

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.938/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.938/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 22 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relative aux registres consulaires de la population et aux cartes d'identité consulaires", a donné le 16 mai 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 november 2000 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake consulaire bevolkingsregisters en consulaire identiteitskaarten", heeft op 16 mei 2001 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJETDispositifArticles 2, 3 et 8

1. Le rapprochement de ces trois dispositions fait apparaître que les registres consulaires de la population seront tenus dans tous les postes consulaires de carrière (article 2) et dans ceux des postes consulaires honoraires que désignera le Roi (article 3). Mais l'article 8 de l'avant-projet ne prévoit la délivrance des "cartes d'identité consulaires" que par les postes consulaires de carrière. Cette singularité avait été relevée dans son avis par l'inspecteur des finances.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, cette restriction ne correspondrait pas aux intentions de l'auteur du projet. Le texte de l'article 8 devrait dès lors être complété. A cet égard, il est fait référence aux observations formulées sous l'article 8.

2. Pour une meilleure compréhension et lisibilité des articles 2 et 3, il est proposé de faire de l'article 3 actuel, la seconde phrase de l'alinéa 1er, de l'article 2. Celle-ci serait rédigée comme suit :

"Art. 2. Des registres de la population sont tenus dans tous les postes consulaires de carrière. Le Roi désigne les postes consulaires honoraires dans lesquels sont tenus les mêmes registres."

.../...

Article 4

Dans un souci de protection du droit au respect de la vie privée et familiale, inscrit dans l'article 22 de la Constitution (1), il importe que les cas et les conditions dans lesquels les informations contenues dans les registres peuvent être communiquées à des tiers, soient déterminés dans la loi elle-même ou, à tout le moins, que cette dernière fixe les règles essentielles en la matière.

Article 5

Par analogie avec l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, il y a lieu d'écrire la seconde phrase de l'article examiné comme suit :

"Le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale".

Chapitre II : la carte d'identité consulaire

L'appellation "carte d'identité consulaire" est impropre car elle pourrait donner à penser que son titulaire a la qualité de consul et bénéficie à ce titre de la

(1) anciennement article 24quater. Cet article a été introduit dans la Constitution par la révision du 31 janvier 1994.

protection attachée à cette fonction. Cette confusion est d'autant plus à craindre que le document est destiné à servir dans des pays étrangers qui ne sont pas nécessairement au courant de sa portée juridique.

Article 8

1. Au paragraphe 1er, les mots "de carrière" semblent inexacts, puisque l'intention serait de permettre une inscription dans certains consulats honoraires. Ils devraient donc être supprimés.

Doivent également être omis les mots "dont le modèle est fixé par le Roi", qui paraissent faire double emploi avec les mots "le Roi détermine la forme, le contenu (...) de la carte", qui figurent au paragraphe 4 du même article.

De l'accord du délégué du ministre, un alinéa 2 devrait encore compléter ce paragraphe 1er, qui serait rédigé comme suit :

"La carte est délivrée par le poste consulaire de carrière ou par celui des postes consulaires honoraires que désigne le Roi".

2. En ce qui concerne le paragraphe 5, la justification qui est donnée dans l'exposé des motifs du refus de délivrer la carte d'identité ne paraît pas pertinente, dès lors, qu'à la connaissance du Conseil d'Etat, ce document ne

.../...

constitue pas un titre de voyage à l'instar, par exemple, d'un passeport. Il convient dès lors que l'auteur du projet fournisse une justification qui, elle, soit pertinente.

En tout état de cause, il convient également que l'exposé des motifs énonce les hypothèses dans lesquelles le ministre pourrait déroger à cette interdiction de principe.

Article 10

Selon l'exposé des motifs, l'article 10 "n'est que la suite logique des dispositions de l'article 20 du Traité du 25.03.1957 instituant la Communauté européenne". Or, l'article 20 précité dispose :

"Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat. Les Etats membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection."

Cette disposition assure la protection réciproque des ressortissants des Etats membres et laisse aux Etats le soin d'aménager de manière plus détaillée cette protection. La disposition en projet est prématurée en ce qu'elle autorise le Roi à étendre le régime applicable aux belges résidant à l'étranger, aux ressortissants européens visés par l'article 20 précité, avant qu'aient abouti les négociations internationales visées au même article.

L'article sera donc omis.

.../...

Observations quant à la forme

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration, aussi bien du point de vue de la légistique que de la langue.

1. Du point de vue de la légistique, les adaptations suivantes doivent être apportées :

- dans le proposant, on écrira "Op de voordracht van ...";
- dans le proposant, l'arrêté de présentation et la signature, on écrira "Vice-Eerste Minister" au lieu de "Vice-premier".

2. Du point de vue de la langue, les observations suivantes sont à formuler :

- à l'article 2, alinéa 2, on écrira "Ter informatie kunnen tevens ...";
- à l'article 7, § 1er, qui deviendra l'alinéa 1er, on écrira "die hij daartoe aanwijst";
- à l'article 8, § 2, alinéa 1er, on écrira "ter uitvoering van" au lieu de "in uitvoering van";
- à l'article 8, § 4, on écrira "de geldigheidsduur en de nadere regels van aanmaak".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERPDispositiefArtikelen 2, 3 en 8

1. Uit deze drie artikelen samen blijkt dat in alle consulaire beroepsposen (artikel 2) en in door de Koning aangewezen ere-consulaire posen (artikel 3) consulaire bevolkingsregisters worden bijgehouden. In artikel 8 van het voorontwerp worden in verband met de afgifte van "consulaire identiteitskaarten" echter alleen de consulaire beroepsposen vermeld. De inspecteur van financiën heeft reeds in zijn advies de aandacht daarop gevestigd.

Volgens de uitleg die de gemachtigde van de minister aan de Raad van State heeft verstrekt, strookt die beperking niet met de bedoeling van de indiener van het ontwerp. De tekst van artikel 8 moet dus worden aangevuld. In dat verband wordt verwezen naar de opmerkingen onder artikel 8.

2. De artikelen 2 en 3 zouden aan duidelijkheid en leesbaarheid winnen als het huidige artikel 3 de tweede zin van artikel 2, eerste lid, zou worden. Er wordt voorgesteld die zin als volgt te stellen :

"Art. 2. In alle consulaire beroepsposen worden bevolkingsregisters bijgehouden. De Koning wijst de ere-consulaire posen aan waarin diezelfde registers worden bijgehouden."

.../...

Artikel 4

Met het oog op de bescherming van het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, verankerd in artikel 22 van de Grondwet (1), moet in de wet zelf worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden de in de registers vervatte gegevens aan derden mogen worden meegedeeld of moeten in de wet zelf op zijn minst de essentiële regels terzake worden vastgelegd.

Artikel 5

Naar analogie van artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen moet de tweede zin van het onderzochte artikel als volgt worden geschreven :

"De Koning stelt de aanvullende regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf".

(1) Het vroegere artikel 24quater. Dat artikel is bij de herziening van 31 januari 1994 in de Grondwet ingevoegd.

Hoofdstuk II : de consulaire identiteitskaart

De benaming "consulaire identiteitskaart" is ongeschikt, omdat ze de indruk kan wekken dat de houder van die kaart consul is en in die hoedanigheid de bescherming geniet die aan dat ambt verbonden is. Die verwarring is des te waarschijnlijker, daar het stuk dienst moet doen in vreemde landen die niet noodzakelijk op de hoogte zijn van de juridische strekking ervan.

Artikel 8

1. In paragraaf 1 lijkt het woordbegin "beroeps-" onjuist, aangezien het de bedoeling is dat bepaalde ere-consulaten voor de inschrijvingen in het bevolkingsregister kunnen zorgen. Dat woordbegin moet dus vervallen.

Ook de woorden "waarvan het model wordt bepaald door de Koning" moeten vervallen. Ze lijken immers een overlapping te vormen met de woorden "De Koning bepaalt de vorm, de inhoud (...) van de consulaire identiteitskaart", die in paragraaf 4 van hetzelfde artikel voorkomen.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat deze paragraaf 1 nog zou moeten worden aangevuld met een tweede lid, dat als volgt moet worden gesteld :

"De kaart wordt afgegeven door de consulaire beroepspost of door de ere-consulaire post aangewezen door de Koning".

.../...

2. Wat paragraaf 5 betreft, lijkt de reden die in de memorie van toelichting wordt opgegeven om te wettigen waarom de identiteitskaart kan worden geweigerd, niet relevant, aangezien voorzover de Raad van State bekend is, dat stuk geen reisbewijs is zoals bijvoorbeeld een paspoort. De steller van het ontwerp moet derhalve een verantwoording geven die wel relevant is.

In ieder geval moet bovendien in de memorie van toelichting worden vermeld in welke gevallen de minister van dat principiële verbod kan afwijken.

Artikel 10

Volgens de memorie van toelichting is artikel 10 "een logisch gevolg van artikel 20 van het Verdrag van 25.03.1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap". Dat artikel 20 bepaalt evenwel :

"Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de Lid-Staat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere Lid-Staat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat. De lidstaten stellen onderling de nodige regels vast en beginnen de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn."

Deze bepaling zorgt voor de wederzijdse bescherming van de onderdanen van de lidstaten en laat de nadere uitwerking van die bescherming aan de staten over. De

.../...

ontworpen bepaling is voorbarig, aangezien ze de Koning machtigt om de regeling die van toepassing is op de Belgen die in het buitenland verblijven, uit te breiden tot de Europese onderdanen bedoeld in het voornoemde artikel 20, nog vóórdat de internationale onderhandelingen waarnaar in dat artikel wordt verwezen, zijn afgerond.

Het artikel moet dus vervallen.

Opmerkingen omtrent de vorm

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar, zowel op het stuk van de wetgevings-techniek als op het stuk van de taal.

1. De volgende wetgevingstechnische aanpassingen moeten worden aangebracht :

- in het voordrachtformulier schrijve men "Op de voordracht van ...";
- in het voordrachtformulier, het indieningsbesluit en het ondertekeningsformulier schrijve men "Vice-Eerste Minister" in plaats van "Vice-premier".

2. De volgende taalkundige opmerkingen moeten worden gemaakt :

.../...

- in artikel 2, tweede lid, schrijve men "Ter informatie kunnen tevens ...";
- in artikel 7, § 1, die het eerste lid moet worden, schrijve men "die hij daartoe aanwijst";
- in artikel 8, § 2, eerste lid, schrijve men "ter uitvoering van" in plaats van "in uitvoering van";
- in artikel 8, § 4, schrijve men "de geldigheidsduur en de nadere regels van aanmaak".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme G. MARTOU, et exposée par Mme V. FRANCK, référendaires adjoints.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. G. MARTOU, en toegelicht door Mevr. V. FRANCK, adjunct-referendarissen.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN