

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 mai 2022

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 Mme Claire Hugon et
M. Kristof Calvo)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 mei 2022

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 mevrouw Claire Hugon en
de heer Kristof Calvo)

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

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^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)

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.

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.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

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)

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

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. en HAECK, Y., *Handboek EVRM – deel II. Artikelsgewijze commentaar*, Anvers, Intersentia, 2005.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

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

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

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.

“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

“*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

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

⁵ ALEN, 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 Doc. parl., *Chambre*, 1990-1991, DOC n° 47 1503/001. <https://www.lachambre.be/digidoc/DPS/K2054/K20540597/K20540597.pdf>

⁸ Doc. parl., *Sénat*, 2014-2015, DOC n° 129/001. <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdf&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100663425>

⁴ BEHRENDT, C. en VRANCKEN, M., *Principes de Droit Constitutionnel Belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019. P. 674

⁵ ALEN, 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 nr. 47 1503/001. <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2054/K20540597/K20540597.pdf>

⁸ Parl. St. *Senaat*, 2014-2015, DOC nr. 129/001. <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdf&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100663425>

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 n° 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

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, bv. 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.

Eenieder 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 nr. 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

(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 l’article 29 de la Constitution vise dès lors à réviser l’article 29 dans le sens suggéré par les professeurs Velaers et Van Drooghenbroek. À cet effet, l’article 29, alinéa 1^{er}, sera complété comme suit: “Le secret de la communication

(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 artikel 29 van de Grondwet, heeft bijgevolg tot doel artikel 29 te herzien, op basis van de suggestie van professoren Velaers en Van Drooghenbroek. Daartoe wordt aan eerste lid van artikel 29 als volgt aangevuld: “Het geheim van de

privée est inviolable sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.”

Claire HUGON (Ecolo-Groen)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

private communicatie is onschendbaar behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.”

**PROPOSITION DE RÉVISION
DE LA CONSTITUTION**

Article unique

L'article 29, alinéa 1^{er}, de la Constitution est complété par la phrase suivante:

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

9 mai 2022

Claire HUGON (Ecolo-Groen)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen)

**VOORSTEL TOT HERZIENING
VAN DE GRONDWET**

Enig artikel

Artikel 29 van de Grondwet, eerste lid, wordt als volgt aangevuld:

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

9 mei 2022