



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.149/4
du 20 février 2013

advies 52.149/4
van 20 februari 2013

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
le Code consulaire'

een voorontwerp van wet
'houdende het Consulair
wetboek'

Le 25 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant le Code consulaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 février 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2013.

*

Op 25 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende het Consulair wetboek'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

L'avant-projet prévoit le traitement de données à caractère personnel notamment à l'article 28 – registres électroniques d'état civil –, l'article 30 – répertoires notariaux électroniques –, l'article 55 – en ce qu'il vise le droit du titulaire à prendre connaissance des données biométriques mentionnées sous forme électronique dans son passeport ou son titre de voyage –, l'article 57 – informations et données biométriques concernant les passeports – et l'article 64 – données notamment judiciaires de nature à justifier le refus de délivrer un passeport.

Eu égard à l'objet des données traitées, la loi du 8 décembre 1992 'sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' s'applique aux traitements de ces données. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'apporter un certain nombre de dérogations à la loi du 8 décembre 1992, cette volonté doit être clairement exprimée et il lui appartient de justifier ces dérogations au regard de l'article 22 de la Constitution et des directives dont cette loi constitue la transposition.

Si telle n'est pas l'intention de son auteur, l'avant-projet semble toutefois ne pas tenir compte du régime mis en place par la loi du 8 décembre 1992 notamment en ce qu'il n'encadre pas suffisamment le traitement de ces données, entre autres, quant aux données qui seront traitées, la finalité du traitement, le délai de conservation, le responsable du traitement, l'information aux personnes concernées et l'accès aux données.

L'avant-projet risque de porter atteinte à la protection de la vie privée. Dès lors, dans le souci d'une bonne technique législative, il convient de recueillir, conformément à l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992, l'avis de la Commission de protection de la vie privée à son sujet.

2. LES SUBDÉLÉGATIONS AU MINISTRE

L'avant-projet prévoit de nombreuses possibilités pour le Roi de subdéléguer au ministre les pouvoirs qu'il lui confère. L'article 81 prévoit même que

« Le Roi peut déléguer l'exécution du présent Code au Ministre ».

En vertu de l'article 108 de la Constitution, qui réserve au Roi le pouvoir d'arrêter des mesures d'exécution d'une loi, une subdélégation à un ministre n'est admissible que si elle porte sur des mesures de détail, secondaires ou complémentaires, nécessaires pour l'exécution d'une réglementation. La délégation générale en projet doit être omise.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si les autres subdélégations en projet sont admissibles. À titre d'exemple, la subdélégation à l'article 6 paraît admissible en ce qu'elle vise l'organisation interne d'un poste consulaire mais pas en ce qu'elle concerne les modalités selon lesquelles les fonctions consulaires sont exercées car ces modalités peuvent affecter les droits et les obligations des administrés.

3. LES HABILITATIONS AU MINISTRE

Toujours au regard de l'article 108 de la Constitution, l'avant-projet prévoit également des délégations au ministre qui ne sont pas admissibles en ce qu'elles ne portent pas sur des éléments secondaires. À titre d'exemple, l'article 55 ne peut pas prévoir que le ministre peut imposer d'autres données notamment biométriques que celles prévues à l'article 54.

La section de législation rappelle à l'auteur de l'avant-projet que c'est au Roi que le législateur doit en principe conférer des habilitations, conformément aux articles 33, alinéa 2, 37, 107 et 108 de la Constitution.

C'est au regard de ces principes qu'il convient de réexaminer les différentes habilitations données au ministre par l'avant-projet et, le cas échéant, de pouvoir les justifier.

L'exposé des motifs ou le commentaire des articles sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Selon l'article 1^{er}, la législation en projet ressortirait intégralement de la procédure bicamérale optionnelle visée à l'article 78 de la Constitution.

Cependant plusieurs de ses articles et notamment l'article 16 contiennent des dispositions concernant la compétence territoriale et matérielle des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire ainsi que la compétence du ministère public et, partant, visées à l'article 77 de la Constitution.

L'article 1^{er} du projet doit par conséquent être modifié.

Article 2

1. Il ne faut jamais introduire dans une définition des éléments normatifs tels que des droits et des obligations ¹.

La définition au 7° des mots « Agence consulaire » prévoit de telles obligations en ce qu'elle énonce *in fine* l'autorité sous laquelle est placé le chef d'une agence consulaire et ses fonctions. Ces éléments doivent être insérés dans un autre article du projet ou un nouvel article à insérer.

2. Le 8° définit les mots « fonctions consulaires » comme étant « les fonctions visées dans le présent Code ou d'autres lois ainsi que toutes les fonctions prévues par le droit international ». L'exposé des motifs ou le commentaire des articles doit être revu afin de préciser les fonctions prévues par le droit international ou d'autres lois visées en précisant, par exemple, que ce sont les fonctions confiées à un poste consulaire.

3. Au 14°, deuxième phrase, dans la version française, il convient de remplacer les mots « du livret » par les mots « d'un livret » comme dans la version néerlandaise.

Article 4

L'alinéa 3 prévoit que le Roi fixe la formule de prestation de serment que les fonctionnaires consulaires doivent prononcer avant de prendre leur fonction. Cela n'est pas compatible avec l'article 192 de la Constitution qui prévoit qu'aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi et que le législateur en détermine la formule ².

L'auteur de l'avant-projet projet veillera également à déterminer l'autorité compétente pour recevoir le serment car, à défaut, il devra être reçu par le juge de paix (article 601, 1° du Code judiciaire).

Article 5

1. L'auteur de l'avant-projet examinera s'il n'y pas lieu de compléter la règle en projet afin de prévoir qu'en cas d'égalité de grade, c'est celui ayant le plus d'ancienneté qui remplace le chef de poste.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

² Comparer notamment avec les articles 3 et 4 de la loi du 31 décembre 1851 'sur les consulats et la juridiction consulaire'.

2. Afin d'éviter de se référer dans une loi à l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel de certains services publics et à l'indemnisation des dommages aux biens', mieux vaut mentionner dans la disposition que les fonctionnaires consulaires bénéficient de l'assistance en justice à l'instar des membres du personnel des services publics fédéraux³.

Article 8

1. Il convient d'intervertir les 3° et 4° de la disposition.

2. Au 4°, devenant le 3°, dans un souci d'uniformité de terminologie utilisée et, partant, de sécurité juridique, il faut écrire « La déclaration conjointe prévue à l'article 316*bis* du Code civil » au lieu de « La déclaration prévue à l'Article 316*bis* du Code civil ».

Article 10

À l'instar de l'article 21, mieux vaut remplacer les mots « mandaté à cet effet » par les mots « autorisé à cet effet »⁴.

Article 13

1. Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, il y a lieu de prévoir également une assimilation au profit des personnes qui bénéficient d'un statut de protection subsidiaire accordé conformément à l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

2. La loi du 15 décembre 1980 utilise le terme « réfugié » et pas l'expression « réfugié politique ». Le mot « politique » sera dès lors omis.

3. Ces observations valent également pour l'article 25.

Article 17

Dans la version française, il faut écrire « rectification » au lieu de « correction » afin de respecter la terminologie utilisée dans le Code civil.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 108.

⁴ Voir également l'article 34 de l'avant-projet.

Article 19

À l'alinéa 2, la section de législation se demande pourquoi il est nécessaire que le modèle de l'acte à passer soit établi par un notaire « belge » alors que, selon l'exposé des motifs, dans tous les États membres de l'Union européenne, il existe un notariat local présentant des garanties suffisantes en ce qui concerne la sécurité et l'organisation.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 27

1. L'avant-projet prévoit qu'un exemplaire du registre de l'état civil est envoyé au ministre qui le dépose « dans ses archives ». Il est préférable de prévoir que le second exemplaire est déposé aux archives du département.

2. La même observation vaut pour l'article 30 qui concerne « le répertoire notarial » qui contient le résumé des actes notariés passés par le poste consulaire.

Articles 28

L'article 28 prévoit également une version électronique des registres de l'état civil et que les copies et les extraits délivrés sur la base de ce registre ont la même valeur juridique que ceux délivrés sur la base de la version papier.

Outre les problèmes relatifs à la protection de la vie privée qui font l'objet de la première observation générale, il faut relever qu'à la différence des registres sur papier dont les règles édictées par le Code civil s'appliquent aux registres tenus par les postes consulaires, sauf les formalités qui ne peuvent être respectées à l'étranger, il n'existe pas encore de régime général de conservation électronique des registres de l'état civil tenus en Belgique dont les règles s'appliqueraient aux registres électroniques en projet.

Dans l'état actuel des textes, il convient d'omettre la disposition.

Article 30

L'article 30 de l'avant-projet prévoit également une conservation électronique des répertoires notariaux. En ce qui concerne les notaires, la possibilité de tenir ces registres sous forme dématérialisée n'est pas encore en vigueur ⁵.

Dans l'état actuel des textes, il convient d'omettre l'alinéa 3 ⁶ de la disposition.

⁵ Voir l'article 29 de la loi du 16 mars 1803 'contenant organisation du notariat', tel que remplacé par la loi du 6 mai 2009, non encore en vigueur à ce jour.

⁶ À moins qu'il faille se référer à l'alinéa 4 (voir observations finales).

Enfin, l'avant-projet ne prévoit pas que les actes reçus par les postes consulaires seront repris dans la Banque des actes notariés prévue par l'article 18 de la loi du 16 mars 1803 'contenant organisation du notariat'.

Article 35

L'auteur de l'avant-projet fera correspondre les textes français et néerlandais de l'alinéa 5.

Chapitre 7 – Les registres consulaires de la population

L'intitulé du chapitre 7 mentionne des « registres consulaires de la population ». L'avant-projet utilise soit l'expression « registre de la population », soit l'expression « registre consulaire de la population ».

L'ensemble de l'avant-projet sera revu afin d'assurer une désignation uniforme des registres de la population lorsqu'ils sont tenus dans des postes consulaires.

La lisibilité du Code serait mieux assurée si une définition y était insérée en ce sens dès le départ.

Article 36

L'alinéa 1^{er} serait mieux rédigé comme suit :

« Chaque poste consulaire de carrière tient un registre consulaire de la population. Le ministre désigne les postes consulaires honoraires où un tel registre est tenu ».

Article 37

L'alinéa 2 prévoit que les règles suivant lesquelles les informations contenues dans les registres de la population peuvent être communiquées à des tiers sont *mutatis mutandis* celles en vigueur pour la communication des informations contenues dans les registres de la population en Belgique. Une telle rédaction est trop imprécise car elle ne permet pas de garantir la sécurité juridique, d'autant plus qu'elle concerne des règles relatives à la protection de la vie privée.

La disposition doit être revue à la lumière de cette observation.

Article 39

1. À l'alinéa 2, en mentionnant l'historique de l'article 8 auquel il est fait référence, l'auteur de l'avant-projet insère une référence statique dans la disposition en projet. Cela a pour effet de figer le texte auquel il est fait référence⁷. L'auteur de l'avant-projet vérifiera si telle est bien son intention.

2. La même observation vaut pour l'article 74, alinéa 1^{er}.

Article 40

1. À l'alinéa 2, les mots « telle que maintes fois modifiée » doivent être omis.

2. L'alinéa 3 n'envisage pas l'hypothèse où le titulaire d'une carte d'identité délivrée par un poste consulaire va s'inscrire au registre consulaire de la population d'un autre poste consulaire.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de se référer dans un texte législatif à un texte réglementaire⁸.

Articles 47 et 50

1. L'article 50 autorise le Roi à modifier les montants fixés par l'article 47. Or, l'article 47 ne fixe pas des montants mais habilite le ministre à fixer le maximum des taxes perçues par les consuls honoraires qui leur sont acquises. Il faut rétablir la cohérence entre ces deux articles.

2. L'article 47 prévoit que les taxes perçues par les consuls honoraires sont acquises à ces derniers à concurrence d'un maximum fixé par le ministre. Ces consuls peuvent, en vertu de l'article 21, être également autorisés à exercer la compétence notariale visée à l'article 19. L'exercice de cette compétence, selon l'article 26, entraînera le paiement d'honoraires et d'indemnités au profit du service de l'État à gestion séparée (lire : service administratif à comptabilité autonome⁹) visé par l'avant-projet. Il y a donc lieu de compléter l'article 47 afin que les consuls honoraires puissent conserver également une partie de ces honoraires et indemnités ou pouvoir justifier cette différence de traitement.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 74.

⁸ Il est renvoyé à l'observation n° 2 formulée sous l'article 5.

⁹ Voir l'observation formulée sous l'article 78 de l'avant-projet.

Article 50

L'article 50 permet au Roi de modifier les annexes 1 et 2 qui fixent les taxes consulaires. Une telle délégation est admissible uniquement si les taxes consulaires ont un caractère rémunérateur, celles-ci pouvant s'analyser comme des redevances et non comme des impôts, redevance dont la fixation du montant pourrait être confiée au Roi. Il serait recommandé de préciser dans l'exposé des motifs le caractère rémunérateur des taxes consulaires.

Chapitre 9 – Les passeports

Le rôle des autorités consulaires dans la confection et la délivrance des passeports et des titres de voyage est marginal. Il est dès lors déconseillé d'intégrer la législation en matière de passeports dans le Code consulaire en projet.

À défaut, l'intitulé de l'avant-projet sera modifié pour rendre compte plus exactement de son contenu.

Article 52

La disposition contenue à l'article 52 se trouve également exprimée à l'article 59, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Elle est inutile et elle sera donc omise.

Article 54

1. L'article 54, alinéa 1^{er}, 2°, en tant qu'il ne vise pas la personne bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire, n'assure pas la transposition adéquate de l'article 25, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'.

La même observation vaut pour les articles 56, alinéa 3, et 58, alinéa 1^{er}, 3° et 4°.

2. À l'alinéa 2, il y a lieu de mentionner qu'il s'agit du passeport ou du titre de voyage « belge » comme le précisent d'autres dispositions de l'avant-projet.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

Article 57

La disposition est dépourvue d'objet puisqu'elle constitue une auto-habilitation ; elle sera donc revue.

Il est renvoyé pour le surplus à l'observation générale 1 relative à la protection de la vie privée.

Article 58

À l'alinéa 1^{er}, 3°, il convient de préciser dans l'exposé des motifs pourquoi les non-Belges qui ne bénéficient pas en Belgique d'un droit de séjour à durée indéterminée ne peuvent pas recevoir un titre de voyage, alors même qu'ils seraient en état de prouver qu'ils ne peuvent obtenir un passeport national ou un titre de voyage national ¹⁰.

Article 59

À l'alinéa 2, il convient de remplacer les mots « nommée en 1° ou 2° » par les mots « visée à l'alinéa 1^{er}, 1° ou 2° ». De même, il y a lieu d'écrire « à l'article 58, alinéa 1^{er}, 1° ».

Article 60

Il y a lieu d'écrire « article 58, alinéa 1^{er}, 3° ».

Article 62

La section de législation se demande si la formulation « la personne ou les personnes exerçant l'autorité parentale » est suffisamment large que pour viser toutes les hypothèses de minorité.

Il est notamment pensé à la situation des mineurs étrangers non accompagnés ayant obtenu un séjour à durée indéterminée en Belgique.

Article 64

1. À l'instar de l'article 63, 2°, et de l'article 64, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, l'alinéa 2 doit préciser que la personne doit faire l'objet « d'une mesure judiciaire limitative de liberté ».

¹⁰ Voir l'article 61, 3°, de l'avant-projet.

2. L'article 64, alinéa 2, de l'avant-projet introduit en réalité une nouvelle condition de fond quant à la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, condition qui devrait être logiquement énoncée à l'article 61 de l'avant-projet.

Plus fondamentalement, la manière très large dont cette condition est formulée s'agissant du non respect « des obligations vis-à-vis de la Belgique » pose problème au regard des dispositions internationales directement applicables en la matière, lesquelles fixent des critères plus stricts quant aux conditions dans lesquelles il peut être porté atteinte au droit de toute personne de quitter n'importe quel pays, y compris le sien ¹¹.

La même observation vaut pour l'article 65 de l'avant-projet.

Article 66

1. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de réécrire l'article 66 de l'avant-projet afin de mieux identifier le moment où le refus de délivrer le passeport ou le titre de voyage belge est levé.

2. La disposition est également en défaut d'envisager toutes les hypothèses dans lesquelles l'action publique est éteinte, ce qui doit permettre la délivrance du passeport ou du titre de voyage belge.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi la disposition n'envisage que la seule hypothèse de l'exécution complète de la peine effective, excluant par là même d'autres hypothèses, notamment le sursis ou la libération conditionnelle ¹².

3. À l'alinéa 2, le commentaire de la disposition gagnerait à préciser dans quelles circonstances les administrations peuvent être amenées à transmettre au ministre un avis selon lequel il n'y a pas lieu de délivrer un passeport ou un titre de voyage belge aux motifs que « le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

La question se pose par ailleurs s'il n'est pas préférable d'utiliser la notion d'« autorité compétente » en lieu et place « d'administration compétente ».

Article 68

L'article 68 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

« Les spécifications techniques des passeports et des titres de voyage belges sont secrètes ».

¹¹ Il est notamment renvoyé à l'article 12, paragraphes 2 et 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole additionnel n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹² Comparer avec l'article 9 de la loi du 14 août 1974 'relative à la délivrance des passeports'.

Selon l'exposé des motifs ¹³,

« L'obligation de secret quant aux aspects techniques des passeports s'applique essentiellement aux personnes qui fabriquent les passeports mais également à toutes les personnes informées de ces spécifications (art. 68) ».

L'auteur de l'avant-projet réécrira cet article afin de mieux traduire son intention d'instaurer un secret professionnel et d'identifier ceux qui y sont soumis.

Articles 70 et 71

Les articles 70 et 71 de l'avant-projet concernent la délivrance d'attestations consulaires à des Belges souhaitant contracter mariage.

L'article 12 de l'avant-projet de loi 'modifiant le Code Civil, le Code pénal, le Code judiciaire, le Code de droit international privé, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et la cohabitation légale de complaisance', avant-projet qui a fait l'objet de l'avis 52.283/2/AV des 26 et 27 novembre 2012, a le même objet en insérant dans la loi du 31 décembre 1851, que l'avant-projet examiné abroge, un article 20/1. Cet article prévoit un régime plus élaboré pour la délivrance de ces attestations.

Sous réserve des observations de l'avis 52.283/2/AV des 26 et 27 novembre 2012, les modifications prévues par cet avant-projet devraient donc être intégrées dans le présent avant-projet.

Chapitre 11 – Naissances et décès à bord des navires et avions

L'intitulé du chapitre et plusieurs de ses dispositions utilisent le substantif « avion ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne' définit le substantif « aéronef » utilisé aux articles 7, 7bis, 7ter et 7quater de la même loi.

L'avant-projet sera revu afin d'assurer une unité de terminologie.

Articles 73 et 74

À l'article 73, alinéas 2 et 3, et à l'article 74, alinéas 2 et 3, il y a lieu d'écrire « à l'officier de l'état civil de la ville de Bruxelles » à l'instar de l'article 15, alinéa 4, de l'avant-projet.

¹³ Voir « i. Chapitre IX : Les passeports (art. 51 – 68) », dernier alinéa.

Article 74

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « acte de décès » par les mots « acte de naissance ».

Articles 76 et 77

L'auteur de l'avant-projet modifie l'article 60 du Code civil et les articles *7ter* et *7quater* de la loi du 27 juin 1937. Les dispositions concernées par ces textes sont en effet remplacées par celles du chapitre 11 de l'avant-projet qui envisage les naissances et les décès à bord des navires et des avions.

Ces modifications appellent toutefois les observations suivantes :

1. Dans un souci de lisibilité et partant de sécurité juridique, il n'y a pas lieu d'omettre, dans ces textes, que les actes doivent être transmis à un consul. Il ne faut en omettre que les modalités de transmission de ces actes par ce dernier à des autorités en Belgique.
2. À l'article 77, alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner l'historique de la disposition modifiée ¹⁴.
3. Lorsqu'il est procédé à une énumération verticale, même si sa présentation typographique s'étend sur plusieurs lignes (structurées, par exemple, en 1°, 2° et 3°) et comporte des phrases incidentes, cette énumération doit être considérée comme constituant un seul alinéa qui commence avec la phrase introductive de l'énumération et se termine avec le point final qui suit les éléments énumérés. L'indication de l'alinéa modifié par l'article 77, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet sera corrigée car l'auteur de l'avant-projet a compté pour des alinéas distincts les éléments de l'énumération à l'alinéa 1^{er} ¹⁵.
4. L'article 77 doit être scindé en deux articles afin de respecter le principe du vote article par article, car il modifie deux articles d'un texte législatif ¹⁶.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 et 115.

¹⁵ *Ibid.*, recommandation n^o 57.1.1.

¹⁶ *Ibid.*, recommandation n^o 118.

Article 78

Il est inutile de modifier l'article 14 de la loi-programme du 27 décembre 2005 car cette disposition n'a pas pour effet de déterminer les missions d'une administration, ce qui constituerait une violation des articles 37 et 107 de la Constitution. Une telle disposition a seulement pour effet de rendre applicable à ce service les dispositions qui constituent le chapitre II du titre III de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', dispositions particulières relatives aux services administratifs à comptabilité autonome¹⁷⁻¹⁸.

Article 79

L'article 79 de l'avant-projet sera complété par l'indication des modifications apportées aux lois abrogées et qui sont toujours pertinentes¹⁹.

Annexes

Si l'avant-projet fait référence à deux annexes, celles-ci n'ont pas été soumises à la section de législation du Conseil d'État qui n'a donc pu les examiner.

OBSERVATIONS FINALES

Compte tenu de l'ambition de l'auteur de l'avant-projet de créer un « Code consulaire », il y a lieu de le relire attentivement afin d'en améliorer la présentation et la qualité de la rédaction car celles-ci laissent grandement à désirer.

À ce sujet, il y a lieu d'avoir égard à la liste suivante qui n'est pas exhaustive.

L'arrêté de présentation est incorrect ; son préambule sera omis²⁰.

¹⁷ Voir l'avis 45.788/4 donné le 2 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' (observation générale B) (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/1, pp. 75-84), l'avis 45.443/1/2/3/4 donné les 13 et 17 novembre 2008 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2008 (observation sur l'article 232 de l'avant-projet) (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1607/1, pp. 286 à 333), l'avis 43.673/4 donné le 5 novembre 2007 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat en service à gestion séparée' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 714/1, pp. 7 à 10) et l'avis 40.384/2 donné le 29 mai 2006 sur un projet devenu la loi du 22 janvier 2007 'concernant la création du Centre fédéral de Connaissances pour la sécurité civile' (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2691/1, pp. 7 à 9).

¹⁸ Par ailleurs, mieux vaudrait éviter dans la disposition en vigueur de préciser l'activité exercée par ce service administratif à comptabilité autonome.

¹⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138.

²⁰ *Ibid.*, recommandations n°s 226 et 227 et formules F 4-1-10-1 et F 5.

L'avant-projet abuse de majuscules²¹. À titre d'exemple, il est inutile d'écrire « article » dans le dispositif avec une majuscule. De même « l'état civil » s'écrit sans majuscule²².

Les nombres doivent en principe être écrits en toutes lettres²³.

Dans le dispositif, les expressions telles que « du présent Code »²⁴ ou « dudit Code »²⁵ sont inutiles et seront omises²⁶. De même, il y a lieu d'omettre au sein d'un article une référence au même article²⁷.

La typographie contient des erreurs. Ainsi, l'auteur de l'avant-projet veillera à la disposition correcte du texte en alinéas afin d'éviter à l'avenir toute erreur de référence²⁸.

La version française comprend des imperfections de langue²⁹. La section de législation a relevé, outre les observations formulées sous certaines dispositions de l'avant-projet, les exemples suivants :

- à l'article 11, alinéa 1^{er}, les compétences « nommées », sans doute faut-il lire « mentionnées » ;

- à l'article 11, alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots « ont toutefois valeur juridique » par les mots « sont néanmoins valides » ; la même observation vaut pour l'article 22, alinéa 2 de l'avant-projet ;

- à l'article 13, l'expression « valables en Belgique »³⁰ signifie-t-elle « qui lient la Belgique » ?

- à l'article 16, l'expression « registres courants » signifie sans doute « registres en cours » puisque ces registres sont clôturés chaque année conformément à l'article 27 de l'avant-projet ;

- à l'article 24, en français, au lieu de l'adjectif « factuelle », l'expression usuelle est « de fait » ;

²¹ *Ibid.* recommandation n° 6.5. Voir notamment l'article 2.

²² Voir les articles 34 et sv. du Code civil.

²³ Voir notamment les articles 14, alinéa 1^{er}, 15, alinéa 1^{er}, 40, 41 et 44, alinéa 2 (ou 3) de l'avant-projet. *Ibid.*, recommandation n° 6.2.

²⁴ Voir notamment les articles 9, 20, alinéa 1^{er}, 28, 67 et 71 de l'avant-projet.

²⁵ Voir notamment à l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet.

²⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72, a).

²⁷ Voir notamment l'article 58, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet.

²⁸ Voir, par exemple, la division incertaine en alinéas de l'article 44 de l'avant-projet.

²⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 6.1.

³⁰ La même expression apparaît à l'article 25, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

- à l'article 54, le sigle « ICAO », qui est une abréviation en langue anglaise, sera remplacé par le nom de cette organisation internationale ;

- les intitulés des chapitres 12 et 13 seront revus conformément à l'usage ³¹.

Enfin, le commentaire des articles gagnerait en lisibilité si ceux-ci étaient plus clairement identifiés ³².

En conclusion, l'auteur de l'avant-projet est invité à relire attentivement l'ensemble du texte en s'aidant du guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

*

³¹ *Ibid.*, recommandations n^{os} 9, 45, 105 et 133.

³² *Ibid.*, recommandation n^o 3.13, b).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Het voorontwerp voorziet in de verwerking van persoonsgegevens, onder meer in artikel 28 - elektronische registers van de burgerlijke stand -, in artikel 30 - elektronische notariële repertoria -, in artikel 55 - in zoverre daarin verwezen wordt naar het recht van de houder van een paspoort of reisdocument om kennis te nemen van de daarop in elektronische vorm vermelde biometrische gegevens -, in artikel 57 - informatie betreffende en biometrische gegevens vermeld in de paspoorten en in artikel 64 - gegevens van inzonderheid gerechtelijke aard die de weigering tot afgifte van een paspoort kunnen rechtvaardigen.

Gelet op het voorwerp van de verwerkte gegevens is de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens' van toepassing op de verwerking van die gegevens. Indien de bedoeling van de steller van het voorontwerp erin bestaat een aantal afwijkingen van de wet van 8 december 1992 voor te schrijven, moet die opzet duidelijk kenbaar worden gemaakt en dient hij die afwijkingen te verantwoorden in het licht van artikel 22 van de Grondwet en van de richtlijnen die bij deze wet worden omgezet.

Indien dat niet zijn bedoeling is, moet worden vastgesteld dat het voorontwerp geen rekening lijkt te houden met de regeling ingevoerd bij de wet van 8 december 1992, inzonderheid in zoverre het de verwerking van die gegevens onvoldoende afbakt, onder meer omtrent de vraagstukken welke gegevens verwerkt zullen worden, wat het doeleinde is van de verwerking, de duur van bewaring, de verantwoordelijke voor de verwerking, de informatie voor de betrokkenen en de toegang tot de gegevens.

Het voorontwerp kan afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bijgevolg moet uit het oogpunt van een goede wetgevingstechniek daaromtrent overeenkomstig artikel 29 van de wet van 8 december 1992 het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden ingewonnen.

2. DE SUBDELEGATIES VERLEEND AAN DE MINISTER

Het voorontwerp bevat tal van bepalingen waarin de Koning bevoegdheden die het voorontwerp aan Hem opdraagt, kan subdelegeren aan de minister. Artikel 81 bepaalt zelfs:

“De Koning kan de uitvoering van dit wetboek delegeren aan de Minister.”

Krachtens artikel 108 van de Grondwet, naar luid waarvan het alleen aan de Koning staat om maatregelen ter uitvoering van een wet te treffen, is subdelegatie aan een minister alleen aanvaardbaar indien ze betrekking heeft op detailmaatregelen, bijkomstige of aanvullende maatregelen nodig voor de uitvoering van regelgeving. De algemene delegatie, zoals ze is ontworpen, moet vervallen.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of de overige ontworpen subdelegaties aanvaardbaar zijn. Zo lijkt bijvoorbeeld de subdelegatie in artikel 6 aanvaardbaar in zoverre ze de interne organisatie betreft van een consulaire post, doch niet in zoverre ze de nadere regels betreft volgens welke de consulaire werkzaamheden worden uitgevoerd, daar deze nadere regels een weerslag kunnen hebben op de rechten en plichten van de burgers.

3. MACHTIGINGEN VERLEEND AAN DE MINISTER

Nog steeds in het licht van artikel 108 van de Grondwet voorziet het voorontwerp tevens in delegaties aan de minister die onaanvaardbaar zijn in zoverre ze geen bijkomstige aspecten betreffen. Zo kan bijvoorbeeld artikel 55 niet voorschrijven dat de minister andere, inzonderheid biometrische gegevens kan opleggen dan die bepaald in artikel 54.

De afdeling Wetgeving herinnert de steller van het voorontwerp eraan dat de wetgever overeenkomstig de artikelen 33, tweede lid, 37, 107 en 108 van de Grondwet in principe aan de Koning machtigingen moet verlenen.

In het licht van deze beginselen moeten de verschillende machtigingen die het voorontwerp aan de minister verleent, opnieuw onderzocht worden en in voorkomend geval verantwoord kunnen worden.

De memorie van toelichting of de artikelsgewijze bespreking moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Volgens artikel 1 zou de ontworpen wetgeving volledig ressorteren onder de optioneel bicamerale procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Verscheidene artikelen ervan, inzonderheid artikel 16, bevatten echter bepalingen met betrekking tot de bevoegdheid *ratione loci* en *ratione materiae* van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde, alsook met betrekking tot de bevoegdheid van het openbaar ministerie en vallen dus onder artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 1 van het ontwerp moet bijgevolg gewijzigd worden.

Artikel 2

1. In een definitie mogen nooit regelgevende elementen opgenomen worden, zoals rechten of verplichtingen.¹

De definitie, in de bepaling onder 7°, van de term “consulair agentschap” bevat zulke verplichtingen doordat aan het eind ervan de overheid wordt genoemd onder wiens gezag het hoofd van een consulaire agentschap staat en aangegeven wordt wat zijn werkzaamheden zijn. Deze gegevens moeten worden opgenomen in een ander artikel van het ontwerp, ofwel in een nieuw in te voegen artikel.

2. De bepaling onder 8° definieert de woorden “consulaire werkzaamheden” als volgt: “de in dit wetboek of andere wetten genoemde werkzaamheden evenals alle werkzaamheden die door het internationale recht worden voorzien”. De memorie van toelichting of de artikelsgewijze bespreking moet worden herzien, waarbij de werkzaamheden voorgeschreven bij het internationale recht of genoemd in andere wetten worden gepreciseerd, bijvoorbeeld door nader te bepalen dat het de werkzaamheden betreft die zijn toevertrouwd aan een consulaire post.

3. In de Franse versie van de bepaling onder 14°, tweede zin, moeten naar analogie van de Nederlandse versie de woorden “du livret” vervangen worden door de woorden “d’un livret”.

Artikel 4

Volgens het derde lid bepaalt de Koning de eedformule die de consulaire ambtenaren dienen af te leggen alvorens hun taak op te nemen. Dit is niet verenigbaar met artikel 192 van de Grondwet, naar luid waarvan geen eed kan worden opgelegd dan krachtens de wet en de wetgever deze formule vaststelt.²

De steller van het voorontwerp dient eveneens de overheid te bepalen die bevoegd is om de eed af te nemen, daar deze anders moet worden afgenomen door de vrederechter (artikel 601, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek).

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 97.

² Vergelijk inzonderheid met de artikelen 3 en 4 van de wet van 31 december 1851 ‘met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht’.

Artikel 5

1. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of de ontworpen regel niet aldus dient te worden aangevuld dat wordt bepaald dat bij gelijkheid van graad de ambtenaar met de grootste anciënniteit het hoofd van de consulaire post vervangt.

2. In plaats van in een wet te verwijzen naar het koninklijk besluit van 16 maart 2006 ‘betreffende de rechtshulp aan de personeelsleden van bepaalde overheidsdiensten en de schadeloosstelling van de door hen opgelopen zaakschade’, zou het beter zijn in de bepaling te vermelden dat de consulaire ambtenaren dezelfde rechtshulp genieten als de personeelsleden van de federale overheidsdiensten.³

Artikel 8

1. De punten 3° en 4° van de bepaling dienen onderling van plaats te worden verwisseld.

2. Ter wille van de eenvormigheid van de gebruikte terminologie, en dus ook van de rechtszekerheid, schrijve men in de bepaling onder 4°, die de bepaling onder 3° wordt, “de gemeenschappelijke verklaring bedoeld in artikel 316bis van het Burgerlijk Wetboek” in plaats van “de verklaring voorzien in artikel 316bis van het Burgerlijk Wetboek”.

Artikel 10

Naar het voorbeeld van artikel 21 zou het beter zijn in de Franse lezing de woorden “mandaté à cet effet” te vervangen door de woorden “autorisé à cet effet”.⁴

Artikel 13

1. In het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet tevens worden voorzien in een gelijkschakeling ten gunste van diegenen die de subsidiaire beschermingsstatus bezitten, toegekend overeenkomstig artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

2. De wet van 15 december 1980 bezigt de term “vluchteling”, doch niet de uitdrukking “politiek vluchteling”. Het woord “politiek” moet bijgevolg vervallen.

3. Deze opmerkingen gelden eveneens voor artikel 25.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 108.

⁴ Zie eveneens artikel 34 van het voorontwerp.

Artikel 17

In de Franse lezing schrijve men “rectification” in plaats van “correction”, met inachtneming van de terminologie gebezigd in het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 19

De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom het naar luid van het tweede lid nodig is dat het model van de te verlijden akte opgesteld wordt door een “Belgische” notaris, terwijl volgens de memorie van toelichting in alle lidstaten van de Europese Unie een lokaal notariaat bestaat dat voldoende garanties biedt op het gebied van de zekerheid en de organisatie.

De bepaling moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

Artikel 27

1. Het voorontwerp bepaalt dat een exemplaar van het register van de burgerlijke stand gezonden wordt aan de minister, die het “in zijn archieven neerlegt”. Het is verkieslijk te bepalen dat het tweede exemplaar “bewaard wordt in het archief” van het departement.

2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 30, dat het “notarieel repertorium” betreft, dat de samenvattingen bevat van de notariële akten verleden door de consulaire post.

Artikel 28

Artikel 28 voorziet eveneens in een elektronische versie van de registers van de burgerlijke stand en bepaalt dat de op basis van dit register afgegeven afschriften en uittreksels dezelfde rechtskracht hebben als die afgegeven op basis van de papieren versie.

Niet alleen doet dit problemen rijzen op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals opgeworpen in de eerste algemene opmerking, maar bovendien valt op te merken dat, in tegenstelling tot het bepaalde inzake de registers in papiervorm, waarvan de regels vervat in het Burgerlijk Wetboek toepasselijk zijn op de registers bijgehouden door de consulaire posten, behoudens de formaliteiten die niet in het buitenland in acht kunnen worden genomen, er nog geen algemene regeling bestaat voor de elektronische bewaring van de in België bijgehouden registers van de burgerlijke stand, waarvan de regels van toepassing zouden zijn op de elektronische registers waarvan sprake is in het voorontwerp.

Bij de huidige stand van de teksten moet deze bepaling vervallen.

Artikel 30

Artikel 30 van het voorontwerp bepaalt dat de notariële repertoria ook op elektronische wijze bijgehouden worden. De mogelijkheid voor de notarissen om die registers in een gedematerialiseerde vorm bij te houden is nog niet van kracht.⁵

Bij de huidige stand van de teksten moet het derde lid van de bepaling vervallen.⁶

Tot slot bepaalt het voorontwerp niet dat de akten verleden door de consulaire posten zullen worden opgenomen in de Notariële Aktebank voorgeschreven bij artikel 18 van de wet van 16 maart 1803 'tot regeling van het notarisambt'.

Artikel 35

De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat de Nederlandse en de Franse tekst van het vijfde lid met elkaar overeenstemmen.

Hoofdstuk 7 - De consulaire bevolkingsregisters

In het opschrift van hoofdstuk 7 is sprake van de "consulaire bevolkingsregisters". In het voorontwerp komt zowel het woord "bevolkingsregister" voor als de woorden "consulair bevolkingsregister".

Het voorontwerp moet in zijn geheel aldus worden herzien dat de bevolkingsregisters bijgehouden op een consulaire post op eenvormige wijze worden aangeduid.

Ter wille van de leesbaarheid van het Wetboek zou het beter zijn indien daarin reeds bij de aanvang een definitie in die zin wordt ingevoegd.

Artikel 36

Het zou beter zijn het eerste lid als volgt te stellen:

"Iedere consulaire beroepspost houdt een consulair bevolkingsregister. De minister wijst de ereconsulaire posten aan waar zo een register wordt bijgehouden."

⁵ Zie artikel 29 van de wet van 16 maart 1803 'tot regeling van het notarisambt', zoals vervangen bij de wet van 6 mei 2009, thans nog niet van kracht.

⁶ Tenzij verwezen dient te worden naar het vierde lid (zie de slotopmerkingen).

Artikel 37

Het tweede lid bepaalt dat de regels volgens welke de gegevens vervat in de bevolkingsregisters kunnen worden meegedeeld aan derden, *mutatis mutandis* die zijn welke van kracht zijn voor het meedelen van de gegevens vervat in de bevolkingsregisters van België. Een zodanige redactie is te onduidelijk, omdat ze de rechtszekerheid niet kan waarborgen, temeer daar ze betrekking heeft op regels in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De bepaling moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

Artikel 39

1. Door in het tweede lid de ontstaansgeschiedenis te vermelden van het artikel 8 waarnaar aldaar wordt verwezen, voegt de steller van het voorontwerp in de ontworpen bepaling een statische verwijzing in. Dit heeft tot gevolg dat de tekst waarnaar wordt verwezen, gefixeerd wordt.⁷ De steller van het voorontwerp dient zich ervan te vergewissen of dit wel de bedoeling is.
2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 74, eerste lid.

Artikel 40

1. In het tweede lid moeten de woorden “zoals meermaals gewijzigd” vervallen.
2. Het derde lid regelt niet het geval waarin de houder van een identiteitskaart afgegeven door een consulaire post ingeschreven wenst te worden in het consulaire bevolkingsregister van een andere consulaire post.

Bovendien is er geen grond om in een wetgevende tekst te verwijzen naar een reglementaire tekst.⁸

Artikelen 47 en 50

1. Artikel 50 machtigt de Koning om de bedragen vastgesteld in artikel 47 te wijzigen. Artikel 47 stelt evenwel geen bedragen vast, maar machtigt de minister om het maximumbedrag te bepalen van de rechten die door de consulaire ere-ambtenaren worden geïnd en die hun toekomen. De overeenstemming tussen deze twee artikelen moet worden hersteld.

⁷ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 74.

⁸ Zie opmerking 2 onder artikel 5.

2. Artikel 47 bepaalt dat de rechten die door de consulaire ere-ambtenaren worden geïnd, aan deze laatsten toekomen en dat het maximumbedrag ervan door de minister bepaald wordt. De consulaire ere-ambtenaren kunnen krachtens artikel 21 eveneens gemachtigd worden de notariële bevoegdheid uit te oefenen waarvan sprake is in artikel 19. De uitoefening van deze bevoegdheid brengt volgens artikel 26 de betaling mee van honoraria en vergoedingen ten gunste van de staatsdienst voor autonoom beheer (lees: administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie)⁹ bedoeld in het voorontwerp. Derhalve moet artikel 47 aldus worden aangevuld dat de consulaire ere-ambtenaren ook een deel van die honoraria en vergoedingen kunnen behouden, ofwel moet dat verschil in behandeling worden verantwoord.

Artikel 50

Volgens artikel 50 kan de Koning wijzigingen aanbrengen in de bijlagen 1 en 2, die de consulaire rechten vaststellen. Een zodanige delegatie is alleen aanvaardbaar indien de consulaire rechten van vergoedende aard zijn, zodat ze kunnen worden beschouwd als een retributie, doch niet als een belasting; alsdan kan de Koning ermee belast worden het bedrag van die retributie vast te stellen. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting te preciseren dat de consulaire rechten van vergoedende aard zijn.

Hoofdstuk 9 - De paspoorten

De rol van de consulaire instanties bij het aanmaken en de afgifte van de paspoorten en reisdocumenten is marginaal. Derhalve wordt afgeraden de wetgeving inzake de paspoorten in te voegen in het ontworpen Consulair Wetboek.

Zo niet moet het opschrift van het voorontwerp aldus gewijzigd worden dat het onderwerp ervan nauwkeuriger wordt omschreven.

Artikel 52

De bepaling vervat in artikel 52 wordt eveneens verwoord in artikel 59, eerste lid, van het voorontwerp.

Ze dient als overbodig te vervallen.

Artikel 54

1. In zoverre artikel 54, eerste lid, 2°, niet slaat op personen met de subsidiaire beschermingsstatus, zorgt het niet voor een adequate omzetting van artikel 25, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die

⁹ Zie de opmerking gemaakt onder artikel 78 van het voorontwerp.

internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming’.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 56, derde lid, en 58, eerste lid, 3° en 4°.

2. In het tweede lid moet worden vermeld dat het een “Belgisch” paspoort of reisdocument betreft, zoals gepreciseerd wordt in andere bepalingen van het voorontwerp.

Deze opmerking geldt eveneens voor het vervolg van het voorontwerp.

Artikel 57

De bepaling is doelloos in zoverre ze zichzelf een machtiging verleent; ze moet derhalve worden herzien.

Voor het overige wordt verwezen naar algemene opmerking 1 met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 58

In verband met het eerste lid, 3°, moet in de memorie van toelichting worden gepreciseerd waarom niet-Belgen die in België geen recht hebben op een verblijf van onbepaalde duur, geen reisdocument kunnen krijgen zelfs als ze zouden kunnen aantonen dat ze geen nationaal paspoort of nationaal reisdocument kunnen krijgen.¹⁰

Artikel 59

In de Franse lezing van het tweede lid moeten de woorden “nommée en 1° ou 2°” vervangen worden door de woorden “visée à l’alinéa 1^{er}, 1° ou 2°”. In de Nederlandse en de Franse lezing schrijve men respectievelijk “een in artikel 58, eerste lid, 1°, genoemd document” en “à l’article 58, alinéa 1^{er}, 1°”.

Artikel 60

Men schrijve “wanneer de aanvrager zijn identiteit en Belgische nationaliteit aantoont of aantoont de status genoemd in artikel 58, eerste lid, 3°, te genieten”.

¹⁰ Zie artikel 61, 3°, van het voorontwerp.

Artikel 62

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de formulering “de persoon of personen die het ouderlijke gezag uitoefenen” ruim genoeg is om alle gevallen van minderjarigheid te omvatten.

Zo wordt inzonderheid gedacht aan de situatie van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen die in België een verblijf voor onbepaalde duur hebben verkregen.

Artikel 64

1. In het tweede lid moet naar het voorbeeld van artikel 63, 2°, en van artikel 64, eerste lid, van het voorontwerp gepreciseerd worden dat ten aanzien van de persoon “een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel” moet zijn getroffen.

2. Artikel 64, tweede lid, van het voorontwerp voert in werkelijkheid een nieuwe inhoudelijke voorwaarde in met betrekking tot de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument, een voorwaarde die logischerwijs dient te worden opgenomen in artikel 61 van het voorontwerp.

Fundamenteler nog, de zeer ruime bewoordingen van die voorwaarde, te weten het “tekortkomen aan hun verplichtingen tegenover België”, doet een probleem rijzen in het licht van de internationale bepalingen die in deze aangelegenheid rechtstreeks van toepassing zijn, welke bepalingen striktere criteria vastleggen wat betreft de voorwaarden waaronder afbreuk kan worden gedaan aan het recht van eenieder om onverschillig welk land te verlaten, waaronder ook het eigen land.¹¹

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 65 van het voorontwerp.

Artikel 66

1. Artikel 66 van het voorontwerp moet ter wille van de rechtszekerheid worden herschreven opdat beter wordt aangegeven op welk tijdstip de weigering om het Belgisch paspoort of reisdocument af te geven wordt opgeheven.

2. De bepaling omvat voorts niet alle gevallen waarin de strafvordering vervalst, wat aanleiding kan geven tot de afgifte van het Belgisch paspoort of reisdocument.

¹¹ Er wordt inzonderheid verwezen naar artikel 12, leden 2 en 3, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en naar artikel 2, lid 2, van het aanvullend protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Bovendien ziet de afdeling Wetgeving niet in waarom de bepaling uitsluitend het geval behandelt waarin de effectieve straf volledig is ondergaan, met uitsluiting dus van andere gevallen, zoals de opschorting of de voorwaardelijke invrijheidstelling.¹²

3. Het zou beter zijn in de commentaar op het tweede lid te preciseren in welke gevallen er voor de overheidsdiensten aanleiding kan zijn de minister te adviseren geen Belgisch paspoort of reisdocument af te geven op de grond dat “de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico vertoont voor instellingen of personen”.

Voorts rijst de vraag of het niet verkieslijk is de uitdrukking “bevoegde overheid” te gebruiken in plaats van “bevoegde overheidsdienst”.

Artikel 68

Artikel 68 van het voorontwerp luidt als volgt:

“De technische specificaties van de paspoorten en van de reisdocumenten zijn geheim.”

In de memorie van toelichting staat daaromtrent te lezen:¹³

“De geheimhouding van de technische gegevens van de paspoorten geldt hoofdzakelijk voor diegenen die de paspoorten aanmaken maar ook voor allen die op de hoogte zijn van deze specificaties (art. 68).”

De steller van het voorontwerp dient dit artikel te herschrijven, zodat het beter zijn bedoeling weergeeft om een beroepsgeheim in te voeren en duidelijker aangeeft voor wie dat beroepsgeheim geldt.

Artikelen 70 en 71

De artikelen 70 en 71 van het voorontwerp betreffen de afgifte van consulaire attesten aan Belgen die in het huwelijk wensen te treden.

Artikel 12 van het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek, het Wetboek van Internationaal Privaatrecht, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 31 december 1851 betreffende de consulaten en de consulaire rechtsmacht, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijnwettelijke samenwoningen’, een voorontwerp waarover op 26 en 27 november 2012 advies 52.283/2/AV is verstrekt, beoogt hetzelfde doel, doordat het een artikel 20/1 invoegt in de wet van 31 december 1851, die bij het voorliggende voorontwerp wordt opgeheven. Het laatstgenoemde artikel voorziet in een uitgebreidere regeling inzake de afgifte van die attesten.

¹² Vergelijk met artikel 9 van de wet van 14 augustus 1974 ‘betreffende de afgifte van paspoorten’.

¹³ Zie “i. Hoofdstuk IX: de paspoorten (art. 51-68)”, laatste alinea.

Onder voorbehoud van de opmerkingen gemaakt in advies 52.283/2/AV van 26 en 27 november 2012, moeten de wijzigingen vervat in dat voorontwerp bijgevolg worden opgenomen in het voorliggende voorontwerp.

Hoofdstuk 11 - De geboorte en het overlijden aan boord van schepen en vliegtuigen

In het opschrift van dit hoofdstuk komt het substantief “vliegtuigen” voor, terwijl in verscheidene bepalingen van ditzelfde hoofdstuk de term “luchtvaartuig” wordt gebruikt.

De steller van het voorontwerp wordt erop gewezen dat artikel 1, eerste lid, van de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 november 1919, betreffende de regeling der luchtvaart’ een definitie geeft van het substantief “luchtvaartuig”, dat voorkomt in de artikelen 7, *7bis*, *7ter* en *7quater* van diezelfde wet.

Het voorontwerp moet zo worden herzien dat wordt gezorgd voor eenheid van terminologie.

Artikelen 73 en 74

In artikel 73, tweede en derde lid, en in artikel 74, tweede en derde lid, schrijve men “de ambtenaar van de burgerlijke stand van de stad Brussel”, naar het voorbeeld van artikel 15, vierde lid, van het voorontwerp.

Artikel 74

In de Franse lezing van het tweede lid schrijve men “acte de naissance” in plaats van “acte de décès”.

Artikelen 76 en 77

De steller van het voorontwerp wijzigt artikel 60 van het Burgerlijk Wetboek en de artikelen *7ter* en *7quater* van de wet van 27 juni 1937. De bepalingen waarop die teksten betrekking hebben, worden immers vervangen door die van hoofdstuk 11 van het voorontwerp, dat de geboorten en overlijdens aan boord van schepen en vliegtuigen betreft.

Deze wijzigingen geven evenwel aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Ter wille van de leesbaarheid, en dus ook van de rechtszekerheid, is er geen grond om in deze teksten niet te vermelden dat de akten moeten worden overgezonden aan een consul. Alleen de nadere regels inzake de verzending van die akten, door de consul, aan overheidsinstanties in België moeten achterwege worden gelaten.

2. In artikel 77, eerste lid, moet de ontstaansgeschiedenis van de gewijzigde bepaling worden vermeld.¹⁴
3. Wanneer gewerkt wordt met een verticale opsomming, zelfs als de typografische presentatie ervan verschillende regels beslaat (bijvoorbeeld gestructureerd met 1°, 2°, 3°) en tussenzinnen bevat, moet de opsommingszin beschouwd worden als een enkel lid dat begint met de inleidende zin van de opsomming en eindigt met het eindpunt na de opgesomde onderdelen. De aanduiding van het lid dat gewijzigd wordt bij artikel 77, eerste lid, van het voorontwerp moet worden aangepast, daar de steller van het voorontwerp de onderdelen van de opsomming in het eerste lid opgevat heeft als onderscheiden leden.¹⁵
4. Artikel 77 moet vanwege het principe van de artikelsgewijze stemming in twee artikelen worden gesplitst, omdat het twee artikelen van een wetgevende tekst wijzigt.¹⁶

Artikel 78

Het is onnodig artikel 14 van de programmawet van 27 december 2005 te wijzigen, aangezien deze bepaling er niet toe strekt de taken van een overheidsbestuur te bepalen, wat strijdig zou zijn met de artikelen 37 en 107 van de Grondwet. Een zodanige bepaling strekt uitsluitend ertoe op deze dienst de bepalingen toepasselijk te verklaren die vervat zijn in titel III, hoofdstuk II, van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'; deze bijzondere bepalingen betreffen de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.¹⁷⁻¹⁸

¹⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen 113 en 115.

¹⁵ *Ibid.*, aanbeveling 57.1.1.

¹⁶ *Ibid.*, aanbeveling 118.

¹⁷ Zie advies 45.788/4, op 2 februari 2009 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 10 november 2011 'betreffende de ondersteuning van de filmsector en de audiovisuele creatie' (algemene opmerking B) (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-12, nr. 255/1, 75-84), advies 45.443/1/2/3/4, op 13 en 17 november 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 22 december 2008 (opmerking over artikel 232 van het voorontwerp) (*Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-1607/1, 286 tot 333), advies 43.673/4, op 5 november 2007 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 5 maart 2008 'houdende oprichting van het "Agence wallonne de l'air et du climat" (Waals Agentschap voor lucht en klimaat) als dienst met afzonderlijk beheer' (*Parl.St.* W.Parl. 2007-08, nr. 714/1, 7 tot 10) en advies 40.384/2, op 29 mei 2006 verstrekt over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 januari 2007 'tot oprichting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid' (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2691/1, 7 tot 9).

¹⁸ Bovendien verdient het aanbeveling om in de vigerende bepaling niet te preciseren welke activiteit deze administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie uitoefent.

Artikel 79

Artikel 79 van het voorontwerp moet worden aangevuld met de vermelding van de nog geldende wijzigingen aangebracht in de opgeheven wetten.¹⁹

Bijlagen

Het voorontwerp verwijst naar twee bijlagen, die niet zijn voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, welke ze dus niet heeft kunnen onderzoeken.

SLOTOPMERKINGEN

Gelet op de bedoeling van de steller van het voorontwerp om een “Consulair Wetboek” samen te stellen, moet deze tekst aandachtig worden herlezen zodat de presentatie en de kwaliteit van de redactie ervan, die ernstig te wensen overlaten, kunnen worden verbeterd.

In dat verband dient rekening te worden gehouden met de lijst hierna, die niet exhaustief is.

Het indieningsbesluit is onjuist; de aanhef ervan dient te vervallen.²⁰

In het voorontwerp, inzonderheid in de Franse lezing ervan, komen te veel hoofdletters voor.²¹ Zo is het bijvoorbeeld onnodig om in het dispositief “article” met een hoofdletter te schrijven. Zo ook wordt “état civil” zonder hoofdletter geschreven.²²

Getallen moeten in beginsel voluit worden geschreven.²³

De uitdrukking “dit Wetboek”²⁴ in de Nederlandse lezing van het dispositief, of “du présent Code” en “dudit Code”²⁵ in de Franse lezing ervan, is overbodig en moet vervallen.²⁶ Bovendien moet binnen een artikel een verwijzing naar datzelfde artikel vervallen.²⁷

¹⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 138.

²⁰ *Ibid.*, aanbevelingen 226 en 227, alsook de formules F 4-1-10-1 en F 5.

²¹ *Ibid.*, aanbeveling 6.5. Zie inzonderheid artikel 2.

²² Zie de artikelen 34 e.v. van het Burgerlijk Wetboek.

²³ Zie inzonderheid de artikelen 14, eerste lid, 15, eerste lid, 40, 41 en 44, tweede (of derde) lid, van het voorontwerp. *Ibid.*, aanbeveling 6.2.

²⁴ Zie inzonderheid de artikelen 9, eerste lid, 20, eerste lid, 28, 34, derde lid, 67 en 71 van het voorontwerp.

²⁵ Wat “du présent Code” betreft, zie inzonderheid de artikelen 9, 20, eerste lid, 28, 67 en 71 van het voorontwerp. Wat “dudit Code” betreft, zie inzonderheid artikel 34, derde lid, van het voorontwerp.

²⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 72, a).

²⁷ Zie inzonderheid artikel 58, tweede en derde lid, van het voorontwerp.

De typografie laat te wensen over. Zo moet de steller van het voorontwerp zorgen voor een correcte presentatie van de tekst in leden, teneinde achteraf onjuiste verwijzingen te voorkomen.²⁸

Inzonderheid de Franse tekst bevat onvolkomenheden wat het taalgebruik betreft.²⁹ Benevens de opmerkingen gemaakt onder een aantal bepalingen van het voorontwerp, heeft de afdeling Wetgeving bijvoorbeeld vastgesteld:

- in de Franse lezing van artikel 11, eerste lid, worden wellicht de “compétences mentionnées” bedoeld in plaats van de “compétences nommées”;

- in de Franse lezing van artikel 11, tweede lid, zou het beter zijn de woorden “ont toutefois valeur juridique” te vervangen door de woorden “sont néanmoins valides”; dezelfde opmerking geldt voor artikel 22, tweede lid, van het voorontwerp;

- wellicht dient onder de woorden “in België geldende internationale akkoorden” in artikel 13³⁰ “internationale akkoorden die België verbinden” te worden verstaan;

- wellicht dient onder de uitdrukking “registres courants” in de Franse lezing van artikel 16 “registres en cours” te worden verstaan, aangezien deze registers jaarlijks afgesloten worden overeenkomstig artikel 27 van het voorontwerp;

- aan het eind van artikel 24 zou het beter zijn “daartoe verhinderd worden” te schrijven in plaats van “tegengehouden worden”;

- het letterwoord “ICAO” in artikel 54 is een Engelse afkorting; het moet worden vervangen door de benaming van deze internationale organisatie;

- de Nederlandse lezing van het opschrift van hoofdstuk 12 en de Franse lezing van het opschrift van de hoofdstukken 12 en 13 moeten worden herzien overeenkomstig het gebruik.³¹

Tot slot zou de artikelsgewijze bespreking aan leesbaarheid winnen indien de artikelen duidelijker aangeduid zouden worden.³²

²⁸ Zie bijvoorbeeld de onduidelijke indeling in leden in artikel 44 van het voorontwerp.

²⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 6.1.

³⁰ Dezelfde uitdrukking komt voor in artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp.

³¹ *Ibid.*, aanbevelingen 9, 45, 105 en 133.

³² *Ibid.*, aanbeveling 3.13, b).

De conclusie is dan ook dat de steller van het voorontwerp verzocht wordt de tekst in zijn geheel aandachtig te herlezen, daarbij gebruik makend van de Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY