

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

22 avril 2020

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant le Code Consulaire en ce qui concerne l'assistance consulaire à des personnes avec plusieurs nationalités**

(déposée par MM. Samuel Cogolati et Wouter De Vriendt, Mme Séverine de Laveleye et M. Malik Ben Achour et Mme Sophie Rohonyi)

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 april 2020

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van het Consulair Wetboek voor wat betreft de consulaire bijstand aan personen met meerdere nationaliteiten**

(ingediend door de heren Samuel Cogolati en Wouter De Vriendt, mevrouw Séverine de Laveleye en de heer Malik Ben Achour en mevrouw Sophie Rohonyi)

**RÉSUMÉ**

*Actuellement, les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'Etat dans lequel l'assistance consulaire est demandée, ne peuvent prétendre à l'assistance consulaire lorsque le consentement des autorités locales est requis.*

*Cependant, cet article signifie qu'il est à tout moment interdit aux postes consulaires de fournir une assistance consulaire aux personnes de double nationalité si elles demandent cette assistance dans le pays de leur nationalité non-belge. Ainsi, l'article 79 crée une discrimination injustifiée entre les ressortissants belges avec et sans autre nationalité. En d'autres termes, l'article viole le principe d'égalité et un recours en annulation par la Ligue des Droits Humains et d'autres associations est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle.*

*Cette proposition de loi vise donc à abroger l'article 79 du Code Consulaire.*

**SAMENVATTING**

*Momenteel kunnen Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de staat waar de consulaire bijstand gevraagd wordt, geen aanspraak maken op de consulaire bijstand wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is.*

*Hierdoor is het consulaire posten nagenoeg altijd verboden om consulaire bijstand te verlenen aan personen met de dubbele nationaliteit wanneer zij een beroep doen op deze bijstand in het land van hun niet-Belgische nationaliteit. Dit creëert een niet te rechtvaardigen discriminatie tussen Belgische onderdanen mét en deze zonder een andere nationaliteit. Er is met andere woorden schending van het gelijkheidsbeginsel; een procedure tot vernietiging is aanhangig gemaakt bij het Grondwettelijk Hof door de Liga voor de Mensenrechten en andere organisaties.*

*Dit wetsvoorstel heft daarom de betreffende bepaling in het consulair wetboek op.*

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numerering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2018, la séance plénière adoptait à la quasi-unanimité le projet de loi modifiant le Code consulaire.

Ce projet permettait de clarifier par la loi l'assistance consulaire de notre pays puisque, avant celui-ci, il n'existait aucune loi en la matière en Belgique.

Celle-ci a permis de combler un vide en définissant un cadre juridique dans lequel se déploie l'assistance par les postes diplomatiques et consulaires belges tout en intégrant l'évolution du droit et des pratiques de l'UE et de ses membres dans ce cadre depuis les 20 dernières années.

On pouvait lire dans l'exposé des motifs du projet que celui-ci voulait "traduire une approche équilibrée, qui responsabilise le voyageur, en l'informant de l'assistance qu'il peut attendre de son pays de nationalité lorsqu'en dépit de ses déplacements responsables, il est frappé par le sort en terre étrangère".

Le Code Consulaire prévoit actuellement à l'article 79 que "Ne peuvent prétendre à l'assistance consulaire les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée, lorsque le consentement des autorités locales est requis."

Cependant, cet article signifie qu'il est à tout moment interdit aux postes consulaires de fournir une assistance consulaire aux personnes de double nationalité si elles demandent cette assistance dans le pays de leur nationalité non-belge.

Ainsi, l'article 79 en l'état actuel crée une discrimination injustifiée entre les ressortissants belges avec et sans autre nationalité. En d'autres termes, l'article viole le principe d'égalité et un recours en annulation par la Ligue des Droits Humains et d'autres associations est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle.

L'exposé des motifs de cet article (DOC Chambre 54K2989/001) justifiait cette distinction en soulignant que les binationaux ont besoin de la coopération des autorités locales pour fournir une assistance consulaire. Mais cette coopération est, bien entendu, requise avec n'importe quelle assistance consulaire, également en ce qui concerne les personnes de nationalité exclusivement belge.

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In 2018 keurde de plenaire vergadering vrijwel unaniem het wetsontwerp goed om het Consulair Wetboek te wijzigen.

Het ontwerp liet toe om de bij wet de consulaire bijstand te verduidelijken aangezien over deze materie voordien nog geen enkele wettelijke bepaling bestond in ons land.

Het wetsontwerp heeft een lacune opgevuld door een juridisch kader te definiëren waarbinnen de bijstand door de Belgische diplomatieke en consulaire posten zich kan afspelen, rekening houdend met de evolutie van het recht en de praktijk van de EU en zijn lidstaten op dit vlak in de laatste 20 jaar.

In de toelichting bij het wetsontwerp viel te lezen dat het "een evenwichtige aanpak [beoogde] waarbij de reiziger wordt geresponsabiliseerd door hem in te lichten over de bijstand die hij kan verwachten van zijn eigen land wanneer, ondanks een niet-risicovolle verplaatsing, het noodlot toeslaat in het buitenland".

Het Consulair Wetboek bepaalt momenteel in zijn artikel 79 dat "Kunnen geen aanspraak maken op de consulaire bijstand de Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de staat waar de consulaire bijstand gevraagd wordt, wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is."

Echter, dit artikel heeft tot gevolg dat het Consulaire posten nagenoeg ten allen tijde verboden is om consulaire bijstand te verlenen aan personen met de dubbele nationaliteit, ingeval zij beroep doen op deze bijstand in het land van hun niet-Belgische nationaliteit.

Zo creëert het artikel 79 in haar huidige vorm een niet te rechtvaardigen discriminatie tussen Belgische onderdanen mét en zonder een andere nationaliteit. Het artikel schendt met andere woorden het gelijkheidsbeginsel en een procedure tot vernietiging is momenteel aanhangig gemaakt bij het Grondwettelijk Hof door de Liga voor de Mensenrechten en andere organisaties.

De memorie van toelichting bij dit artikel (DOC Kamer 54K2989/001) rechtvaardigde dit onderscheid door te erop te wijzen dat voor personen met de dubbele nationaliteit de medewerking van de lokale autoriteiten is vereist bij het verlenen van consulaire bijstand. Maar deze medewerking is natuurlijk vereist bij elke consulaire bijstand, ook ten aanzien van mensen met uitsluitende de Belgische nationaliteit.

Il a également été souligné que l'offre d'une assistance consulaire aux binationaux créerait des obligations pour l'État belge, alors que l'État belge dépendrait de la coopération des autorités locales pour sa mise en œuvre. Cependant, le droit à l'assistance consulaire n'implique pas une obligation de résultat mais une obligation de moyen.

Il est également question du danger des relations diplomatiques avec le pays hôte si une assistance consulaire est offerte aux ressortissants binationaux, ainsi qu'à la réciprocité attendue de la Belgique, d'autres pays souhaitant également fournir une assistance consulaire à leurs ressortissants binationaux en Belgique. Cependant, les deux arguments ne justifient nullement la différence de traitement entre les deux catégories de ressortissants belges.

Enfin, le droit européen ne mentionne pas non plus de différence de traitement entre les ressortissants avec et sans nationalités multiples en matière d'assistance consulaire. L'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les ressortissants de l'Union n'ont pas "droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État". La directive 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 repose également sur le principe de non-discrimination et ne contient pas d'exceptions pour les personnes ayant plusieurs nationalités.

Il est bien entendu vrai que les personnes ayant la double nationalité ne peuvent pas toujours demander l'assistance consulaire. Cependant, ce n'est pas une règle générale de droit international. Les États ont ici des pratiques différentes. En tout état de cause, il n'est pas vrai que la convention de La Haye du 12 avril 1930 interdit l'assistance consulaire aux ressortissants binationaux dans son article 4, comme indiqué dans l'exposé des motifs de l'article 11 de la loi du 9 mai 2018. Après tout, ce traité parle de "protection diplomatique" et non d'assistance consulaire, et les deux concepts sont également clairement distingués. En outre, la plus récente convention de Vienne du 24 avril 1963 ne mentionne aucune restriction à l'assistance consulaire pour les personnes de plusieurs nationalités.

La Belgique n'a donc aucune raison *a priori* de refuser l'assistance consulaire aux ressortissants de double nationalité qui la demanderaient. De plus, l'État belge n'est pas toujours cohérent dans ses actions: la militante belgo-nicaraguayenne Amaya Coppens a pu compter

Ook werd aangehaald dat het verlenen van consulaire bijstand aan personen met de dubbele nationaliteit, verplichtingen zou creëren voor de Belgische staat terwijl de Belgische staat voor de verwezenlijking ervan afhankelijk zou zijn van de medewerking van de lokale autoriteiten. Maar het recht op consulaire bijstand behelst geen resultaatsverbintenis maar een inspanningsverbintenis.

Voorts wordt verwezen naar het gevaar voor diplomatieke betrekkingen met het gastland indien consulaire bijstand zou worden verleend aan personen met de dubbele nationaliteit, en ook op de wederkerigheid die zou worden verwacht van België, waarbij andere landen ten aanzien van hun personen met de dubbele nationaliteit in België eveneens consulaire bijstand zouden willen verlenen. Beide argumenten rechtvaardigen echter geenszins het verschil in behandeling tussen beide categorieën van Belgische onderdanen.

Ten slotte rept ook het Europese recht niet over een verschil in behandeling tussen onderdanen met en zonder meerdere nationaliteiten voor wat betreft de consulaire bijstand. Het artikel 20 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie bepaalt dat onderdanen van de unie "het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat". Ook de richtlijn 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 rust op het principe van non-discriminatie en bevat geen uitzonderingen voor mensen met meerdere nationaliteiten.

Het is natuurlijk wel zo dat personen met de dubbele nationaliteit niet steeds aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand. Dit is echter geen algemene regel onder het internationaal recht. Staten hanteren hier uiteenlopende praktijken. Het is in elk geval niet zo dat het verdrag van Den Haag van 12 april 1930 in zijn artikel 4 consulaire bijstand aan personen met de dubbele nationaliteit verbiedt, zoals in de memorie van toelichting bij het artikel 11 van de wet van 9 mei 2018 wordt vermeld. Dit verdrag spreekt immers over "diplomatieke bescherming" en niet over consulaire bijstand en beide begrippen zijn ook duidelijk onderscheiden. De recentere conventie van Wenen van 24 april 1963 vermeldt bovendien geen beperkingen wat betreft de consulaire bijstand ten aanzien van personen met meerdere nationaliteiten.

België heeft dus geen *a priori* enkele reden om de consulaire bijstand aan onderdanen met de dubbele nationaliteit die daarom verzoeken, te weigeren. Bovendien is de Belgische staat niet steeds consistent in haar handelingen: de Belgisch-Nicaraguaanse activiste Amaya

sur l'assistance consulaire des autorités belges au Nicaragua.

En outre, les rapatriements dans le contexte de la crise du Coronavirus n'ont pas tenu compte du fait que les ressortissants belges détiennent ou non la double nationalité. Seul le lieu de résidence habituel a été pris en compte. L'objectif de cette proposition n'est donc évidemment aucunement de mettre en doute les efforts consentis par l'État belge et singulièrement le SPF Affaires étrangères afin de trouver une solution pour tous nos concitoyens bloqués à l'étranger – qu'ils soient binationaux ou non – mais bien de modifier la loi et singulièrement son article 79 en le rendant plus clair.

Rappelons par ailleurs que même l'exposé des motifs de la loi du 9 mai 2018 accepte des exceptions:

“L'exception par excellence à cette règle de non-ingérence est bien entendu le respect des droits de l'homme, dimension codifiée internationalement et qui connaît ses propres mécanismes et structures, distincts du processus bilatéral de l'assistance consulaire. La limitation de l'assistance consulaire à un binational dans l'État dont il possède également la nationalité, n'exclut donc aucunement la possibilité pour le poste consulaire ou diplomatique d'octroyer l'assistance humanitaire si elle constate que les droits de l'homme du binational ne sont pas respectés.”

Cela montre qu'il existe des cas dans lesquels des personnes ayant une double nationalité peuvent – et à juste titre – demander l'assistance de l'État belge (dans ce cas, un rapatriement avec un avion affrété) mais en même temps ne peuvent pas compter sur d'autres formes normales d'assistance consulaire. Par conséquent, l'article 79 n'est pas seulement discriminatoire, il est également rédigé de manière trop restrictive. En stipulant explicitement dans la loi que les personnes ayant la double nationalité n'ont généralement pas droit à l'assistance consulaire, notre pays se prive d'un instrument pour aider les personnes qui, à tous égards, méritent raisonnablement cette assistance.

Enfin, la double nationalité n'est pas toujours un choix. Certains pays n'autorisent pas la renonciation volontaire à la nationalité, notamment le Maroc. Les Belges qui possèdent ainsi la nationalité marocaine sans leur volonté bénéficient alors de moins de droits en tant que ressortissants belges lorsqu'ils sont au Maroc que les Belges ayant une seule nationalité.

Pour ces raisons, cette proposition de loi vise à modifier l'article 79 du Code Consulaire afin de l'inscrire dans une démarche et une formulation positives ne laissant aucun doute quant aux efforts que doit déployer notre

Coppens kon in Nicaragua rekenen op consulaire bijstand van de Belgische autoriteiten.

Verder werd er bij repatrieringen in het kader van de Coronacrisis geen rekening gehouden met het al dan niet hebben van de dubbele nationaliteit. Enkel de gebruikelijke woonplaats werd in aanmerking genomen. Het doel van dit voorstel is dus uiteraard niet om de inspanningen van de Belgische Staat en de FOD Buitenlandse Zaken in twijfel te trekken, om een oplossing te zoeken voor al onze landgenoten die vastzitten in het buitenland - of ze de dubbele nationaliteit hebben of niet - maar wel om de wet de wijzigen en in het bijzonder het artikel 79 door het te verduidelijken.

Zelfs de memorie van toelichting van de wet van 9 mei 2018 aanvaardt uitzonderingen:

“De voornaamste uitzondering op de regel van niet-inmenging is uiteraard de naleving van de mensenrechten, een internationaal gecodificeerde dimensie met haar eigen mechanismen en structuren die gescheiden zijn van het bilateraal proces van consulaire bijstand. De beperking van de consulaire bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit in de staat waarvan hij ook de nationaliteit heeft, sluit dus geenszins de mogelijkheid voor de consulaire of diplomatieke post uit om humanitaire bijstand te verlenen wanneer deze vaststelt dat de mensenrechten van de onderdaan worden geschonden.”

Dit toont aan dat er gevallen zijn waarin personen met de dubbele nationaliteit wel degelijk - en terecht - beroep kunnen doen op bijstand vanwege de Belgische staat (in casu, een repatriëring met een gecharterd vliegtuig) maar tegelijk géén beroep kunnen doen op normale vormen van consulaire bijstand. Het artikel 79 is bijgevolg niet alleen discriminerend, het is ook te restrictief opgesteld. Door expliciet in de wet in te schrijven dat personen met de dubbele nationaliteit in de regel géén recht hebben op consulaire bijstand, berooft ons land zichzelf van een instrument om personen bij te staan die in alle opzichten redelijkerwijs deze bijstand verdienen.

Ten slotte is de dubbele nationaliteit niet altijd een keuze. Bepaalde landen staan het vrijwillig afstand doen van de nationaliteit niet toe, zo onder meer Marokko. Belgen die aldus buiten hun wil om in het bezit zijn van de Marokkaanse nationaliteit, genieten dan minder rechten als Belgische onderdaan wanneer zij zich in Marokko bevinden dan Belgen met slechts één nationaliteit.

Om deze redenen wil dit wetsvoorstel artikel 79 van het Consulair Wetboek wijzigen, door het positief te formuleren en geen twijfel te laten bestaan over de inspanningen die onze Staat moet doen inzake consulaire



État en matière d'aide consulaire pour l'ensemble de nos concitoyens qu'ils aient ou non une double nationalité.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Art. 2

L'assistance consulaire s'exécute dans le respect de la souveraineté de l'État d'accréditation.

Dans un certain nombre de situations, l'assistance consulaire ne peut être mise en oeuvre qu'avec le consentement de l'État d'accréditation. Cet article vise à rendre l'intervention belge, dans le cadre des principes repris dans le code consulaire, plus claire en ce compris pour un binational.

Cette intervention sera cependant évidemment impossible si, une fois les démarches entreprises, la Belgique ne recevait pas l'autorisation des autorités de l'État d'accréditation. Ceci n'empêche pas le poste consulaire belge à tenter d'offrir son assistance au ressortissant binational qui la requiert.

Il s'agit de confirmer que le principe de non-ingérence dans les affaires internes prévaut, particulièrement en ce qui concerne l'administration de ses citoyens tout en rendant possible *a priori* l'assistance consulaire.

Dans ce contexte, il reviendra au Service Public Fédéral Affaires étrangères d'approcher l'État d'accréditation, en vue de recevoir l'autorisation d'une telle intervention consulaire.

L'exception par excellence à cette règle de non-ingérence est bien entendu le respect des droits de l'Homme, dimension codifiée internationalement et qui connaît ses propres mécanismes et structures, distincts du processus bilatéral de l'assistance consulaire. La limitation de l'assistance consulaire à un binational dans l'État dont il possède également la nationalité, n'exclut donc aucunement la possibilité pour le poste consulaire ou diplomatique d'octroyer l'assistance humanitaire si elle constate que les droits de l'Homme du binational ne sont pas respectés.

bijstand voor het geheel van onze landgenoten, of ze nu een dubbele nationaliteit hebben of niet.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Art. 2

De uitoefening van de consulaire bijstand gebeurt met respect voor de soevereiniteit van de accrediterende Staat.

In een aantal gevallen kan de consulaire bijstand slechts worden uitgeoefend mits de instemming van de accrediterende Staat. Dit artikel wil de Belgische tussenkomst verduidelijken, inclusief voor een persoon met de dubbele nationaliteit, binnen het kader van de principes die zijn opgenomen in het Consulair Wetboek.

Deze tussenkomst zal evenwel uiteraard onmogelijk zijn als, eenmaal de démarches ondernomen, België niet de toelating zou krijgen van de accrediterende Staat. Dit belet de Belgische consulaire post echter niet om te trachten bijstand te verlenen aan de onderdaan met de dubbele nationaliteit die daarom vraagt.

Het gaat erom te bevestigen dat het principe van non-interventie in de interne aangelegenheden voorrang heeft, in het bijzonder wat betreft de administratie van de eigen burgers, maar tegelijk consulaire bijstand *a priori* mogelijk maken.

In deze context komt het de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken toe om de accrediterende Staat te benaderen, met het oog op het bekomen van de toelating voor een dergelijke consulaire tussenkomst.

De uitzondering bij uitstek op deze regel van non-interventie is natuurlijk het respect voor de mensenrechten, een internationaal gecodificeerde dimensie met eigen mechanismen en structuren, te onderscheiden van het bilaterale proces van consulaire bijstand. De beperking van de consulaire bijstand aan een persoon met de dubbele nationaliteit in de Staat waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, sluit dus absoluut de mogelijkheid niet uit voor de consulaire of diplomatieke post om humanitaire bijstand te verlenen als hij vaststelt dat de mensenrechten van de persoon met de dubbele nationaliteit niet worden gerespecteerd.

Samuel COGOLATI (Ecolo-Groen)  
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)  
Séverine DE LAVELEYE (Ecolo-Groen)  
Malik BEN ACHOUR (PS)  
Sophie ROHONYI (DéFI)

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

**Art. 2**

L'article 79 du Code Consulaire, inséré par la loi du 9 mai 2018, est remplacé comme suit:

“Art. 79. Peuvent prétendre à l'assistance consulaire les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée.”

10 avril 2020

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

**Art. 2**

Artikel 79 van het Consulair Wetboek, ingevoegd bij de wet van 9 mei 2018, wordt vervangen als volgt:

“Art. 79. Kunnen aanspraak maken op de consulaire bijstand de Belgen die eveneens over de nationaliteit beschikken van de Staat in dewelke de consulaire bijstand wordt gevraagd.”

10 april 2020

Samuel COGOLATI (Ecolo-Groen)  
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)  
Séverine DE LAVELEYE (Ecolo-Groen)  
Malik BEN ACHOUR (PS)  
Sophie ROHONYI (DéFI)