

**Avis sur la 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 (DOC 55 2717/001)**

Martin VRANCKEN  
Assistant  
Centre de droit public et constitutionnel et des droits de l'homme  
Université de Liège<sup>1</sup>  
[martin.vrancken@uliege.be](mailto:martin.vrancken@uliege.be)

Résumé

*L'article 29 de la Constitution, inchangé depuis 1831, garantit l'inviolabilité du secret des lettres. Le Congrès national entendait principalement empêcher que l'État profite du monopole de la poste pour prendre connaissance des courriers échangés.*

*La protection conférée par l'article 29 est toutefois limitée : celui-ci ne vaut que pour les lettres confiées à un opérateur postal, à l'exclusion des nouveaux modes de communication ; une fois la lettre parvenue à son destinataire, l'article 29 n'est plus applicable ; il ne s'applique pas dans les relations entre des personnes privées. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle considère que le secret des lettres peut faire l'objet de limitations, contrairement à ce que la formulation de l'article 29 suggère. Cette protection limitée de la correspondance contraste avec celle qu'offre l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : celui-ci s'applique à toute communication ; il garantit plus largement un droit au respect de la correspondance, lequel ne se limite pas à l'inviolabilité des communications pendant leur transmission ; il permet des ingérences dans l'exercice du droit, moyennant le respect de plusieurs conditions.*

*En ce qu'elle tend à étendre le secret des lettres à toutes les formes de communication privée et à prévoir explicitement la possibilité pour le législateur de prévoir des exceptions, la proposition de révision examinée me paraît tout à fait opportune. Il me semble toutefois que la formulation devrait être ajustée pour éviter toute ambiguïté sur la portée de la modification.*

*Par ailleurs, je pense qu'une clarification sur la portée de la proposition de révision serait bienvenue : s'agit-il de s'inscrire dans la continuité des principes établis par le constituant de 1831 ou de conférer à la protection de la correspondance une portée plus large, sur le modèle de celle de l'article 8 de la CEDH ? J'observe à cet égard qu'accoler l'adjectif « privées » à « communications » revient à réduire la portée de la protection. Enfin, il conviendrait à mon sens de préciser si le nouvel article 29 a un effet sur la répartition des compétences entre autorité fédérale et entités fédérées et, le cas échéant, en quoi.*

---

<sup>1</sup> Je m'exprime à titre strictement personnel. Les opinions que j'émets ici ne sont donc pas le point de vue de la Cour constitutionnelle, où j'exerce la fonction de référendaire.

## Introduction

1. L'article 29 de la Constitution (anciennement article 22<sup>2</sup>) dispose :

*« 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 ».*

Cette disposition est inchangée depuis 1831.

Il est proposé de compléter le premier alinéa par une phrase libellée comme suit :

*« Le secret des communications privées est inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi ».*

À la suite des professeurs Velaers et van Drooghenbroeck<sup>3</sup>, les auteur·e·s de la proposition de révision indiquent que cette réécriture de l'article 29 de la Constitution se recommande pour deux raisons : il s'agit tout d'abord d'étendre la portée de l'article 29 à toute communication privée et ensuite d'éliminer la fausse impression suscitée par cette disposition selon laquelle le secret des lettres serait un droit absolu, qui n'admettrait pas d'exception.

Cependant, à bien y regarder, l'article 29 de la Constitution soulève d'autres questions. L'occasion pourrait être saisie pour clarifier certains points et aplanir certaines difficultés.

2. J'évoquerai dans un premier temps l'adoption de l'article 29 de la Constitution par le Congrès national, en 1831 (I). J'exposerai ensuite la portée de l'article 29, tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, à la lumière principalement de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle (II). Dans un troisième temps, j'aborderai la consécration du droit au respect de la vie privée dans la Constitution, en 1994 (III). Après une brève présentation de la protection de la correspondance offerte par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (IV) et une évaluation de la protection actuelle de la correspondance par l'article 29 (V), j'examinerai enfin la proposition de révision visant à étendre le secret des lettres à toutes les formes de communication privée (DOC 55 2717/001) (VI).

---

<sup>2</sup> Pour la facilité de la lecture, j'utiliserai uniquement la nouvelle numérotation (article 29) dans la suite de l'avis.

<sup>3</sup> Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution, « Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux », Annexe II, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51 2867/001, pp. 128-130.

## I. L'adoption de l'article 29 de la Constitution par le Congrès national

3. Le projet à l'origine de l'article 29 de la Constitution disposait uniquement que le secret des lettres était inviolable. Les membres du Congrès national étaient unanimes quant à la consécration de ce droit. Un membre, rejoint par plusieurs autres, souhaitait cependant que la Constitution prévoie explicitement l'obligation pour le législateur de prévoir un régime de sanctions pour les agents des postes qui violeraient le secret des lettres. Un autre membre a expliqué à cette occasion que « *la poste est un monopole, nous lui accordons une confiance forcée* »<sup>4</sup>. Les individus étaient contraints de lui confier leur courrier<sup>5</sup>. Après discussion, un second alinéa a été ajouté, aux termes duquel la loi doit déterminer quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. Il s'agissait d'affermir la protection constitutionnelle du secret des lettres en enjoignant le législateur à déterminer quel agent sera effectivement responsable de la violation du secret des lettres confiées à la poste<sup>6</sup>.

4. Les travaux préparatoires de l'article 29 montrent que le Congrès national entendait interdire au pouvoir exécutif et, en particulier, à l'administration des postes et à ses agents, de prendre connaissance de la correspondance des individus. Le Congrès national voulait empêcher la réapparition de tout « cabinet noir », c'est-à-dire d'une cellule qui, pour le compte du gouvernement, prendrait connaissance des courriers dans le plus grand des secrets<sup>7</sup>. Il s'agissait principalement pour le constituant de protéger la vie privée des Belges. Certains auteurs évoquent aussi la volonté de protéger les correspondances commerciales et politiques<sup>8</sup>.

## II. La portée de l'article 29 de la Constitution, tel qu'il est vigueur aujourd'hui

5. L'article 29 de la Constitution garantit l'inviolabilité du secret des lettres. Celles-ci ne peuvent pas être interceptées ni ouvertes<sup>9/10</sup>. Par « lettres », il y a lieu d'entendre la

---

<sup>4</sup> E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique (1830-1831)*, tome I, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 667.

<sup>5</sup> J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant, 2e éd., 1876, p. 96.

<sup>6</sup> L'ajout de cet alinéa n'est certainement pas un argument pour soutenir que le secret des lettres n'est pas absolu, au contraire (*contra* : M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Bruges, die Keure, 2015, p. 408 ; J. VANDE LANOTTE et autres, *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, p. 463, n° 725). Le second alinéa de l'article 29 vise à déterminer qui est responsable de la violation du secret des lettres, en vue de le sanctionner ; il n'a pas pour objet de désigner les agents de la poste compétents pour ouvrir le courrier en toute légalité.

<sup>7</sup> O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, III, 1911, pp. 426-428.

<sup>8</sup> J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, p. 96 ; O. ORBAN, *op. cit.*, p. 426.

<sup>9</sup> C. const., arrêts n°s 6/2013, B.5.4 et 66/2013, B.7.

<sup>10</sup> Le secret des lettres implique que les agents des postes et des télégraphes ne peuvent ouvrir ou supprimer les missives qu'ils ont pour mission de transmettre. Ces agents ne peuvent pas non plus faire connaître l'existence d'une lettre ou d'un envoi quelconque, et *a fortiori* ils ne peuvent pas donner des renseignements sur la personne de l'expéditeur ou du destinataire (E. HANSENS, *Du secret des lettres*, Bruxelles, Bruylant, 1890, p. 43).

correspondance épistolaire, c'est-à-dire principalement les courriers écrits<sup>11</sup>. La protection constitutionnelle vaut aussi bien pour les lettres privées que professionnelles.

L'inviolabilité du secret des lettres s'impose certainement à l'administration des postes et à ses agents. Pour le reste, les travaux préparatoires de l'article 29 sont relativement sommaires et ne permettent pas de déterminer avec certitude la portée de la protection constitutionnelle<sup>12</sup>. Cette concision explique que deux conceptions du secret des lettres s'opposeront par la suite : une conception *minimaliste*, selon laquelle le secret des lettres concernerait uniquement les lettres qui sont confiées à la poste et qu'il ne s'opposerait notamment pas à ce que des magistrats, dans l'exercice de leur fonction, prennent connaissance d'une correspondance suspecte, et une conception *maximaliste*, selon laquelle le secret des lettres vaudrait sans exception à l'égard non seulement du pouvoir exécutif mais aussi du pouvoir judiciaire.

6. Quelques auteurs ont défendu une conception large de l'inviolabilité du secret des lettres<sup>13</sup>. Ces auteurs se fondaient sur l'affirmation de principe, générale, du premier alinéa de l'article 29, sur un passage ambigu des travaux préparatoires<sup>14</sup> et sur l'absence de mention, par le constituant, de la possibilité pour le législateur de prévoir des exceptions.

Cette conception n'a cependant pas prévalu.

D'une manière générale, depuis le XIXe siècle, la plupart des auteurs ont considéré que l'article 29 de la Constitution n'instaure pas une protection absolue du secret des lettres. Selon ces auteurs, l'article 29 régit les rapports entre le citoyen et le pouvoir exécutif ; il est en revanche étranger aux rapports entre les citoyens entre eux et aux rapports entre le citoyen et le pouvoir judiciaire<sup>15</sup>. Ces auteurs considéraient par exemple que l'inviolabilité du secret des lettres n'empêche pas le juge d'instruction, dans le cadre d'une instruction pénale, de saisir une correspondance, le cas échéant au bureau de poste, et d'en prendre connaissance<sup>16/17</sup>.

---

<sup>11</sup> Voy. cependant *infra*, n° 16.

<sup>12</sup> E. HUYTENS, *op. cit.*, pp. 666-667. Voy. J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, I, p. 609, n° 4.

<sup>13</sup> E. VERHAEGEN, « Sur l'article 22 de la Constitution », *La Belgique judiciaire*, 1855, col. 865-873 ; J. DES CRESSONNIÈRES, « L'inviolabilité du secret des lettres et les articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle », *La Belgique judiciaire*, 1889, col. 81-89. Voy. aussi dans le même sens le rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution du Sénat le 21 mars 1967, *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 201. Toutes ces références sont citées dans l'avis du Conseil d'État, section de législation, L.20.153/2/V du 10 août 1990 sur un projet de loi « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques », pp. 18-19, note 5.

<sup>14</sup> Un membre du Congrès national, Rodenbach, avait dit : « *J'appuie l'amendement et voici pourquoi : sous Guillaume le Têtu on a vu des autorités judiciaires envahir les bureaux du Courrier des Pays-Bas [il s'agit d'un journal], et ouvrir toute la correspondance. S'ils se permettaient des actes aussi arbitraires, c'est parce que les peines portées contre la violation du secret des lettres n'étaient pas assez sévères* » (E. HUYTENS, *op. cit.*, p. 667).

<sup>15</sup> E. HANSENS, *op. cit.*, pp. 109-119.

<sup>16</sup> J.-J. THONISSEN, *op. cit.*, p. 97 ; E. HANSENS, *op. cit.*, p. 110 ; O. ORBAN, *op. cit.*, pp. 429-430.

<sup>17</sup> Articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle. Voy. déjà l'arrêté royal du 30 juillet 1845 relatif à l'organisation du service des postes.

7. En pratique, l'article 29 de la Constitution connaît plusieurs exceptions<sup>18</sup>. Outre la possibilité pour le juge d'instruction de saisir une correspondance, le législateur permet que les services postaux ouvrent les envois tombés en rebut, c'est-à-dire dont il est impossible d'identifier le destinataire<sup>19</sup>. Cette faculté est prévue dans l'intérêt du destinataire inconnu de la lettre, pour éviter que des valeurs ne se perdent. Le législateur habilite également les services postaux à ouvrir les envois présumés contenir des valeurs ou objets prohibés<sup>20</sup>, au motif qu'il s'agit d'une mesure d'instruction pratiquée dans un intérêt purement fiscal<sup>21</sup>. Il autorise que le curateur ouvre les envois adressés à un failli<sup>22</sup>, pour « empêcher et [...] découvrir les fraudes du failli et [...] réunir tous les éléments de la liquidation »<sup>23</sup>. Il est enfin admis que le directeur d'un établissement pénitentiaire contrôle la correspondance des détenus<sup>24</sup>.

8. La Cour de cassation s'inscrit dans cette conception relative du secret des lettres.

Par un arrêt du 18 juin 1962, la Cour de cassation a considéré que le principe constitutionnel de l'inviolabilité du secret des lettres n'est pas violé par l'agent de l'administration des postes qui, ayant régulièrement pris connaissance d'une lettre tombée en rebut et, y ayant trouvé des indices d'un crime ou d'un délit, la transmet au procureur du Roi<sup>25/26</sup>. Il faut considérer que, dans un tel cas, l'agent des postes agit en tant qu'auxiliaire du pouvoir judiciaire<sup>27</sup>.

Plus tard, la Cour de cassation jugera que la protection du secret des lettres ne s'étend pas à un colis postal du seul fait qu'il est confié pour expédition sous pli ou emballage fermé à une firme privée avec mention de l'expéditeur et du destinataire<sup>28/29</sup>. Autrement dit, l'article 29 de la Constitution ne s'appliquerait pas à un opérateur privé chargé de la distribution de colis.

---

<sup>18</sup> On peut se demander s'il s'agit vraiment d'exceptions ou plutôt simplement d'hypothèses qui sortiraient du champ des prévisions de l'article 29 de la Constitution, par l'interprétation restrictive qu'on lui donne.

<sup>19</sup> Article 15 de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux (anciennement l'article 8 de la loi postale du 30 mai 1879 et l'article 2 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes).

<sup>20</sup> Article 22 de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux (anciennement l'article 56 de la loi postale du 30 mai 1879 et l'article 32 de la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes).

<sup>21</sup> *Répertoire pratique de droit belge*, tome VII, 1935, « Lettre missive », p. 458, n° 111.

<sup>22</sup> Article XX.143 du Code de droit économique (anciennement l'article 478 de la loi du 18 août 1851 sur les faillites, banqueroutes et sursis et l'article 50 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites).

<sup>23</sup> O. ORBAN, *op. cit.*, p. 429.

<sup>24</sup> Articles 54 à 57 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus. Voy. Cass., 12 mai 1977, *Pas.*, 1977, I, p. 929.

<sup>25</sup> Cass., 18 juin 1962, *Pas.*, 1962, I, p. 1176.

<sup>26</sup> Comp. E. HANSENS, *op. cit.*, p. 155. Cet auteur soutenait que l'administration des postes avait la faculté d'ouvrir une lettre tombée en rebut uniquement dans l'intérêt des correspondants, de sorte que toute divulgation était interdite. Il n'envisageait cependant pas le cas où une infraction serait découverte.

<sup>27</sup> J. VELAERS, *op. cit.*, p. 610, n° 8.

<sup>28</sup> Cass., 27 juillet 1999, P.99.1082.N.

<sup>29</sup> Voy. dans ce sens le rapport du 26 mars 1957 de la Commission de révision de la Constitution du Sénat : « [Le principe] ne s'applique cependant pas à toutes les lettres. Pour s'en convaincre il suffit de lire les délibérations à la première constituante, qui ont abouti à l'insertion de la seconde phrase. Il s'agit uniquement des lettres qui sont confiées à la poste. L'article 22 ne vise donc pas les lettres qui sont transportées par des courriers spéciaux, ou qui sont remises de la main à la main. Dans ce cas il peut être supposé que l'expéditeur a préféré ne pas se

En 2012, la Cour de cassation a jugé que le secret des lettres protégé par l'article 29 de la Constitution et l'article 460 du Code pénal couvre les lettres confiées à un opérateur postal et n'ayant pas encore atteint leur destinataire ; une fois le courrier arrivé à destination et ouvert par son destinataire, l'article 29 n'est plus applicable<sup>30/31</sup>. La même Cour a aussi jugé que la Constitution ne garantit que le secret des lettres confiées à la poste, et que l'utilisation de la lettre après réception par son destinataire n'est pas soumise à cette règle constitutionnelle<sup>32</sup>.

9. La Cour constitutionnelle considère que l'article 29 de la Constitution interdit en principe que le courrier puisse être intercepté et ouvert. Cette interdiction vaudrait généralement à l'égard de toute autorité, comme le juge d'instruction ou l'administration fiscale<sup>33/34</sup>.

Dans son arrêt n° 202/2004, la Cour constitutionnelle devait statuer sur la conformité à l'article 29 des dispositions du Code d'instruction criminelle qui permettent l'interception, l'ouverture et la prise de connaissance du courrier. Pour contourner le fait que l'article 29 de la Constitution ne prévoit explicitement aucune possibilité de restreindre le droit fondamental qu'il consacre, la Cour s'est référée à l'obligation pour le législateur de protéger les autres droits fondamentaux pour justifier une ingérence dans le secret des lettres :

*« B.12.2. Si le secret des lettres a pu être conçu comme absolu, lors de l'adoption de la Constitution, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que de conventions internationales.*

*Les articles 15 et 22 de la Constitution, qui garantissent respectivement l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée et familiale, sont liés à l'article 29 et participent de la même volonté du Constituant de protéger l'individu dans sa sphère privée afin de permettre son développement et son épanouissement.*

*Si l'article 29 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au droit fondamental qu'il consacre, une telle restriction peut néanmoins se justifier si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment*

---

*servir de la poste parce qu'il a lui-même pris toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses lettres et cela sous sa propre responsabilité » (Doc. parl., Sénat, 1956-1957, n° 212, pp. 1-2).*

<sup>30</sup> Cass., 26 septembre 2012, P.12.0641.F.

<sup>31</sup> La doctrine - même celle qui confère une portée étendue à l'article 29 - est relativement unanime sur ce point (voy. par exemple E. VERHAEGEN, « Sur l'article 22 de la Constitution », *La Belgique judiciaire*, 1855, col. 870-871 ; J. DES CRESSONNIÈRES, « L'inviolabilité du secret des lettres et les articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle », *La Belgique judiciaire*, 1889, col. 83 ; O. ORBAN, *op. cit.*, p. 430, note 1).

<sup>32</sup> Cass., 21 octobre 2009, P.09.0766.F. Voy. Cass., 1er avril 2011, C.10.0265.N, et 27 janvier 2000, C.98.0364.N, où la Cour de cassation juge que ni l'article 16.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant ni l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ni l'article 29 de la Constitution n'interdisent que le détenteur régulier de lettres ou de courriels les utilise comme moyens de preuve dans un procès qui tend à faire prononcer des mesures provisoires au cours d'une procédure en divorce.

<sup>33</sup> C. const., arrêts n°s 6/2013, B.5.4 et 66/2013, B.7.

<sup>34</sup> Ce qui évidemment n'empêche pas qu'il y ait des exceptions au principe.

*la liberté individuelle (article 12, alinéa 1er, de la Constitution), le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme), le législateur se doit d'organiser une répression efficace des atteintes qui sont portées à ces droits fondamentaux par des activités criminelles, ce qui peut rendre nécessaires des restrictions au secret des lettres, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi ».*

Autrement dit, une limitation du secret des lettres est possible pour autant qu'elle tende à la protection d'un autre droit fondamental et qu'elle soit proportionnée à ce but.

10. Enfin, il est généralement admis que l'article 29 de la Constitution ne s'applique pas aux relations entre particuliers<sup>35</sup>. Cela n'empêche pas le législateur d'étendre la protection aux relations entre particuliers. Par exemple, la personne qui ouvre un courrier qui ne lui est pas destiné est punissable pénalement<sup>36</sup>. Il y a tout de même lieu de mentionner un arrêt de la Cour de cassation du 12 février 1951, par lequel cette Cour juge que celui qui se croit le destinataire réel d'une lettre, qui en prend connaissance et qui la remet ensuite à la gendarmerie ne viole pas l'article 29 de la Constitution, l'interdiction de violer le secret des lettres étant étrangère au destinataire de celle-ci<sup>37</sup>. La Cour de cassation laisse donc entendre qu'un particulier qui ouvrirait de mauvaise foi une lettre ne lui étant pas destinée violerait l'article 29.

### **III. L'insertion du droit au respect de la vie privée dans la Constitution**

11. En 1994, le constituant a inséré un nouvel article 24<sup>quater</sup> dans la Constitution en vue de garantir le respect de la vie privée et familiale. Il s'agit aujourd'hui de l'article 22.

Cette disposition se lit comme suit :

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

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

Le constituant n'a mentionné dans la nouvelle disposition ni le domicile ni la correspondance, qui sont cités dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que ces deux points faisaient déjà l'objet de deux dispositions distinctes (les articles 15 et 29). Il s'agissait donc de compléter les deux dispositions existantes, en vue de garantir une protection plus générale de la vie privée<sup>38</sup>. Autrement dit, si la correspondance

---

<sup>35</sup> J. VANDE LANOTTE et a., *op. cit.*, p. 462.

<sup>36</sup> Article 460 du Code pénal.

<sup>37</sup> Cass., 12 février 1951, *Pas.*, 1951, I, p. 381.

<sup>38</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/1, p. 1.

n'est pas mentionnée à l'article 22 de la Constitution, c'est parce qu'elle est déjà visée à l'article 29. Les trois dispositions constitutionnelles ont vocation à former un ensemble.

12. Les communications qui n'étaient jusque-là pas couvertes par l'article 29 de la Constitution (conversations téléphoniques, etc.) le sont par le nouvel article 22, combiné le cas échéant avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où elles relèvent de la vie privée<sup>39</sup>. Quant à la correspondance visée à l'article 29, elle bénéficie également de la protection de l'article 22 pour tout ce qui excède la protection de l'article 29. Ainsi, par exemple, l'utilisation d'une lettre après sa réception par son destinataire n'est pas couverte par l'article 29<sup>40</sup>, mais elle peut l'être par l'article 22 de la Constitution.

13. Une ingérence dans le droit au respect de la vie privée n'est possible que moyennant une intervention du législateur. Sur le plan de la répartition des compétences, je me limiterai à relever que, selon la Cour constitutionnelle, seul le législateur fédéral est compétent pour déterminer de manière générale dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée peut être limité. Les autres législateurs peuvent aussi limiter le droit au respect de la vie privée dans l'exercice de leurs compétences, mais ils sont tenus de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière<sup>41</sup>.

\*  
\* \*

Les travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution mentionnent que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre cette disposition et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>42</sup>. Il est donc opportun d'examiner brièvement en quoi consiste la protection de la correspondance par l'article 8 de la Convention.

#### **IV. La protection de la correspondance par l'article 8 de la CEDH**

14. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le droit au respect de la correspondance. Il s'agit d'une protection bien plus large que celle de l'article 29 de la Constitution<sup>43</sup>. La correspondance protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme concerne tous types de communications, indépendamment du mode de communication ou de la technologie utilisée (conversations téléphoniques, e-mails, sms, etc.).

---

<sup>39</sup> J. VELAERS, *op. cit.*, p. 611, n° 14 ; J. VANDE LANOTTE et a., *op. cit.*, p. 462.

<sup>40</sup> Voy. *supra*, n° 8.

<sup>41</sup> Récemment, C. const., arrêt n° 148/2022, B.15.5.

<sup>42</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2.

<sup>43</sup> E. DEGRAVE et Y. POULLET, « Le droit au respect de la vie privée face aux nouvelles technologies », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dirs.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, tome II, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1008.



La Cour européenne des droits de l'homme promeut une approche évolutive de la notion de correspondance<sup>44</sup>, qui couvre par ailleurs le courrier tant privé que professionnel<sup>45</sup>.

L'article 8 de la Convention vise tout type d'ingérence dans le droit au respect de la correspondance (censure, interception, contrôle, saisie, copie, enregistrement, effacement, réorientation du courrier vers un tiers, etc.). Selon la Cour européenne des droits de l'homme, enlever la possibilité même de correspondre représente la forme la plus radicale d'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la correspondance<sup>46</sup>. Pour la Cour de Strasbourg, le droit au respect de la correspondance vaut aussi une fois le courrier ouvert par son destinataire.

Des ingérences dans le droit au respect de la correspondance sont toutefois possibles, pour autant qu'elles respectent les conditions mentionnées à l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (exigence d'une base légale claire, accessible et prévisible, poursuite d'un but légitime énoncé à cette disposition, proportionnalité).

La Cour européenne des droits de l'homme a en outre reconnu plusieurs obligations positives à charge des États dans le cadre du droit au respect de la correspondance, comme en matière de communications non professionnelles sur le lieu de travail, ou encore l'obligation d'empêcher la divulgation de conversations privées dans le domaine public<sup>47</sup>.

15. Les mêmes observations peuvent être faites au sujet de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui doit avoir le même sens et la même portée que ceux conférés à l'article 8, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> CEDH, 6 septembre 1978, *Klass. c. Allemagne*, § 41 ; 18 mai 2010, *Kennedy c. Royaume-Uni*, § 118.

<sup>45</sup> CEDH, 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, § 32 : « À ces considérations générales, qui militent contre la thèse de l'inapplicabilité de l'article 8 (art. 8), s'ajoute un facteur tenant aux circonstances de la cause. Le mandat décerné par le tribunal cantonal de Munich ordonnait la recherche et la saisie de "documents" - sans précision ni limitation - révélant l'identité de Klaus Wegner (paragraphe 10 ci-dessus). En outre, les personnes qui procédèrent à la perquisition examinèrent quatre classeurs renfermant des données sur des clients, de même que six dossiers individuels (paragraphe 11 ci-dessus); leurs opérations doivent avoir porté notamment sur de la "correspondance" et sur des objets pouvant passer pour entrer dans cette catégorie aux fins de la Convention. Il suffit de noter à ce sujet que dans l'article 8 (art. 8) le mot "correspondance", contrairement au terme "vie", ne s'accompagne d'aucun adjectif. La Cour a du reste déjà constaté qu'il n'y a pas lieu d'en utiliser un en matière de correspondance téléphonique (arrêt Huvig précité, série A no 176-B, p. 41, par. 8, et p. 52, par. 25). Dans plusieurs affaires relatives à la correspondance avec un avocat (voir par exemple les arrêts Schönenberger et Durmaz c. Suisse du 20 juin 1988 et Campbell c. Royaume-Uni du 25 mars 1992, série A nos 137 et 233), elle n'a pas même envisagé la possibilité d'une inapplicabilité de l'article 8 (art. 8) découlant du caractère professionnel d'une correspondance » (je souligne).

<sup>46</sup> CEDH, 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, § 43.

<sup>47</sup> Sur tout ceci, voy. le guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour au 31 août 2022 : [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_FRA.pdf).

<sup>48</sup> CJUE, 5 octobre 2010, *J. McB. c. L. E.*, C-400/10 PPU, point 53.

## V. Bilan

16. Il découle des développements qui précèdent que la protection de la correspondance par l'article 29 de la Constitution est relativement limitée, et ce à plusieurs niveaux.

- L'article 29 de la Constitution concerne uniquement les lettres confiées à un opérateur postal. Il ne s'applique pas aux communications écrites ou orales reposant sur des technologies apparues ultérieurement (communications téléphoniques, courriels, sms, etc.).

Certes, une interprétation évolutive de l'article 29 est possible<sup>49</sup>. Des décisions ont été rendues dans ce sens<sup>50</sup>. Il faut à cet égard signaler l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant l'article 25 de la Constitution, qui garantit la liberté de la presse. La Cour de cassation considérait traditionnellement que l'article 25 ne vise que les écrits imprimés<sup>51</sup>. En 2012, elle a élargi la protection constitutionnelle aux textes diffusés sur Internet<sup>52</sup>. Une évolution analogue concernant l'interprétation de l'article 29 est peu probable, vu les raisons particulières de l'adoption de cette disposition et la manière dont la Cour de cassation l'a appréhendée jusqu'à aujourd'hui.

- L'article 29 ne paraît pas admettre d'exceptions à l'inviolabilité du secret des lettres. Cette présentation est trompeuse. L'article 29 ne prévoit *a fortiori* pas les conditions auxquelles des ingérences sont subordonnées<sup>53</sup>.
- L'article 29 n'envisage qu'un seul type d'ingérence dans la protection de la correspondance : la violation du secret des lettres, qu'il interdit.
- Enfin, l'article 29 ne s'applique que lors de la transmission du courrier à son destinataire. Une fois le courrier ouvert par ce dernier, il n'est plus applicable.

17. Cette protection limitée de l'article 29 de la Constitution s'explique avant tout par la *ratio constitutionis* de la disposition et le contexte de son adoption<sup>54</sup>. Il s'agissait de garantir les citoyens de toute curiosité intempestive de l'administration concernant des lettres qu'ils devaient confier à la poste, qui disposait d'un monopole de distribution.

---

<sup>49</sup> Voy. par exemple J.-Th. DEBRY, « Le droit constitutionnel à l'épreuve de la société de l'information », *Actualités du droit*, 2002, p. 22, note 35.

<sup>50</sup> Mons, 26 juin 2001, *J.L.M.B.*, 2004, p. 187 ; Trib. trav. Verviers, 20 mars 2002, *J.T.T.*, 2002, p. 183 ; Civ. Bruxelles (14e ch.) 30 octobre 2007, *Rev. trim. dr. fam.*, 2008/2, p. 539.

<sup>51</sup> Cass., 2 juin 2006, *Pas.*, 2006, I, p. 1302.

<sup>52</sup> Cass., 6 mars 2012 (deux arrêts), *Pas.*, 2012, I, p. 527.

<sup>53</sup> Par exemple : la détermination de l'ingérence par une assemblée délibérante démocratiquement élue, l'interdiction de certains types de mesures, ou encore l'intervention d'un juge.

<sup>54</sup> Voy. aussi J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 607-613.

Force est cependant de constater que l'article 29 contraste par rapport à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour ne citer que cette disposition.

## **VI. Examen de la proposition de révision de l'article 29 de la Constitution**

18. Il est proposé de compléter l'article 29 de la Constitution, qui disposerait :

*« Le secret des lettres est inviolable. Le secret des communications privées est inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi.*

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

Comme les auteurs de la proposition l'écrivent, il s'agit d'étendre la portée de l'article 29 à toute communication privée et d'éliminer la fausse impression suscitée par l'article 29 selon laquelle le secret des lettres serait un droit absolu, qui n'admettrait pas d'exception.

Ces deux points ne me paraissent pas discutables. En particulier, le fait de ne pas faire référence à une technologie déterminée est tout à fait opportun et permet d'anticiper d'éventuelles évolutions technologiques. Le secret des lettres vaudrait donc dorénavant pour des modes de communication tant écrite qu'orale.

Cependant, je souhaiterais faire quelques observations.

19. Je m'interroge tout d'abord sur la philosophie qui sous-tend la modification envisagée. S'agit-il de s'inscrire dans la continuité de l'intention du constituant de 1831 ou de prendre une autre route, plus moderne, qui est celle que montre notamment l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Quelle serait la portée de l'article 29 de la Constitution ainsi révisé ? La question s'est déjà posée par le passé, lors de l'examen par la commission de révision de la Constitution du Sénat de l'éventualité d'une révision de l'article 29 de la Constitution, et deux réponses différentes y ont été apportées dans un intervalle de dix ans.

20. La première option était privilégiée par la commission de révision de la Constitution du Sénat en 1957. Tout en admettant la nécessité de prévoir des exceptions au secret des lettres, lesquelles doivent être déterminées par le législateur, la commission a exprimé très nettement sa volonté de ne rien changer au principe posé par le Congrès national en 1831 :

*« Le principe de l'inviolabilité du secret des communications s'applique pour tous les services d'ordre public, mais ne couvre pas les communications privées<sup>55</sup>. Dans ce dernier cas, il appartient à un particulier même de prendre les mesures nécessaires.*

---

<sup>55</sup> Par « *communications privées* », il ne faut pas entendre ici les communications de nature privée, mais celles qui ont lieu via des opérateurs privés (*Doc. parl.*, Sénat, 1956-1957, n° 212, p. 3 : « *Pour éviter tout malentendu, il est nécessaire de faire ressortir que le texte constitutionnel s'applique seulement pour autant qu'il s'agisse de*

[...]

*Le principe posé par la constituante de 1830 est simple et très précis : le secret des lettres est inviolable. Depuis lors, la technique a créé d'autres moyens, qui remplacent la lettre. C'est à ces autres moyens et à ceux qui pourront encore être trouvés que le législateur a voulu étendre le même principe, c'est-à-dire le secret »<sup>56</sup>.*

Il découle de ces affirmations que la protection constitutionnelle resterait limitée : le secret des communications ne vaudrait que pour tous les services d'ordre public (c'est-à-dire en réalité les services publics ou les mêmes services en concession) ; seule la transmission est protégée, une fois la communication terminée, l'article 29 ne s'appliquerait plus.

21. La même commission a pris le contrepied de cette position dix ans plus tard :

*« La Commission unanime a estimé que la révision de l'article [29] n'était pas limitée au problème tel qu'il se présentait historiquement en 1831 et a approuvé cette interprétation ; en conséquence, elle considère que la garantie de l'article [29] s'applique, sans restriction, à tous, pouvoirs publics et personnes privées.*

*En divers domaines d'ailleurs, la doctrine et la jurisprudence ont admis cette interprétation en refusant notamment la production en justice de lettres ou documents dont faisait état un plaideur ne pouvant en démontrer la légitime possession.*

[...]

*La Commission [...] a consacré l'interprétation large donnée au texte de l'article [29] qui s'applique à toutes les lettres, messages ou communications, sans distinction entre les modes de transmission, publics ou privés ; il n'y a donc pas lieu de limiter dans la Constitution l'inviolabilité du secret aux communications confiées aux services publics ou à leurs concessionnaires »<sup>57</sup>.*

La protection est ici bien plus étendue : le secret des communications s'imposerait tant aux pouvoirs publics qu'aux personnes privées ; il ne se limiterait pas à la simple transmission des communications, pour protéger plus largement les communications.

22. Les développements qui accompagnent la proposition de révision examinée ne permettent pas de déterminer avec certitude la voie envisagée. Dans un souci de sécurité juridique, il serait opportun de préciser ce point, au moins dans les travaux préparatoires.

---

*services publics concédés ou non. Dans le cas de réseaux ou d'installations privées, il incombe aux intéressés de prendre les mesures qu'ils jugent utiles ou nécessaires pour garantir les secrets de leurs communications »).*

<sup>56</sup> Doc. parl., Sénat, 1956-1957, n° 212, pp. 4 et 6.

<sup>57</sup> Doc. parl., Sénat, 1966-1967, n° 201, pp. 16 et 18.

Si la volonté est de garantir plus globalement le respect des communications, il faudrait vérifier que la formulation retenue reflète le plus adéquatement cette volonté.

23. Une deuxième interrogation, plus formelle me semble-t-il. Le maintien de la phrase « *Le secret des lettres est inviolable* » avant l'ajout de la phrase « *Le secret des communications privées est inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi* » n'est-il pas de nature à induire une certaine confusion ? Le maintien de la phrase initiale donne l'impression qu'il faudrait distinguer les lettres et les communications privées. Les premières resteraient inviolables en toute hypothèse, seules les secondes pouvant faire l'objet de limitations. Il ne me semble pas telle soit l'intention des auteur·e·s de la proposition. Ne faudrait-il pas simplement, dans un souci de clarté, supprimer la première phrase ? Une autre solution pourrait être de fusionner les deux phrases comme suit : « *Le secret des lettres et des communications privées est inviolable, sauf dans les cas et les conditions fixés par la loi* ».

24. Comme je l'ai écrit plus haut, le secret des lettres, s'étend à toutes les correspondances, qu'elles soient de nature privée ou non<sup>58</sup>. Accoler l'adjectif « privées » à « communications » revient à réduire la portée de la protection. Cette précision est-elle nécessaire ? Je relève à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas égard au caractère privé ou non de la correspondance pour déterminer si elle relève du droit au respect de la correspondance garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>59</sup>.

25. Y a-t-il encore du sens à maintenir le second alinéa de l'article 29 de la Constitution, eu égard à l'extension du secret des lettres à toutes les formes de communication privée ?<sup>60</sup> Le cas échéant, doit-il être adapté pour tenir compte de l'adaptation apportée au premier alinéa ?

26. La mention de la possibilité de prévoir des exceptions au secret des communications est bienvenue. Elle rend mieux compte de l'état du droit. La proposition de révision permet explicitement des ingérences, pour autant que celles-ci soient réglées par le législateur. Un principe de légalité formelle est ainsi établi : seule une assemblée délibérante démocratiquement élue peut prévoir une ingérence. La question est cependant de savoir de quel législateur il s'agit. L'emploi du terme « loi » indique selon toute vraisemblance qu'il s'agirait du législateur fédéral<sup>61</sup>. Il pourrait être utile de clarifier dans les travaux préparatoires si la nouvelle disposition a un effet répartiteur de compétences et, le cas échéant, en quoi.

---

<sup>58</sup> Voy. *supra*, n° 5.

<sup>59</sup> Voy. *supra*, n° 14.

<sup>60</sup> Voy., en faveur d'une telle suppression, le rapport du 21 mars 1967 de la commission de révision de la Constitution du Sénat : « *Unanimement, la Commission estime que ce second alinéa ne se justifie plus et doit être supprimé ; comme le notait déjà le rapporteur de 1957, M. De Bock : « ce texte alourdit inutilement la Constitution » puisque ladite loi existe ; « l'application du principe (consacré par l'article [29]) suppose des sanctions prises contre ceux qui violent le secret* » (Doc. parl., Sénat, 1966-1967, n° 201, p. 20).

<sup>61</sup> Sur la signification du mot « loi » dans la Constitution, voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2e éd., 2021, pp. 183-188.

27. En bref, la proposition de révision de l'article 29 me paraît aller dans la bonne direction, mais elle laisse subsister certaines ambiguïtés, notamment en ce qui concerne la portée de la protection constitutionnelle, qu'il serait à mon avis utile de clarifier.

Bruxelles, le 16 décembre 2022