondance dans la perspective du droit de chaque citoyen au respect de sa vie privée.

Rappelons à cet égard que l'article 12 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et l'article 17 du Pacte des Nations-Unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 stipulent que :

« Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, en famille, son domicile, ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation » et que « toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

Certaines Constitutions récentes se sont inspirées de ces considérations (voir l'annexe II au rapport du 21 mars 1967, Sénat, session 1966-1967, n° 201). A cet égard, précisons que l'annexe II reprend, non le texte intégral, mais des extraits de la « note établie par le Service d'Etude et de Documentation du Sénat au sujet du secret des communications ».

Un récent Congrès de juristes des Pays nordiques, réuni à l'initiative de la section suédoise de la Commission internationale de Juristes, les 22 et 23 mai 1967, a étudié le problème du « droit au respect de la vie privée ». (Journal des Tribunaux, 1967, p. 580).

» Een brief is een schriftelijk gesprek tussen afwezigen : « Epistola absenti idem est quod sermo praesentibus, et qui mittit alteri litteras intelligitur praesens praesenti loqui ».

» Met welk recht zou men dan dit schriftelijk gesprek onderwerpen aan een inquisitie die niet geduld wordt voor een mondeling gesprek ? »

De uitbreiding van de waarborg tot alle andere mededelingen, waarvan sommige niet noodzakelijkerwijs een geheim karakter dragen, noopt tot een onderscheid.

Ofwel houdt de wijze van overbrenging noodzakelijkerwijs het geheime karakter in; dan wordt de geheimhouding automatisch gewaarborgd.

Ofwel is dat niet zo; dan moet van geval tot geval worden nagegaan of de betrokken mededeling geheim is of als geheim kan worden beschouwd.

De jurisprudentie geeft hieromtrent kostbare aanwijzingen, want zij heeft, onder de gelding van het vroegere artikel 22, de oude tekst : « briefgeheim » geïnterpreteerd aan de hand van hetzelfde criterium.

Bovendien is bij gebrek aan een nauwkeurige strafrechtelijke bepaling op de schending van het beginsel van artikel 22 slechts een burgerlijke sanctie gesteld, die in voorkomend geval zal worden toegepast door de rechterlijke overheid.

Voor hen die zich verontrusten over de uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 22 moge hier herinnerd worden aan de tegenwoordige ontwikkeling van het recht.

Hoe langer hoe meer ziet men naast het verlangen van de burger naar bescherming tegen de bemoeizucht van de overheid, een strekking groeien om de onschendbaarheid van de briefwisseling te doen erkennen en waarborgen in het licht van het recht van ieder burger op eerbiediging van zijn privéleven.

In dit verband zij er aan herinnerd dat artikel 12 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende de burgerlijke en politieke rechten van 16 december 1966 het volgende bepalen :

« Niemand zal het voorwerp zijn van willekeurige inmengingen in zijn privaat leven, zijn familie, zijn woning of zijn briefwisseling, noch van een aanslag op zijn eer of zijn faam. Eenieder heeft recht op de bescherming van de wet tegen dergelijke inmengingen of aanslagen. »

Jongere grondwetten hebben zich door deze regels laten leiden: (zie bijlage II bij het verslag van 21 maart 1967, Senaat, zitting 1966-1967, n° 201). Wij willen hier even aanstippen dat in bijlage II niet de integrale tekst maar alleen uittreksels zijn opgenomen uit de « Nota van de Studie- en Documentatiedienst van de Senaat over het Mededelingengeheim ».

Op een congres van juristen uit de Scandinavische landen, dat onlangs gehouden werd op initiatief van de Zweedse afdeling van de Internationale Commissie van Juristen, werd op 22 en 23 mei 1967 het probleem bestudeerd van het « recht op eerbiediging van het privéleven » (Journal des Tribunaux, 1967, blz. 580).

Les conclusions de ce Congrès visent, notamment, la protection de l'individu « contre l'utilisation malveillante de ses communications privées, écrites ou orales »; elles citent expressément : « l'interception de la correspondance, la captation des messages télégraphiques ou téléphoniques, l'utilisation d'appareils électroniques de surveillance ou d'autres systèmes d'écoute..., l'écoute téléphoniques et microphones dissimulés; l'utilisation de documents obtenus par intrusion illégale ».

En ce qui concerne plus spécialement la correspondance, les conclusions relèvent : « Il existe dans la plupart des pays des dispositions législatives qui interdisent l'ouverture de la correspondance et protègent le secret des télégrammes. Dans certains cas, ces dispositions s'appliquent seulement aux employés des services de postes et télécommunications; il semble que des dispositions de droit pénal et de droit civil plus générales soient nécessaires pour protéger la correspondance et les autres communications de toute immixtion de la part d'autres personnes. »

Le Constituant de 1831 — qui ne prévoyait certes pas l'extension des moyens techniques de communication — avait déjà indiqué la voie en énonçant le principe de l'article 22; sans doute, son souci était-il, en ordre principal, de faire obstacle aux inquisitions du cabinet noir; Hanssens, dans l'ouvrage cité plus haut, notait déjà :

« De même que la plupart des principes qui constituent la base de notre organisation sociale, l'inviolabilité du secret des lettres doit sa consécration légale à la Révolution française.

» Fondée sur des considérations de morale et de droit naturel, elle soustrait l'individu à certains abus de l'autorité. *Elle protège le citoyen dans sa vie privée...* ».

Citant la carte postale qui circule à découvert et qui ne tombe pas sous l'application de l'article 22, Hanssens écrit encore : « Qui songerait à confier à une carte postale, ces épanchements de l'amitié, *ces communications pouvant intéresser l'honneur et la tranquillité des familles dont l'article 22 de la Constitution est destiné à garantir le secret ? Pas plus qu'une parole prononcée à haute voix devant des personnes étrangères, semblable communication n'a le caractère d'une manifestation intime de la pensée.* »

Les exceptions.

Dans l'ouvrage cité plus haut, Hanssens avait déjà consacré un chapitre aux « Exceptions au principe de l'inviolabilité » alors que, pourtant, l'article 22 ne laissait — en principe — place à aucune exception.

Afin d'éviter tout arbitraire, il est judicieux de prévoir, dans le nouvel article — la possibilité de certaines restrictions qui, obligatoirement, seront déterminées par la loi, dans la mesure et sous les réserves exprimées plus haut.

Parmi ces exceptions, Hanssens note les droits du magistrat instructeur (art. 87 du C.I.Cr. : « Le juge d'instruction se transportera, s'il en est requis et pourra même se transporter, d'office, dans le domi-

De conclusies van dit Congres hebben met name betrekking op de bescherming van de enkeling « tegen het kwaadwillige gebruik van zijn schriftelijke of mondelinge privé-mededelingen »; zij noemen uitdrukkelijk : « het onderscheppen van brieven, het afluisteren van telefoongesprekken of het onderscheppen van telegrams, het gebruik van elektronische apparaten voor toezicht of van andere afluisterapparaten... luisterposten voor telefoongesprekken en verborgen microfoons; het gebruik van documenten verkregen door middel van onwettelijke binnendringing ».

Wat meer in het bijzonder de correspondentie betreft, staat in de conclusies te lezen : « Er bestaan in de meeste landen wetsbepalingen die verbieden de brieven te openen en die het telegramgeheim beschermen. In sommige gevallen gelden deze bepalingen alleen voor de bedienden van de posteries en van de telecommunicaties; er schijnen algemene strafrechtelijke en burgerrechtelijke bepalingen nodig te zijn om de correspondentie en de andere mededelingen te beschermen tegen enigerlei inmenging van andere personen. »

De grondwetgever van 1831 — die weliswaar de ontwikkeling van de technische communicatiemedia niet heeft voorzien — wijst ons de weg met het beginsel dat hij in artikel 22 heeft neergelegd; het lijkt geen twijfel dat hij er vooral naar streefde om een inquisitoriaal optreden als dat van het zwarte kabinet te verhinderen; in zijn voornoemde studie schreef Hanssens reeds :

« Evenals de meeste beginselen die aan onze maatschappelijke ordening ten grondslag liggen, dankt ook de onschendbaarheid van het briefgeheim haar wettelijke bekrachtiging aan de Franse revolutie.

» Gegronnd op de zedeleer en het natuurrecht, onttrekt zij de enkeling aan bepaalde misbruiken van het gezag. *Zij beschermt het privé-leven van de burger...* »

In verband met de briefkaart, die zonder omslag rondgaat en die niet onder toepassing van artikel 22 valt, schrijft Hanssens : « Bij wie zou het opkomen om aan een briefkaart toe te vertrouwen wat uit het diepst van zijn hart komt, om aan een ander *iets mee te delen dat de eer en de rust van een familie in het gedrang kan brengen en waarvan artikel 22 van de Grondwet de geheimhouding bedoelt te waarborgen ? Een dergelijke mededeling is evenmin de uiting van een intieme gedachte als een woord dat luidop gesproken wordt in 't bijzijn van vreemden.* »

Uitzonderingen.

In het aangehaalde werk had Hanssens reeds een hoofdstuk gewijd aan de « Uitzonderingen op het beginsel van de onschendbaarheid », ofschoon artikel 22 in beginsel geen enkele uitzondering toeliet.

Ten einde iedere willekeur te voorkomen is het gewenst om bij het nieuwe artikel te voorzien in de mogelijkheid van een zekere beperking die in de mate en onder het voorbehoud waarover wij het hierboven hadden, door de wet zal moeten worden omschreven.

Onder deze uitzonderingen vermeldt Hanssens de rechten van de onderzoeksrechter (art. 87 van het Wetboek van strafvordering : « De onderzoeksrechter zal desgevorderd en kan zelfs ambtshalve zich naar

cile du prévenu, pour y faire la perquisition des papiers, effets, et généralement de tous les objets qui seront jugés utiles à la manifestation de la vérité », les droits des curateurs de faillite et des dispositions de la loi postale; il en est d'autres encore.

Des membres de la Commission ont évoqué le cas d'une lettre ou autre communication, annonçant la prochaine perpétration d'un crime ou délit mettant en péril une vie humaine; cette lettre serait-elle couverte par l'inviolabilité de l'article 22 ?

Certains estimaient que le principe subsistait mais qu'il était en concours avec d'autres principes, d'ordre public ou d'ordre moral. L'un d'entre eux considérait que dans ce cas, le souci d'empêcher la perpétration d'un crime doit toujours l'emporter.

D'autres soulignèrent, avec raison, que la législation existante pouvait justifier la transmission de cette lettre ou communication à l'autorité judiciaire, notamment en vertu de la loi du 6 janvier 1961 (art. 422bis du Code pénal) relative au devoir d'assistance aux personnes exposées à un péril grave.

Au surplus, il faut rappeler, une fois encore, qu'en l'absence de disposition pénale sanctionnant la violation d'un article déterminé de la Constitution, il n'y a pas de poursuites pénales possibles.

La Commission est d'ailleurs persuadée que le législateur devra, dans l'avenir, déterminer, par voie d'autorité, les exceptions les plus délicates.

Comme il a été dit plus haut, l'interdiction des tables d'écoute ne devrait faire l'objet d'aucune exception.

Le Constituant d'aujourd'hui ne doit pas avoir l'ambition de trancher tous les cas d'application; il énonce des principes et en détermine les lignes maitresses.

Le texte ci-après a été adopté par 12 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. HERBIET.

Le Président,
P. STRUYE.



TEXTE PROPOSE
PAR LA COMMISSION.

ARTICLE UNIQUE.

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

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

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

de la woning van de verdachte begehven om er de papieren, de zaken en in het algemeen alle voorwerpen op te sporen, die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen », de rechten van de faillissementscuratoren en de bepalingen van de postwet; er zijn er nog andere.

Enkele commissieleden noemden het geval van een brief of een ander bericht waarin gemeld wordt dat eerlang een misdaad of een wanbedrijf zal worden gepleegd, waardoor een menseleven in gevaar wordt gebracht; zal deze brief gedekt zijn door de onschendbaarheid van artikel 22 ?

Sommigen waren van oordeel dat het beginsel blijft gelden, maar in botsing komt met andere beginselen, op het gebied van de openbare orde of de goede zeden. Een hunner was van mening dat het streven om een misdaad te voorkomen het in dit geval altijd moet halen.

Anderen wezen er terecht op dat een dergelijke brief of mededeling volgens de bestaande wetgeving aan het gerecht mocht worden doorgegeven, en wel met name krachtens de wet van 6 januari 1961 (art. 422bis van het Strafwetboek) betreffende de plicht tot het verlenen van bijstand aan personen die aan een ernstig gevaar zijn blootgesteld.

Bovendien zij er eens te meer aan herinnerd dat, bij ontstentenis van een strafrechtelijke bepaling op de schending van een bepaald artikel van de Grondwet, geen strafvervolgning mogelijk is.

De Commissie is trouwens overtuigd dat de wetgever in de toekomst zelf de moeilijkste uitzonderingen zal moeten vastleggen.

Zoals hierboven gezegd, mag op het verbod van de luisterposten geen enkele uitzondering worden gemaakt.

De tegenwoordige grondwetgever moet er niet op uit zijn om alle praktische gevallen te regelen; hij kan volstaan met algemene regels te stellen en de hoofdlijnen aan te geven.

De onderstaande tekst is aangenomen met 12 stemmen bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd met algemene stemmen.

De Verslaggever,
P. HERBIET.

De Voorzitter,
P. STRUYE.



TEKST VOORGESTELD
DOOR DE COMMISSIE.

ENIG ARTIKEL.

Artikel 22 van de Grondwet luidt als volgt :

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

» Alleen de wet kan daarop beperkingen stellen. »