



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 63.583/4  
du 20 juin 2018

advies 63.583/4  
van 20 juni 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'portant  
modification de la loi du  
21 décembre 2013 portant le  
Code consulaire'

een voorontwerp van wet 'tot  
wijziging van de wet van  
21 december 2013 houdende  
het Consulair Wetboek'

Le 25 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2018.

\*

Op 25 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2018.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet <sup>‡</sup>, 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

#### I. La protection de la vie privée

L'avant-projet prévoit le traitement de données à caractère personnel, dont la communication de données notamment judiciaires de nature à justifier le refus, le retrait ou l'invalidation d'un passeport, d'un titre de voyage ou d'une carte d'identité.

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.

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. Depuis le 25 mai 2018, date à laquelle le règlement général sur la protection des données <sup>1</sup> est d'application, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de consulter l'autorité de contrôle responsable pour le contrôle de l'application du règlement général sur la protection des données <sup>2</sup>, à savoir l'Autorité de protection des données <sup>3</sup>.

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

<sup>2</sup> Voir les articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, ainsi que le considérant 96 du règlement général sur la protection des données.

<sup>3</sup> Instituée par l'article 3 de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'.

## II. Les habilitations au ministre ou au fonctionnaire compétent de la Direction Documents de Voyage et d'Identité du SPF Affaires étrangères

Le législateur ne peut, en principe, accorder de délégation sur le plan normatif à un ministre ni, à fortiori, à un agent d'un service public fédéral. En effet, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi, et non au législateur, d'octroyer pareille délégation dans les limites de ses pouvoirs. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution)<sup>4</sup>.

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.

## III. Le refus, le retrait et l'invalidation d'une carte d'identité au regard de la libre circulation des personnes :

Les articles 62 à 65/2 du Code consulaire prévoient différentes hypothèses dans lesquelles un passeport ou un titre de voyage peut être refusé, retiré ou invalidé. S'agissant de la carte d'identité de Belges inscrits dans les registres consulaires de la population d'un poste consulaire belge, la seule limite à la délivrance de cette carte d'identité figure à l'article 39, alinéa 6 du même Code, lequel dispose :

« Si un mandat d'arrêt ou toute autre ordonnance judiciaire ou décision judiciaire privative de liberté a été pris contre le requérant ou s'il fait l'objet d'un mandat de recherche ou s'il bénéficie d'une mesure de libération provisoire ou conditionnelle assortie d'une interdiction de se rendre à l'étranger, la carte d'identité n'est délivrée qu'après accord formel du ministre ».

Or, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, la carte d'identité peut également servir de titre de voyage permettant à un Belge de se déplacer dans une cinquantaine de pays. L'un des objectifs de l'avant-projet est dès lors d'harmoniser et d'uniformiser les hypothèses de refus, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité avec celles de refus, de retrait ou d'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage, étant entendu que cette harmonisation ne concerne que les cartes d'identité délivrées depuis un poste consulaire belge, qui relève de l'autorité du ministre des Affaires étrangères.

---

<sup>4</sup> Voir dans le même sens l'avis n° 52.149/4 donné le 20 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2013 'portant le Code consulaire', observation générale n° 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52149.pdf>.

Ce faisant, l'avant-projet de loi prévoit de nouvelles hypothèses dans lesquelles une carte d'identité doit ou peut être refusée, retirée ou invalidée. Ces nouvelles mesures constituent une limite à la libre circulation des personnes concernées, au regard de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE'.

La question du refus, du retrait ou de l'invalidation d'une carte d'identité au regard de cette liberté a fait l'objet d'observations générales dans l'avis n° 57.196/VR donné le 31 mars 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2015 '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'<sup>5</sup>.

Il convient, *mutatis mutandis*, de renvoyer à ces observations générales<sup>6</sup> et l'auteur de l'avant-projet est invité à faire figurer dans l'exposé des motifs les éléments permettant d'établir que les règles envisagées relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'une carte d'identité sont admissibles au regard des dispositions internationales précitées.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

#### Article 3

1.1. 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 concerne les cartes d'identité délivrées en Belgique par une commune, prévoit une seule hypothèse de refus de carte d'identité, à savoir celle énoncée par l'article 6, § 10, lequel dispose :

« § 10. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ci-après dénommé l'OCAM, communique d'initiative un avis motivé au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, si l'OCAM estime souhaitable que la délivrance de la carte d'identité d'un Belge soit refusée ou que cette carte soit retirée ou invalidée, quand il existe des indices

<sup>5</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1170/1, pp. 13-42.

<sup>6</sup> L'avis du Conseil d'État n° 57.237/VR donné le même jour sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1200/1, pp. 19-27) renvoie également à cet avis 57.196/VR sur la question du refus, du retrait ou de l'invalidation d'une carte d'identité. En effet, la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire' insère dans **ce** Code l'article 65/2, qui vise l'hypothèse d'un refus, d'un retrait ou d'une invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage lorsque la carte d'identité du demandeur a été refusée, retirée ou invalidée sur la base de l'article 6, § 10, de 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'.

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 présenter 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. Cet avis motivé est rendu après concertation avec le parquet fédéral ou le procureur du Roi compétent sur la question de savoir si le refus, le retrait ou l'invalidation de la carte d'identité peut compromettre l'exercice de la procédure pénale. Si tel est le cas, le point de vue du ministère public est expressément mentionné dans cet avis.

La délivrance de la carte d'identité peut être refusée ou celle-ci peut être retirée ou invalidée aux Belges visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> par le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions sur la base d'un avis motivé de l'OCAM visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Cette décision du ministre vaut pour une durée maximale de vingt-cinq jours. L'intéressé est informé par le ministre ou son délégué dans les deux jours ouvrables suivant la décision, par envoi recommandé, et peut transmettre par écrit ses remarques dans les cinq jours de la notification. A l'issue de ce délai, le ministre confirme, retire ou modifie le cas échéant sa décision dans les cinq jours ouvrables. Le ministre confirme, retire ou modifie également sa décision si l'intéressé a omis de transmettre ses remarques écrites. Le ministre ou son délégué informe également l'intéressé de cette décision par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables. Lorsque le ministre ne confirme pas sa décision, ne la retire pas ou ne la modifie pas dans les vingt-cinq jours, la décision est abrogée. La décision est en outre abrogée lorsque l'intéressé n'a pas été informé dans le délai prévu à cet effet.

Dans le cas prévu à l'alinéa 2, une attestation est délivrée lors du refus de délivrance, du retrait ou de l'invalidation, selon le cas, en remplacement de la carte d'identité. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le modèle de cette attestation ainsi que l'autorité de délivrance et la procédure à suivre en la matière. Cette attestation est uniquement valable sur le territoire belge.

Lorsque l'OCAM informe le ministre que les indices visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, n'existent plus, le ministre prend, dans les cinq jours ouvrables, une décision levant le refus de délivrer la carte d'identité, le retrait ou l'invalidation de celle-ci. Le ministre ou son délégué en informe l'intéressé par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables suivant la décision.

La durée maximale du refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation visé à l'alinéa 2 est de trois mois en ce compris le délai initial de vingt-cinq jours visé à l'alinéa 3. Ce délai maximal de trois mois ne peut, après avis motivé de l'OCAM, être prolongé qu'une seule fois par le ministre pour une durée maximale de trois mois ».

Il convient de souligner que la mesure de refus, de retrait ou d'invalidation prévue à l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 est assortie de garanties procédurales <sup>7</sup> et est limitée dans le temps.

<sup>7</sup> Voir toutefois les observations relatives aux règles de procédure formulées dans l'avis n° 57.196/VR, précité.

Les articles 39/2 et 39/3 en projet du Code consulaire prévoient également des cas de refus, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité. Invité à justifier pourquoi ces mesures ne sont pas assorties des mêmes garanties procédurales et ne sont pas limitées dans le temps, comme c'est le cas pour le refus, le retrait ou l'invalidation de cartes d'identité en Belgique, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« La carte d'identité délivrée en Belgique est un document obligatoire, qui doit être détenu par chaque Belge inscrit dans les registres de population d'une commune belge. La carte d'identité délivrée dans nos postes consulaires n'a pas ce même caractère obligatoire, puisque sa délivrance est liée à l'inscription dans le registre consulaire de la population du poste, inscription qui est facultative.

En plus, en pratique, la carte d'identité délivrée en Belgique a beaucoup plus de fonctionnalités que la carte d'identité délivrée à l'étranger : identification dans le cadre de la sécurité sociale (consultation de spécialistes, hospitalisation, prescription de médicaments, ...), accès aux e-applications du gouvernement belge (Mon Dossier, Tax-on-Web, etc.), identification auprès des institutions financières belges (p.ex. ouverture d'un compte en banque), ... Pour les Belges résidant à l'étranger, ces fonctionnalités soit n'existent pas, soit sont beaucoup plus limitées, soit n'ont que très peu d'utilité. Bref, la carte d'identité délivrée aux Belges résidant à l'étranger sert presque exclusivement comme document d'identité et de voyage.

Il ne faut pas oublier non plus que l'esprit du projet de loi est d'éviter qu'un Belge qui correspond à une des catégories mentionnées dans le projet puisse se déplacer librement à l'étranger. Tenant compte de cette finalité, il serait tout à fait incohérent qu'un Belge résidant à l'étranger ne puisse pas obtenir un passeport en application de l'article 62 ou 65, alinéa 2 du Code consulaire actuel ou en application des nouveaux articles 62 ou 63 du projet, mais puisse sans aucun problème obtenir une carte d'identité lui permettant de voyager dans une cinquantaine de pays. C'est d'ailleurs dans ce même contexte que le nouvel article 65/3 prévoit dans son 2<sup>ème</sup> alinéa que la carte d'identité retirée/refusée sera remplacée par un passeport provisoire territorialement limité, permettant ainsi à son titulaire de continuer à s'identifier mais non pas à voyager.

En résumé : vu ce qui précède le législateur a considéré, étant donné le caractère non obligatoire et l'utilisation beaucoup plus réduite de la carte d'identité délivrée à l'étranger, que le refus ou le retrait de cette carte ne devait pas être soumis aux mêmes conditions très strictes que la carte d'identité délivrée en Belgique ».

Eu égard au caractère facultatif de l'obtention d'une carte d'identité à l'étranger, au fait qu'il convient effectivement d'harmoniser les règles relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'une carte d'identité en tant que document d'identité et de voyage avec celles relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage et compte tenu de l'objectif de l'avant-projet qui est d'empêcher une personne visée à l'article 39/1 en projet de se déplacer librement à l'étranger, les articles 39/2 et 39/3 en projet, tels qu'ils sont éclairés par les explications données ci-dessus, sont admissibles.

1.2. Par ailleurs, l'on ne distingue, dans la loi du 19 juillet 1991, aucune hypothèse de refus, retrait ou invalidation d'une carte d'identité qui correspond aux cas de refus, retrait ou invalidation d'une carte d'identité tels que prévus aux articles 39/2, § 1<sup>er</sup>, et 39/3, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet du Code consulaire.

Il s'ensuit qu'un citoyen belge qui ferait une demande de carte d'identité en Belgique ne pourrait pas se la voir refuser au motif qu'il entre dans une des hypothèses correspondant à celles visées à l'article 39/2, § 1<sup>er</sup>, en projet, dès lors que la loi du 19 juillet 1991 ne le prévoit pas<sup>8</sup>, alors qu'un citoyen belge qui ferait sa demande de carte d'identité auprès d'un poste consulaire belge pourrait se voir refuser la délivrance de celle-ci au motif qu'il rentre dans un des cas visés à l'article 39/2, § 1<sup>er</sup>, en projet.

Invité à justifier cette différence de traitement, le délégué du Ministre renvoie à la réponse précédente. Celle-ci permet de considérer la disposition admissible, à défaut de quoi, d'une part, il serait permis à un Belge visé à l'article 39/1 de voyager dans une cinquantaine de pays avec sa carte d'identité en tant que document de voyage et, d'autre part, il en découlerait un vide juridique concernant les cartes d'identité délivrées depuis un poste consulaire belge, non justifié par rapport aux règles existantes applicables en matière de refus, de retrait ou d'invalidation de passeports ou de titres de voyage.

2. L'article 39/3 en projet soumet au régime de l'article 39/2, relatif au refus de délivrance d'une carte d'identité belge, le retrait et l'invalidation de ce même document. L'exposé des motifs n'indique pas ce qu'il faut entendre par le retrait et l'invalidation d'une carte d'identité, mais précise cependant, s'agissant du retrait et de l'invalidation d'un passeport ou titre de voyage, que le retrait « est la récupération physique » du document et que l'invalidation, « est, lorsque le retrait physique du passeport ou titre de voyage est impossible, un signalement dans des bases de données en vue d'empêcher son utilisation ». L'article 39/4 en projet précise les cas dans lesquels le refus de délivrer une carte d'identité belge est levé, mais ne dit rien quant au sort de la personne dont la carte d'identité belge a été retirée ou invalidée et qui se trouve dans une des situations censées conduire à la levée d'un refus de délivrance d'une carte d'identité conformément à l'article 39/4 en projet.

Le dossier ne fournit aucune explication à cet égard.

Le dispositif sera réexaminé et le cas échéant complété.

Une observation analogue vaut pour les articles 65 et 65/1 en projet.

3. L'article 39/4, 2°, en projet, tel qu'il est conçu, ne limite pas la levée du refus de délivrer une carte d'identité aux situations dans lesquelles « un jugement ou arrêt passé en force de chose jugée à l'égard de l'intéressé » ne constitue pas un arrêt ou jugement de condamnation.

La disposition sera revue, la même observation valant pour l'article 65/1 en projet.

4. L'article 39/2, § 2, en projet entend permettre au ministre de refuser de délivrer une carte d'identité belge « s'il ressort de l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet que le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

---

<sup>8</sup> Voir toutefois l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 'relatif aux cartes d'identité', qui prévoit qu'« [e]n cas de suspicion de fraude à l'identité, la carte d'identité ne sera renouvelée qu'après avoir réalisé une enquête sur les circonstances de la perte, du vol ou de la destruction et contre remise de l'attestation ».

Aux termes de l'article 39/4, 4°, la levée du refus décidé en exécution de l'article 39/2, § 2, intervient « dès que l'autorité compétente à cet effet conclut que le demandeur ne présente plus un risque ou une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

Dès lors que la décision de refus ne peut intervenir que si le demandeur présente « manifestement » un risque ou une menace « substantiels » pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier que la levée du refus soit subordonnée à la condition que « le demandeur ne présente plus un risque ou une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique », plutôt qu'à la condition selon laquelle « le demandeur ne présente plus manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

La même observation vaut pour l'article 65/1, 4°, en projet.

#### Article 4 Article 63 en projet

L'article 62, 4°, actuel du Code consulaire, prévoit qu'un passeport ou un titre de voyage est refusé 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 63, § 2, en projet dispose que le passeport ou le titre de voyage peut être refusé s'il apparaît que le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique. Cette disposition en projet correspond à l'article 65, alinéa 2, actuel du Code consulaire.

Se pose la question de savoir si la rédaction envisagée de l'article 63, § 2, en projet, qui reprend la rédaction de l'article 65, alinéa 2, signifie que les autres hypothèses qui sont actuellement énoncées à l'article 62, 4°, du Code ne pourront plus entraîner un refus de passeport ou de titre de voyage. En d'autres termes, cela signifie-t-il qu'un demandeur ne pourra plus se voir refuser un passeport s'il fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue 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, soit les hypothèses qui sont prévues par l'article 62, 4°, actuel du Code consulaire mais qui ne sont plus prévues par l'article 63, § 1<sup>er</sup>, en projet ? Interrogé en ce sens, le délégué du Ministre a indiqué :

« Effectivement, ici également, les autorités judiciaires (Ministère public, SPF Justice) nous ont fait savoir qu'aujourd'hui il n'existe pas de mesures pareilles en Belgique et qu'une telle disposition n'était donc pas utile, d'autant plus qu'elle ne sera jamais appliquée. En concertation avec eux, nous avons donc décidé d'enlever cette disposition du Code consulaire ».

L'auteur de l'avant-projet est toutefois invité à préciser, dans l'exposé des motifs, les raisons objectives justifiant que seuls les demandeurs d'un passeport ou d'un titre de voyage qui font l'objet d'une mesure judiciaire privative de liberté dans les cas visés à l'article 62 en projet pourront se voir refuser ce passeport ou ce titre de voyage, alors que les demandeurs sollicitant le même document de voyage, qui font l'objet d'une mesure privative de liberté en vue 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, ne pourront pas se voir refuser ce passeport ou ce titre de voyage.

### Article 65/1 en projet

L'article 65/1, 1° à 4°, en projet du Code consulaire, prévoit différentes hypothèses dans lesquelles le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage doit être levé. L'usage de l'indicatif présent (« est levé ») induit en effet une obligation dans le chef de l'autorité, laquelle ne dispose normalement d'aucun pouvoir d'appréciation et est tenue de lever le refus.

Or, le commentaire de l'article 65/1 en projet expose notamment ce qui suit :

« Dans les cas visés aux points 2° jusqu'à 4° ci-dessus, le ministre ne dispose pas de pouvoir d'appréciation.

Par contre, dans le cas visé au point 1° ci-dessus, il peut consulter l'autorité compétente visée à l'article 63, § 2 afin de vérifier si l'intéressé présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique et qu'un passeport ou titre de voyage doit donc lui être refusé sur base de ce même article. Si c'est le cas, le refus sera maintenu, toutefois sur une nouvelle base juridique ».

Cette distinction entre le 1° et les 2° à 4° de l'article 65/1 en projet ne transparait pas du dispositif de celui-ci. Il convient de le compléter de manière à prévoir la possibilité de consultation ainsi exposée dans le commentaire de l'article <sup>9</sup>.

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 39/4 en projet du Code consulaire, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est également de distinguer le 1° des 2° à 4° de cette disposition.

### Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 de l'avant-projet ont respectivement pour objet de remplacer l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code consulaire et de modifier l'article 34 du même Code.

Par souci de cohérence et dès lors qu'ils modifient des articles antérieurs à ceux modifiés par les articles 2 à 5 de l'avant-projet, ces articles 6 et 7 seront déplacés avant l'article 2 de l'avant-projet. Les articles de celui-ci seront renumérotés en conséquence.

---

<sup>9</sup> En renvoyant, par exemple, à l'article 63, § 2, en projet.

### Article 8

L'article 8 sera omis dès lors que l'entrée en vigueur qu'il prévoit correspond à la règle générale d'entrée en vigueur, soit le dixième jour après la publication au *Moniteur belge*, conformément à l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,<sup>‡</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### I. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het voorontwerp voorziet in de verwerking van persoonsgegevens, waaronder in het bijzonder de mededeling van gegevens van gerechtelijke aard die kunnen rechtvaardigen dat een paspoort, een reisdocument of een identiteitskaart wordt geweigerd, wordt ingetrokken of ongeldig wordt verklaard.

Gelet op de inhoud 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 te voorzien in een aantal afwijkingen van de wet van 8 december 1992, moet die opzet duidelijk kenbaar worden gemaakt en dient hij die afwijkingen te verantwoorden in het licht van artikel 22 van de Grondwet.

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 wat betreft de vraag welke gegevens verwerkt zullen worden en wat betreft het doeleinde 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. Sinds 25 mei 2018, de datum waarop de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing is geworden,<sup>1</sup> dient de steller van het voorontwerp het advies in te winnen van de toezichthoudende overheid die toezicht moet houden op de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming,<sup>2</sup> te weten de Gegevensbeschermingsautoriteit.<sup>3</sup>

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

<sup>2</sup> Zie de artikelen 36, lid 4, en 57, lid 1, alsook overweging 96 van de algemene verordening gegevensbescherming.

<sup>3</sup> Opggericht bij artikel 3 van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

## II. Machtigingen verleend aan de minister of aan de bevoegde ambtenaar van de directie Reis- en identiteitsdocumenten van de FOD Buitenlandse Zaken

In principe kan de wetgever op normatief vlak geen delegatie aan een minister toekennen, noch, *a fortiori*, aan een ambtenaar van een federale overheidsdienst. Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten komt de verordeningsbevoegdheid immers toe aan de Koning. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Koning, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen binnen de perken van zijn bevoegdheid. Indien de wetgever zulke bevoegdheden rechtstreeks aan een minister delegeert, zou dat namelijk betekenen dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning, als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet).<sup>4</sup>

In het licht van die 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.

## III. Weigering, intrekking en ongeldigverklaring van een identiteitskaart in het licht van het vrije verkeer van personen

De artikelen 62 tot 65/2 van het Consulair Wetboek voorzien in verschillende gevallen waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden. Wat betreft de identiteitskaart van Belgen die in de consulaire bevolkingsregisters van een Belgische consulaire post ingeschreven zijn, staat de enige beperking op de afgifte van die kaart in artikel 39, zesde lid, van hetzelfde Wetboek, dat als volgt luidt:

“Indien tegen de aanvrager een bevel tot aanhouding of een ander gerechtelijk bevel of rechterlijke beschikking tot vrijheidsbeneming is uitgevaardigd of indien hij het voorwerp uitmaakt van een opsporingsbevel, of indien hij in voorlopige of voorwaardelijke vrijheid werd gesteld met verbod zich naar het buitenland te begeven, wordt de identiteitskaart uitgereikt na uitdrukkelijke toestemming van de minister.”

Zoals de memorie van toelichting stelt, kan de identiteitskaart echter ook dienen als reisdocument waarmee een Belg in een vijftigtal landen kan reizen. Een van de bedoelingen van het voorontwerp is dus de gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden, af te stemmen op en eenvormig te maken met de gevallen waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden, met dien verstande dat die harmonisering alleen geldt voor de identiteitskaarten die zijn afgegeven op

<sup>4</sup> Zie in dezelfde zin advies 52.149/4, op 20 februari 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2013 ‘houdende het Consulair Wetboek’, algemene opmerking 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52149.pdf>.

een Belgische consulaire post, die onder het gezag van de minister van Buitenlandse Zaken ressorteert.

Aldus voorziet het voorontwerp van wet in nieuwe gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard moet of kan worden. Die nieuwe maatregelen vormen een beperking van het vrije verkeer van de betrokken personen ten aanzien van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG’.

De kwestie van de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart in het licht van die vrijheid is behandeld in de algemene opmerkingen van advies 57.196/VR, dat op 31 maart 2015 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 augustus 2015 ‘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’.<sup>5</sup>

Er dient *mutatis mutandis* naar die algemene opmerkingen te worden verwezen,<sup>6</sup> en de steller van het voorontwerp zou in de memorie van toelichting de gegevens moeten vermelden waarmee kan worden aangetoond dat de beoogde regels inzake de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart aanvaardbaar zijn in het licht van de voornoemde internationale bepalingen.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### DISPOSITIEF

#### Artikel 3

1.1. 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 betrekking heeft op de identiteitskaarten die in België door een gemeente worden afgegeven, voorziet in een

<sup>5</sup> *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1170/1, 13-42.

<sup>6</sup> In advies 57.237/VR van de Raad van State, dat op dezelfde dag gegeven is over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 augustus 2015 ‘tot wijziging van het Consulair Wetboek’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1200/1, 19-27) wordt ook verwezen naar dat advies 57.196/VR in verband met de kwestie van de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart. Bij de wet van 10 augustus 2015 ‘tot wijziging van het Consulair Wetboek’ wordt in dat Wetboek immers artikel 65/2 ingevoegd, dat betrekking heeft op het geval waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard wordt wanneer de identiteitskaart van de aanvrager geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard is op basis van artikel 6, § 10, 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’.

enkel geval waarin de afgifte van een identiteitskaart kan worden geweigerd, namelijk het geval vermeld in artikel 6, § 10, dat als volgt luidt:

“§ 10. Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, hierna OCAD genoemd, deelt op eigen initiatief een gemotiveerd advies aan de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken mee, indien het OCAD het wenselijk acht dat de afgifte van de identiteitskaart van een Belg wordt geweigerd of dat deze kaart wordt ingetrokken of ongeldig verklaard, wanneer er gegronde en zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat deze persoon zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groepen actief zijn, zoals gedefinieerd in artikel 139 van het Strafwetboek in zulke omstandigheden dat hij bij zijn terugkeer in België een ernstige dreiging voor terroristische misdrijven kan vertegenwoordigen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek of dat deze persoon buiten het nationale grondgebied terroristische misdrijven wil plegen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek. Dit gemotiveerde advies wordt verleend na overleg met het federaal parket of de bevoegde procureur des Konings over de vraag of de weigering, de intrekking of ongeldigverklaring van de identiteitskaart de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen. Als dit het geval is, wordt het standpunt van het openbaar ministerie uitdrukkelijk in dit advies opgenomen.

De afgifte van de identiteitskaart kan worden geweigerd of deze kaart kan worden ingetrokken of ongeldig verklaard voor de Belgen bedoeld in het eerste lid door de minister bevoegd voor Binnenlandse zaken op basis van een gemotiveerd advies van het OCAD, zoals bedoeld in het eerste lid.

Deze beslissing van de minister geldt voor een maximumduur van vijftientwintig dagen. De betrokkene wordt door de minister of zijn afgevaardigde binnen twee werkdagen na de beslissing bij een aangetekende zending ervan in kennis gesteld en kan binnen vijf dagen na de kennisgeving schriftelijk zijn opmerkingen verzenden. Na het verstrijken van deze termijn bevestigt de minister zijn beslissing desgevallend, trekt hij ze in of wijzigt hij ze binnen vijf werkdagen. De minister bevestigt de beslissing, trekt ze in of wijzigt ze, eveneens wanneer de betrokkene nalaat zijn schriftelijke opmerkingen over te zenden. De betrokkene wordt ook van deze beslissing door de minister of zijn afgevaardigde bij een aangetekende zending in kennis gesteld binnen twee werkdagen. Wanneer de minister zijn beslissing niet bevestigt, intrekt of wijzigt binnen vijftientwintig dagen wordt de beslissing opgeheven. De beslissing wordt tevens opgeheven wanneer de betrokkene niet in kennis wordt gesteld binnen de daartoe voorziene termijn.

In het geval bedoeld in het tweede lid, wordt bij de afgifteweigering, intrekking of ongeldigverklaring afhankelijk van het geval, een attest uitgereikt ter vervanging van de identiteitskaart. De Koning legt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het model van dat attest vast alsook de overheid die het uitreikt en de daarbij te volgen procedure. Dit attest is enkel geldig op het Belgisch grondgebied.

Indien het OCAD de minister meedeelt dat de in het eerste lid bedoelde aanwijzingen, niet langer bestaan, neemt de minister binnen vijf werkdagen een beslissing om de weigering van de afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van de identiteitskaart op te heffen. De betrokkene wordt hiervan door de minister of zijn afgevaardigde bij een aangetekende zending in kennis gesteld binnen twee werkdagen na de beslissing.

De maximumduur van de weigering van de afgifte, de intrekking of ongeldigverklaring bedoeld in het tweede lid bedraagt drie maanden, daarin inbegrepen de in het derde lid bedoelde initiële termijn van vijftientwintig dagen. Deze maximumtermijn

van drie maanden kan, na gemotiveerd advies van het OCAD, hoogstens eenmaal worden verlengd door de minister met een maximumduur van drie maanden.”

Er dient op gewezen te worden dat de maatregel tot weigering, intrekking of ongeldigverklaring waarin artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 voorziet, gepaard gaat met procedurele waarborgen<sup>7</sup> en beperkt is in de tijd.

De ontworpen artikelen 39/2 en 39/3 van het Consulaire Wetboek voorzien ook in gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard wordt. Op de vraag om te verantwoorden dat voor die maatregelen niet dezelfde procedurele waarborgen en geen beperking in de tijd gelden, zoals het geval is voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van identiteitskaarten in België, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La carte d’identité délivrée en Belgique est un document obligatoire, qui doit être détenu par chaque Belge inscrit dans les registres de population d’une commune belge. La carte d’identité délivrée dans nos postes consulaires n’a pas ce même caractère obligatoire, puisque sa délivrance est liée à l’inscription dans le registre consulaire de la population du poste, inscription qui est facultative.

En plus, en pratique, la carte d’identité délivrée en Belgique a beaucoup plus de fonctionnalités que la carte d’identité délivrée à l’étranger : identification dans le cadre de la sécurité sociale (consultation de spécialistes, hospitalisation, prescription de médicaments, ...), accès aux e-applications du gouvernement belge (Mon Dossier, Tax-on-Web, etc.), identification auprès des institutions financières belges (p.ex. ouverture d’un compte en banque), ... Pour les Belges résidant à l’étranger, ces fonctionnalités soit n’existent pas, soit sont beaucoup plus limitées, soit n’ont que très peu d’utilité. Bref, la carte d’identité délivrée aux Belges résidant à l’étranger sert presque exclusivement comme document d’identité et de voyage.

Il ne faut pas oublier non plus que l’esprit du projet de loi est d’éviter qu’un Belge qui correspond à une des catégories mentionnées dans le projet puisse se déplacer librement à l’étranger. Tenant compte de cette finalité, il serait tout à fait incohérent qu’un Belge résidant à l’étranger ne puisse pas obtenir un passeport en application de l’article 62 ou 65, alinéa 2 du Code consulaire actuel ou en application des nouveaux articles 62 ou 63 du projet, mais puisse sans aucun problème obtenir une carte d’identité lui permettant de voyager dans une cinquantaine de pays. C’est d’ailleurs dans ce même contexte que le nouvel article 65/3 prévoit dans son 2<sup>ème</sup> alinéa que la carte d’identité retirée/refusée sera remplacée par un passeport provisoire territorialement limité, permettant ainsi à son titulaire de continuer à s’identifier mais non pas à voyager.

En résumé : vu ce qui précède le législateur a considéré, étant donné le caractère non obligatoire et l’utilisation beaucoup plus réduite de la carte d’identité délivrée à l’étranger, que le refus ou le retrait de cette carte ne devait pas être soumis aux mêmes conditions très strictes que la carte d’identité délivrée en Belgique.”

Zoals de ontworpen artikelen 39/2 en 39/3 hierboven zijn toegelicht, zijn ze aanvaardbaar, gelet op het feit dat de verkrijging van een identiteitskaart in het buitenland facultatief is, gelet op het feit dat de regels voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart als identiteits- en reisdocument daadwerkelijk in

<sup>7</sup> Zie evenwel de opmerkingen die in het voornoemde advies 57.196/VR over de procedureregels zijn gemaakt.

overeenstemming dienen te worden gebracht met de regels voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een paspoort of een reisdocument, en gelet op de doelstelling van het voorontwerp, die erin bestaat te verhinderen dat een persoon bedoeld in het ontworpen artikel 39/1 vrij in het buitenland kan reizen.

1.2. In de wet van 19 juli 1991 komt overigens geen enkel geval voor van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart dat overeenkomt met de gevallen van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart waarin voorzien is in de ontworpen artikelen 39/2, § 1, en 39/3, eerste lid, van het Consulair Wetboek.

Daaruit volgt dat aan een Belgische burger de afgifte van een identiteitskaart aangevraagd in België niet geweigerd zou kunnen worden op grond van het feit dat hij valt onder één van de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 39/2, § 1, aangezien de wet van 19 juli 1991 daarin niet voorziet,<sup>8</sup> terwijl aan een Belgische burger de afgifte van een identiteitskaart aangevraagd bij een Belgische consulaire post geweigerd zou kunnen worden om de reden dat hij valt onder één van de gevallen die beoogd worden in het ontworpen artikel 39/2, § 1.

Op de vraag hoe dat verschil in behandeling te verantwoorden valt, verwijst de gemachtigde van de minister naar zijn vorige antwoord. Op basis daarvan kan de bepaling als aanvaardbaar beschouwd worden omdat anders, enerzijds, een Belg bedoeld in artikel 39/1 vrij zou kunnen reizen in een vijftigtal landen met zijn identiteitskaart als reisdocument, en er anderzijds, wat de identiteitskaarten betreft die afgegeven worden op een Belgische consulaire post, een juridische leemte zou zijn die niet te verantwoorden valt ten aanzien van de regels die thans bestaan op het stuk van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van paspoorten of reisdocumenten.

2. Krachtens het ontworpen artikel 39/3 gelden de regels vervat in artikel 39/2 met betrekking tot de weigering om een Belgische identiteitskaart af te geven, ook voor de intrekking of de ongeldigverklaring van datzelfde document. In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven wat verstaan moet worden onder de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart, maar wordt wel gepreciseerd dat, wat de intrekking of de ongeldigverklaring van een paspoort of een reisdocument betreft, de intrekking “de fysieke recuperatie” is van het document en de ongeldigverklaring, “in het geval het paspoort of reisdocument niet fysiek ingetrokken kan worden, een signalering [is] in de databanken met de bedoeling het gebruik ervan te verhinderen”. In het ontworpen artikel 39/4 worden de gevallen opgesomd waarin de weigering van afgifte van een Belgische identiteitskaart vervalt, maar wordt niets gezegd met betrekking tot de situatie van de persoon van wie de Belgische identiteitskaart ingetrokken of ongeldig verklaard is en die zich in één van de gevallen bevindt die, overeenkomstig het ontworpen artikel 39/4, geacht worden aanleiding te geven tot het verval van een weigering van afgifte van een identiteitskaart.

Het dossier bevat geen uitleg in dat verband.

<sup>8</sup> Zie evenwel artikel 6, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 ‘betreffende de identiteitskaarten, dat bepaalt dat “[i]n geval van verdenking van identiteitsfraude (...) de identiteitskaart enkel [zal] worden vernieuwd na een onderzoek te hebben gevoerd naar de omstandigheden van het verlies, diefstal of vernieling en tegen inlevering van het certificaat”.

Het dispositief moet herzien, en in voorkomend geval, aangevuld worden.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 65 en 65/1.

3. Bij het ontworpen artikel 39/4, 2°, zoals dat is gesteld, wordt het verval van de weigering tot afgifte van een identiteitskaart niet beperkt tot de situaties waarin “een vonnis of arrest in kracht van gewijsde ten aanzien van de betrokkene” geen veroordelend vonnis of arrest vormt.

De bepaling moet herzien worden. Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 65/1.

4. Luidens het ontworpen artikel 39/2, § 2, kan de minister weigeren een Belgische identiteitskaart af te geven “op gemotiveerd advies van een daartoe bevoegde overheid indien de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

Luidens artikel 39/4, 4°, vervalt de weigering waartoe is beslist ter uitvoering van artikel 39/2, § 2, “zodra de daartoe bevoegde overheid concludeert dat de aanvrager niet langer een risico of een bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

Aangezien alleen tot de weigering beslist kan worden als de aanvrager “klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging” vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid, moet de steller van het voorontwerp kunnen verantwoorden dat het verval van de weigering afhankelijk gesteld wordt van de voorwaarde dat “de aanvrager niet langer een risico of een bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”, en niet van de voorwaarde dat “de aanvrager klaarblijkelijk niet langer een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

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

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 65/1, 4°.

#### Artikel 4

#### Ontworpen artikel 63

Het huidige artikel 62, 4°, van het Consulaire Wetboek bepaalt dat een paspoort of een reisdocument geweigerd wordt “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”.

Het ontworpen artikel 63, § 2, bepaalt dat het paspoort of het reisdocument geweigerd kan worden als blijkt dat de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een

aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Die ontworpen bepaling komt overeen met het huidige artikel 65, tweede lid, van het Consulair Wetboek.

De vraag rijst of de geplande redactie van het ontworpen artikel 63, § 2, waarbij de tekst van artikel 65, tweede lid, wordt overgenomen, betekent dat de andere gevallen die momenteel vermeld worden in artikel 62, 4°, van het Wetboek niet langer aanleiding kunnen geven tot de weigering van een paspoort of een reisdocument. Anders gezegd, betekent zulks dat een aanvrager niet langer een paspoort geweigerd kan worden als hij het voorwerp is van wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, te weten de gevallen waarin voorzien is in het huidige artikel 62, 4°, van het Consulair Wetboek, maar waarin niet meer voorzien is in het ontworpen artikel 63, § 1? Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Effectivement, ici également, les autorités judiciaires (Ministère public, SPF Justice) nous ont fait savoir qu’aujourd’hui il n’existe pas de mesures pareilles en Belgique et qu’une telle disposition n’était donc pas utile, d’autant plus qu’elle ne sera jamais appliquée. En concertation avec eux, nous avons donc décidé d’enlever cette disposition du Code consulaire.”

De steller van het voorontwerp wordt evenwel verzocht in de memorie van toelichting de objectieve redenen op te geven die rechtvaardigen dat alleen aan de aanvragers van een paspoort of een reisdocument die het voorwerp zijn van een gerechtelijke maatregel tot vrijheidsbeneming in de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 62, dat paspoort of dat reisdocument geweigerd zal kunnen worden, terwijl aan de aanvragers van datzelfde reisdocument die het voorwerp zijn van een maatregel tot vrijheidsbeneming met het oog op de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, dat paspoort of dat reisdocument niet geweigerd zal kunnen worden.

#### Ontworpen artikel 65/1

Het ontworpen artikel 65/1, 1° tot 4°, van het Consulair Wetboek voorziet in verschillende gevallen waarin de weigering tot afgifte van een paspoort of een reisdocument vervalt. De overheid beschikt ter zake normaal gezien niet over een beoordelingsbevoegdheid.

In de bespreking van het ontworpen artikel 65/1 staat inzonderheid het volgende:

“In de gevallen bedoeld onder de punten 2° tot en met 4° hierboven beschikt de minister niet over een appreciatiebevoegdheid.

In het geval bedoeld in punt 1° hierboven kan hij evenwel de bevoegde overheid bedoeld in het artikel 63, §2 consulteren om na te gaan of de betrokkene niet klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid en hem dus op basis van datzelfde artikel een paspoort of reisdocument geweigerd moet worden. Als dat het geval is, dan blijft de weigering behouden, maar dan wel op een nieuwe rechtsbasis.”

Dat onderscheid tussen de bepaling onder 1° en de bepalingen onder 2° tot 4° van het ontworpen artikel 65/1 blijkt niet uit het dispositief van dat artikel, dat aldus aangevuld dient te worden dat daarin voorzien wordt in de consultatiemogelijkheid waarvan gewag wordt gemaakt in de bespreking van het artikel.<sup>9</sup>

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 39/4 van het Consulair Wetboek, als het eveneens de bedoeling is van de steller van het voorontwerp de bepaling onder 1° te onderscheiden van die onder 2° tot 4° van dat artikel.

### Artikelen 6 en 7

De artikelen 6 en 7 van het voorontwerp strekken respectievelijk tot vervanging van artikel 33, eerste lid, van het Consulair Wetboek en tot wijziging van artikel 34 van hetzelfde Wetboek.

Aangezien de artikelen 6 en 7 artikelen wijzigen die vóór de artikelen komen die gewijzigd worden bij de artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp, moeten ze ter wille van de samenhang vóór artikel 2 van het voorontwerp geplaatst worden. De artikelen van het voorontwerp moeten dienovereenkomstig vernummerd worden.

### Artikel 8

Artikel 8 moet weggelaten worden aangezien de inwerkingtreding die daarin wordt bepaald, overeenstemt met de algemene regel van inwerkingtreding, namelijk de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, overeenkomstig artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

---

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld door te verwijzen naar het ontworpen artikel 63, § 2.