



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.755/2
du 1^{er} juillet 2015

advies 57.755/2
van 1 juli 2015

sur

over

un 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1170/001), ainsi que sur les amendements n^{os} 1 à 5 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1170/002)

een 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' (*Parl.St. Kamer*, 2014-2015, n° 54-1170/001), alsook over de amendementen nrs 1 tot 5 (*Parl.St. Kamer*, 2014-2015, n° 54-1170/002)

Le 25 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1170/001), ainsi que sur les amendements n^{os} 1 à 5 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1170/002).

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} juillet 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

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 1^{er} juillet 2015.

*

Op 25 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een 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' (*Parl.St.* Kamer, 2014-2015, nr. 54-1170/001), alsook over de amendementen nrs 1 tot 5 (*Parl.St.* Kamer, 2014-2015, nr. 54-1170/002).

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

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 1 juli 2015.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Le caractère urgent est motivé par le fait que, chaque mois, des jeunes radicalisés se rendent au péril de leur vie dans des zones de combats pour y mener le Jihad. La Belgique doit se doter urgemment d'un instrument pour contrer ce phénomène. Le retrait de la carte d'identité qu'autorise ce projet de loi protégera ces jeunes d'eux-mêmes et évitera qu'ils constituent un danger pour la sécurité nationale à leur retour.

Je souligne par ailleurs que l'urgence a déjà été décidée pour le projet de loi en application de l'article 51 du Règlement de la Chambre ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Comme l'indique la demande d'avis, le projet de loi à l'examen est une version adaptée d'un avant-projet de loi ayant le même intitulé et sur lequel le Conseil d'État a donné, le 31 mars 2015, l'avis 57.196/VR. Dans cet avis, la section de législation concluait ainsi :

« Compte tenu du caractère fondamental des observations formulées par le présent avis, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

S'il devait être amendé par l'auteur de l'avant-projet, il devrait à nouveau être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État pour lui permettre d'examiner les dispositions nouvelles qui, par hypothèse, y auraient été insérées par rapport au texte faisant l'objet du présent avis ».

Il n'en reste pas moins que, conformément à la pratique constante du Conseil d'État, les adaptations du texte qui résultent directement d'observations de l'avis 57.196/VR précité¹ ne peuvent plus être soumises à la section de législation, sa compétence étant épuisée sur ces points.

Tel est le cas du projet de loi.

L'avis ne portera donc que sur les amendements n^{os} 1 à 5².

¹ Voir à cet égard les adaptations du dispositif qui font suite aux observations n^{os} 6.2, 7.1, 7.2, 10.2, 10.3, 10.6 et à la note de bas de page n^o 13.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n^o 54-1170/002.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

2. Les amendements n^{os} 1, 2 et 5 n'appellent aucune observation.

3.1. Les amendements n^{os} 3 et 4 tendent à prévoir un régime particulier pour les « habitants mineurs » : le retrait de leur carte d'identité, passeport ou document de voyage serait une décision confiée au bourgmestre, d'initiative ou à la demande de la police. Le procureur du Roi en serait informé et introduirait une requête auprès du tribunal de la jeunesse, lequel pourrait confirmer ou prolonger le retrait dans un délai de quinze jours, à défaut de quoi ce retrait prendrait fin.

Ces amendements appellent plusieurs observations.

3.2. La première porte sur l'insertion de la disposition proposée par l'amendement n^o 3 au sein du Code pénal.

Dès lors que cette disposition doit s'analyser comme prévoyant une mesure de police et non comme constituant une nouvelle incrimination pénale, ce texte ne doit pas figurer dans le Code pénal.

3.3. Il en va d'autant plus ainsi qu'un projet de loi actuellement en discussion à la Chambre prévoit, comme l'amendement n^o 3, d'insérer dans le Code pénal un article 140sexies.

L'article 140sexies envisagé par ce projet de loi est rédigé comme suit :

« Art. 140sexies. Sans préjudice de l'application de l'article 140, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros :

1° toute personne qui quitte le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction terroriste visée à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, aux articles 140 à 140quinquies et à l'article 141 ;

2° toute personne qui entre sur le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction terroriste visée à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, aux articles 140 à 140quinquies et à l'article 141 »³.

Il appartient au législateur de s'assurer de la correcte articulation entre cette dernière disposition, au cas où elle serait adoptée, et celle à l'examen.

3.4. Enfin, les amendements 3 et 4 s'intègrent difficilement dans la logique du régime mis en place par le projet à l'examen sur lequel ils se greffent.

D'une part, ils concernent le retrait de la carte d'identité, du passeport ou du document de voyage d'habitants mineurs, alors que le projet de loi concerne uniquement les cartes d'identité de citoyens belges.

³ Doc. parl., Chambre, 2014-2015, n^o 54-1198/001.

D'autre part, l'hypothèse dans laquelle ce retrait aurait lieu n'est pas identique à ce qui est prévu dans le projet de loi. Il s'agit ici des

« habitants mineurs dont on peut raisonnablement présumer qu'ils s'apprêtent à franchir les frontières du pays de façon imminente pour commettre, à l'étranger, des infractions terroristes au sens des articles 137, § 1^{er} à 3, 140-140quinquies et 141 »⁴,

alors que le projet de loi concerne les hypothèses dans lesquelles

« il existe des indices fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut représenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal ».

À ces différences, s'ajoute également la question de savoir si le régime ainsi mis en place se substitue, lorsqu'il s'agit de mineurs, au régime général prévu par le projet de loi ou s'il vise à le compléter. À priori, l'on pourrait croire qu'il s'agit d'un régime spécifique pour les mineurs, qui dérogerait à celui existant pour les adultes. Néanmoins, il convient d'avoir égard à la justification des amendements, qui précise que « le bourgmestre est également habilité à intervenir à l'égard de ces jeunes », ce qui pourrait donner à penser qu'il s'agit d'un régime complémentaire.

Il conviendrait d'éclaircir ces différents points tout en étant en mesure de justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution la mise en place d'un dispositif qui ne s'appliquerait qu'aux mineurs.

3.5. Sous ces réserves, le texte faisant l'objet d'amendement n° 3 doit en toute hypothèse être revu de manière substantielle pour ce qui concerne la procédure devant le tribunal de la jeunesse.

Il est renvoyé *mutatis mutandis* sur ce point à l'avis 57.196/VR précité, spécialement en ce qui concerne la mise en place d'un débat contradictoire⁵.

3.6. Sous les mêmes réserves, il y a lieu d'observer qu'à l'article 36, 7°, proposé de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait' (amendement n° 4), la référence à l'article 141bis du Code pénal n'est pas correcte et devrait être adaptée.

*

⁴ Dans la version néerlandaise de l'amendement, il est écrit « 140, 140quinquies » et non « 140-140quinquies ».

⁵ Voir notamment l'observation n° 23 formulée dans cet avis.

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“Het spoedeisend karakter wordt gemotiveerd door het feit dat elke maand opnieuw geradicaliseerde jongeren met risico's voor eigen leven naar oorlogsgebieden vertrekken om er Jihad te voeren. België moet dringend over een instrument beschikken om dit fenomeen tegen te gaan. De intrekking van de identiteitskaarten die door het wetsontwerp mogelijk wordt gemaakt, zal die jongeren tegen zichzelf beschermen en vermijden dat ze bij hun terugkeer een risico vormen voor de nationale veiligheid.

Ik wijs er tevens op dat voor het wetsontwerp reeds de hoogdringendheid werd verleend met toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals in de adviesaanvraag aangegeven wordt, is het voorliggende wetsontwerp een aangepaste versie van een wetsontwerp met hetzelfde opschrift, waarover de Raad van State op 31 maart 2015 advies 57.196/VR heeft gegeven. In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende geconcludeerd:

“Gelet op de fundamentele aard van de opmerkingen die in dit advies zijn geformuleerd, wordt het voorontwerp niet verder onderzocht.

Indien het gewijzigd zou worden door de steller van het voorontwerp, moet het opnieuw om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zodat deze de nieuwe bepalingen kan onderzoeken die, per hypothese, ingevoegd zijn ten opzichte van de tekst waarover dit advies wordt gegeven.”

Dit neemt niet weg dat, overeenkomstig de vaste praktijk van de Raad van State, de tekstaanpassingen die rechtstreeks voortvloeien uit opmerkingen die geformuleerd zijn in het voornoemde advies 57.196/VR,¹ niet meer mogen worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, aangezien zij op die punten haar bevoegdheid opgebruikt heeft.

Dat is het geval met het wetsontwerp.

¹ Zie in dat verband de aanpassingen van het dispositief waarmee gevolg wordt gegeven aan de opmerkingen 6.2, 7.1, 7.2, 10.2, 10.3, 10.6 en aan voetnoot nr. 13.

Het advies zal dus enkel betrekking hebben op de amendementen nrs. 1 tot 5.²

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

2. Over de amendementen nrs. 1, 2 en 5 behoeft geen enkele opmerking te worden gemaakt.

3.1. De amendementen nrs. 3 en 4 strekken ertoe te voorzien in een bijzondere regeling voor “minderjarige inwoners”: de burgemeester zou, op eigen initiatief of op verzoek van de politie, mogen besluiten tot het intrekken van hun identiteitskaart, paspoort of reisdocument. De procureur des Konings zou daarvan op de hoogte worden gebracht en zou een vordering instellen bij de jeugdrechtbank, die binnen een termijn van vijftien dagen de intrekking zou kunnen bevestigen of verlengen; zoniet zou de intrekking vervallen.

Deze amendementen geven aanleiding tot verschillende opmerkingen.

3.2. De eerste opmerking heeft betrekking op de invoeging in het Strafwetboek van de bepaling die voorgesteld wordt in amendement nr. 3.

Aangezien die bepaling aldus moet worden begrepen dat ze voorziet in een politiemaatregel en niet in een nieuwe strafrechtelijke tenlastelegging, behoort die tekst niet voor te komen in het Strafwetboek.

3.3. Dat geldt des te meer daar thans in de Kamer een wetsontwerp wordt besproken dat, net zoals amendement nr. 3, voorziet in de invoeging van een artikel 140*sexies* in het Strafwetboek.

In dat wetsontwerp luidt het ontworpen artikel 140*sexies* als volgt:

“Art. 140*sexies*. Onverminderd de toepassing van artikel 140, wordt gestraft met opsluiting van 5 tot 10 jaar en met een geldboete van 100 euro tot 5.000 euro:

1° iedere persoon die het nationaal grondgebied verlaat met het oog op het plegen[,] in België of in het buitenland, van een terroristisch misdrijf bedoeld in artikel 137, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, en in de artikelen 140 tot 140*quinquies* en artikel 141;

2° iedere persoon die in het nationaal grondgebied binnenkomt met het oog op het plegen, in België of in het buitenland, van een terroristisch misdrijf bedoeld in artikel 137, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, en in de artikelen 140 tot 140*quinquies* en in artikel 141.”³

De wetgever moet zich ervan vergewissen of deze laatste bepaling, ingeval ze zou worden aangenomen, correct afgestemd is op de voorliggende bepaling.

² Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 54-1170/2.

³ Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 54-1198/1.

3.4. Ten slotte vallen de amendementen 3 en 4 moeilijk in te passen in de logica van de regeling die bij het voorliggende ontwerp wordt ingevoerd en waarbij ze aansluiten.

Enerzijds hebben ze betrekking op de intrekking van de identiteitskaart, het paspoort of het reisdocument van minderjarige inwoners, terwijl het wetsontwerp alleen betrekking heeft op de identiteitskaarten van Belgische burgers.

Anderzijds is de situatie, waarin die intrekking zou gebeuren, niet dezelfde als die waarin het wetsontwerp voorziet. Het gaat hier over

“minderjarige inwoners, van wie redelijkerwijze wordt vermoed dat zij imminent de landsgrenzen willen oversteken om in het buitenland terroristische misdrijven te plegen in de zin van de artikelen 137, §§ 1 tot 3, 140, 140*quinquies* en 141”,⁴

terwijl het wetsontwerp betrekking heeft op de gevallen waarin

“er gegronde en zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat deze persoon zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groeperingen actief zijn, zoals gedefinieerd in artikel 139 van het [S]trafwetboek in zulke omstandigheden dat hij bij zijn terugkeer een ernstige dreiging voor terroristische misdrijven kan vertegenwoordigen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het [S]trafwetboek of dat deze persoon buiten het grondgebied wil deelnemen aan terroristische activiteiten, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het [S]trafwetboek.”

Afgezien van deze verschillen is het tevens de vraag of de aldus ingevoerde regeling, wanneer het om minderjarigen gaat, de algemene regeling in het wetsontwerp vervangt of er alleen toe strekt die aan te vullen. Op het eerste gezicht zou men er vanuit kunnen gaan dat het om een specifieke regeling voor minderjarigen gaat, die zou afwijken van de regeling voor volwassenen. Niettemin moet rekening worden gehouden met de verantwoording bij de amendementen naar luid waarvan “[e]r [...] ook een bevoegdheid [wordt] verleen[d] aan de burgemeester om op te treden tegen deze minderjarigen”, waaruit zou kunnen worden opgemaakt dat het om een aanvullende regeling gaat.

Die verschillende punten zouden moeten worden verduidelijkt en in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou moeten kunnen worden verantwoord dat een regeling wordt ingevoerd die alleen op minderjarigen van toepassing zou zijn.

3.5. Onder dat voorbehoud moet de tekst, waarover amendement nr. 3 handelt, hoe dan ook wezenlijk worden herzien wat de procedure voor de jeugdrechtbank betreft.

Er wordt met betrekking tot dit punt *mutatis mutandis* verwezen naar het genoemde advies 57.196/VR, inzonderheid wat de invoering van de behandeling op tegenspraak betreft.⁵

⁴ In de Franse tekst van het amendement staat “140-140*quinquies*” in plaats van “140, 140*quinquies*”.

⁵ Zie met name opmerking 23 die in dat advies geformuleerd is.

3.6. Onder hetzelfde voorbehoud moet worden opgemerkt dat in het voorgesteld artikel 36, 7°, van de wet van 8 april 1965 ‘betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade’ (amendement nr. 4) de verwijzing naar artikel 141*bis* van het Strafwetboek niet correct is en zou moeten worden aangepast.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT