

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2024

14 augustus 2024

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 29
van de Grondwet teneinde het briefgeheim
uit te breiden naar alle vormen
van private communicatie

(verklaring van de wetgevende macht
DOC 55 0010/001)

(ingediend door de heer Stefaan Van Hecke,
mevrouw Sarah Schlitz c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2024

14 août 2024

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 29
de la Constitution en vue d'étendre
le secret des lettres à toutes les formes
de communication privée

(déclaration du pouvoir législatif
DOC 55 0010/001)

(déposée par M. Stefaan Van Hecke,
Mme Sarah Schlitz et consorts)

SAMENVATTING

Alhoewel de huidige tekst van artikel 29 van de Grondwet suggereert dat de onschendbaarheid van het briefgeheim een absoluut recht is, blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat dit niet zo is. Het verdient dan ook aanbeveling om de verkeerde indruk die artikel 29 G.W. biedt weg te werken.

Een evolutieve, dynamische interpretatie van het "briefgeheim" is mogelijk, maar het is toch wenselijk om elke twijfel uit te sluiten en de reikwijdte van artikel 29 uit te breiden tot elke "private communicatie".

Dit voorstel tot herziening van artikel 29 van de Grondwet beoogt het briefgeheim dan ook uit naar alle vormen van private communicatie.

RÉSUMÉ

Bien que le texte actuel de l'article 29 de la Constitution suggère que l'inviolabilité du secret des lettres est un droit absolu, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que ce n'est pas le cas. Il convient dès lors d'éliminer la fausse impression suscitée par l'article 29 de la Constitution.

Bien qu'une interprétation évolutive et dynamique du "secret des lettres" soit déjà possible, il est souhaitable de lever tout doute à cet égard, et d'étendre la portée de l'article 29 à toute forme de "communication privée".

Cette proposition de révision de l'article 29 de la Constitution vise dès lors à étendre le secret des lettres à toutes les formes de communication privée.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 55 2717/001.

Artikel 29 van de Grondwet luidt vandaag als volgt:

“Het briefgeheim is onschendbaar.

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

In deze vorm is artikel 29 ongewijzigd gebleven sinds 1831 (hoewel de nummering van het artikel wel is gewijzigd). Een letterlijke lezing van het artikel beperkt het briefgeheim enerzijds tot brieven en anderzijds tot brieven die aan de Post werden toevertrouwd.

De wetgever heeft echter, sinds de totstandkoming van de Grondwet, bepalingen aangenomen die de bescherming van het briefgeheim uitbreiden tot de verhouding tussen particulieren (art. 460 en 460bis van het Strafwetboek) en tot de telegrafische en telefonische mededelingen. Door die laatste uitbreiding, heeft de wetgever aangegeven de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te willen volgen, die aan het briefgeheim een ruime interpretatie geeft.¹ Ook het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat telefoongesprekken onder de begrippen privéleven en briefwisseling vallen waarvan de eerbiediging is gewaarborgd door artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).²

De Belgische Grondwet zelf is echter achtergebleven. Zo stelt Vande Lanotte vast:

“Artikel 29, dat dateert van voor het computertijdperk, lijkt moeilijk toepasbaar op het e-mailverkeer. [...] Ofschoon het “e-mailgeheim” niet uitdrukkelijk grondwettelijk lijkt te zijn gewaarborgd, kan dit geheim o.i. als een deelaspect van het recht op eerbiediging van het privéleven worden beschouwd, zodat het grondwettelijk wordt beschermd door artikel 22 GW.”³

¹ VAN DAMME, M. *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 407 p.

² Cass. 26 januari 1992, *Arr.Cass.* 1993, 108; Cass. 30 mei 1995, *Arr.Cass.* 1995, 532

³ VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y., *Handboek EVRM – deel II. Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen, Intersentia, 2005.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en l’adaptant, le texte de la proposition de loi DOC 55 2717/001.

Dans sa rédaction actuelle, l’article 29 de la Constitution est formulé comme suit:

“Le secret des lettres est inviolable.

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

La formulation de l’article 29 est restée inchangée depuis 1831 (même si sa numérotation a changé). Une lecture littérale de l’article limite le secret des lettres aux lettres, d’une part, et aux lettres confiées à la Poste, d’autre part.

Depuis l’établissement de la Constitution, le législateur a cependant adopté des dispositions qui étendent la protection attachée au secret des lettres aux relations entre particuliers (articles 460 et 460bis du Code pénal) et aux communications télégraphiques et téléphoniques. Par cette dernière extension du secret des lettres, le législateur a indiqué sa volonté de suivre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH), qui donne une interprétation large au secret des lettres.¹ De son côté, la Cour de cassation a également jugé que les conversations téléphoniques ressortissent aux notions de “vie privée” et de “correspondance”, dont le respect est garanti par l’article 8, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH).²

De son côté, la Constitution belge elle-même est restée à la traîne. Vande Lanotte fait notamment la constatation suivante:

“L’article 29, qui date d’avant l’ère de l’informatique, semble difficilement applicable aux échanges de courrier électronique. (...) Bien que le “secret du courrier électronique” ne semble pas être explicitement garanti par la Constitution, ce secret peut, à mon avis, être considéré comme un aspect du droit au respect de la vie privée, ce qui lui assure la protection de l’article 22 de la Constitution.”³ (traduction)

¹ VAN DAMME, M. *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 407 p.

² Cass. 26 janvier 1992, *Arr.Cass.* 1993, 108; Cass. 30 mai 1995, *Arr.Cass.* 1995, 532.

³ VANDE LANOTTE, J. et HAECK, Y., *Handboek EVRM – deel II. Artikelsgewijze commentaar*, Anvers, Intersentia, 2005.

Ook Behrendt en Vrancken trekken dezelfde conclusie met betrekking tot artikel 29:

“Cette disposition ne vise que la correspondance épistolaire; elle ne s’étend pas aux nouveaux moyens de communication, tels que les courriels électroniques.”⁴

Men moet dus vaststellen dat de grondwettelijke waarborg in artikel 29, ondanks de enorme technologische ontwikkelingen die zich sinds 1831 hebben voorgedaan die de aard van communicatie grondig hebben veranderd, beperkt blijft tot het briefgeheim zelf. Andere vormen van communicatie zijn alleen beschermd in het kader van het veel ruimer geformuleerde artikel 22 G.W. en internationaalrechtelijke waarborgen.

De vraag dringt zich bijgevolg op in hoeverre het bijna tweehonderd jaar na de vormgeving van artikel 29 nog gerechtvaardigd is om de bescherming die de grondwetgever wilde voorzien, te beperken tot uitsluitend brieven. De communicatiemiddelen vandaag zijn immers in niets te vergelijken met de brieven van 1831.

Diezelfde overweging heeft de preconstituante al meermaals gemaakt. Alen en Muylle stellen vast: “Om het briefgeheim uit te breiden tot nieuwe vormen van communicatie en correspondentie, is artikel 29 G.W. al vaak voor herziening vatbaar verklaard”.⁵

Zo schreef professor A. Vranckx in het *Rechtskundig Weekblad* van 1964 reeds over de mogelijkheid die was voorzien van de “uitbreiding van het briefgeheim voor mededelingen langs telefoon en telegraaf”.⁶ Recenter werd in 1991 door de Volksunie-Kamerleden Brepoels en Coveliers een voorstel tot herziening van het toenmalige artikel 22 van de Grondwet in de Kamer ingediend.⁷ In 2014 werd door sp.a-senatoren Anciaux en Van Malderen eveneens een voorstel tot vervanging van artikel 29 van de Grondwet in de Senaat ingediend.⁸ De mogelijkheid die door de preconstituante geboden werd, is echter nooit door de grondwetgever gebruikt.

Volgens Velaers en Van Drooghenbroeck, die daarover door de Kamer werden gehoord, zijn er echter goede

Behrendt et Vrancken tirent la même conclusion en ce qui concerne l’article 29:

“Cette disposition ne vise que la correspondance épistolaire; elle ne s’étend pas aux nouveaux moyens de communication, tels que les courriels électroniques.”⁴

Force est donc de constater que, malgré les énormes progrès technologiques qui ont été réalisés depuis 1831 et qui ont profondément modifié la nature de la communication, la garantie constitutionnelle de l’article 29 reste limitée au secret des lettres lui-même. Les autres formes de communication ne sont protégées que dans le cadre beaucoup plus large de l’article 22, ainsi que par des garanties relevant du droit international.

La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure il se justifie encore, près de deux cents ans après la rédaction de l’article 29, de limiter la protection voulue par le législateur aux seules lettres. Les moyens de communication actuels ne sont en effet pas comparables aux lettres de 1831.

Le préconstituant l’a déjà également fait observer à plusieurs reprises, comme le constatent notamment Alen et Muylle: “Afin d’étendre le secret des lettres à de nouvelles formes de communication et de correspondance, l’article 29 de la Constitution a déjà été souvent ouvert à révision” (traduction).⁵

Déjà en 1964, le professeur A. Vranckx avait évoqué, dans le *Rechtskundig Weekblad*, la possibilité d’étendre le secret des lettres aux communications téléphoniques et télégraphiques.⁶ Plus récemment, en 1991, une proposition de révision de l’article 22 (à l’époque) de la Constitution a été déposée à la Chambre par MM. Brepoels et Coveliers, députés de la Volksunie.⁷ En 2014, une proposition visant à remplacer l’article 29 de la Constitution a également été déposée au Sénat par MM. Anciaux et Van Malderen, sénateurs sp.a.⁸ La possibilité offerte par le préconstituant n’a toutefois jamais été mise à profit par le constituant.

Or, selon MM. Velaers et Van Drooghenbroeck, qui ont été entendus à la Chambre à ce sujet, il existe bel

⁴ BEHRENDT, C. en VRANCKEN, M., *Principes de Droit Constitutionnel Belge*, Brussel, La Charte, 2019, p. 674

⁵ ALLEN, A., en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2011, 930 p.

⁶ VRANCKX, A., Grondwetsherziening. *Rechtskundig Weekblad*. 27 (18), 1964. 959.

⁷ Parl. St. Kamer, 1990-1991, DOC 47 1503/001. <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2054/K20540597/K20540597.pdf>

⁸ Parl. St. Senaat, 2014-2015, DOC 129/001. <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100.663.425>

⁴ BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M., *Principes de Droit Constitutionnel Belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 674.

⁵ ALLEN, A., et MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 2011, 930 p.

⁶ VRANCKX, A., Grondwetsherziening. *Rechtskundig Weekblad*. 27 (18), 1964. 959.

⁷ Doc. parl., Chambre, 1990-1991, DOC 47 1503/001. <https://www.lachambre.be/digidoc/DPS/K2054/K20540597/K20540597.pdf>

⁸ Doc. parl., Sénat, 2014-2015, DOC 129/001. <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100.663.425>

redenen om artikel 29 van de Grondwet wel degelijk te herschrijven.⁹

Zij stelden toen:

“Het verdient wel aanbeveling om artikel 29 van de Grondwet te herschrijven en dit om twee redenen:

1° artikel 29, eerste lid, G.W. bepaalt slechts dat het “briefgeheim” onschendbaar is. Alhoewel thans reeds een evolutieve, dynamische interpretatie mogelijk is, is het toch wenselijk ter zake elke twijfel uit te sluiten en, net zoals in artikel II-67 van het Handvest, de reikwijdte van artikel 29 uit te breiden tot elke “private communicatie”;

2° de huidige tekst van artikel 29 van de Grondwet suggereert dat de onschendbaarheid van het briefgeheim een absoluut recht is. Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat dit niet zo is. Het dient te worden overwogen de verkeerde indruk die artikel 29 biedt weg te werken, bijvoorbeeld door aan het eerste lid toe te voegen: “Het geheim van de private communicatie is onschendbaar behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.”

In rechtsvergelijkend perspectief is een dergelijke formulering erg logisch. Veelal vermelden grondwettelijke bepalingen immers niet alleen het briefgeheim, maar in ruimere zin het recht op private communicatie of correspondentie.

Zo bepaalt het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in artikel 7:

“Artikel 7.

Elk individu heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.”¹⁰

In Duitsland bepaalt de Grondwet:

“Article 10.

[Privacy of correspondence, posts and telecommunications]

⁹ Parl. St. Kamer, 2006-2007, DOC 51 2867/001. *De bij de Grondwet gewaarborgde grondrechten getoetst aan de internationale instrumenten ter bescherming van de grondrechten – Verslag*, pagina. 130.

¹⁰ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, 2000/C 364/01, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* op 18 december 2000, C364/1. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf

et bien de bonnes raisons de réécrire l'article 29 de la Constitution.⁹

Et de déclarer:

“Il se recommande toutefois de réécrire l'article 29 de la Constitution et ce, pour deux raisons:

1° L'article 29, alinéa 1^{er}, de la Constitution prévoit seulement que le “secret des lettres” est inviolable. Si une interprétation évolutive et dynamique est d'ores et déjà possible, il est néanmoins souhaitable de lever tout doute en la matière et d'étendre, à l'instar de ce que prévoit l'article II-67 de la Charte, la portée de l'article 29 à toute “communication privée”;

2° Le texte actuel de l'article 29 de la Constitution suggère que l'inviolabilité du secret des lettres est un droit absolu. Il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que tel n'est pas le cas. Il faut envisager d'éliminer la fausse impression suscitée par l'article 29 en ajoutant, par exemple, à l'alinéa 1^{er} que: “Le secret de la communication privée est inviolable, sauf dans les cas et conditions prévus par la loi.”

Dans une perspective de droit comparé, pareille formulation est parfaitement logique. En effet, les dispositions constitutionnelles mentionnent généralement non seulement le secret des lettres, mais aussi, dans un sens plus large, le droit à la communication ou à la correspondance privées.

Ainsi, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce, en son article 7 que:

“Article 7.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.”¹⁰

La Constitution allemande dispose que:

“Article 10.

[Privacy of correspondence, posts and telecommunications]

⁹ Doc. parl., *Chambre*, 2006-2007, DOC 51 2867/001. *Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux – Rapport*, p. 130.

¹⁰ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* le 18 décembre 2000, C364/1. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

(1) The privacy of correspondence, posts and telecommunications shall be inviolable.

(2) Restrictions may be ordered only pursuant to a law. If the restriction serves to protect the free democratic basic order or the existence or security of the Federation or of a Land, the law may provide that the person affected shall not be informed of the restriction and that recourse to the courts shall be replaced by a review of the case by agencies and auxiliary agencies appointed by the legislature"

De Grondwet van Italië luidt in artikel 15:

"Article 15. [Freedom of Correspondence]

(1) The liberty and secrecy of correspondence and of every form of communication shall be inviolable.

(2) Limitations upon them may only be imposed by decision of the judiciary, for which the reason must be stated, in accordance with the guarantees laid down by law."

De Grondwet van de Zwitserse Federale Staat bepaalt:

"Art. 13. Protection de la sphère privée

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

2. Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent."

De Nederlandse Grondwet ten slotte bevat een meer beperkte bepaling, die evenwel ook meer omvat dan alleen het briefgeheim:

"Artikel 13.

1.. Het briefgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter.

2. Het telefoon- en telegraafgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen."

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet heeft bijgevolg tot doel artikel 29 te herzien.

In legislatuur 55 werden over een eerder voorstel tot herziening van artikel 29 reeds adviezen opgevraagd.

(1) The privacy of correspondence, posts and telecommunications shall be inviolable.

(2) Restrictions may be ordered only pursuant to a law. If the restriction serves to protect the free democratic basic order or the existence or security of the Federation or of a Land, the law may provide that the person affected shall not be informed of the restriction and that recourse to the courts shall be replaced by a review of the case by agencies and auxiliary agencies appointed by the legislature"

La Constitution italienne énonce, en son article 15, que:

"Article 15. [Freedom of Correspondence]

(1) The liberty and secrecy of correspondence and of every form of communication shall be inviolable.

(2) Limitations upon them may only be imposed by decision of the judiciary, for which the reason must be stated, in accordance with the guarantees laid down by law."

La Constitution de la Confédération helvétique dispose que:

"Art. 13. Protection de la sphère privée

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

2. Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent."

La Constitution néerlandaise, enfin, contient une disposition plus restrictive, qui va toutefois également au-delà du simple secret des lettres:

"Article 13.

1. Le secret des lettres est inviolable sauf dans les cas définis par la loi, sur décision du juge.

2. Le secret du téléphone et du télégraphe est inviolable sauf, dans les cas définis par la loi, par ceux ou avec l'autorisation de ceux que la loi aura désignés à cet effet." (traduction)

La présente proposition de révision de la Constitution vise dès lors à réviser l'article 29.

Sous la législature 55, différentes instances s'étaient déjà exprimées sur une précédente proposition de révision

Op basis van die adviezen wordt ervoor geopteerd artikel 29 in zijn geheel te vervangen.

Ten eerste wordt, overeenkomstig de adviezen van het College van procureurs-generaal en het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM), artikel 29 in zijn geheel vervangen. Op deze manier wordt volgens het College van procureurs-generaal “elke onduidelijkheid over de toepasselijkheid van de uitzonderingen op enkel het briefgeheim, dan wel elke vorm van communicatie” uitgesloten. Het FIRM wijst er eveneens op dat een afzonderlijke vermelding van het briefgeheim “overbodig” is en dat het behoud van het huidige tweede lid (“de wet bepaalt welke agenten verantwoordelijk zijn voor de schending van het geheim der aan de post toevertrouwde brieven”) tot “een verwarrende samenloop van beperkingsgronden” zou leiden.

Ten tweede wordt, naar het voorbeeld van artikel 22 van de Grondwet, een waarborgclausule toegevoegd. De Vlaamse regering wijst erop dat het, omwille van de nauwe samenhang tussen de artikelen 22 en artikel 29, beter is om dezelfde formulering te hanteren in beide grondwetsartikelen.

Ook het FIRM stelt dat het aangewezen is de positieve dimensie van artikel 29 voldoende tot uitdrukking te brengen, zodat niet de indruk wordt gewekt dat het geheim van de private communicatie enkel een negatieve dimensie zou hebben.

Bijgevolg wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt:

“De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”

Met “wet” wordt hier, zoals gesuggereerd door de professoren Velaers en Van Drooghenbroeck, bedoeld dat de federale wetgever de bevoegdheid heeft algemene beperkingen op te leggen, zonder daarbij te beletten dat de gemeenschappen en gewesten binnen hun eigen bevoegdheden optreden. Het woord “wet” moet dus geïnterpreteerd worden op dezelfde manier als in artikel 22, eerste lid. Velaers en Van Drooghenbroeck stellen:

“Deze formulering komt thans reeds voor in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet: “Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.”

Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert deze bepaling: “dat enkel de federale wetgever kan bepalen in

de l'article 29. Sur la base de ces avis, nous avons décidé de remplacer l'article 29 dans son intégralité.

Premièrement et conformément aux avis du Collège des procureurs généraux et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), l'article 29 est remplacé dans son intégralité, excluant ainsi “toute ambiguïté à propos du champ d'application des exceptions, qui s'étendra à toute forme de communication et ne se limitera pas au secret des lettres”, selon le Collège des procureurs généraux. L'IFDH souligne en outre qu'il est “inutile” de conserver une mention distincte du secret des lettres et que le maintien de l'actuel alinéa 2 (“La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste”) entraînerait une “confusion quant aux motifs de restriction”.

Deuxièmement, par analogie avec l'article 22 de la Constitution, une clause de garantie est insérée. Le gouvernement flamand souligne que les liens entre les articles 22 et 29 de la Constitution sont tellement étroits qu'il est préférable que ces dispositions soient formulées de manière identique.

L'IFDH souligne aussi la nécessité d'exprimer suffisamment la dimension positive de l'article 29 afin de ne pas donner l'impression que le secret des communications privées n'a qu'une dimension négative.

C'est pourquoi nous ajoutons un second alinéa rédigé comme suit:

“La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.”

Ainsi que le suggèrent les professeurs Velaers et Van Drooghenbroeck, le mot “loi” indique ici que le législateur fédéral est habilité à imposer des restrictions générales sans que cela empêche les Communautés et les Régions d'agir dans le cadre de leurs propres compétences. Le mot “loi” doit donc être interprété de la même manière qu'à l'égard de l'article 22, alinéa 1^{er}. Les professeurs Velaers et Van Drooghenbroeck soulignent ce qui suit:

“Cette formulation apparaît déjà aujourd'hui à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution: “Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.”

Selon la Cour constitutionnelle, cette disposition implique en outre “que seul le législateur fédéral peut

welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt, maar die bevoegdheid kan redelijkerwijze slechts betrekking hebben op de algemene beperkingen van dat recht, die van toepassing zijn op gelijk welke aangelegenheid. Daarover anders oordelen zou betekenen dat bepaalde bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten zouden worden uitgehold. De omstandigheid dat een inmenging in het privéleven en het gezinsleven het gevolg is van de regeling van een welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid, doet geen afbreuk aan diens bevoegdheid.”

Indien men wil dat deze rechtspraak ook geldt ten aanzien van het herziene artikel 29 van de Grondwet – en dat is inderdaad wenselijk met het oog op de coherentie en gelet op de samenhang en op de mogelijkheid van een gelijktijdige toepassing van beide bepalingen –, dan doet men er goed aan dit uitdrukkelijk in de parlementaire voorbereiding te vermelden”.

Professor Velaers stelt in zijn “De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar” (2019, Deel I, p. 389) nog, met betrekking tot de waarborgen en de beperkingen:

“8. Wat het waarborgen van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven betreft, is de tekst van artikel 22 ... duidelijk. Het komt aan de federale wetgever en aan de gemeenschaps- en gewestwetgevers, ieder binnen hun bevoegdheid, toe om deze rechten te waarborgen.

9. Wat het beperken van het recht... liggen – of beter lagen – de zaken moeilijker. Uit een letterlijke lezing... volgt dat slechts een federale wet grenzen kan stellen aan het recht op eerbiediging van het privé en het gezinsleven.

10. Aansluitend bij een stelling die J. Smets ter zake had ontwikkeld, heeft het Grondwettelijk Hof in de arresten nrs. 50/2003 en 51/2003 het verschil op bevoegdheidsrechtelijk vlak, tussen “waarborgen” en “beperken” van deze rechten, sterk gerelativeerd. Het Hof diende te oordelen over decreten die op grond van art. 6, § 1, II, 1°, BWHI, geluidsnormen bepaalden voor vliegtuigen. Het Grondwettelijk Hof stelde dat de gewesten “bij de uitoefening van hun bevoegdheden de eerbiediging van het privéleven moeten waarborgen” (B.4.9.).

Dat doen ze door geluidsnormen vast te leggen. “Deze willen immers de omwonenden van luchthavens

déterminer dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité, mais cette compétence ne peut raisonnablement concerner que les restrictions générales à ce droit, applicables dans n’importe quelle matière. En juger autrement signifierait que certaines compétences des Communautés et des Régions seraient vidées de leur substance. Une ingérence dans la vie privée et familiale qui s’inscrit dans la réglementation d’une matière déterminée relève, dès lors, du législateur compétent pour régler cette matière.”

Les travaux parlementaires gagneraient à préciser que cette jurisprudence s’applique également à l’article 29 révisé de la Constitution si telle est l’intention. Cette mention explicite serait d’ailleurs souhaitable par souci de cohérence, mais aussi compte tenu des liens entre ces dispositions et de la possibilité qu’elles soient appliquées simultanément.

Dans son ouvrage intitulé “De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar” (2019, partie I, p. 389), le professeur Velaers apporte les précisions suivantes concernant les garanties et les restrictions:

“8. En ce qui concerne la garantie du droit au respect de la vie privée et familiale, le texte de l’article 22 est sans ambiguïté. Il appartient au législateur fédéral et aux législateurs communautaires et régionaux, chacun dans sa sphère de compétence, de garantir ces droits.

9. La question de la limitation du droit est – ou plutôt était – plus complexe. Il ressort d’une lecture littérale que seule une loi fédérale peut limiter le droit au respect de la vie privée et familiale.

10. À la suite d’une thèse que J. Smets avait développée à ce sujet, la Cour constitutionnelle, dans ses arrêts nos 50/2003 et 51/2003, a fortement relativisé la différence entre la “garantie” et la “limitation” de ces droits en ce qui concerne la répartition des compétences. La Cour était appelée à se prononcer sur des décrets qui, sur le fondement de l’article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, avaient édicté des normes relatives au bruit des avions. La Cour a considéré que “les Régions doivent, dans l’exercice de leurs compétences, garantir le respect de la vie privée” (B.4.9).

Tel était l’objectif poursuivi par les normes de bruit. Celles-ci entendaient, “en effet, protéger les riverains

beschermen tegen de geluidshinder die wordt veroorzaakt door de uitbating daarvan (B.4.11)."

Tegelijkertijd bepalen die geluidsnormen uiteraard ook de toegelaten geluidshinder, wat dan niet alleen als een "waarborg" maar ook als een "beperking" van het recht op eerbiediging van het privéleven kan worden beschouwd.

(...)

Het standpunt van het Grondwettelijk Hof is overtuigend.

De gewesten die bevoegd zijn om het recht op eerbiediging van het privéleven te waarborgen, zijn daardoor noodzakelijkerwijze ook bevoegd om de grenzen van die waarborgen te bepalen en het dus ook te begrenzen. Het Hof maakt daarbij wel één voorbehoud: de gewesten moeten de algemene beperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven die de federale wet bepaalt en die toepasselijk zijn op "gelijk welke aangelegenheid" eerbiedigen.

De federale wetgever kan algemene grenzen stellen; de gemeenschaps- en gewestwetgevers kunnen slechts bijzondere grenzen stellen, met eerbiediging evenwel van de federale algemene grenzen.

Ook kan de federale wetgever een regeling vaststellen inzake de toezichthoudende overheid die belast is met het toezicht op de naleving van die algemene regels, terwijl de deelstaten bevoegd zijn om autoriteiten op te richten belast met het toezicht op hun specifieke regels."

Eenzelfde lezing moet worden toegepast op het nieuwe artikel 29. Op die manier wordt zowel wat betreft de beperkingen, als wat betreft de waarborgen, dezelfde formulering als in artikel 22 gebruikt, en wordt dezelfde interpretatie voorzien.

Verschillende toepassingsvoorwaarden voor beide nauw met elkaar verwante artikelen worden zo vermeden.

Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

d'aéroports contre les nuisances sonores produites par l'exploitation de ceux-ci" (B.4.11).

Bien entendu, ces normes de bruit déterminaient dans le même temps les nuisances sonores admissibles, et il peut donc être considéré que le droit au respect de la vie privée était tout autant "garanti" que "restreint" par celles-ci.

(...)

La position adoptée par la Cour constitutionnelle est convaincante.

Il en résulte que les Régions, compétentes pour garantir le droit au respect de la vie privée, le sont nécessairement aussi pour définir les limites desdites garanties et donc pour restreindre ce droit. La Cour émet toutefois une (seule) réserve: les Régions doivent respecter les restrictions générales au droit au respect de la vie privée prévues par la loi fédérale et applicables "dans n'importe quelle matière".

Le législateur fédéral peut établir des limites générales; les législateurs communautaires et régionaux doivent se borner à prévoir des limites spécifiques, tout en respectant les limites générales adoptées au niveau fédéral.

De même, le législateur fédéral peut fixer les règles applicables à l'autorité de contrôle chargée de veiller au respect de ces règles générales, tandis que les entités fédérées sont habilitées à créer des autorités investies d'une mission identique quant au respect de leurs règles spécifiques" (traduction).

Il convient de poser le même regard sur le nouvel article 29 et, ce faisant, de formuler et d'interpréter celui-ci de la même manière que l'article 22, tant en ce qui concerne les restrictions que les garanties.

Des conditions d'application différentes pour ces deux articles, qui sont étroitement liés, sont ainsi évitées.

**VOORSTEL TOT HERZIENING
VAN DE GRONDWET**

Enig artikel

Artikel 29 van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

“Art. 29. Het geheim van de private communicatie is onschendbaar, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.”

10 juli 2024

Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen)
Sarah Schlitz (Ecolo-Groen)
Staf Aerts (Ecolo-Groen)
Meyrem Almaci (Ecolo-Groen)
Rajae Maouane (Ecolo-Groen)
Petra De Sutter (Ecolo-Groen)
Dieter Vanbesien (Ecolo-Groen)
Matti Vandemaele (Ecolo-Groen)
Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)

**PROPOSITION DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION**

Article unique

L'article 29 de la Constitution est remplacé par ce qui suit:

“Art. 29. Le secret des communications privées est inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.”

10 juillet 2024