

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 novembre 2023

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**

Amendement

Voir:

Doc 55 **2717/ (2021/2022):**

001: Proposition de révision de Mme Hugon et M. Calvo.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 november 2023

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**

Amendement

Zie:

Doc 55 **2717/ (2021/2022):**

001: Voorstel tot herziening mevrouw Hugon en de heer Calvo.

10640

N° 1 de Mme **Hugon**

Article unique

Remplacer cet article par ce qui suit:

“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.””

JUSTIFICATION

Cet amendement tend à donner suite aux observations formulées dans les avis rendus.

Premièrement, 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 intégralement remplacé au lieu d'être seulement complété par un alinéa.

Le Collège estime que cette solution permettra de lever 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. 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.

Nr. 1 van mevrouw **Hugon**

Enig artikel

Dit artikel vervangen als volgt:

“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.””

VERANTWOORDING

Dit amendement geeft gevolg aan de opmerkingen die werden geformuleerd in de ontvangen adviezen.

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, en wordt dus niet langer slechts een lid toegevoegd aan artikel 29.

Op deze manier wordt volgens het College “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.

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."

Comme le prévoyait la proposition initiale, le secret des communications privées sera inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi. Toutefois, il importe de préciser le sens du mot "loi" dans l'alinéa 1^{er}, car différentes interprétations sont possibles.

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 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:

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."

Zoals was voorzien in het oorspronkelijke voorstel, zal het geheim van de private communicatie onschendbaar zijn, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. Het is evenwel belangrijk te verduidelijken wat met "wet" bedoeld wordt in het eerste lid, daar verschillende interpretaties mogelijk zijn.

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 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"

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

“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 n° 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, II, 1° 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 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).

“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 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 noodzakelijkerwijs 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 “gelijke 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.”

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.

Claire Hugon (Ecolo-Groen)

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.