



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.237/VR
du 31 mars 2015

advies 57.237/VR
van 31 maart 2015

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
modification du Code
consulaire'

een voorontwerp van wet
'houdende het consulaire
wetboek'

Le 10 mars 2015, 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 prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant modification du Code consulaire'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies, le 31 mars 2015. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Luc DETROUX, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES greffiers.

Les rapports ont été présentés par Frédéric VANNESTE, Yves DELVAL et Tim CORTHAUT, auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mars 2015.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 10 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende het consulaire wetboek'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 31 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Luc DETROUX, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Frédéric VANNESTE, Yves DELVAL en Tim CORTHAUT, auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 maart 2015.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. Il résulte des articles 62 et 64 actuels du Code consulaire que les conditions de refus d'octroi, de retrait et d'invalidation des passeports et des titres de voyage sont les suivantes :

« 1° si le demandeur a communiqué des données inexactes concernant sa nationalité ou son identité,

2° si le demandeur fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté,

3° pendant une enquête en cours sur un délit visé à l'article 199bis du Code pénal ¹,

4° si le demandeur fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 65, alinéa 2, actuel du même Code dispose que, même lorsque la personne se trouve dans les conditions, prévues par l'alinéa 1^{er} de cette disposition, pour que soit levé le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage à son égard ²,

« [l]e ministre peut toutefois refuser la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge sur l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

Cette dernière disposition n'est pas applicable au retrait et à l'invalidation des passeports et des titres de voyage.

Aux termes de l'article 65, alinéa 3, du Code,

« [l]e ministre peut, préalablement à la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à l'autorité compétente à cet effet de procéder à une enquête. En attendant le résultat de l'enquête, la délivrance du passeport ou du titre de voyage est suspendue ».

¹ L'article 199bis du Code pénal dispose ce qui suit :

« Sera puni d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 26 euros à 500 euros, ou d'une de ces peines seulement :

1° quiconque, dans un but frauduleux, utilise, cède à un tiers ou accepte d'un tiers, un passeport, un titre de voyage, une carte d'identité ou un document en tenant lieu, ainsi que les formulaires qui servent à leur délivrance, ou qui ne respecte pas les interdictions et restrictions qui y sont imposées ;

2° quiconque n'obtempère pas, dans le délai fixé, à une décision de retrait d'un passeport ou document en tenant lieu, émanant de l'autorité compétente ».

² En écho à l'article 62 du Code consulaire, portant sur les conditions de refus du passeport ou du titre de voyage, l'article 65, alinéa 1^{er}, du même Code dispose ce qui suit :

« Le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage belge est levé :

1° dès que la nationalité et l'identité du demandeur sont légalement établies ;

2° à la fin de l'enquête policière ou judiciaire par laquelle l'intéressé bénéficie d'une décision de non-lieu ;

3° dès que la mesure limitative de liberté est levée ou si la peine est suspendue ou exécutée ou si l'intéressé est mis en liberté conditionnelle sans limitation de sa liberté de circulation ;

4° dès que les mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui ont été levées par l'autorité compétente ».

2.1. Par l'abrogation de l'article 64 du Code consulaire et l'insertion d'un article 65^{bis} dans le même Code, les articles 2 et 4 de l'avant-projet rendent applicable au retrait et à l'invalidation du passeport ou du titre de voyage le dispositif, énoncé à l'article 65, alinéa 2, du Code, permettant le refus de délivrance de ces documents « sur l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique », en manière telle que les conditions de refus, de retrait et d'invalidation du passeport ou du titre de voyage coïncident.

Par l'insertion d'un article 65^{ter} nouveau dans le Code consulaire, l'article 5 ajoute un cas de refus d'octroi, de retrait ou d'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage :

« Le refus d'octroi, le retrait ou l'invalidation d'une carte d'identité d'un Belge entraîne automatiquement le refus d'octroi, le retrait ou l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage belge ».

2.2. L'article 3 remplace l'article 65, alinéa 3, du Code consulaire par le texte suivant :

« Le ministre peut, préalablement à la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge, demander à tout moment à l'autorité compétente à cet effet de lui fournir toute information complémentaire susceptible d'éclairer la décision de délivrance, de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation. En attendant ces informations complémentaires, la délivrance du passeport ou du titre de voyage est suspendue ».

Ce texte est comparable à la disposition actuelle, sous réserve du remplacement des mots « procéder à une enquête » par les mots « lui fournir toute information complémentaire susceptible d'éclairer la décision de délivrance, de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation ».

Selon son commentaire, cette rédaction

« tend à mettre cette disposition en conformité avec la pratique. En effet, il appartient davantage au Ministre des Affaires étrangères de demander des éclaircissements ou bien une actualisation des informations qui sont susceptibles de l'amener à octroyer, à refuser, à retirer ou à invalider un passeport ou titre de voyage, plutôt que d'ordonner une enquête auprès d'autorités ou services tiers ».

2.3. En vertu de son article 6, la loi en projet entrerait en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'harmonisation des conditions auxquelles un passeport ou un titre de voyage peut ou doit être refusé, retiré ou invalidé, jointe à l'ajout du refus d'octroi, du retrait ou de l'invalidation automatiques de ces documents en cas de refus d'octroi, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité, appellent les observations suivantes, essentiellement liées à la fusion ou à la juxtaposition de textes dont les éléments n'ont pas nécessairement été conçus dans une perspective identique.

4. S'agissant de la mise en coïncidence des conditions de refus, de retrait et d'invalidation, à laquelle il est procédé par les articles 2 et 4 de l'avant-projet, spécialement par l'ajout du cas prévu par l'article 65, alinéa 2, du Code consulaire pour le refus (le fait, « sur l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet [, pour] le demandeur [de] présenter manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique ») aux cas déjà présents à l'article 64 actuel, dont le contenu est inclus à l'article 65bis nouveau du même Code, pour le retrait et l'invalidation (par un renvoi à l'article 62), il peut en premier lieu être observé que l'article 62 concerne un refus initial de délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage, alors que l'article 65, alinéa 2, se situe au sein d'une disposition qui concerne la levée de ce refus et qui vient nuancer l'obligation faite au ministre de procéder à cette levée (« Le ministre peut toutefois [...] »).

Il apparaît également que la condition énoncée par l'article 65, alinéa 2, inchangé du Code consulaire (« si le demandeur présente manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique ») concerne un cas de figure qui est englobé dans celui envisagé par l'article 62, 4°, inchangé du même Code (« si le demandeur fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui »).

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier si les motifs qui pourraient justifier que ce recoupement n'empêchait pas la présence d'une disposition telle que l'article 65, alinéa 2, dans le Code pour les cas de refus valent également pour le retrait et l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage, compte tenu également de ce qu'il est peu envisageable de « lever » un retrait ou une invalidation, contrairement à la possibilité de « lever » un refus de délivrance.

5. Selon son libellé, l'article 62 du Code consulaire fait obligation au ministre³ de refuser la délivrance du passeport ou du titre de voyage dans les quatre hypothèses qu'il énonce (« La délivrance [...] est refusée [...] »), alors que l'article 65, alinéa 2, est rédigé comme s'il ne s'agissait que d'une faculté (« Le ministre peut [...] »).

³ En vertu de l'article 51 du Code consulaire, « [l]e ministre délivre les passeports et les titres de voyage belge ». Aux termes de l'article 1^{er}, 11°, « [p]our l'application du présent Code et de ses arrêtés d'exécution, on entend par : [...] 11° Le ministre : le ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions ». C'est nécessairement le même ministre qui dispose de la compétence de refuser la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage, de les retirer et de les invalider.

Pourtant, dans l'exposé des motifs, il est écrit qu'

« [i]l n'y aura donc pas de notification systématique pour toutes les personnes susceptibles d'être visées par les conditions des articles 62 et 65, alinéa 2 du Code consulaire ».

Il est ainsi fait référence, toujours selon l'exposé des motifs, à la notification à laquelle peuvent procéder « l'autorité judiciaire » ou les « services de police, de renseignements ou de sécurité » à l'intention de « la Direction Générale des Affaires consulaires du SPF Affaires étrangères [d]es identités des personnes à qui il conviendrait, à leur estime, de refuser l'octroi d'un passeport ou d'un titre de voyage, ou encore de décider de son retrait ou de son invalidation », ces notifications étant appelées à « transite[r] en principe par l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) qui les coulera en un avis de menace ».

Même si cette explication ne concerne que « l'autorité judiciaire », les « services de police, de renseignements ou de sécurité » et l'OCAM, il en résulte que la présence d'une ou plusieurs des conditions énoncées à l'article 62 du Code consulaire n'entraînerait pas nécessairement le refus d'octroi, le retrait ou l'invalidation du passeport ou du titre de voyage.

Non seulement cela n'est-il pas traduit dans le dispositif de l'article 62 inchangé du Code mais surtout, plus fondamentalement, la question se pose de savoir si cette intention ne doit pas n'être traduite dans le dispositif, si elle est confirmée, qu'en ce qui concerne le retrait et l'invalidation et non, le cas échéant, comme dans le texte actuel, pour le refus d'octroi.

Ceci illustre également les interrogations qui résultent du rapprochement, n'apparaissant pas dans le texte actuel de manière aussi nette, entre le refus d'octroi d'une part et le retrait et l'invalidation d'autre part.

6.1. L'ajout, par l'article 65^{ter} en projet, du refus d'octroi, du retrait ou de l'invalidation de la carte d'identité aux cas dans lesquels un passeport ou un titre de voyage doit être « automatiquement » refusé, retiré ou invalidé suscite des questions analogues.

En se référant au refus d'octroi, au retrait et à l'invalidation de la carte d'identité, la disposition à l'examen fait écho à l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques', qui tend à insérer un paragraphe 10 nouveau à l'article 6 de la loi du 19 juillet 1991 mentionnée dans cet intitulé en vue de permettre au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions de refuser, de retirer ou d'invalider une carte d'identité dans les hypothèses suivantes :

« il existe des indices fondés et très sérieux qu'un Belge souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes sont actifs dans des conditions telles qu'il peut représenter à son retour une menace terroriste sérieuse ou qu'un Belge souhaite participer hors du territoire national à des activités terroristes »⁴.

6.2. Le Conseil d'État donne ce jour un avis 57.196/2 sur cet avant-projet.

⁴ Article 6, § 10, alinéa 1^{er}, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1991.

C'est sous la réserve de cet avis, auquel il est renvoyé, que les observations suivantes sont formulées.

6.3. L'articulation entre le mécanisme de refus d'octroi, de retrait et d'invalidation de la carte d'identité et celui envisagé par l'avant-projet à l'examen, concernant les passeports et les titres de voyage suscite également la question de savoir à partir de quel moment ces actes touchant la carte d'identité devront être considérés comme ouvrant la compétence du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions en ce qui concerne les passeports et les titres de voyage.

L'attention est en effet attirée sur le fait que l'avant-projet de loi relative aux cartes d'identité prévoit, après une décision initiale du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions⁵, une confirmation de celle-ci par le même auteur⁶ et un contrôle judiciaire conclu par une « décision » du juge saisi⁷.

L'avant-projet à l'examen devra préciser quel est l'acte relatif à la carte d'identité pris en exécution de l'article 6, § 10, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1991 qui permettra au ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions de refuser, de retirer ou d'invalidiser le passeport ou le titre de voyage du même titulaire.

Il conviendra en toute hypothèse d'harmoniser les deux régimes en fonction notamment des modifications que pourrait subir éventuellement celui relatif aux cartes d'identité à la suite ou non des observations formulées par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 57.196/VR précité en ce qui concerne par exemple les incidences de l'ouverture, le cas échéant, d'un appel contre la mesure affectant la carte d'identité ou les effets qu'aurait sur les règles applicables au passeport et au titre de voyage une levée des mesures affectant la carte d'identité en raison par exemple d'une non-confirmation par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ou par le juge saisi de la mesure restrictive antérieure.

7. Une autre illustration des doutes qui surgissent quant à la cohérence de la conception d'ensemble des mesures restrictives pouvant être prises en matière de refus d'octroi, de retrait et d'invalidation des passeports et des titres de voyage apparaît à l'article 65, alinéa 3, en projet, du Code consulaire.

Alors en effet que, comme dans le texte actuel de cette disposition, elle voit, selon ses premiers mots, son objet limité à « la délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge », les « information[s] complémentaire[s] » qu'elle évoque désormais selon le texte nouveau auraient pour fonction d'éclairer non seulement « la décision de délivrance » mais aussi celle « de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation ».

La fin de la disposition, toujours comme le texte actuel, n'évoque à nouveau une « suspension » que pour la décision relative à « la délivrance du passeport ou du titre de voyage ».

⁵ Article 6, § 10, alinéa 2, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1991.

⁶ Article 6, § 10, alinéa 3, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1991.

⁷ Article 6, § 10, alinéa 7, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1991.

Il ne paraît en toute hypothèse n'y avoir guère de sens à évoquer la suspension d'un refus de délivrance, d'un retrait ou d'une invalidation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

1. Le texte gagnerait à confirmer, dans un souci de sécurité juridique, que le refus d'octroi, le retrait ou l'invalidation du passeport ou du titre de voyage font l'objet d'un acte exprès, même s'il résulte d'une compétence liée, du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions.

2. L'article 65^{ter} en projet devrait être adapté pour éviter d'appliquer au retrait de la carte d'identité en cas de perte, de vol ou de destruction, prévu par l'article 6^{ter} de la loi précitée du 19 juillet 1991, les effets du retrait découlant de l'application de l'article 6, § 10, en projet, de la même loi.

3. Les versions française et néerlandaise de l'article 65^{ter} en projet ne concordent pas en ce que l'adjectif « belge » qui termine la disposition en français n'a pas de correspondant en néerlandais.

L'auteur de l'avant-projet traduira son intention dans le texte en tenant compte de ce qui est énoncé dans le commentaire de cette disposition :

« Bien qu'il s'agit, en ce qui concerne les cartes d'identité, uniquement de la carte d'identité de Belge, on ne vise ici pas uniquement le refus, le retrait ou l'invalidation du passeport de Belge, mais aussi du titre de voyage pour étrangers, apatrides ou réfugiés, étant donné qu'il est concevable qu'une personne ayant eu le statut de réfugié, apatride ou étranger, mais entre-temps devenue Belge, dispose toujours d'un titre de voyage valable ».

Article 6

S'agissant en tout cas de son article 5 insérant dans le Code consulaire un article 65^{ter} qui établit le lien entre le refus d'octroi, le retrait ou l'invalidation d'une carte d'identité, réglé par la loi, encore à l'état d'avant-projet, 'modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques', dont il est question plus haut⁸, et les mesures analogues concernant le passeport et le titre de voyage, l'entrée en vigueur immédiate de l'avant-projet n'est pas compatible avec le fait que les deux avant-projets de loi ne prévoient pas de concordance entre leurs dates d'entrée en vigueur, l'article 3 de l'avant-projet précité sur les cartes d'identité habilitant le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à en déterminer la date d'entrée en vigueur.

*

La disposition sera revue en conséquence.

*

⁸ Voir notamment l'observation générale portant les n^{os} 6.1 et 6.2.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Uit de huidige artikelen 62 en 64 van het Consulaire Wetboek blijkt dat de afgifte van paspoorten en reisdocumenten geweigerd wordt en dat paspoorten en reisdocumenten ingetrokken en ongeldig verklaard worden:

“1° indien de aanvrager onjuiste gegevens meedeelde met betrekking tot zijn nationaliteit of zijn identiteit,

2° indien de aanvrager het voorwerp is van een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel,

3° tijdens een lopend onderzoek naar een wanbedrijf bedoeld in artikel 199bis van het Strafwetboek,¹

4° indien de aanvrager het voorwerp is van wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen.”

Luidens het huidige artikel 65, tweede lid, van hetzelfde Wetboek

“[kan d]e minister [...] nochtans de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument weigeren op gemotiveerd advies van een daartoe bevoegde overheid indien de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico vertegenwoordigt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”,

ook al voldoet de betrokkene aan de in het eerste lid van die bepaling gestelde voorwaarden op grond waarvan de weigering om aan hem een paspoort of een reisdocument af te geven, vervalt.²

Die bepaling is niet van toepassing op de intrekking en de ongeldigverklaring van paspoorten en reisdocumenten.

¹ Artikel 199bis van het Strafwetboek luidt als volgt:

“Wordt gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot 6 maanden en met geldboete van 26 euro tot 500 euro of met één van die straffen alleen:

1° hij die, met een bedrieglijk opzet, een paspoort, reisdocument, identiteitskaart of een als zodanig geldend bescheid alsmede de formulieren die voor de afgifte ervan dienen, gebruikt, afstaat aan of aanneemt van derden of de daarin opgelegde verbodsbepalingen en beperkende voorwaarden niet eerbiedigt;

2° hij die, binnen de gestelde termijn, geen gevolg geeft aan een beslissing tot intrekking van een paspoort of een als dusdanig geldend bescheid, uitgaande van de bevoegde overheid.”

² Als spiegelbeeld van artikel 62 van het Consulaire Wetboek, dat betrekking heeft op de voorwaarden waaronder het paspoort of het reisdocument geweigerd wordt, luidt artikel 65, eerste lid, van hetzelfde wetboek als volgt:

“De weigering van afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument vervalt:

1° zodra de nationaliteit en de identiteit van de aanvrager wettelijk vaststaan;

2° na beëindiging van het politieel of gerechtelijk onderzoek waarbij de betrokkene buiten vervolging werd gesteld;

3° zodra de vrijheidsbeperkende maatregel werd opgeheven of de straf werd opgeschort of uitgevoerd of de betrokkene in voorwaardelijke vrijheid zonder beperking van zijn bewegingsvrijheid werd gesteld;

4° zodra de wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen werden opgeheven door de bevoegde overheid.”

Naar luid van artikel 65, derde lid, van het Wetboek

“[kan d]e minister [...] voorafgaandelijk aan de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument aan elke daartoe bevoegde overheid vragen een onderzoek in te stellen. In afwachting van de uitkomst van dat onderzoek wordt de afgifte van het paspoort of reisdocument opgeschort.”

2.1. Door de opheffing van artikel 64 van het Consulair Wetboek en de invoeging van een artikel 65bis in hetzelfde Wetboek, wordt bij de artikelen 2 en 4 van het voorontwerp de regeling vervat in artikel 65, tweede lid, van het Wetboek, waarbij de afgifte van die documenten kan worden geweigerd “op gemotiveerd advies van een daartoe bevoegde overheid indien de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico vertegenwoordigt voor de openbare orde of de openbare veiligheid” toepasselijk gemaakt op de intrekking en de ongeldigverklaring van het paspoort of het reisdocument, zodat de voorwaarden voor de weigering, de intrekking en de ongeldigverklaring van het paspoort of van het reisdocument identiek zijn.

Door de invoeging van een nieuw artikel 65ter in het Consulair Wetboek wordt bij artikel 5 een geval toegevoegd waarin de afgifte van een paspoort of van een reisdocument wordt geweigerd of waarin die stukken ingetrokken of ongeldig verklaard worden:

“De weigering van afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart van een Belg heeft automatisch tot gevolg dat ook het paspoort of het reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard wordt.”

2.2. Bij artikel 3 wordt artikel 65, derde lid, van het Consulair Wetboek vervangen door de volgende tekst:

“De minister kan voorafgaandelijk aan de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument aan elke daartoe bevoegde overheid vragen om hem bijkomende informatie te bezorgen die de beslissing tot afgifte, weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring kan verduidelijken. In afwachting van die bijkomende informatie wordt de afgifte van het paspoort of reisdocument opgeschort.”

Die tekst is dezelfde als die van de huidige bepaling, met dien verstande dat de woorden “een onderzoek in te stellen” worden vervangen door de woorden “om hem bijkomende informatie te bezorgen die de beslissing tot afgifte, weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring kan verduidelijken.”

Luidens de bespreking van dat artikel strekt die redactie

“ertoe deze bepaling in overeenstemming te brengen met de praktijk. Het behoort immers aan de Minister van Buitenlandse Zaken toe om eerder verduidelijkingen of een actualisering te vragen van de informatie op grond waarvan hij een paspoort of reisdocument kan toekennen, weigeren, intrekken of ongeldig verklaren, veeleer dan een onderzoek te laten instellen door andere autoriteiten of diensten.”

2.3. Krachtens artikel 6 zou de ontworpen wet in werking treden de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het harmoniseren van de voorwaarden waaronder een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan of moet worden en de toevoeging dat de weigering van afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van die documenten automatisch kan gebeuren in geval van weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart, geven aanleiding tot de volgende opmerkingen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op het samenvoegen of het naast-elkaar-plaatsen van teksten waarvan de samenstellende delen niet noodzakelijk volgens dezelfde gedachtegang opgesteld zijn.

4. In verband met het op elkaar afstemmen van de voorwaarden voor de weigering, de intrekking en de ongeldigverklaring, wat geschiedt bij de artikelen 2 en 4 van het voorontwerp, inzonderheid door de toevoeging van het geval bepaald in artikel 65, tweede lid, van het Consulair Wetboek voor de weigering (het feit dat de aanvrager [volgens gemotiveerd advies van een daartoe bevoegde overheid] klaarblijkelijk een aanzienlijk risico vertegenwoordigt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”) aan de gevallen die reeds vermeld staan in het huidige artikel 64, een artikel waarvan de inhoud wordt overgenomen in artikel 65bis (nieuw) van hetzelfde Wetboek, voor de intrekking en de ongeldigverklaring (door een verwijzing naar artikel 62), kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat artikel 62 betrekking heeft op een initiële weigering tot afgifte van een paspoort of een reisdocument, terwijl artikel 65, tweede lid, deel uitmaakt van een bepaling die betrekking heeft op het verval van die weigering en die een kanttekening plaatst bij de verplichting die voor de minister geldt om die weigering te doen vervallen (“De minister kan nochtans [...]).

Daarnaast blijkt dat de voorwaarde vervat in het ongewijzigde artikel 65, tweede lid, van het Consulair Wetboek (“indien de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico vertegenwoordigt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”) verband houdt met een geval dat vervat zit in het geval waarvan sprake is in het ongewijzigde artikel 62, 4°, van hetzelfde Wetboek (“indien de aanvrager het voorwerp is van wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen”).

De steller van het voorontwerp behoort uit te maken of de redenen waarmee kon worden aangetoond dat die overlapping niet in de weg stond aan de aanwezigheid in het Wetboek van een bepaling als artikel 65, tweede lid, voor de gevallen van weigering, ook gelden voor de intrekking en de ongeldigverklaring van een paspoort of van een reisdocument, gelet ook op het feit dat het moeilijker voor te stellen is dat een intrekking of een ongeldigverklaring “vervalt” dan dat een weigering van afgifte “vervalt”.

5. Volgens de bewoordingen van artikel 62 van het Consulair Wetboek moet de minister³ de afgifte van het paspoort of van het reisdocument weigeren in de vier erin opgesomde

³ Krachtens artikel 51 van het Consulair Wetboek “[geeft d]e minister [...] de Belgische paspoorten en reisdocumenten af”. Naar luid van artikel 1, 11°, “[wordt v]oor de toepassing van dit Wetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan [...] verstaan onder: [...] 11° De minister: de minister die bevoegd is voor Buitenlandse

gevallen (“De afgifte [...] wordt geweigerd [...]”), terwijl artikel 65, tweede lid, geredigeerd is alsof het slechts om een mogelijkheid zou gaan (“De minister kan [...]).

In de memorie van toelichting staat nochtans te lezen dat

“[e]r [...] dus geen systematische kennisgeving [zal] zijn voor alle personen die mogelijk aan de voorwaarden voldoen bedoeld in de artikelen 62 en 65, tweede lid, van het Consulair Wetboek”.

Voorts wordt in de memorie van toelichting nog aangegeven dat op die wijze wordt verwezen naar de kennisgeving die kan worden gedaan door “de gerechtelijke overheid” of door “de politie-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten” om “de Directie-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken te informeren over de identiteit van de personen aan wie, naar hun mening, een paspoort of een reisdocument geweigerd zou moeten worden of nog van wie het ingetrokken of ongeldig verklaard moet worden”, waarbij die kennisgevingen “in principe [zullen] verlopen via het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD) in de vorm van een dreigingsanalyse.”

Hoewel die uitleg alleen slaat op “de gerechtelijke overheid”, de “politie-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten” en het OCAD, vloeit daaruit voort dat de omstandigheid dat voldaan is aan één of meer voorwaarden gesteld in artikel 62 van het Consulair Wetboek niet noodzakelijkerwijze de weigering van afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van het paspoort of van het reisdocument met zich brengt.

Niet alleen blijkt dat niet uit het ongewijzigde artikel 62 van het Wetboek, maar nog fundamenteeler, rijst vooral de vraag of die bedoeling, na bevestiging ervan, niet tot uiting moet komen in die bepaling, maar dan alleen met betrekking tot de intrekking en de ongeldigverklaring en, in voorkomend geval, niet, zoals, in de huidige tekst, met betrekking tot de weigering van afgifte.

Dit blijkt eveneens uit de vragen die rijzen over het verband tussen de weigering van afgifte enerzijds en de intrekking en de ongeldigverklaring anderzijds, een verband dat niet zo duidelijk naar voren komt in de huidige tekst.

6.1. Soortgelijke vragen rijzen omtrent het toevoegen, bij het ontworpen artikel 65ter, van de weigering van afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van de identiteitskaart aan de gevallen waarin een paspoort of een reisdocument “automatisch” geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard moet worden.

Doordat daarin verwezen wordt naar de weigering van afgifte, de intrekking en de ongeldigverklaring van de identiteitskaart, sluit de voorliggende bepaling aan bij het voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ dat ertoe

Zaken”. Die minister beschikt noodzakelijkerwijze over de bevoegdheid om de afgifte van een paspoort of van een reisdocument te weigeren of om ze in te trekken en ongeldig te verklaren.

strekt een nieuwe paragraaf 10 in te voegen in artikel 6 van de in dat opschrift vermelde wet van 19 juli 1991, teneinde de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de mogelijkheid te bieden de afgifte van een identiteitskaart te weigeren of deze kaart in te trekken of ongeldig te verklaren in de volgende gevallen:

“wanneer er gegronde en zeer ernstige vermoedens bestaan dat een Belg zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groeperingen actief zijn in zulke omstandigheden dat hij bij zijn terugkeer een ernstige terroristische dreiging kan vertegenwoordigen of een Belg buiten het grondgebied wil deelnemen aan terroristische activiteiten”⁴

6.2. Over dat voorontwerp verstrekt de Raad van State heden advies 57.196/2.

De volgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van dat advies, waarnaar eveneens verwezen wordt.

6.3. De samenhang tussen de regeling voor de weigering van afgifte, de intrekking en de ongeldigverklaring van de identiteitskaart en de regeling die het voorliggende voorontwerp in het vooruitzicht stelt voor de paspoorten en de reisdocumenten, roept ook de vraag op vanaf wanneer die handelingen met betrekking tot de identiteitskaart geacht zullen moeten worden aanleiding te geven tot de uitoefening van de bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken wat de paspoorten en de reisdocumenten betreft.

Er wordt immers op gewezen dat het voorontwerp van wet met betrekking tot de identiteitskaarten voorziet in een eerste beslissing van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken⁵, gevolgd door een bevestiging van die beslissing door dezelfde persoon⁶ en in een rechterlijke toetsing die afgesloten wordt met een “uitspraak” van de aangezochte rechter.⁷

In het voorliggende voorontwerp moet aangegeven worden welke handeling met betrekking tot de identiteitskaart, gesteld ter uitvoering van het ontworpen artikel 6, § 10, van de voornoemde wet van 19 juli 1991, aan de minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken de mogelijkheid zal bieden om het paspoort of het reisdocument van dezelfde houder te weigeren, in te trekken of ongeldig te verklaren.

Beide regelingen moeten hoe dan ook op elkaar afgestemd worden, inzonderheid in het licht van de wijzigingen die de regeling voor de identiteitskaarten, al dan niet naar aanleiding van de opmerkingen die de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar voornoemd advies 57.196/VR maakt, zou kunnen ondergaan, bijvoorbeeld met betrekking tot de weerslag van het eventueel instellen van een beroepsprocedure tegen de maatregel die gevolgen heeft voor de identiteitskaart of met betrekking tot de weerslag die het opheffen van de maatregelen inzake de identiteitskaart zou hebben op de regels die gelden voor het paspoort en het reisdocument (bijvoorbeeld omdat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken of de rechter bij wie de eerdere restrictieve maatregel aanhangig gemaakt is, die niet bevestigd heeft).

⁴ Ontworpen artikel 6, § 10, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

⁵ Ontworpen artikel 6, § 10, tweede lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

⁶ Ontworpen artikel 6, § 10, derde lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

⁷ Ontworpen artikel 6, § 10, zevende lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991.

7. Een ander voorbeeld van de twijfels die rijzen in verband met de samenhang van het algemeen concept van de restrictieve maatregelen die getroffen kunnen worden inzake weigering van afgifte, intrekking en ongeldigverklaring van de paspoorten en reisdocumenten, is te vinden in het ontworpen artikel 65, derde lid, van het Consulair Wetboek.

Terwijl dat lid in de huidige tekst van die bepaling, zoals blijkt uit de eerste woorden ervan, uitsluitend betrekking heeft op “de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument”, zou de “bijkomende informatie” waarvan voortaan in de nieuwe tekst ervan sprake is, immers niet alleen het verduidelijken van “de beslissing tot afgifte” maar ook van de “weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring” tot doel hebben.

Achteraan in die bepaling is, nog steeds zoals in de huidige tekst, nogmaals alleen voor de beslissing tot “afgifte van het paspoort of reisdocument” sprake van een “opschorting”.

Het lijkt hoe dan ook weinig zinvol om melding te maken van het opschorten van een weigering van afgifte, van een intrekking of van een ongeldigverklaring.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

1. Omwille van de rechtszekerheid is het beter in de tekst te bevestigen dat wanneer de minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken weigert het paspoort of het reisdocument af te geven, het intrekt of ongeldig verklaart, hij een uitdrukkelijke handeling stelt, ook al is die het gevolg van een gebonden bevoegdheid.

2. Het ontworpen artikel 65^{ter} zou aangepast moeten worden om te voorkomen dat op het intrekken van een verloren, gestolen of vernielde identiteitskaart, geregeld bij artikel 6^{ter} van de voormelde wet van 19 juli 1991, de gevolgen van de intrekking toegepast worden die voortvloeien uit de toepassing van het ontworpen artikel 6, § 10, van dezelfde wet.

3. De Franse en de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 65^{ter} stemmen niet overeen in zoverre het adjectief “belge” waarmee de Franse bepaling eindigt, geen tegenhanger heeft in de Nederlandse bepaling.

De steller van het voorontwerp moet bij het verwoorden van zijn bedoeling in de tekst, rekening houden met wat vermeld is in de toelichting bij die bepaling:

“Hoewel het bij de identiteitskaarten enkel om de identiteitskaart voor Belg gaat, wordt hier niet alleen de weigering, intrekking of ongeldigverklaring gevisieerd van het paspoort voor Belg, maar ook van het reisdocument voor vreemdelingen, staatlozen of vluchtelingen, aangezien het denkbaar is dat een persoon die voordien het statuut van vluchteling, staatloze of vreemdeling had, ondertussen Belg geworden is, maar nog steeds over een geldig reisdocument beschikt.”

Artikel 6

Althans wat betreft artikel 5 van het voorontwerp, waarbij in het Consulair Wetboek een artikel 65^{ter} ingevoegd wordt, dat het verband legt tussen enerzijds, de weigering van afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart, geregeld bij de wet 'houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen' die zich nog steeds in de ontwerpfase bevindt en waarvan hiervoor sprake is⁸, en anderzijds de analoge maatregelen met betrekking tot het paspoort en het reisdocument, is de onmiddellijke inwerkingtreding van het voorontwerp niet verenigbaar met het feit dat de twee voorontwerpen van wet niet voorzien in overeenstemmende datums van inwerkingtreding, aangezien artikel 3 van het voornoemde voorontwerp over de identiteitskaarten de Koning machtigt om, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, de datum van inwerkingtreding te bepalen.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jo BAERT

⁸ Zie inzonderheid de algemene opmerkingen 6.1 en 6.2.