

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 avril 2020

PROPOSITION DE LOI**modifiant le Code consulaire
afin d'accorder l'assistance consulaire
à nos binationaux**

(déposée par M. Nabil Boukili et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 april 2020

WETSVOORSTEL**tot wijziging van het Consulair Wetboek
teneinde de consulaire bijstand te verlenen
aan de Belgen met een dubbele nationaliteit**

(ingediend door de heer Nabil Boukili c.s.)

RÉSUMÉ

En vertu des règles actuelles, un citoyen belge, ayant également la nationalité d'un autre pays et qui se trouve dans cet autre pays, ne peut bénéficier de l'assistance des services diplomatiques belges lorsque le consentement des autorités locales est requis.

Suite à l'application de cette règle, l'ASBL Ligue des droits humains a malheureusement constaté des discriminations à l'égard de plusieurs groupes de citoyens. Un recours en annulation a, par ailleurs, été introduit devant la Cour constitutionnelle pour discrimination injustifiée.

La proposition de loi remplace donc l'article 79 du Code consulaire afin de garantir les mêmes droits à l'assistance consulaire pour tous les Belges ayant un lien prépondérant avec la Belgique.

SAMENVATTING

Krachtens de vigerende regels kan een Belgische onderdaan die tevens de nationaliteit van een ander land heeft en zich in dat laatste land bevindt geen aanspraak maken op bijstand door de Belgische diplomatieke diensten wanneer de instemming van de lokale overheid vereist is.

Naar aanleiding van de toepassing van die regel heeft de Ligue des droits humains asbl helaas discriminatie ten aanzien van meerdere groepen burgers vastgesteld. Bij het Grondwettelijk Hof werd overigens overgegaan tot de indiening van een beroep tot nietigverklaring wegens onterechte discriminatie.

Dit wetsvoorstel beoogt aldus artikel 79 van het Consulair Wetboek te vervangen, teneinde dezelfde rechten op consulaire bijstand te waarborgen aan alle Belgen die de nauwste band met België hebben.

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e 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,

La règle selon laquelle les binationaux ne peuvent bénéficier de l'assistance consulaire dans le pays dont ils sont également nationaux a été codifiée par l'article 11 de la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire, qui insère un article 79 dans ce même Code.

L'exposé des motifs de cette loi¹ évoque principalement deux raisons pour ne pas reconnaître l'assistance consulaire aux Belges possédant une autre nationalité, dans l'État de leur autre nationalité:

— le principe du respect de la souveraineté de l'État d'accréditation;

— l'article 4 de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 "concernant certaines questions relatives aux conflits de loi sur la nationalité".

La Convention de la Haye précitée prévoit en son article 4:

"Un État ne peut exercer sa protection diplomatique au profit d'un de ses nationaux à l'encontre d'un État dont celui-ci est aussi le national."²

Néanmoins, plusieurs éléments permettent de remettre en cause cette règle de refus d'assistance des binationaux.

1. Cette Convention n'est tout d'abord applicable que dans les rapports avec les pays qui ont ratifié cette Convention. Seuls 12 États l'ont signée et ratifiée, et 27 autres l'ont seulement signée³ Cette Convention ne peut donc servir de base dans la majorité des cas.

2. Par ailleurs, la situation tant au niveau international qu'au niveau interne a bien évolué depuis l'époque de la rédaction et de la conclusion de cette Convention. Il y a parmi les résidents belges et européens de nombreuses personnes qui disposent d'une double nationalité, sans

¹ DOC 54 2989/001, pages 9 à 11.

² <https://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/4159b7dcac7ef3bbc1257c5a002ea4d2!OpenDocument&Highlight=0,1 999>.

³ Voir la liste consultable via l'URL suivant: https://treaties.un.org/Pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=517&chapter=30&clang=_fr.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De regel die bepaalt dat de onderdanen met een dubbele nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand in het land waarvan zij eveneens de nationaliteit hebben, werd in de wetgeving opgenomen bij artikel 11 van de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek, dat in datzelfde Wetboek een artikel 79 heeft ingevoegd.

De memorie van toelichting¹ van het wetsontwerp dat tot die wet heeft geleid, vermeldt in hoofdzaak twee redenen om de Belgen met een tweede nationaliteit geen consulaire bijstand te verlenen in het land van hun tweede nationaliteit:

— het principe van de inachtneming van de soevereiniteit van de accrediterende Staat;

— artikel 4 van het Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 "betreffende zekere vragen in verband met wetsconflicten inzake nationaliteit".

Dat artikel luidt:

"Een Staat kan zijn diplomatieke bescherming ten voordele van een van zijn onderdanen niet uitoefenen tegen een Staat waarvan die onderdaan eveneens de nationaliteit heeft."²

De regel dat die bijstand wordt geweigerd aan de onderdanen met een dubbele nationaliteit kan echter op grond van meerdere elementen worden aangevochten.

1. In de eerste plaats is het voormelde Verdrag slechts van toepassing op de betrekkingen met de landen die het Verdrag hebben geratificeerd. Slechts 12 Staten hebben het ondertekend en geratificeerd en 27 andere landen hebben het louter ondertekend³. In de meeste gevallen kan dit Verdrag dus niet als grondslag dienen.

2. Op zowel internationaal als nationaal niveau is de situatie sterk veranderd sinds dat Verdrag werd opgesteld en gesloten. Tal van Belgen en Europeanen hebben de dubbele nationaliteit en hebben er bij de verkrijging van de nationaliteit van het land waar zij daadwerkelijk

¹ DOC 54 2989/001, blz. 9 tot 11.

² <https://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/4159b7dcac7ef3bbc1257c5a002ea4d2!OpenDocument&Highlight=0,1 999>.

³ De lijst kan via deze link worden geraadpleegd: https://treaties.un.org/Pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=517&chapter=30&clang=_fr.

d'ailleurs avoir pu réellement choisir de renoncer à leur première nationalité lors de l'adoption de la nationalité de l'État dans lequel ils résident effectivement.

3. Le droit international a également évolué depuis la conclusion de cette Convention dans les années 1930: le respect des droits fondamentaux est devenu prépondérant, ce qui n'était pas encore le cas à l'époque. Les travaux parlementaires de la loi du 9 mai 2018 précitée l'indiquent bien, puisque le ministre compétent a soulevé que:

“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.” (DOC 54 2989/001, p. 10).

Le droit international va donc dans le sens d'une telle évolution. Ainsi la Commission de droit international (organe des Nations Unies qui codifie le droit international tel qu'il ressort de la pratique des États) a publié dès 2006 dans son Annuaire la règle suivante généralement d'application concernant la protection diplomatique des binationaux:

“Un État de nationalité ne peut exercer la protection diplomatique à l'égard d'une personne contre un État dont cette personne a également la nationalité, à moins que la nationalité prépondérante de celle-ci soit celle du premier État en question, tant à la date du préjudice qu'à la date de la présentation officielle de la réclamation.”⁴

L'idée de “nationalité prépondérante” permet de souligner que l'individu assisté a des liens plus forts avec un État qu'avec l'autre.

La Commission de droit international précitée cite notamment comme critères à retenir pour déterminer la “nationalité prépondérante”: la résidence habituelle, le temps passé dans chaque pays de nationalité, la date de naturalisation (c'est-à-dire le temps pendant

wonen trouwens niet uitdrukkelijk voor kunnen kiezen om afstand te doen van hun oorspronkelijke nationaliteit.

3. Bovendien is ook het internationaal recht niet meer hetzelfde als toen voormeld Verdrag in de jaren 1930 werd gesloten. Zo is de eerbiediging van de grondrechten doorslaggevend geworden, wat destijds nog niet het geval was. De memorie van toelichting van het wetsontwerp dat zou uitmonden in de voormelde wet van 9 mei 2018 geeft dat duidelijk aan aangezien de bevoegde minister het volgende heeft aangestipt:

“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.” (DOC 54 2989/001, blz. 10).

In het kielzog van die wijzigingen past ook het internationaal recht zich dus aan. Zo heeft de commissie Internationaal Recht (het VN-orgaan dat het internationaal recht codificeert overeenkomstig de praktijken van de Staten) sinds 2006 in haar Jaarboek de volgende regel opgenomen die inzake diplomatieke bescherming van onderdanen met een dubbele nationaliteit doorgaans van toepassing is:

“A State of nationality may not exercise diplomatic protection in respect of a person against a State of which that person is also a national unless the nationality of the former State is predominant, both at the time of the injury and at the date of the official presentation of the claim”⁴.

Met “dominante nationaliteit” (*predominant nationality*) kan worden onderstreept dat een persoon die wordt bijgestaan met de ene Staat een nauwere band heeft dan met de andere.

De voormelde VN-commissie Internationaal Recht vermeldt onder meer de volgende criteria om de “dominante nationaliteit” te bepalen: de hoofdverblijfplaats, de doorgebrachte tijd in elk land waarvan men de nationaliteit heeft, de datum van de nationaliteitsverkrijging (dat wil

⁴ Nations Unies, Annuaire de la Commission de droit international, 2002, volume II, deuxième partie, rapport de la Commission à l'Assemblée générale sur les travaux de sa cinquante-quatrième session, page 71.

⁴ Verenigde Naties, *Yearbook of the International Law Commission, 2002, Volume II, Part Two*, verslag van de commissie voor de Algemene Vergadering over de werkzaamheden van haar 54^e sessie, bladzijde 71.

lequel l'intéressé a été un national de l'État qui exerce sa protection avant que la réclamation soit présentée) le lieu et la langue d'enseignement et l'enseignement suivi, l'emploi et les intérêts financiers, le lieu de la vie familiale, les liens familiaux dans chaque pays, la participation à la vie publique et sociale, l'utilisation de la langue, le lieu d'imposition sur le plan fiscal, le lieu sur lequel les comptes en banque sont établis, la sécurité sociale applicable, les visites à l'autre État de nationalité, la possession et l'usage d'un passeport de l'autre État, le service militaire.

4. Par ailleurs, la Belgique est déjà intervenue dans le passé quand les droits de binationaux étaient en cause dans l'État duquel ils avaient aussi la nationalité. La Belgique a ainsi déjà invoqué des motifs humanitaires, la nationalité belge des ressortissants et leurs liens prédominants avec la Belgique afin d'intervenir. On peut donc conclure que le droit international coutumier qui s'applique entre États rend possible l'assistance consulaire également pour les binationaux dans l'autre État duquel ils ont la nationalité.

Dans la présente proposition de loi, le lien prépondérant avec la Belgique est notamment retenu en cas de résidence habituelle en Belgique (résidence qui démontre le lieu où les attaches existent au quotidien) ou l'utilisation d'un passeport belge pour voyager (lequel démontre son attachement à sa nationalité belge). Sans revenir sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, les Belges qui disposent d'une autre nationalité mais qui ont les liens prépondérants précités avec la Belgique doivent pouvoir bénéficier d'une assistance comme tous les autres Belges. En ce sens, il n'y a pas d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État concerné.

Pour le PTB, il est inacceptable que certaines personnes, ayant la nationalité belge et un lien prépondérant avec la Belgique, soient considérés comme des citoyens de seconde zone.

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Marco VAN HEES (PVDA-PTB)
Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)

zeggen de periode waarin de betrokkene een onderdaan was van de Staat waarvan hij de bescherming genoot voordat de vordering werd ingesteld), de plaats en de taal van het onderwijs en het gevolgde onderwijs, de beroepsbetrekking en de financiële belangen, de plaats waar het familiaal leven zich afspeelt, de familiebanden in de respectieve landen, de deelname aan het openbaar en maatschappelijk leven, de gehanteerde taal, de plaats waar de belastingaanslag wordt gevestigd, de plaats waar de bankrekeningen zijn geopend, de toepasselijke sociale zekerheid, de reizen naar de andere Staat waarvan men tevens de nationaliteit heeft, het bezit en het gebruik van een paspoort van de andere Staat en de legerdienst.

4. België heeft voorts al eerder opgetreden wanneer de rechten van de onderdanen met een dubbele nationaliteit in het gedrang kwamen in de Staat waarvan zij eveneens de nationaliteit hadden, en heeft zich daarvoor beroepen op humanitaire redenen, op de Belgische nationaliteit van de betrokkenen en op hun nauwste banden met België. Bijgevolg kan worden besloten dat het internationaal gewoonterecht tussen Staten het mogelijk maakt dat de consulaire bijstand eveneens aan de onderdanen met een dubbele nationaliteit wordt verleend in de andere Staat waarvan zij de nationaliteit hebben.

In dit wetsvoorstel wordt de nauwste band met België onder meer aangetoond aan de hand van het hoofdverblijf in België (ter staving van de plaats waar de dagelijkse aanknopingsbanden bestaan) of van het gebruik van een Belgisch paspoort om te reizen (ter staving van de gehechtheid aan de Belgische nationaliteit). Het is niet de bedoeling terug te komen op het principe van de niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van de Staten. De Belgen die een tweede nationaliteit hebben en die de voormelde nauwste band hebben met België moeten evenwel op dezelfde manier als alle andere Belgen bijstand kunnen genieten. In die zin is er geen inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van de betrokken Staat.

Voor de PTB kan het niet door de beugel dat sommige mensen die de Belgische nationaliteit hebben en de nauwste band met België hebben als tweederangsburgers zouden worden beschouwd.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

L'article 79 du Code consulaire est remplacé par ce qui 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, s'ils démontrent un lien prépondérant avec la Belgique.

Un lien prépondérant avec la Belgique existe, notamment lorsque le Belge y a sa résidence habituelle ou lorsqu'il voyage avec un passeport belge.”.

9 avril 2020

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Marco VAN HEES (PVDA-PTB)
Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Artikel 79 van het Consulair Wetboek wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 79. Op consulaire bijstand kan aanspraak worden gemaakt door de Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de Staat waar de consulaire bijstand wordt gevraagd indien zij aantonen dat zij de nauwste band met België hebben.

De nauwste band met België bestaat meer bepaald wanneer de Belg in dat land zijn hoofdverblijf heeft of reist met een Belgisch paspoort.”.

9 april 2020