Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

14 JANVIER 1994

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24*quater* relatif au respect de la vie privée

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION, DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR
M. **VAN der MAELEN**

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 28 octobre 1993, la Chambre des représentants a transmis au Sénat le texte qu'elle avait examiné et

(1) Composition de la Commission :
Président : M. Nothomb.

	A. — **Titulaires :**	B. — **Suppléants :**
C.V.P.	MM. Breyne, De Keersmaeker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S.	MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	MM. Biefnot, Delizée, Eerdekens, Janssens, Namotte, Santkin.
V.L.D.	MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck, M. Verhofstadt.	MM. Beysen, Chevalier, Daems, Gabriëls, Verwilghen.
S.P.	MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
P.R.L.	MM. Gol, Reynders.	MM. Duquesne, Michel, Simonet.
P.S.C.	Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.	MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev	Mme Aelvoet, M. Simons.	MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
Vl. Blok	M. Van Overmeire.	MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
V.U.	M. Anciaux.	MM. Van Grembergen, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 1278 - 93/94 :
— N° 1 : Projet de texte amendé par le Sénat.

(*) Troisième session de la 48e législature.

- 1278 / 2 - 93 / 94

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

14 JANUARI 1994

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24*quater* in te voegen betreffende de eerbiediging van het privé-leven

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **VAN der MAELEN**

DAMES EN HEREN,

Op 28 oktober 1993 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Senaat de tekst overgezon-

(1) Samenstelling van de Commissie :
Voorzitter : de heer Nothomb.

	A. — **Vaste leden :**	B. — **Plaatsvervangers :**
C.V.P.	HH. Breyne, De Keersmaeker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S.	HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	HH. Biefnot, Delizée, Eerdekens, Janssens, Namotte, Santkin.
V.L.D.	HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck, H. Verhofstadt.	HH. Beysen, Chevalier, Daems, Gabriëls, Verwilghen.
S.P.	HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
P.R.L.	HH. Gol, Reynders.	HH. Duquesne, Michel, Simonet.
P.S.C.	Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.	HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev	Mevr. Aelvoet, H. Simons.	HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
Vl. Blok	H. Van Overmeire.	HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
V.U.	H. Anciaux.	HH. Van Grembergen, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 1278 - 93/94 :
— Nr 1 : Ontwerp van tekst gewijzigd door de Senaat.

(*) Derde zitting van de 48e zittingsperiode.

adopté au cours de ses réunions des 27 et 28 octobre 1993. Ce texte était issu d'une proposition de M. Vande Lanotte et consorts (Doc. n° 997/1-92/93) et avait fait l'objet d'un rapport de commission de M. Landuyt (Doc. n° 997/5-92/93).

Lorsqu'il a examiné ce texte, le Sénat a toutefois jugé qu'il convenait d'y apporter un amendement (voir rapport de la Commission du Sénat, Doc. n° 100-4/5°, S.E. 1991-1992). Aussi, le 24 décembre 1993, le Sénat a transmis à la Chambre un texte amendé (Doc. n° 1278/1-93/94), qui a été examiné et adopté par votre Commission au cours de sa réunion du 11 janvier 1994.

*
* *

Le président fait observer que le premier alinéa de l'article 24*quater* proposé dispose que :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Or, à l'article 24*bis* relatif aux droits économiques et sociaux, il a été opté pour le mot « *ieder* » et dans le texte coordonné de la Constitution, la forme « *eenieder* » ou « *een ieder* » a également été systématiquement remplacée par « *ieder* » (cf. Doc. n° 1092/10-92/93).

Le Sénat a déjà fait savoir qu'il ne voyait aucune objection à ce que l'on apporte cette correction technique au texte à l'examen.

A la suite de cette explication, la Commission décide à l'unanimité de remplacer le mot « Eenieder » par le mot « Ieder » au premier alinéa (voir erratum à la fin du présent rapport).

*
* *

Un membre déplore la précipitation dans laquelle la Commission doit travailler actuellement et qui est due au simple fait que l'on veut encore insérer l'article à l'examen dans le texte coordonné de la Constitution.

Cet empressement explique, par exemple, que la formulation des deux nouveaux articles constitutionnels, à savoir l'article 24*bis* relatif aux droits sociaux et économiques (Doc. n^{os} 1277/1 à 4) et l'article 24*quater* à l'examen, est totalement différente, alors que ces articles procèdent de la même logique.

L'intervenant insiste pour que les deux articles soient mis en concordance, sans quoi leur application risquerait de poser des problèmes à l'avenir.

*
* *

den die zij tijdens haar vergaderingen van 27 en 28 oktober 1993 had besproken en aangenomen. Die tekst vloeide voort uit een voorstel van de heer Vande Lanotte c.s. (Stuk n^{r} 997/1-92/93) en had aanleiding gegeven tot een commissieverslag van de heer Landuyt (Stuk n^{r} 997/5-92/93).

Tijdens de bespreking in de Senaat bleek echter dat deze assemblée een amendement noodzakelijk achtte (zie verslag Senaatscommissie, Stuk n^{r} 100-4/5°, B.Z. 1991-1992). Bijgevolg werd door de Senaat op 24 december 1993 een geamendeerde tekst overgezonden aan de Kamer (Stuk n^{r} 1278/1-93/94) die door uw Commissie werd besproken en aangenomen tijdens haar vergadering van 11 januari 1994.

*
* *

De Voorzitter merkt op dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 24*quater* luidt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. »

Nochtans is in artikel 24*bis* betreffende de economische rechten geopteerd voor het woord « *ieder* » en is ook in de gecoördineerde tekst van de Grondwet « *eenieder* » of « *een ieder* » systematisch door « *ieder* » vervangen (cf. Stuk n^{r} 1092/10-92/93).

De Senaat heeft reeds laten weten geen bezwaar te hebben tegen die technische verbetering.

Ingevolge die uitleg, beslist de Commissie eenparig om het woord « Eenieder » in het eerste lid te vervangen door « Ieder » (zie erratum op het einde van dit verslag).

*
* *

Een lid betreurt de voortvarendheid waarmee momenteel gewerkt wordt, louter en alleen omdat men dit artikel in de « gecoördineerde Grondwet » wil opnemen.

Die overhaaste werkwijze verklaart bijvoorbeeld waarom de twee nieuwe Grondwetsartikelen, met name artikel 24*bis* over de sociale en economische grondrechten (Stukken n^{rs} 1277/1 tot 4) en het voorliggende artikel 24*quater* totaal verschillend zijn geredigeerd, terwijl ze uitgaan van dezelfde logica.

Spreker pleit ervoor dat een grotere analogie zou worden nagestreefd tussen beide artikelen. Zoniet zouden er in de toekomst wel eens problemen kunnen rijzen omtrent hun toepassing.

*
* *

Un membre fait observer que le premier alinéa précise que seule la *loi* (fédérale) peut limiter le droit au respect de la vie privée.

N'est-ce pas contradictoire avec le deuxième alinéa, qui dispose que « *la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26*bis *garantissent la protection de ce droit* » ?

Un autre membre estime que cette remarque est extrêmement pertinente. Il ne fait, selon lui, aucun doute que les restrictions du droit au respect de la vie privée relèvent exclusivement des compétences fédérales (il suffit de songer à la législation relative aux banques de données, aux écoutes téléphoniques, etc.).

Les communautés et les régions devront dès lors se conformer aux lois nationales relatives au respect de la vie privée et familiale.

En outre, le pouvoir décrétal ou ordonnanciel ne pourra intervenir qu'à titre subsidiaire, pour autant qu'il reste dans les limites fixées par le législateur national.

Pour *un autre intervenant*, il est clair que l'on ne peut déroger à la règle constitutionnelle du respect de la vie privée et familiale que par une loi fédérale. D'autre part, il convient de considérer ce principe dans le cadre de l'ensemble de notre système constitutionnel. Or, il se fait que la Cour d'arbitrage a toujours admis qu'une certaine compétence en cette matière peut être transférée aux communautés et aux régions.

Ainsi l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, modifiée par l'article 5 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dispose que les communautés et les régions peuvent fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition.

Deuxièmement, en vertu du principe des compétences implicites, le pouvoir décrétal peut intervenir dans un domaine qui relève de la compétence du législateur fédéral, dans la mesure où cette intervention est absolument nécessaire, où la matière se prête à un règlement différencié et où l'atteinte portée à la compétence fédérale est marginale.

C'est à la lumière de ces données constitutionnelles qu'il y a lieu d'interpréter le premier alinéa.

Il en va autrement en ce qui concerne le deuxième alinéa. Ce dernier est l'expression d'une approche positive : les autorités publiques ont également le devoir de protéger activement le droit au respect de la vie privée et familiale. De plus, ce devoir n'incombe pas uniquement aux autorités publiques fédérales, mais également aux autorités communautaires et régionales, et ce, d'autant plus que les communautés disposent de compétences très étendues en matière de politique familiale.

Un membre demande si cela signifie que le pouvoir décrétal ne peut prévoir que plus de garanties, et jamais moins de garanties que le législateur national.

Een lid merkt op dat in het eerste lid wordt gesteld dat alleen de (federale) *wet* het recht op eerbiediging van het privé-leven kan beperken.

Is dat niet in tegenspraak met het tweede lid, dat bepaalt dat « *de wet, het decreet of de in artikel 26*bis *bedoelde regel (...) de bescherming van dat recht (waarborgen)* » ?

Een ander lid vindt die opmerking uiterst pertinent. Het kan volgens hem geen twijfel lijden dat het beperken van het recht op de eerbiediging van het privé-leven een louter federale bevoegdheid is (denk maar aan de wetgeving inzake gegevensbanken, inzake het afluisteren van telefoongesprekken enz.).

Bijgevolg zullen de gemeenschappen en gewesten de nationale wetgeving inzake de eerbiediging van het privé- en gezinsleven moeten eerbiedigen.

Bovendien zal de decreet- of ordonnantiegever slechts subsidiair kunnen tussenbeide komen, voor zover hij maar binnen de grenzen blijft die door de nationale wetgever zijn gesteld.

Een andere spreker stelt dat het duidelijk is dat een grondwettelijke regel van de eerbiediging van het privé-leven en gezinsleven maar kan worden afgeweken bij federale wet. Maar anderzijds moet je dat principe zien in het kader van ons hele grondwettelijke bestel. En één van de grondwettelijke gegevens is dat het Arbitragehof altijd heeft aanvaard dat terzake bij bijzondere wet enige bevoegdheid kon worden overgedragen aan de gemeenschappen en de gewesten.

Zo bepaalt artikel 11 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, dat gewijzigd werd door artikel 5 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervolledigning van de federale staatsstructuur, dat de Gemeenschappen en Gewesten bij decreet de gevallen kunnen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben.

Ten tweede kan de decreetgever op grond van het principe van de impliciete bevoegdheden op het bevoegdheidsgebied van de federale wetgever treden mits dat absoluut noodzakelijk is, de materie zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de aantasting van de federale bevoegdheid marginaal is.

Het is in het licht van deze constitutionele gegevens dat het eerste lid moet worden geïnterpreteerd.

Anders is het gesteld met het tweede lid. Dat lid is de uiting van een positieve benadering : de overheid heeft ook de plicht om het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven actief te beschermen. En die plicht rust niet alleen op de federale, maar ook op de gemeenschaps- of gewestelijke overheid, temeer daar de gemeenschappen inzake het gezinsbeleid zeer verregaande bevoegdheden hebben.

Een lid vraagt of zulks betekent dat de decreetgever alleen in méér garanties kan voorzien dan de nationale wetgever, nooit in minder garanties.

L'intervenant précédent confirme cette interprétation et ajoute que, par suite de l'évolution récente qu'ont connue la jurisprudence et la doctrine, le respect de la vie privée, qui était au départ conçu comme une protection contre l'autorité, est devenu un droit qui implique pour l'Etat l'obligation de prendre des initiatives positives.

A la question de savoir si, en vertu du deuxième alinéa ajouté par le Sénat, les communautés pourraient, par exemple, obliger les toxicomanes à communiquer leur nom aux pouvoirs publics, le membre répond que l'amendement du Sénat ne modifie rien à cet égard. Il n'attribue en effet aux communautés aucune compétence supplémentaire leur permettant de limiter le respect de la vie privée; au contraire, il les oblige à prendre des initiatives positives pour *garantir* le respect de ce droit.

Il n'est possible de restreindre le droit au respect de la vie privée que sur la base du premier alinéa, que la Chambre a déjà adopté. Il faut cependant être conscient du fait que lorsqu'il est combiné avec la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et l'article 11 de la loi spéciale, le premier alinéa habilite également les Communautés et les Régions à imposer certaines restrictions.

Il ne fait aucun doute que le contenu de ces restrictions est évolutif. Il existe en effet à l'heure actuelle une série de mesures qui, prises au sens strict, restreignent également le droit au respect de la vie privée (ainsi la déclaration obligatoire du revenu familial lorsqu'une bourse d'études ou une aide au logement sont demandées), mais qui ne sont pas perçues comme une véritable « atteinte ».

Un membre constate que tout le monde s'accorde à reconnaître que s'il oblige les autorités fédérales, communautaires et régionales à intervenir de manière positive, le deuxième alinéa ne leur donne pas le droit d'imposer des restrictions. On peut toutefois se demander où se situe la limite entre une « immixtion » et une « action positive ». Cette limite ne devrait-elle pas être fixée ?

Un membre réplique que le législateur n'est pas en mesure de la fixer. Ce sont les cours et tribunaux qui, dans la pratique, devront examiner s'il s'agit d'une « atteinte » ou d'une « immixtion » acceptable ou inacceptable.

Rien n'empêche toutefois le législateur soit de confirmer cette jurisprudence par la suite, soit de l'infléchir en légiférant.

Un membre résume le point de vue de la commission comme suit :

1° la « mise en œuvre positive » du droit au respect de la vie privée et familiale relève, en vertu du deuxième alinéa de l'article 24*quater*, tant de la compétence des autorités fédérales que de celle des autorités communautaires ou régionales;

2° seul le législateur fédéral peut (par une loi) déroger au droit au respect de la vie privée et familiale (en vertu du premier alinéa de l'article 24*quater*), sous réserve des exceptions prévues par la loi spécia-

De voorgaande spreker bevestigt die interpretatie. Hij voegt eraan toe dat de eerbiediging van het privéleven ingevolge de recente rechtspraak en rechtsleer is geëvolueerd van een bescherming tegen de overheid, tot een recht dat voor de staat ook de verplichting tot positieve acties inhoudt.

Op de vraag of de gemeenschappen op grond van het door de Senaat toegevoegde tweede lid bijvoorbeeld druggebruikers zouden kunnen verplichten om hun naam op te geven aan de overheid, antwoordt het lid dat het amendement van de Senaat terzake niets verandert. Het geeft de gemeenschappen immers geen bijkomende bevoegdheid om de eerbiediging van het privé-leven te beperken, maar verplicht hen integendeel om tot positieve acties over te gaan om dit recht te *waarborgen*.

Beperkingen van het recht op de eerbiediging van het privé-leven zijn alleen mogelijk op grond van het eerste lid, dat de Kamer al had goedgekeurd. Maar men moet zich er wel van bewust zijn dat het eerste lid — in combinatie met de jurisprudentie van het Arbitragehof en artikel 11 van de bijzondere wet — de gemeenschappen en gewesten wél in staat stelt om sommige beperkingen op te leggen.

De inhoud van die beperkingen is ongetwijfeld evolutief. Momenteel bestaan er immers een hele reeks maatregelen die *stricto sensu* ook beperkingen zijn van het recht op de eerbiediging van het privéleven (denk maar aan de verplichte aangifte van het gezinsinkomen wanneer je een studiebeurs of een huisvestingsbijstand aanvraagt), maar die worden niet als een echte « aantasting » ervaren.

Een lid stelt vast dat iedereen het eens is dat het tweede lid de federale communautaire en gewestelijke overheden tot een positief optreden verplicht, maar hen niet het recht geeft om bijkomende beperkingen op te leggen. Maar waar ligt de grens tussen een « inmenging » en een « positieve actie » ? Moet die niet ergens worden omschreven ?

Een lid repliceert dat dat niet binnen de mogelijkheden van de wetgever ligt. Het zijn de hoven en rechtbanken die in concreto zullen moeten nagaan of het gaat om een aanvaardbare dan wel onaanvaardbare « aantasting » of « inmenging ».

Niets belet de wetgever om die rechtspraak dan later hetzij te bevestigen, hetzij om te buigen door te legifereren.

Een lid vat het standpunt van de commissie als volgt samen :

1° de « positieve invulling » van het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, behoort op grond van het tweede lid van artikel 24*quater* tot de bevoegdheid van zowel de federale als de communautaire of gewestelijke overheid;

2° alleen de federale wetgever kan (bij wet) afbreuk doen aan het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven (op grond van het eerste lid van artikel 24*quater*), behoudens de uit-

le de réformes institutionnelles, notamment en ce qui concerne les perquisitions (article 11 de la loi spéciale) et en ce qui concerne les compétences implicites (article 10 de la loi spéciale).

Répondant à un membre, *le Premier ministre* confirme cette interprétation.

Plusieurs membres annoncent que leurs groupes respectifs ne formulent aucune objection à l'encontre du texte amendé par le Sénat, à condition qu'il soit interprété de la manière précitée.

*
* *

Un membre demande si, à titre de correction technique, il ne serait pas préférable, au deuxième alinéa de l'article proposé, de remplacer les mots « *la règle visée à l'article 26*bis » par les mots « *l'ordonnance* ». Cette correction serait bénéfique pour la lisibilité du texte.

Un autre membre réplique que cette correction a déjà été proposée au cours de la discussion en commissions réunies de la proposition de coordination du texte de la Constitution et qu'il a été décidé à l'époque de ne pas donner suite à cette proposition (Doc. n° 1092/2-92/93). Il serait dès lors assez inconséquent d'apporter quand même cette correction dans un seul article.

Le président fait observer qu'un vote est déjà intervenu en Commission sur le texte coordonné de la Constitution et qu'il est dès lors difficile d'encore effectuer le remplacement proposé dans la proposition du gouvernement fédéral portant application de l'article 132 de la Constitution (Doc. n° 1092/1-92/93).

Un autre intervenant déplore que les ordonnances n'aient toujours pas la même force juridique que les décrets. Une loi spéciale pourra cependant toujours modifier cette situation par la suite. Si, par contre, on remplace, dans la Constitution, les mots « *la règle visée à l'article 26*bis » par les mots « *l'ordonnance* », on exclut également toute équivalence entre les normes de la Région de Bruxelles-Capitale et celles des autres régions.

*
* *

Le texte transmis par le Sénat (tel qu'il a été corrigé par la Commission, voir ci-dessous) est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur, *Le Président,*

D. VAN der MAELEN Ch.-F. NOTHOMB

*
* *

zonderingen waarin de bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet, met name inzake huiszoekingen (artikel 11 van de bijzondere wet) en inzake impliciete bevoegdheden (artikel 10 van de bijzondere wet).

Op vraag van een lid bevestigt *de Eerste Minister* bovenstaande interpretatie.

Diverse leden kondigen aan dat hun respectieve fracties geen bezwaar hebben tegen de door de Senaat geamendeerde tekst, als die op bovenstaande wijze wordt geïnterpreteerd.

*
* *

Een lid vraagt zich af of men bij wijze van technische verbetering in het tweede lid van het voorgestelde artikel niet beter de woorden « *de in artikel 26*bis *bedoelde regel* » zou vervangen door de woorden « *de ordonnantie* ». Dat zou de leesbaarheid van de tekst zeer ten goede komen.

Een ander lid repliceert dat die vervanging ook al is voorgesteld tijdens de bespreking van het voorstel van gecoördineerde Grondwet in de Verenigde Commissies en dat toen beslist is niet op dat voorstel in te gaan (Stuk nr 1092/2-92/93). Het zou dus enigszins contradictorisch zijn, om in één artikel toch die vervanging door te voeren.

De Voorzitter merkt op dat over de artikelen van de gecoördineerde Grondwet al is gestemd in Commissie, zodat men de voorgestelde vervanging moeilijk nog kan doorvoeren in het voorstel van de federale regering houdende toepassing van artikel 132 van de Grondwet (Stuk nr 1092/1-92/93).

Een volgende spreker voegt er aan toe dat de ordonnanties — tot zijn spijt — momenteel niet dezelfde rechtskracht hebben als de decreten. Maar die toestand kan in de toekomst altijd nog worden gewijzigd bij bijzondere wet. Vervangt men daarentegen in de Grondwet de woorden « *de in artikel 26*bis *bedoelde regel* » door « *de ordonnantie* », dan maakt men ook in de toekomst een gelijkwaardigheid tussen de normen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest respectievelijk de andere gewesten onmogelijk.

*
* *

De door de Senaat overgezonden tekst (zoals door de Commissie gecorrigeerd, cf. *infra*), wordt met eenparigheid van stemmen aangenomen.

De Rapporteur, *De Voorzitter,*

D. VAN der MAELEN Ch.-F. NOTHOMB

*
* *

ERRATUM

Article unique

A l'article 24*quater*, alinéa 1er, première ligne, du texte néerlandais, lire « Ieder » au lieu de « Eenieder ».

ERRATUM

Enig artikel

In artikel 24*quater*, eerste lid, eerste regel, leze men « Ieder » in plaats van « Eenieder ».