Conseil d'Etat
Raad van State
23 JUIN 1954
2
Coördinatie-
bureau

ML.

L. 3809/2.

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 31e Augustus 1953 door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van statistiekwet, zoals het door de Minister werd gewijzigd op 15 October 1953, heeft de 14e Mei 1954, 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 31 août 1953, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi statistique, tel qu'il a été amendé par le Ministre le 15 octobre 1953, a donné le 14 mai 1954, l'avis suivant :

Zoals de wet van 18 December 1936 die het moet vervangen, strekt het voorontwerp 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 van de inlichtingsplichtigen mogen 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 staten, mogen dienen, zal de Minister van Economische Zaken, bij wijze van uitzondering, die gegevens naar goeddunken kunnen laten gebruiken , indien hij, na vooraf de Hoge Raad voor de statistiek te hebben gehoord, de mening is toegedaan dat zij op een geoorloofde wijze kunnen gekend worden zonder toedoen van de belanghebbende zelf, en dat het gebruik dat men er wil van maken de belangen van de aangever niet kan schaden noch op gelijk welke wijze de nauwkeurigheid der toekomstige statistische opnemingen kan in gevaar brengen.

Bovendien zal de Minister, wanneer hij daartoe verzocht wordt, tegen betaling iedere niet-individuele inlichting verstrekken, die niet voorkomt in de publicaties van het Nationaal Instituut voor de statistiek. Verder zullen de staatsburgers die aan de onderzoekingen zijn onderworpen, tot geldboete en gevangenisstraf worden veroordeeld zo zij hun verplichtingen niet nakomen.

Om de misdrijven op te sporen welke de tellingsplichtigen hebben begaan, zullen sommige leden van het personeel van het Ministerie van Economische Zaken evenals

.../...

de leden van de gemeentelijke politie en de rijkswacht, voor zover zij individueel te dien einde en voor beperkte duur aangesteld zijn door de Minister, met voorafgaande machtiging van de vrederechter de woningen der tellingplichtigen kunnen binnendringen zoals dit reeds is toegelaten bij het opsporen van overtreding der wet van 29 Augustus 1919 o.z. het regier van de alcohol .

De door de Minister aangestelde ambtenaren zullen van hetzelfde recht gebruik maken om de wettelijke of reglementaire voorschriften welke de aan de onderzoekingen onderworpen personen geweigerd hebben na te komen, op kosten van deze laatsten, ambtshalve uit te voeren.

\+

\+ \+

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 December 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. Het is niet de bedoeling van de Regering dit laatste stelsel te wijzigen.

\+

\+ \+

Hierna volgend opschrift zou de inhoud van het voorontwerp nauwkeuriger aangeven :

"Wet waarbij de Regering er toe gemachtigd wordt statistische onderzoekingen te houden betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land".

Artikel 1 ware bondiger gesteld als volgt :

Artikel 1.-

Statistische onderzoekingen betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land kunnen worden ingesteld, hetzij op datums of volgens een periodiciteit door de Koning te bepalen, hetzij op doorlopende wijze naarmate door hem vooraf bepaalde feiten zich voordoen.

.../...

De krachtens deze wet verzamelde individuel inlichtingen mogen slechts aangewend worden tot het opmaken van globale en naamloze staten, die geen enkel gegeven bevatten waardoor de aangever kan geïdentificeerd worden.".

Artikel 2.

Dit artikel maakt een onderscheid tussen de gegevens die niet en de gegevens die wel een 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 gekend 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.

.../...

Indien dit artikel behouden blijft zouden enkele loutere vormwijzigingen, zowel aan de Franse als aan de Nederlandse versie moeten aangebracht worden.

De woorden statistisch geheim zouden beter niet tussen aanhalingstekens staan.

In het eerste lid vervange men "en dérogation" door "par dérogation" en de woorden "voorzien onder artikel 1, lid 2" door "vermeld in artikel 1, tweede lid".

Voor het tweede lid wordt de volgende tekst aanbevolen :

"Voor de toepassing van dit artikel wordt als statistisch geheim beschouwd iedere inlichting die op gecoorloofde wijze slechts kan gekend worden door toedoen van de belanghebbende zelf.".

In de Franse tekst late men dit lid aanvangen met de woorden : "Pour l'application de ..."

Artikel 3 vergt geen opmerkingen.

Artikel 4.

Artikel 4, eerste lid, zou aan duidelijkheid winnen indien het gesteld was als volgt :

.../...

"Artikel 4.-

De Koning kan beslissen dat de personen, die behoren tot de categorieën waarop de onderzoeking betrekking heeft niet allen tot de aangifte gehouden zijn.".

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 rechtshandeling 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.

Moest men het noodzakelijk achten uitdrukkelijk te bepalen dat de door het voorontwerp bedoelde onderzoekingen aan het Nationaal Instituut voor de statistiek dienen toevertrouwd, dan zou hiernavolgende tekst beter passen.

"Artikel 5.-

De bij deze wet toegelaten onderzoekingen worden ingesteld door toedoen van het Nationaal Instituut voor de statistiek onder de verantwoordelijkheid van de Minister tot wiens bevoegdheid deze dienst behoort.".

Artikel 6.

Dit artikel verbiedt het ruchtbaar maken van alle individuele of globale inlichtingen, buiten deze welke door het Nationaal Instituut voor de statistiek gepubliceerd of officieel aan het publiek medegedeeld worden. Aangezien deze laatste gegevens niet meer kunnen ruchtbaar gemaakt worden daar er reeds openbaarheid is aan gegeven, is het onnodig een uitzondering voor hen te maken; de laatste zinsnede van artikel 6 is derhalve overbodig en kan worden weggelaten.

Artikel 7.

De Raad van State moge er nogmaals op wijzen, zoals hij reeds deed naar aanleiding van een voorontwerp van wet over een zelfde onderwerp, dat dit artikel al degenen, die door staat of beroep bewaarder van de hun toevertrouwde geheimen zijn, onder bedreiging met gevangenisstraf en geldboete verplicht, deze geheimen in geval van statistisch onderzoek bekend te maken, en hen dus van de in artikel 458 van het Strafwetboek neergelegde verplichting ontslaat.

Om deze maatregel te verantwoorden voert de memorie van toelichting aan, dat het de Koning onmogelijk is gezondheidsstatistieken op te maken indien hij de geneesheren niet kan dwingen, de nodige gegevens mede te delen.

De strekking van artikel 7 is echter heel wat ruimer, want het is zonder onderscheid op alle bewaarders van beroepsgeheimen toepasselijk, en het geldt voor onverschillig welke onderzoekingen. Het kan dus, en wel op allerlei gebied, toepassing vinden niet alleen op geneesheren, maar ook op magistraten, advocaten, ministeriële officieren, ambtenaren, bankiers, wisselagenten,

.../..

geestelijken, kortom op al wie in de uitoefening van zijn beroep, zijn ambt of zijn bediening noodzakelijk in vertrouwen wordt genomen door degene die zich tot hem wendt.

De verplichtingen tot het bewaren van het beroepsgeheim is een verplichting van dwingend recht, die volgt uit artikel 458 van het Strafwetboek. Zij is de uiting van de wil van de wetgever, alle verplicht vertrouwelijke mededelingen te beschermen door er voor te zorgen, dat het publiek volle vertrouwen kan hebben i de bescheidenheid van degene, tot wie het genoodzaakt i zich te wenden. Weliswaar laat deze strafbepaling toe, een geheim te onthullen wanneer de bewaarder er van in rechte moet getuigen en zijn er reeds een aantal bijzondere wetten, die de bewaarders van sommige geheimen, bijvoorbeeld geneesheren bij de geboorte van kinderen, bij pestziekten, besmettelijke ziekten of geslachtsziekten, tot onthulling verplichten. Er moet echter worden opgemerkt, dat de onthulling in het eerste geval gewoon een recht is, waarvan het gebruik aan het oordeel van de bewaarder van het geheim wordt overgelaten, en dat zij alleen in het hoger belang van het gerecht is geoorloofd, hoofdzakelijk om rechterlijke dwalingen te verhinderen. In het tweede geval gaat het om geheimen, waa van bijzondere wetten het object vrij nauwkeurig hebben omschreven en waarvan de onthulling een minder ernstige maatschappelijke stoornis veroorzaakt dan de onwetendheid van de overheid dienaangaande.

Doordat het bepaalde in artikel 7 in zo algemene bewoordingen is gesteld, gaat ten aanzien van de openbare overheden, aan wie de statistiekverrichtingen zijn opgedragen, het begrip zelf "beroepsgeheim" in hoofde van al de tellingplichtigen teloor. Zeker kan

.../...

men dit niet beschouwen als een door het algemeen belang in bijzondere gevallen vereiste afwijking van het beginsel van de geheimhouding, aangezien geheimhouding nooit kan worden ingeroepen, in welke aangelegenheden ook en voor welke personen ook,de Koning, in de discretionnaire uitoefening van de hem door de wet te verlenen bevoegdheden, mocht beslissen de statistische onderzoekingen voor te schrijven.

Voor zover de Raad van State bekend is, heeft tot dusver geen enkele wet in zo algemene bewoordingen als het voorontwerp de onthulling van beroepsgeheimen voorgeschreven.

Daarom acht de Raad van State artikel 7 moeilijk verenigbaar met een beginsel, dat zo diep in ons recht is doorgedrongen en dat in artikel 458 van het Strafwetboek een zo strikte bekrachtiging vindt. Naar zijn gevoelen zou men deze bepaling opnieuw moeten onderzoeken en haar zo redigeren, dat nauwer wordt aangesloten bij de positieve vereisten van het algemeen belang, hetgeen een opsomming van de aangelegenheden, waarin het beroepsgeheim niet kan worden ingeroepen, noodzakelijk zou maken.

Om de bezwaren, die uit artikel 7 kunnen volgen, te ondervangen, is volgens de memorie van toelichting de verplichting van het beroepsgeheim versterkt in hoofde van al degenen, die hoe dan ook aan de statistiekverrichtingen zullen moeten medewerken.

Het verbod, een individuele of globale inlichting ruchtbaar te maken, blijft bestaan, zelfs

.../...

indien deze personen in rechte moeten getuigen of indien de inlichtingen van zodanige aard zijn, dat zij krachtens artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aan de bevoegde procureur des Konings ter kennis moeten worden gebracht.

Kan zulk een maatregel een gunstige invloed hebben op de echtheid van de aangiften, anderzijds spreekt het vanzelf dat hij ten aanzien van de belang hebbenden, tegen de aan de ruchtbaarmaking van hun geheimen verbonden bezwaren, niet kan opwegen. Een ganse administratie krijgt kennis van deze geheimen, hetgeen het gevaar voor latere onthulling even sterk doet toenemen als de moeilijkheid, om degenen die de onthullingen hebben gedaan, te ontdekken. Overigens zou het volstaan dat de Minister krachtens artikel 2 van het voorontwerp aanneemt dat een inlichting, die in hoofde van de kenner er van een beroepsgeheim vormt, zonder toedoen van de persoon wie het geheim betreft op een geoorloofde wijze kan gekend worden, opdat hetgeen oorspronkelijk een beroepsgeheim was, zelfs geen "statistisch geheim" meer zou zijn.

Artikelen 8, 9 en 10.

Deze artikelen vergen geen opmerkingen, tenzij wat de Nederlandse tekst betreft (zie verder).

Artikel 11.

Dit artikel verleent aan de inspecteurs en eerstaanwezende moniteurs van het Nationaal Instituut voor de statistiek, aan de ambtenaren daartoe aan-

.../...

gesteld 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 te dien einde aangesteld, de bevoegdheid om 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.

Deze bevoegdheid gelijkt op die welke de wet van 19 Augustus 1919 op het regiem van de alcohol aan bepaalde ambtenaren en beambten verleent. Het ware derhalve wenselijk aan de uitoefening er van dezelfde voorwaarden te verbinden als die gesteld door de wet van 19 Augustus 1919 en niet alleen schending van de woning afhankelijk te stellen van de voorafgaande machtiging van de vrederechter, doch bovendien te bepalen dat de huiszoekingen slechts tussen acht uur en achttien uur zullen mogen geschieden. Het ware verder aanbevelingswaardig onder de ambtenaren vermeld sub 2), alleen degenen die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bezitten tot het uitvoeren van huiszoekingen te machtigen. Zo vermijde men dat zulke kiese tussenkomsten zouden uitgevoerd worden door agenten die op die taak niet voldoende voorbereid zouden zijn.

Verder stelle men de voorlaatste zin van dit artikel als volgt :

"Telkens als hij daartoe verzocht wordt, verleent de burgemeester de sterke arm".

.../...

Artikel 12.

Krachtens dit artikel zullen de voorschriften van de wet en van de besluiten ter uitvoering daarvan gegeven, waaraan de tellingplichtigen weigeren zich te onderwerpen, van ambtswege uitgevoerd worden, op kosten van de overtreders, door een door de Minister aangeduide commissaris die dezelfde speciale bevoegdheid zal hebben als die welke artikel 11, aan de aldaar vermelde personen verleent.

Volgens het voorontwerp zullen de modaliteiten van de uitvoering van ambtswege en de wijze waarop de kosten ten bezware van de overtreders ingevorderd worden door de Minister worden bepaald.

Het maken van de verordeningen die nodig zijn voor de uitvoering van de wet komt toe aan de Koning; de Raad van State acht het verkeerd dat de wetgever die bevoegdheid zonder noodzaak rechtstreeks aan de Minister zou opdragen.

Verder stelle men duidelijkheidshalve, de laatste zin van dit artikel als volgt :

"Voor de vervulling van zijn opdracht beschikt de commissaris over de machten bij artikel 11 omschreven

+

+ +

.../...

Artikel 13.

Dit artikel bepaalt dat het bedrag der kosten wordt vastgesteld door de Minister onder wie het Nationaal Instituut voor de statistiek ressorteert en schrijft daarbij zekere uitvoeringsmodaliteiten voor welke in een uitvoeringsbesluit zouden bepaald worden.

Daar het hier ook gaat om een verordenende bevoegdheid, is het echter verkieslijk de kosten door de Koning te laten bepalen : dit artikel zou dan luiden als volgt :

"De Koning bepaalt de kosten die in geval van uitvoering van ambtswege ten laste van de overtreders dienen te komen.".

Artikel 14.

Dit artikel ware bondiger en juister gesteld als volgt :

"Artikel 14.-

De Koning bepaalt het bedrag der retributies voor het afleveren van speciale statistische inlichtingen alsmede de gevallen waarin die inlichtingen kosteloos mogen worden verstrekt.

Voor de toepassing van het eerste lid is als speciale statistische inlichting te beschouwen iedere inlichting die niet individueel is en niet voorkomt in de publicaties van het Instituut.".

.../...

Artikel 15.

De opheffing van een wet heeft niet de opheffing van de ter uitvoering van die wet genomen besluiten ten gevolge wanneer de nieuwe wet te hunnen opzichte geen uitdrukkelijke noch impliciete opheffing inhoudt; deze uitvoeringsbesluiten blijven derhalve van kracht voor zover de nieuwe wet hun tot rechtsgrond kan strekken.

Bijgevolg is het overbodig te bepalen dat de ter uitvoering van de wet van 18 December 1936 genomen koninklijke besluiten van kracht blijven en kan men volstaan met te zeggen dat deze wet evenals het koninklijk besluit van 16 November 1938 worden opgeheven.

Artikel 15 weze derhalve gesteld als volgt :

"Artikel 15.-

De wet van 18 December 1936, waarbij de Regering er toe gemachtigd wordt, op door de Koning te bepalen datums, statistische onderzoekingen te houden betreffende de demografische, economische en sociale toestand des lands, evenals het koninklijk besluit van 16 November 1938, betreffende het opmaken van de statistiek der voortbrenging, worden opgeheven.".

\+

\+ \+

Tenslotte vergt het ontwerp opmerkingen die uitsluitend betrekking hebben op de Nederlandse tekst en voldoende blijken uit hetgeen volgt :

In het derde lid van artikel 2 evenals in artikel 11, eerste lid 1) en 2), leze men : "... de Minister tot wiens bevoegdheid het Nationaal Instituut voor de statistiek behoort.".

.../...

Artikel 4, tweede en derde lid, stelle men als volgt :

"In dit geval worden de tot het verstrekken van de inlichtingen geroepen personen, aangewezen volgens een methode, die voor ieder persoon begrepen in de door het onderzoek bedoelde categorieën, dezelfde waarschijnlijkheid tot verplichte aangifte inhoudt.

Deze methode wordt vooraf aan het advies .. onderworpen.",

Men stelle artikel 6 als volgt :

"Artikel 6.-

Onder voorbehoud der verrichtingen opgedragen aan de in artikel 11 opgesomde personeelsleden wat betreft de opsporing en de vaststelling der misdrijven omschreven in de artikelen 8 en 9, mogen de personeelsleden of mandatarissen die belast zijn met het verzamelen van de inlichtingen of die op enigerlei wijze aan de statistische werkzaamheden deelnemen, geen enkele individuele of globale inlichting ruchtbaar maken.

Dit verbod is van toepassing, ingeval de bedoelde personeelsleden of mandatarissen geroepen worden in rechte te getuigen of, overeenkomstig artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, een hun ter kennis gekomen misdrijf aan te geven.

.../...

De straffen gesteld in artikel 458 van het Strafwetboek zijn op hen toepasselijk, onverminderd de gebeurlijke tuchtstraffen.".

In artikel 7 leze men : "... welke hen ter uitvoering van ... Nochtans hebben de formulieren ... slechts een verplicht karakter, indien zij geen enkele aanwijzing bevatten... Zij worden opgemaakt na raadpleging van de betrokken kringen".

Men stelle artikel 8 als volgt :

"Artikel 8.-

Overtreding van de bepalingen dezer wet, met uitzondering van artikel 6, namelijk weigering of verzuim van afgifte en valse, onvolledige of te late aangifte, wordt gestraft met geldboete van 26 frank tot 1.000 frank en gevangenisstraf van acht dagen tot een maand of met één van die straffen alleen.

Bij herhaling ... bedraagt de gevangenisstraf ...".

In artikel 9 leze men : "... de maatregelen omschreven bij de artikelen 11 en 12 of de met hun uitvoering belaste personeelsleden en mandatarissen.

Artikel 10 weze gesteld als volgt :

.../...

"Het bepaalde in boek 1 van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, is van toepassing op bovengenoemde misdrijven.".

Artikel 11 weze gesteld als volgt :

"Onverminderd ... zijn bevoegd om ... de bij de artikelen 8 en 9 omschreven misdrijven op te sporen en vast te stellen door processen-verbaal, die gelden zolang het tegenbewijs niet is geleverd : ...

Bij de vervulling van hun opdracht mogen bovengenoemde personen ...

Met voorafgaande machtiging van de vrederechter, mogen zij, vergezeld in voorkomend geval van deskundigen, ... Voormelde personen staan, bij de uitvoering der boven beschreven opdracht, ... van hun meerderen in het bestuur.".

In artikel 12 leze men : "De voorschriften van deze wet en van de uitvoeringsbesluiten, ... door toedoen van de overheid ... op de wijze vast te stellen door ..., die eveneens bepaalt hoe de kosten worden geïnd.".

Ingeval van uitvoering van ambtwege wijst de bevoegde Minister een commissaris aan ...".

Comme la loi du 18 décembre 1936, qu'il est appelé à remplacer, 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 assujettis qu'ils dévoilent des 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, le Ministre des Affaires économiques pourra faire de ces renseignements ce que bon lui semble , si, après avoir entendu le Conseil supérieur de statistique, il estime qu'ils peuvent être connus d'une manière licite sans l'intervention de l'intéressé lui-même, et que l'utilisation proposée ne peut ni porter atteinte aux intérêts du déclarant, ni compromettre de toute autre façon l'exactitude des relevés statistiques futurs.

En outre, le Ministre, lorsqu'il y sera invité, pourra moyennant rétribution fournir tout renseignement non individuel qui ne figure pas aux publications de l'Institut national de statistique. De plus , les citoyens assujettis aux investigations 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, certains agents du Ministère des Affaires économiques

.../...

ainsi que les membres de la police communale et de la gendarmerie , pour autant qu'ils aient été commis à cet effet pour une durée limitée par le Ministre, pourront avec l'autorisation préalable du juge de paix, pénétrer au domicile des assujettis. Ce droit est semblable à celui qui a été attribué à certains agents en vue de la recherche des infractions à la loi du 29 août 1919 sur le régime de l'alcool.

Les fonctionnaires désignés par le Ministre exerceront le même droit en vue de l'exécution d'office, et aux frais des assujettis aux investigations des prescriptions légales ou réglementaires auxquelles ces derniers auront refusé de se soumettre.

\+

\+ \+

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 ses collègues, ce même pouvoir d'investigation, a pour objet immédiat 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-loi, "l'approvisionnement du pays et la reprise de l'activité économique". Le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier ce dernier régime.

\+

\+ \+

L'intitulé ci-après indiquerait de manière plus précise le contenu de l'avant-projet :

"Loi autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays".

L'article 1er serait plus brièvement rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Il peut être procédé à des investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays soit à des dates ou suivant une périodicité à fixer par le Roi, soit de façon permanente au fur et à mesure de la survenance d'évènements qu'Il aura préalablement déterminés.

.../...

L'utilisation des renseignements individuels recueillis en vertu de la présente loi est limitée à l'établissement de relevés globaux et anonymes ne comportant aucune donnée permettant d'identifier le déclarant.".

Article 2.

Cet article distingue les renseignements qui constituent un secret statistique et ceux qui ne constituent pas un tel secret.

Il permet au Ministre d'utiliser des renseignements individuels comme bon lui semble et notamment de les communiquer au public à condition qu'ils puissent être connus d'une manière licite sans l'intervention du particulier qui les a donnés 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 des statistiques anonymes seront extrêmement nombreux.

Si cet article est maintenu, tant la version néerlandaise que la version française devraient subir quelques modifications de pure forme.

.../...

L'expression "secret statistique" ne devrait pas figurer entre guillemets.

A l'alinéa 1er, il y aurait lieu de remplacer les mots "En dérogation" par les mots "par dérogation" et les mots "voorzien onder art.1, lid.2" par "vermeld in art.1, 2e lid".

L'alinéa 2 de cet article devrait commencer par les mots : "Pour l'application de ...".

Quant au texte néerlandais de cet alinéa, il pourrait être rédigé comme suit :

"Voor de toepassing van dit artikel wordt als statistisch geheim beschouwd iedere inlichting die op geoorloofde wijze slechts kan gekend worden door toedoen van de belanghebbende zelf.".

L'article 3 n'appelle pas d'observation.

L'article 3 n'appelle pas d'observation.

Article 4.

L'article 4, alinéa 1er, gagnerait en clarté s'il était rédigé comme suit :

.../...

"Article 4.-

Le Roi peut décider que les personnes appartenant aux catégories visées par l'investigation ne seront pas toutes astreintes à faire une déclaration.".

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 juridique quelconque est, par ailleurs, inconcevable. Cet institut n'est, en effet, ni une personne juridique ni un organisme collégial. C'est au 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.

.../...

Si l'on juge indispensable de prévoir expressément que les investigations visées par l'avant-projet doivent être confiées à l'Institut national de statistique, le texte ci-après serait plus adéquat :

"Article 5.

Les investigations autorisées par la présente loi sont entreprises par les soins de l'Institut national de statistique sous la responsabilité du Ministre qui a ce service dans ses attributions.".

Article 6.

Cet article interdit la divulgation de tous renseignements individuels ou globaux, sauf ceux qui sont publiés ou officiellement communiqués au public par l'Institut national de statistique. Ces derniers renseignements étant déjà livrés à la publicité, il ne saurait plus être question de les divulguer, et il est inutile de prévoir une exception en ce qui les concerne; le dernier membre de phrase de l'article 6 est dès lors superflu et peut être omis.

Article 7.-

Comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans un avis antérieur sur un avant-projet de loi ayant un objet identique, cet article contraint, sous la menace de peine d'emprisonnement et d'amende, toutes les personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, à révéler ceux-ci dans le cas d'investigation statistique, et les soustrait partant à l'obligation que leur impose l'article 458 du Code pénal.

L'exposé des motifs justifie la mesure en invoquant l'impossibilité dans laquelle le Roi se trouve de procéder à des statistiques sanitaires faute de pouvoir forcer les médecins à fournir les renseignements nécessaires.

L'article 7 a toutefois une portée beaucoup plus large puisqu'il s'applique indistinctement à tout dépositaire de secrets professionnels comme il vaut pour toutes les investigations quelles qu'elles soient. Il s'ensuit qu'il est susceptible d'être appliqué, et cela en toute matière, non seulement aux médecins mais aux magistrats, aux avocats, aux officiers ministériels, aux fonctionnaires, aux banquiers, aux agents de change, aux ecclésiastiques, en bref à tous ceux qui, dans l'exercice de leur profession, de leurs fonctions ou de leur ministère, sont les confidents nécessaires des personnes qui ont recours à eux.

.../...

L'obligation du secret professionnel est une obligation d'ordre public qui découle de l'artic 458 du Code pénal. Elle constitue l'expression de l volonté du législateur de protéger toutes les confidences obligatoires en assurant l'entière sécurité dans la discrétion de ceux auxquels le public est contraint de s'adresser. Sans doute, cette disposition pénale autorise-t-elle la révélation d'un secret lorsque le dépositaire de celui-ci est appelé à rendre témoignage en justice et sans doute aussi diverses lois particulières obligent-elles déjà les dépositaires de certains secrets à en faire la révélation, tels les médecins en matière de naissance d'enfants, de maladies pestilentielles, de maladies transmissibles ou de maladies vénériennes. Encore convient-il d'observer que, dans le premier cas, la révélation ne constitue qu'une simple faculté dont l'usage est abandonné à la discrétion du dépositaire du secret et qu'elle n'est permise que dans l'intérêt supérieur de la justice, essentiellement dans le but d'empêcher des erreurs judiciaires. Quant au second cas, il s'agit là de secrets dont l'objet est déterminé avec plus ou moins grande précision par les lois particulières et dont la révélation constitue un trouble social moins grave que l'ignorance dans laquelle les autorités en seraient sinon laissées.

Les dispositions de l'article 7 ont, en raison de la généralité de leurs termes, pour effet de supprimer, vis-à-vis des autorités publiques chargées de procéder aux opérations statistiques,

.../...

la notion même de secret professionnel dans le chef de toutes les personnes soumises aux investigations. On ne saurait certes y voir une simple dérogation au principe du secret, requise par l'intérêt général dans des cas particuliers, puisque le secret ne pourra jamais être invoqué quelles que soient les matières et les personnes que le Roi, dans l'exercice discrétionnaire des pouvoirs qu'il puisera dans la loi, déciderait de soumettre aux investigations statistiques.

A la connaissance du Conseil d'Etat, aucune loi n'a jusqu'à présent, prescrit en termes aussi généraux que ne le fait l'avant-projet, la révélation de secrets professionnels.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat est d'avis que l'article 7 se concilie mal avec un principe qui imprègne aussi profondément notre droit et que consacre avec autant de rigueur l'article 458 du Code pénal. Cette disposition devrait, à son sentiment, être réexaminée et rédigée de manière à serrer de plus près les exigences positives de l'intérêt général, ce qui impliquerait une énumération des matières dans lesquelles le secret professionnel ne pourrait être invoqué.

L'exposé des motifs fait valoir que pour pallier les inconvénients pouvant résulter de l'article 7, l'obligation du secret professionnel a été renforcée dans le chef de toutes

.../...

les personnes appelées, de quelque façon que ce soit, à collaborer aux travaux statistiques.

L'interdiction de divulguer un renseignement individuel ou global persiste même si ces personnes sont appelées à rendre témoignage en justice ou si la nature des renseignements est telle qu'elles auraient à les porter à la connaissance du procureur du Roi compétent en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle..

C'est là une mesure qui pourrait influer heureusement sur la sincérité des déclarations mais elle ne peut, de toute évidence, suffire à compenser, dans le chef des intéressés, les inconvénients résultant de la divulgation de leurs secrets. Ceux-ci deviennent les secrets de toute une administration, de sorte que les risques de révélation ultérieure en sont aussi considérablement accrus que les auteurs de ces révélations seraient difficiles à découvrir. Il suffirait, au demeurant, au ministre de considérer, en vertu de l'article 2 de l'avant-projet, qu'un renseignement constitutif, dans le chef de son détenteur, d'un secret professionnel, peut être connu d'une manière licite sans l'intervention de la personne qu'il concerne pour que ce qui à l'origine, eût constitué un secret professionnel, ne soit même plus un "secret statistique"..

.../...

Articles 8, 9 et 10.-

Ces articles n'appellent pas d'observations, sauf en ce qui concerne le texte néerlandais.

Article 11.-

Cet article confère aux inspecteurs et moniteurs principaux de l'Institut national de statistique, aux fonctionnaires commis 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 commis à cette fin, le pouvoir de pénétrer, 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.

Ce pouvoir s'apparente à celui que la loi du 19 août 1919 sur le régime de l'alcool confère à certains fonctionnaires et agents. Il serait, dès lors, souhaitable d'en subordonner l'exercice aux mêmes conditions que celles que prévoit la loi du 19 août 1919, et de ne pas se borner à exiger une autorisation préalable du juge de paix pour toute visite domiciliaire, mais de prévoir en outre que les perquisitions ne peuvent s'opérer qu'entre huit et dix-huit heures. De plus, parmi les fonctionnaires mentionnés sub.2., il s'indique de n'habiliter à opérer les perquisitions, que ceux qui ont qualité d'officier de police judiciaire.

.../...

On éviterait ainsi que ces interventions délicates soient confiées à des agents insuffisamment préparés à pareille tâche.

L'avant-dernière phrase de cet article devrait être rédigée comme suit :

"Dès qu'il y sera invité, le bourgmestre prêtera main forte,".

Article 12.-

En vertu de cet article, les prescriptions de la loi et de ses arrêtés d'exécution auxquelles les assujettis refusent de se soumettre sont exécutées d'office, aux frais des contrevenants, par un commissaire désigné par le Ministre, revêtu du même pouvoir spécial que celui que l'article 11 confère aux personnes qu'il énumère. D'après l'avant-projet les modalités d'exécution d'office et le mode de recouvrement des frais à charge des contrevenants sont fixés par le Ministre.

La confection des règlements nécessaires à l'exécution de la loi appartient au Roi; le Conseil d'Etat estime que le législateur ne devrait pas sans nécessité déléguer ce pouvoir directement au Ministre.

.../...

La dernière phrase de cet article gagnerait par ailleurs à être rédigée comme suit :

"Pour l'accomplissement de cette mission, le commissaire dispose des pouvoirs déterminés par l'article 11.".

Article 13.-

Cet article prévoit que le montant des frais est arrêté par le ministre qui a l'Institut national de statistique dans ses attributions et prescrit à cet égard une série de modalités d'exécution, qui trouveraient mieux leur place dans un arrêté d'exécution.

Le pouvoir dont il s'agit étant un pouvoir réglementaire, il serait toutefois souhaitable de laisser au Roi le soin de déterminer les frais; l'article serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Le Roi détermine les frais qui, en cas d'exécution d'office, incombent aux contrevenants.".

Article 14.-

Cet article serait plus brièvement et plus correctement rédigé comme suit :

"Article 14.-

Le Roi fixe le montant des rétributions afférentes à la délivrance de renseignements statistiques spéciaux et détermine les cas où la gratuité de ces renseignements peut être consentie.

Pour l'application de l'alinéa 1er il y a lieu d'entendre par renseignement statistique spécial tout renseignement non individuel et ne figurant pas dans les publications de l'institut.".

.../...

Article 15.-

L'abrogation d'une loi n'entraîne pas l'abrogation des arrêtés pris en exécution de cette loi, lorsque la loi nouvelle ne prévoit à leur égard aucune abrogation expresse ou implicite; ces arrêtés d'exécution restent donc en vigueur pour autant que la loi nouvelle puisse leur servir de fondement légal.

En conséquence, il est inutile de prévoir que les arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 18 décembre 1936 demeurent en vigueur, il suffirait de prévoir l'abrogation de cette loi ainsi que de l'arrêté royal du 16 novembre 1938.

L'article 15 devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Article 15.-

La loi du 18 décembre 1936 autorisant le Gouvernement à procéder à des dates à fixer par le Roi à des investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays, ainsi que l'arrêté royal du 16 novembre 1938 relatif à l'élaboration de la statistique de la production, sont abrogés.".

Enfin, le projet appelle quelques remarques qui ne concernent que la version néerlandaise; elles figurent à la fin du texte néerlandais de l'avis.

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 assessseurs 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. MEES.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Mi-
expédition délivrée à M. le Mi-
nister van Economische Zaken en Middenstand.
nistre des Affaires économiques et des classes moyennes.

De 1954. Le 1954.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R. DECKMYN.