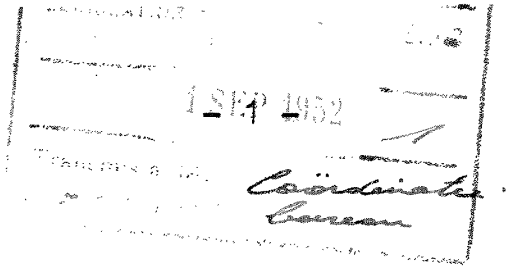
VVV.



L.3003/2.

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e Juni 1952 door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van statistiekwet , heeft ter zitting van 10 Juli 1952 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes, le 18 juin 1952, d'une demande d'avis sur un projet de loi statistique, a donné en sa séance du 10 juillet 1952 l'avis suivant :

Het voorontwerp strekt er toe, de Koning bevoegdheid te verlenen om onderzoekingen te doen betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land. Het onderzoekingsrecht op deze gebieden zal onbeperkt zijn. Naar aanleiding van die onderzoekingen zal de Koning zelfs zo ver mogen gaan, van de staatsburgers te eisen dat zij geheimen onthullen waarvan zij door staat of beroep bewaarder zijn. En ofschoon de verzamelde gegevens in beginsel slechts tot het opmaken van statistieken, dit wil zeggen van globale en naamloze tellingen, mogen dienen, zal de Minister van Economische Zaken en Middenstand, bij wijze van uitzondering en in bepaalde omstandigheden, met die gegevens naar goeddunken kunnen handelen en ze zelfs tegen betaling wereldkundig maken. Verder zullen de staatsburgers die aan de onderzoekingen zijn onderworpen, evenals de provinciale en gemeentelijke overheden die hun medewerking daartoe moeten verlenen, tot geldboete en gevangenisstraf worden veroordeeld zo zij hun verplichtingen niet nakomen.

Om de misdrijven op te sporen welke de aan de onderzoekingen onderworpen personen en de provinciale en gemeentelijke overheden hebben begaan, zullen sommige leden van het personeel van het Ministerie van Economische Zaken en Middenstand evenals de gemeentelijke politie en de rijkswacht, zonder bevel van de onderzoeksrechter en zonder enige andere rechtsvorm, met geweld de woningen der particulieren kunnen binnendringen. De door de Minister aangestelde ambtenaren zullen van hetzelfde recht gebruik kunnen maken om de wettelijke of reglementaire verplichtingen welke de aan de onderzoekingen onderworpen personen geweigerd hebben na te komen, ambtshalve uit te voeren.

.../...

Daarmede is, in grote trekken, de strekking van het ontwerp aangegeven.

\+

\+ +

Het recht om de staatsburgers te verplichten over demografische, economische en sociale aangelegenheden individuele gegevens te verstrekken, komt thans enerzijds aan de Koning toe krachtens de wet van 18 December 1936 en, anderzijds, aan de Minister van Economische Zaken, alleen of samen met de betrokken Minister(s), krachtens de besluitwet van 31 Januari 1945.

De wet van 18 September 1936 heeft, wanneer zij de Koning een onderzoekingsrecht verleent, alleen tot doel het samenstellen van een wetenschappelijke statistische documentatie mogelijk te maken; de besluitwet van 31 Januari 1945 heeft, waar zij de Minister van Economische Zaken, alleen of samen met sommige collega's, hetzelfde recht verleent, als onmiddellijk practisch doel hem gelegenheid te geven de toepassing van de economische reglementering uit te werken, uit te voeren en te controleren ten einde, zoals de eerste considerans van de besluitwet zegt, in "de bevoorrading van het land en het hervatten van het bedrijfsleven" te voorzien.

\+

\+ +

.../...

Artikel 1.

Volgens de memorie van toelichting zal de Koning de staatsburgers niet alleen kunnen verplichten, hem op bepaalde tijdstippen gegevens te verstrekken, doch zal hij hun tevens kunnen opleggen, hem spontaan sommige gegevens mede te delen naargelang sommige door hem te bepalen gebeurtenissen plaats vinden.

De tekst van artikel 1 heeft het echter alleen over de bevoegdheid om periodieke onderzoekingen voor te schrijven. Het spreekt niet van de permanente onderzoekingen.

Het artikel zou derhalve moeten worden aangevuld.

In stede van, in het eerste lid, de Koning bevoegd te maken om onderzoekingen "met zuiver documentair doel" te doen en, in het tweede lid, te bepalen dat zodanige onderzoeking diegene is, die tot voorwerp heeft individuele gegevens te verzamelen welke uitsluitend tot het opmaken van globale en naamloze opgaven mogen dienen, zou artikel 1 er zich overigens moeten bij bepalen, enerzijds het onderzoekingsrecht aan de Koning te verlenen en, anderzijds, te beslissen dat de verzamelde gegevens slechts voor het opmaken van globale en naamloze staten mogen worden aangewend.

Het is niet aangewezen rechten en verplichtingen te doen ontstaan in de vorm van leerstellige definities.

.../...

Artikel 2.

Artikel 2 maakt een onderscheid tussen de gegevens die wel en de gegevens die geen statistisch geheim uitmaken.

Het stelt de Minister in staat, naar goeddunken gebruik te maken van individuele gegevens en ze onder meer aan het publiek mede te delen, mits die gegevens op geoorloofde wijze bekend kunnen worden zonder toedoen van de particulier die ze tijdens de onderzoeking verstrekte.

Zoals het leven in de maatschappij thans ingericht is, zal het bijna steeds mogelijk zijn dat een derde, die er zijn werk van maakt, op geoorloofde wijze op de hoogte geraakt van een bepaalde inlichting welke een individu over zich zelf heeft gegeven.

Hieruit volgt dat over het geheim karakter van de gegevens zeer dikwijls discussie zal kunnen ontstaan en dat de gegevens welke voor andere doeleinden dan voor het opmaken van naamloze statistieken zullen kunnen dienen, uiterst talrijk zullen zijn.

Artikel 4.

Artikel 4 machtigt de Koning om onderzoekingen te doen door middel van steekproeven en gelast hem impliciet te bepalen volgens welke methode de aan die onderzoekingen onderworpen personen zullen worden uitgekozen.

.../...

Dit artikel stelt dat de door de Koning bepaalde methode "door de Hoge Raad voor de statistiek goedgekeurd" moet worden.

Een beslissing van het hoofd der uitvoerende macht afhankelijk maken van de goedkeuring van een commissie, zou een overtreding van de artikelen 29 en 67 der Grondwet impliceren, want het zou er op neerkomen dat de verordenende bevoegdheid per slot aan de commissie wordt verleend.

Artikel 5.

Door de uitvoering van de koninklijke besluiten die krachtens de artikelen 3 en 4 zullen worden genomen, rechtstreeks aan het Nationaal Instituut voor de statistiek op te dragen, laat artikel 5 van het ontwerp zich in met de organisatie van de uitvoerende macht en ontneemt het aan de Koning gedeeltelijk bevoegdheden, hem door de artikelen 29 en 67 van de Grondwet verleend.

Het verrichten van enige handeling door het Nationaal Instituut voor de statistiek is overigens niet denkbaar. Dat instituut is immers noch een rechtspersoon, noch een collegiaal organisme. Het is een dienst van het Ministerie van Economische Zaken en Middenstand. Voor de in dat instituut verrichte handelingen kunnen alleen worden aangesproken de Minister van wie het instituut afhangt of de ambtenaren van de dienst binnen de perken van hun respectieve bevoegdheid.

Artikel 5 moet dus wegvallen.

.../...

Artikel 7.

Artikel 7 ontslaat de personen, op wie artikel 458 van het Wetboek van strafrecht van toepassing is, van de verplichting van het beroepsgeheim, wanneer hun ter uitvoering van artikel 1 inlichtingen worden gevraagd.

Krachtens deze bepaling zal de Koning de advocaten, de geneesheren en in het algemeen ieder die door staat of beroep bewaarder is van geheimen, kunnen verplichten bij de door hem voorgeschreven onderzoekingen die geheimen bekend te maken.

Artikel 8.

Artikel 8 verhoogt aanmerkelijk de strafmaat voor hen, die zouden weigeren zich aan de onderzoekingen te onderwerpen of die onjuiste gegevens zouden verstrekken. Bij herhaling zal de gevangenisstraf op drie jaar kunnen worden gebracht.

Daar geen enkele termijn voor de herhaling wordt gesteld, terwijl de statistische onderzoekingen steeds in aantal toenemen, zal het tweede lid van artikel 8 ongetwijfeld veelvuldige toepassing vinden.

Artikel 9.

Artikel 9 strekt er toe, de in het voorgaande artikel gestelde geldboete en gevangenisstraf toe te passen op de provinciale en gemeentelijke overheden

.../...

die niet behoorlijk de verplichtingen mochten nakomen waarmede zij door de ter uitvoering van de wet genomen koninklijke besluiten zouden worden belast.

Voor zover het ontwerp door het gebruik van de uitdrukking "provinciale en gemeentelijke overheden" impliciet de Koning in de mogelijkheid stelt, aan de provinciale raden, aan de bestendige deputaties en aan de schepencolleges bevelen te geven, zou het op een zeer gewichtig punt afwijken van de beginselen van de provinciale wet en van de gemeentewet, welke de gouverneurs en de burgemeesters aanwijzen als vertegenwoordigers van het centraal gezag bij de plaatselijke overheden.

Waar het ontwerp bepaalt dat de leden van de provinciale- en gemeenteraden, de leden van de bestendige deputaties, de gouverneurs, de burgemeesters en de schepenen tot geldboete en gevangenisstraf kunnen worden veroordeeld, neemt het uit de besluitwet van 22 Januari 1945 een bepaling over, die in het Belgisch recht wel een unicum zal zijn. Aangezien, aan de andere kant, de provinciale en gemeentelijke overheden in het onderhavige geval geen aan de onderzoeking onderworpen personen zijn, die de hen betreffende gegevens moeten verstrekken, maar gemachtigden van de Koning voor het verzamelen der gegevens, zouden de wanbedrijven die zij mochten begaan, slechts tekortkomingen zijn in de uitoefening van hun bestuurstaak.

Dienvolgens zal de rechterlijke macht er toe gebracht worden, de bestuursactiviteit van organen der uitvoerende macht te onderzoeken, wat met het beginsel van de scheiding der machten moeilijk te verenigen is.

.../...

Artikel 11.

Artikel 11 verleent aan de inspecteurs en eerstaanwezende moniteurs van het Nationaal Instituut voor de statistiek, aan de ambtenaren daartoe aangesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid het Nationaal Instituut voor de statistiek behoort, aan de beëdigde beambten van de gemeentelijke politie en aan de rijkswachters, de bevoegdheid om tussen acht uur en twintig uur, bij voorkomend geval vergezeld van deskundigen en medewerkers, de woningen, werkplaatsen, gebouwen, belendende binnenplaatsen en besloten ruimten te betreden, waarvan de toegang hun door de bewoner zou worden ontzegd; dit alles zonder bevel van de onderzoeksrechter noch enige andere waarborg.

Deze bepaling moet zo worden herzien, dat de hier voorgeschreven schending van de woning met aangepaste waarborgen wordt omringd.

Een zo ruim opgevat recht tot huiszoeking, verleend aan een zo groot aantal beambten die zo weinig op die taak zijn voorbereid, kan uiteraard zeer ernstige misbruiken met zich brengen.

Artikel 12.

Artikel 12 verleent aan een door de Minister aangewezen ambtenaar een zelfde bevoegdheid als in artikel 11 bepaald, ten einde hem in de mogelijkheid te stellen de verplichtingen inzake statistische onderzoekingen, waarnaar de daaraan onderworpen personen zich niet willen voegen, in hun plaats na te komen.

.../...

Ten aanzien van dit artikel geldt dezelfde opmerking als voor het voorgaande.

Artikel 14.

Artikel 14 is overbodig en moet wegvallen.

Bij gebreke van een andersluidende bepaling spreekt het vanzelf, dat alle uitgaven in verband met de werkzaamheid van het Nationaal Instituut voor de statistiek ten laste komen van de begroting van het departement waarvan het afhangt.

L'avant-projet tend à conférer au Roi le pouvoir de procéder à des investigations sur la situation démographique, économique et sociale du pays. Le droit d'investigation dans ces domaines sera absolu. Le Roi pourra aller, à l'occasion des investigations qu'il entreprendra, jusqu'à exiger des citoyens qu'ils dévoilent les secrets dont ils sont dépositaires par état ou par profession. Si, en principe, les renseignements recueillis ne pourront servir qu'à l'établissement de statistiques, c'est-à-dire de dénombrements globaux et anonymes, exceptionnellement et dans certaines circonstances, le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes pourra faire de ces renseignements individuels ce que bon lui semble et même les livrer au public moyennant rétribution. Les citoyens assujettis à l'investigation, ainsi que les autorités provinciales et communales qui devront y collaborer, s'exposeront à des peines d'amende et de prison s'ils ne respectent pas leurs obligations.

Pour rechercher les infractions commises par les personnes assujetties aux investigations et par les autorités provinciales et communales, certains agents du Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes, ainsi que la police communale et la gendarmerie, pourront, sans mandat du juge d'instruction et sans autres formes, pénétrer de force au domicile des particuliers. Les fonctionnaires désignés par le Ministre jouiront du même droit pour exécuter d'office les obligations légales ou réglementaires que les assujettis aux investigations auront refusé de remplir.

.../...

Tel est, dans ses grandes lignes, l'objet du projet.

\+

\+ +

Le droit d'enjoindre aux citoyens de fournir, en matière démographique, économique et sociale, des renseignements individuels, appartient actuellement, d'une part, au Roi, en vertu de la loi du 18 décembre 1936 et, d'autre part, au Ministre des Affaires économiques , seul ou conjointement avec le ou les Ministres intéressés, en vertu de l'arrêté-loi du 31 janvier 1945.

La loi du 18 décembre 1936, en donnant un pouvoir d'investigation au Roi, n'a pour objet que de permettre la constitution d'une documentation statistique scientifique; l'arrêté-loi du 31 janvier 1945, en donnant au Ministre des Affaires économiques, seul ou conjointement avec certains de ces collègues, ce même pouvoir d'investigation, a pour objet d'utilité pratique immédiate de lui permettre d'élaborer, d'exécuter et de contrôler l'application de la réglementation économique, de manière à assurer, comme le dit le premier considérant de l'arrêté, "l'approvisionnement du pays et la reprise de l'activité économique".

\+

\+ +

Article 1er.

Aux termes de l'exposé des motifs, le Roi pourra non seulement obliger les citoyens à lui donner des renseignements à certaines époques déterminées, mais il pourra également les obliger à lui livrer spontanément certains renseignements, au fur et à mesure de la survenance de certains événements qu'il déterminera.

Le texte de l'article 1er ne prévoit cependant que le pouvoir de faire des investigations périodiques. Il omet celui de procéder à des investigations permanentes.

L'article devrait, dès lors, être complété.

Au lieu d'habiliter le Roi, en son premier alinéa, à procéder à des investigations à but "purement documentaire" et de dire, au second alinéa, qu'une telle investigation est celle dont l'objet est de recueillir des renseignements individuels qui ne peuvent servir qu'à l'établissement de relevés globaux et anonymes, l'article 1er devrait, en outre, se borner à donner, d'une part, le droit d'investigation au Roi et à décider, d'autre part, que les renseignements recueillis ne pourront servir qu'à l'établissement de relevés globaux et anonymes.

Il n'est pas souhaitable que des droits et des obligations soient créés sous la forme de définitions doctrinales.

.../...

Article 2.

L'article 2 distingue les renseignements qui constituent un secret statistique et ceux qui ne constituent pas un tel secret.

Il permet au Ministre d'utiliser comme bon lui semble et, notamment, de communiquer au public des renseignements individuels, à la condition que ces renseignements puissent être connus, d'une manière licite, sans l'intervention du particulier qui les donna au cours de l'investigation.

Dans l'état actuel de la vie en société, il sera presque toujours possible à un tiers diligent d'apprendre, d'une manière licite, tel renseignement donné par un individu sur lui-même.

Il s'ensuit que le caractère secret des renseignements pourra fréquemment être discuté et que les renseignements, qui pourront servir à d'autres fins que l'établissement de statistiques anonymes, seront extrêmement nombreux.

Article 4.

L'article 4 autorise le Roi à procéder à des investigations par sondage et le charge implicitement de déterminer la méthode grâce à laquelle seront choisies les personnes assujetties à ces investigations.

L'article prévoit que la méthode arrêtée par le Roi devra être "approuvée par le Conseil supérieur de statistique".

Soumettre une décision du chef du pouvoir exécutif à l'approbation d'une commission impliquerait la violation des articles 29 et 67 de la Constitution, car on aboutirait ainsi à conférer en définitive le pouvoir réglementaire à la commission.

Article 5.

En conférant directement à l'Institut national de statistique la mission d'exécuter les arrêtés royaux qui seront pris en vertu des articles 3 et 4, l'article 5 du projet s'immisce dans l'organisation du pouvoir exécutif et dépouille partiellement le Roi d'attributions que lui confient les articles 29 et 67 de la Constitution.

L'accomplissement par l'Institut national de statistique d'un acte quelconque est, par ailleurs, inconcevable. Cet institut n'est, en effet, ni une personne juridique, ni un organisme collégial. C'est un service du Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes. Les actes accomplis au sein de cet institut ne peuvent avoir pour auteur que le Ministre auquel il ressortit ou les fonctionnaires du service dans la limite de leur compétence respective.

L'article 5 devrait donc être omis.

.../...

Article 7.

L'article 7 soustrait les personnes tombant sous l'application de l'article 458 du Code pénal, à l'obligation du secret professionnel lorsque des renseignements leur sont demandés en exécution de l'article 1er.

En vertu de cette disposition, le Roi pourra imposer aux avocats, aux médecins et, d'une manière générale, à toute personne dépositaire de secrets par état ou par profession, de révéler ces secrets à l'occasion des investigations auxquelles il procédera.

Article 8.

L'article 8 augmente dans des proportions considérables le taux des peines applicables à ceux qui refuseraient de se soumettre aux investigations ou qui donneraient des renseignements inexacts. En cas de récidive, la peine d'emprisonnement pourra être portée à trois ans.

Aucun délai n'étant prévu pour la récidive et les investigations statistiques devenant de plus en plus nombreuses, le deuxième alinéa de l'article 8 sera, sans doute, d'une application fréquente.

.../...

Article 9.

L'article 9 a pour objet de frapper des peines d'amende et d'emprisonnement prévues à l'article précédent, les autorités provinciales et communales qui ne rempliraient pas, avec exactitude, les obligations dont les chargeraient les arrêtés royaux pris en exécution de la loi.

Dans la mesure où le projet, par l'emploi de l'expression "autorités provinciales et communales", permettrait implicitement au Roi de faire des injonctions aux conseils provinciaux, aux députations permanentes et aux collèges échevinaux, il apporterait une dérogation grave aux principes de la loi provinciale et de la loi communale, qui désignent les gouverneurs et les bourgmestres comme représentants du pouvoir central près des pouvoirs locaux.

En prévoyant que les conseillers provinciaux et communaux, les membres des députations permanentes, les gouverneurs, les bourgmestres et les échevins pourront être condamnés à des peines d'amende et de prison, le projet reprend une disposition de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 qui doit être unique en droit belge. D'autre part, les autorités provinciales et communales n'étant point, en l'occurrence, des "assujettis" chargés de donner les renseignements qui les concernent, mais des mandataires du Roi pour le récolement des renseignements, les délits qu'ils commettraient ne pourraient être que des défaillances dans l'exécution de leur mission administrative.

.../...

Le pouvoir judiciaire sera, en conséquence, amené à examiner l'activité administrative d'organes du pouvoir exécutif, ce qui se concilie mal avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Article 11.

L'article 11 confère aux inspecteurs et moniteurs principaux de l'Institut national de statistique , aux fonctionnaires commissionnés à cette fin par le Ministre qui a l'Institut national de statistique dans ses attributions, aux agents assermentés de la police communale, ainsi qu'aux gendarmes, le pouvoir de pénétrer,entre huit et vingt heures, le cas échéant accompagnés d'experts et de collaborateurs, dans les maisons, ateliers, bâtiments, cours adjacentes et enclos dont l'accès leur serait refusé par l'occupant, sans mandat du juge d'instruction, ni autre garantie.

Cette disposition doit être revue de manière à assortir des garanties adéquates la violation du domicile qu'elle prévoit.

L'attribution d'un pouvoir de perquisition aussi large à un nombre aussi considérable d'agents peu préparés à le mettre en oeuvre, est susceptible de donner lieu aux plus graves abus.

.../...

Article 12.

L'article 12 accorde à un fonctionnaire désigné par le Ministre des pouvoirs identiques à ceux que prévoit l'article 11 dans le but de lui permettre de remplir, en lieu et place des assujettis, les obligations en matière d'investigations statistiques auxquelles ceux-ci refusent de se soumettre.

Cet article réclame la même observation que l'article précédent.

Article 14.

L'article 14 est inutile et devrait être omis.

Il va de soi, s'il n'en est pas autrement disposé, que toutes les dépenses afférentes à l'activité de l'Institut national de statistique sont à charge du budget du département auquel il ressortit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

J. COYETTE, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

J. VAUTHIER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
L. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Economische Zaken en Middenstand.
expédition délivrée à M. le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes.

De 1952.

De Griffier van de Raad van State,

Le 1952.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

R. DECKMYN.