

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 janvier 2021

PROPOSITION DE LOI**modifiant le Code Consulaire en ce qui
concerne l'assistance consulaire à des
personnes avec plusieurs nationalités****Proposition de loi modifiant le Code consulaire
afin d'accorder l'assistance consulaire
à nos binationaux****Proposition de résolution visant à
faciliter la renonciation à la nationalité étrangère
par les Belges possédant la double nationalité****RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR
M. **Christophe LACROIX****SOMMAIRE**

Pages

I. Exposés introductifs	3
II. Discussion générale	5
II. Auditions du 20 octobre 2020	17
IV. Discussion des articles et votes	55

*Voir:***Doc 55 1180/ (2019/2020):**001: Proposition de loi de MM. Cogolati et De Vriendt, Mme de Laveleye
et M. Ben Achour et Mme Rohonyi.

002 et 003: Amendements.

Voir aussi:

005: Texte adopté par la commission.

Doc 55 1175/ (2019/2020):

001: Proposition de loi de M. Boukili et consorts.

Doc 55 0903/ (2019/2020):

001: Proposition de résolution de Mme Lanjri.

002: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 januari 2021

WETSVOORSTEL**tot wijziging van het Consulair Wetboek
voor wat betreft de consulaire bijstand aan
personen met meerdere nationaliteiten****Wetsvoorstel tot wijziging van het Consulair
Wetboek teneinde de consulaire bijstand
te verlenen aan de Belgen met een
dubbele nationaliteit****Voorstel van resolutie met het oog op
het faciliteren van het opgeven
van de vreemde nationaliteit door Belgen
met de dubbele nationaliteit****VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Christophe LACROIX****INHOUD**

Blz.

I. Inleidende uiteenzettingen	3
II. Algemene bespreking	5
III. Hoorzittingen van 20 oktober 2020	17
IV. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	55

*Zie:***Doc 55 1180/ (2019/2020):**001: Wetsvoorstel van de heren Cogolati en De Vriendt, mevrouw
de Laveleye en de heer Ben Achour en mevrouw Rohonyi.

002 en 003: Amendementen.

Zie ook:

005: Tekst aangenomen door de commissie.

Doc 55 1175/ (2019/2020):

001: Wetsvoorstel van de heer Boukili c.s.

Doc 55 0903/ (2019/2020):

001: Voorstel van resolutie van mevrouw Lanjri.

002: Amendementen.

03913

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Els Van Hoof

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Darya Safai, Anneleen Van Bossuyt
Ecolo-Groen	Samuel Cogolati, Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé
PS	Malik Ben Achour, André Flahaut, Christophe Lacroix
VB	Annick Ponthier, Ellen Samyn
MR	Michel De Maegd, Katrin Jadin
CD&V	Els Van Hoof
PVDA-PTB	Steven De Vuyst
Open Vld	Goedeke Liekens
sp.a	Vicky Reynaert

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Kathleen Depoorter, Michael Freilich, Koen Metsu
Séverine de Laveleye, Kim Buyst, Simon Moutquin, Evita Willaert
Hugues Bayet, Mélissa Hanus, Daniel Senesael, Özlem Özen
Steven Creyelman, Pieter De Spiegeleer, Kurt Ravyts
Daniel Bacquelaine, Emmanuel Burton, Nathalie Gilson
N , Jan Briers
Nabil Boukili, Marco Van Hees
Christian Leysen, Marianne Verhaert
Melissa Depraetere, Kris Verduyck

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

cdH	Georges Dallemagne
-----	--------------------

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: VB
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 numerering 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)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces propositions de loi et cette proposition de résolution au cours de ses réunions des 17 juin 2020, 20 octobre 2020 et 5 janvier 2021.

Au cours de sa réunion du 5 janvier 2021, votre commission a décidé, à la demande de Mme Nahima Lanjri, d'examiner séparément la proposition de résolution.

Compte tenu de l'interdépendance entre les deux propositions de loi DOC 55 1175/001 et DOC 55 1180/001 et la proposition de résolution DOC 55 0903/001, la commission a décidé que le rapporteur présenterait un seul rapport portant sur l'examen des deux propositions de loi et de la proposition de résolution.

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Proposition de loi modifiant le Code consulaire afin d'accorder l'assistance consulaire à nos binationaux (DOC 55 1175/001)

M. Nabil Boukili (PVDA-PTB), auteur principal de la proposition de loi, rappelle que la problématique à l'examen est apparue principalement au cours de la crise du COVID-19, qui a révélé que des Belges ayant la double nationalité ne pouvaient obtenir l'assistance consulaire et sont ainsi restés bloqués dans le pays correspondant à leur autre nationalité. La proposition de loi à l'examen vise à prévenir la discrimination à l'égard de ressortissants belges ayant une double nationalité. La modification proposée est du reste conforme à l'évolution du droit international. La notion de "nationalité prépondérante" utilisée depuis 2006 par la Commission de droit international des Nations Unies souligne le fait qu'une personne assistée a des liens plus forts avec un État qu'avec l'autre. La Commission définit un certain nombre de critères pour déterminer quelle est la "nationalité prépondérante". M. Boukili renvoie à cet égard aux développements de la proposition de loi (DOC 55 1175/001, p. 4). Le but de cette proposition loi est de donner à nos binationaux le droit à l'assistance consulaire de la Belgique lorsque la nationalité belge est leur nationalité prépondérante.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze wetsvoorstellen en dit voorstel van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 17 juni 2020, 20 oktober 2020 en 5 januari 2021.

Uw commissie heeft tijdens haar vergadering van 5 januari 2021 beslist om, op verzoek van mevrouw Nahima Lanjri, het voorstel van resolutie afzonderlijk te behandelen.

Gelet op de onderlinge samenhang tussen de twee wetsvoorstellen DOC 55 1175/001 en DOC 55 1180/001 en het voorstel van resolutie DOC 55 0903/001 heeft de commissie beslist dat de rapporteur één enkel verslag zal uitbrengen over de bespreking van de beide wetsvoorstellen en van het voorstel van resolutie.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Wetsvoorstel tot wijziging van het Consulaire Wetboek teneinde de consulaire bijstand te verlenen aan de Belgen met een dubbele nationaliteit (DOC 55 1175/001)

De heer Nabil Boukili (PVDA-PTB), hoofdindieners van het wetsvoorstel, herinnert eraan dat de problematiek die momenteel wordt besproken vooral naar voren kwam tijdens de COVID-19-crisis waarbij Belgen met de dubbele nationaliteit geen consulaire bijstand konden krijgen en geblokkeerd bleven in het land van hun dubbele nationaliteit. Het doel van het wetsvoorstel is verhinderen dat Belgen met de dubbele nationaliteit zouden worden gediscrimineerd. De voorgestelde aanpassing gaat trouwens in de zin van de evolutie van het internationaal recht. Met de idee van de 'dominante nationaliteit' die sinds 2006 door de commissie internationaal recht van de Verenigde Naties wordt gehanteerd, wordt onderstreept dat een persoon die wordt bijgestaan met de ene staat een nauwere band heeft dan met de andere. De commissie bepaalt een aantal criteria om de "dominante nationaliteit" te bepalen. De heer Boukili verwijst daarvoor naar de memorie van toelichting van het voorstel van resolutie (DOC 55 1175/001, blz. 4). Het doel van het wetsvoorstel is om Belgen met een dubbele nationaliteit recht te geven op consulaire bijstand van België wanneer de Belgische hun dominante nationaliteit is.

B. Proposition de loi modifiant le Code consulaire en ce qui concerne l'assistance consulaire à des personnes avec plusieurs nationalités (DOC 55 1180/001)

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), auteur principal de la proposition de loi, souligne que la proposition de loi à l'examen présente de nombreuses similitudes avec la proposition déposée par M. Boukili, mais qu'elle s'en distingue par un élément important, à savoir le fait que la Belgique doit fournir une assistance consulaire non seulement à nos binationaux dont la nationalité belge est prépondérante, mais à l'ensemble des Belges, y compris ceux qui ont la nationalité de l'État dans lequel ils sollicitent l'assistance consulaire. Contrairement à la proposition du PVDA-PTB, celle-ci n'introduit aucune nouvelle discrimination. L'objectif de cette proposition est précisément de supprimer la discrimination qui a été introduite en 2018 suite à l'entrée en vigueur du code consulaire. L'intervenant renvoie pour le reste aux développements de la proposition de loi (DOC 55 1180/001).

La nécessité de cette proposition de loi est apparue lors de la crise du COVID-19, qui a révélé que des personnes ayant à la fois la nationalité belge et marocaine ne pouvaient pas compter sur l'assistance consulaire de la Belgique pour être rapatriées du Maroc. Il importe que tous les Belges, qu'ils aient ou non une nationalité supplémentaire, aient droit à l'assistance consulaire de la Belgique.

L'intervenant souligne que la convention de La Haye du 12 avril 1930 concerne uniquement l'assistance diplomatique et non l'assistance consulaire, et qu'elle ne s'applique donc pas dans ce cas.

M. Malik Ben Achour (PS) rappelle que son groupe avait déjà fait formulé certaines observations lors de la discussion sur le code consulaire en 2018. L'objectif de la proposition de loi à l'examen n'est pas d'intervenir dans les affaires intérieures de pays tiers, mais seulement de permettre à tous les Belges d'obtenir une assistance consulaire. Il est également important d'attendre la décision de la Cour constitutionnelle sur cette question.

C. Proposition de résolution visant à faciliter la renonciation à la nationalité étrangère par les Belges possédant la double nationalité (DOC 55 0903/001)

Mme Nahima Lanjri (CD&V), auteure principale de la proposition de résolution, souligne, elle aussi, que la crise du coronavirus a clairement montré que la double nationalité pouvait parfois donner lieu à certains problèmes. Pour le groupe CD&V, il est inacceptable qu'il y

B. Wetsvoorstel tot wijziging van het Consulaire Wetboek voor wat betreft de consulaire bijstand aan personen met meerdere nationaliteiten (DOC 55 1180/001)

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), hoofdindienster van het wetsvoorstel, wijst erop dat dit wetsvoorstel vele gelijkenissen vertoont met het door de heer Boukili toegelicht voorstel maar dat er een groot verschil is. België moet niet alleen consulaire bijstand moet verlenen aan landgenoten die de dubbele nationaliteit waarvan de Belgische de dominante is maar aan alle Belgen ook deze die eveneens over de nationaliteit beschikken van de staat in dewelke de consulaire bijstand wordt gevraagd. In tegenstelling tot het PVDA-PTB-voorstel wordt er geen nieuwe discriminatie ingevoerd. Het doel van het wetsvoorstel is om de discriminatie die werd ingevoerd in 2018 met de inwerkingtreding van het Consulaire wetboek weg te werken. De spreker verwijst verder naar de memorie van toelichting bij het voorstel van resolutie (DOC 55 1180/001).

De nood aan dit wetsvoorstel kwam naar voren tijdens de COVID-19-crisis waarbij bleek dat personen met de dubbele nationaliteit (Belgische-Marokkaanse) geen beroep konden doen op consulaire bijstand om gerepatriëerd te worden uit Marokko. Het is zaak dat alle Belgen, ongeacht of ze nog een bijkomende nationaliteit hebben, recht hebben op consulaire bijstand van België.

De spreker wijst erop dat het verdrag van Den Haag van 12 april 1930 enkel betrekking heeft op diplomatiek bijstand en niet op consulaire bijstand, en dus in deze niet van toepassing is.

De heer Malik Ben Achour (PS) herinnert eraan dat zijn fractie al in 2018 opmerkingen had gemaakt tijdens de bespreking van het consulaire wetboek. Het doel van het wetsvoorstel is niet tussen te komen in interne aangelegenheden in derde landen maar enkel om de mogelijkheid te bieden aan alle Belgen om consulaire bijstand te kunnen krijgen. Het is ook belangrijk om de uitspraak van het Grondwettelijk hof over dit thema af te wachten.

C. Voorstel van resolutie met het oog op het faciliteren van het opgeven van de vreemde nationaliteit door Belgen met de dubbele nationaliteit (DOC 55 0903/001)

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V), hoofdindienster van het voorstel van resolutie, wijst er ook op dat de coronacrisis heeft duidelijk gemaakt dat het hebben van een dubbele nationaliteit soms ook tot problemen kan leiden. Voor de CD&V-fractie is het onaanvaardbaar

ait une discrimination entre les Belges, et c'est la raison pour laquelle la discussion sur les propositions de loi et la proposition de résolution à l'examen est important.

L'intervenante souligne en outre qu'il est impossible pour certains Belges ayant la double nationalité de renoncer à l'autre nationalité, par exemple la nationalité marocaine. Le fait de ne pas pouvoir, comme dans le cas évoqué ici, faire appel à l'assistance consulaire de la Belgique révèle avec une acuité particulière la pertinence de cette problématique.

Mme Lanjri commente sa proposition de résolution et renvoie à ses développements (DOC 55 0903/001). Elle évoque plus précisément les avantages de la double nationalité, mais rappelle aussi qu'elle peut présenter certains inconvénients. Le plus important est que les personnes concernées puissent choisir librement de renoncer ou non à une nationalité. Étant donné que la décision d'attribuer ou non la nationalité est une matière interne à chaque pays, il convient de recourir à la concertation diplomatique si l'on veut aborder cette question. Il serait opportun d'ouvrir cette discussion dans le cadre de l'Union européenne.

L'intervenante conclut que pour le groupe CD&V, la possibilité d'avoir une double nationalité n'est pas un problème, mais que chaque citoyen devrait avoir la possibilité de renoncer ou non à une nationalité.

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Réunion du 17 juin 2020

Mme Darya Safai (N-VA) fait observer que les groupes PVDA-PTB et Ecolo-Groen, qui sont généralement partisans du droit international et du droit coutumier, semblent tout à coup très prompts à leur tourner le dos ou à les considérer comme obsolètes.

La convention de La Haye stipule clairement qu'un État ne peut pas agir sur le plan diplomatique au profit d'un de ses ressortissants (en lui accordant une protection diplomatique) s'il le fait à l'encontre d'un autre État dont cette personne est également ressortissante. Il s'agit de dispositions qui existent depuis longtemps dans le droit international (coutumier), et il est par ailleurs courant qu'un État puisse, et c'est une évidence, adresser une demande aux autorités de l'autre État afin de l'autoriser à fournir une assistance consulaire. Toutefois, l'acceptation d'une telle demande est plutôt une faveur et ne peut être exigée sur la base d'une obligation légale. Cela se fait généralement en tenant compte de la nationalité du

dat er discriminatie is tussen Belgen en daarom is het debat over de momenteel ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen en het voorstel van resolutie belangrijk.

De spreker wijst er bovendien op dat het voor sommige Belgen met de dubbele nationaliteit onmogelijk is om te verzaken aan de andere nationaliteit bijvoorbeeld de Marokkaanse. Het in dit geval geen beroep kunnen doen op consulaire bijstand van België legt helemaal de vinger op de wonde.

Mevrouw Lanjri licht haar voorstel van resolutie toe en verwijst daarbij naar de toelichting (DOC 55 0903/001) bij het voorstel. Ze verwijst meer bepaald naar de voordelen van de dubbele nationaliteit, maar herinnert eraan dat dit ook nadelen kan hebben. Het belangrijkste aandachtspunt is dat de personen de vrije keuze moeten kunnen hebben om al dan niet te verzaken aan een nationaliteit. Gezien het toekennen of niet van een nationaliteit een interne aangelegenheid is in elk land moet er beroep worden gedaan op diplomatiek overleg om over deze problematiek te overleggen. Het zou goed zijn om dit debat in het kader van de Europese Unie aan te gaan.

De spreker besluit dat voor de CD&V-fractie de mogelijkheid voor het hebben van een dubbele nationaliteit geen probleem is, maar iedere burger moet de keuzemogelijkheid hebben om al dan niet aan een nationaliteit te verzaken.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vergadering van 17 juni 2020

Mevrouw Darya Safai (N-VA) merkt op dat de PVDA-PTB en Ecolo-Groen fracties die anders voorstander zijn van internationaal recht en gewoonterecht zijn erg snel om dit nu naast zich neer te leggen of als achterhaald te beschouwen.

Het Verdrag van Den Haag bepaalt duidelijk dat een Staat niet diplomatiek mag optreden (diplomatieke bescherming mag bieden) ten gunste van een van zijn onderdanen indien er daarbij wordt ingegaan tegen een andere Staat waarvan die persoon ook een onderdaan is. Het betreft hier lang bestaande bepalingen van het internationale (gewoonte)recht, maar het is tevens ook gangbare praktijk dat de ene staat natuurlijk een verzoek kan richten aan de autoriteiten van de andere om consulaire bijstand te mogen verlenen. Maar de inwilliging hiervan is veeleer een gunst en kan niet op grond van een wettelijke verplichting worden afgedwongen. Veelal gebeurt dit rekening houdende met de nationaliteit van

pays dans lequel la personne a sa résidence principale. Il était d'ailleurs prévu que le ministre Goffin applique ce principe pendant la crise du coronavirus et parvienne à une solution négociée en contactant ses homologues au Maroc et au Burundi.

La N-VA est ouverte à la discussion à ce propos mais indique que, même si notre pays n'a ratifié que partiellement la Convention de La Haye, il relève bien de son champ d'application et que cette Convention s'applique à notre droit national. Les auteurs sont libres de sortir de cette Convention avant de ne plus l'appliquer. La Convention de La Haye vise à éviter tout conflit de lois sur la nationalité et contient aussi d'autres dispositions que les auteurs remettent partiellement en cause.

Le droit coutumier international clairement établi est appliqué par quasiment tous les pays. L'intervenante demande aux auteurs des propositions de loi à l'examen de fournir un exemple de l'étranger prouvant le contraire. Il doit s'agir d'un exemple qui prouverait que le droit coutumier est appliqué de la sorte par nos voisins, par les pays avec lesquels nous avons rencontré des problèmes et par l'UE (voir la déclaration d'Ashton le 11 novembre 2010). Le droit de non-interférence serait bien susceptible d'être mis à mal si, en vertu de cette modification, l'État belge apportait une assistance contre la volonté de l'État accréditant. Il semblerait logique, pour garantir la bonne entente avec le pays et l'assistance à nos ressortissants, d'œuvrer à la conclusion d'accords consulaires bilatéraux afin de conférer une base juridique solide au traitement de tels dossiers, plutôt de travailler unilatéralement à leur résolution.

L'affaire est encore pendante devant la Cour constitutionnelle. Les auteurs des propositions de loi à l'examen souhaitent apporter une modification à la législation sans attendre la décision de la Cour. Or, si celle-ci ne leur donne pas raison, leur initiative perdra aussi toute justification. Pourquoi ne pas attendre cet arrêt?

L'intervenante estime qu'il serait opportun d'attendre des éclaircissements et des précisions de la Cour constitutionnelle.

En outre, on pourrait demander une note juridique aux services ou organiser une audition avec des experts, par exemple M. Jan Wouters de la KU Leuven, pour approfondir l'examen de la problématique et pour étayer certaines affirmations des auteurs.

Le groupe N-VA propose d'utiliser la proposition du PVDA-PTB comme texte de base dès lors que celui-ci comporte une piste plus intéressante que le texte d'Ecolo-Groen. Le texte rédigé par M. Boukili est plus correct.

het land waar de persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft. Minister Goffin zou dit ook zo tijdens de Coronacrisis toepassen en streven naar een onderhandelde oplossing, door hierover in contact te treden met zijn ambtsgenoten in Marokko en Burundi.

De N-VA staat open voor discussie hierover, maar wijst erop dat ondanks de beperkte ratificatie van het verdrag van Den Haag wij hier weldegelijk onder vallen en het van toepassing is op ons recht. Het staat de auteurs vrij uit dit verdrag te stappen, alvorens ze het naast zich neer leggen. Het Verdrag van Den Haag heeft tot doel wetsconflicten inzake nationaliteit te vermijden, het bevat ook andere bepalingen die de auteurs mede op de helling zetten.

Het duidelijk internationaal gewoonterecht betreft dat zo door nagenoeg alle landen wordt toegepast. Spreekster vraagt aan de auteurs van de wetsvoorstellen ter bespreking om een buitenlands voorbeeld van het tegendeel. Dat door onze buurlanden, de landen waarmee we nu problemen ondervonden en door de EU (zie verklaring Ashton op 11 november 2010) zo toegepast wordt. Het recht van non interferentie kan weldegelijk in gevaar komen, wanneer op basis van deze aanpassing de Belgische Staat bijstand zou verlenen tegen de wil in van de accrediterende staat. Het lijkt vanzelfsprekend dat voor de goede vrede en het garanderen van bijstand er gestreefd wordt naar bilaterale consulaire akkoorden om dit soort dossiers een stevige rechtsgrond te geven, in plaats van unilateraal te werk te gaan.

De zaak is nog hangende bij het Grondwettelijk Hof. De auteurs van de wetsvoorstellen willen een wijziging zonder het oordeel af te wachten. Echter als het Hof hun geen gelijk geeft, vervalt ook de grond voor hun initiatief. Waarom niet op het arrest wachten?

De spreekster vindt dat het opportuun zou zijn om op duiding of uitklaring van het Grondwettelijk Hof te wachten?

Daarenboven kan een juridische nota van de diensten worden gevraagd of een hoorzitting met experts zoals Jan Wouters van de KU Leuven worden georganiseerd om het probleem te doorgronden en bepaalde beweringen van de auteurs te staven.

De N-VA-fractie stelt voor om het voorstel van de PVDA-PTB als basistekst te gebruiken omdat die een interessantere piste biedt dan dit van Ecolo-Groen. De uitwerking van de tekst van de heer Boukili is correcter.

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) reconnaît qu'il s'agit d'une question juridique et qu'il pourrait être intéressant d'organiser des auditions. L'intervenant réfute l'affirmation selon laquelle la proposition de modification du Code consulaire serait contraire au droit international. La Convention de La Haye de 1930 interdit d'apporter une protection diplomatique dans des pays tiers à des personnes dotées d'une double nationalité et qui ont aussi la nationalité du pays dans lequel elles demandent le bénéfice de la protection diplomatique. Dans ladite Convention, il est en réalité question de protection diplomatique, et non d'assistance consulaire. En effet, l'assistance consulaire ne relève pas du champ d'application de la Convention de La Haye.

La Convention de Vienne du 24 avril 1963, qui règle également les droits consulaires, n'interdit aucunement d'apporter une assistance consulaire aux personnes ayant une double nationalité. L'article 46 de la Charte européenne des droits fondamentaux garantit l'assistance consulaire à tous les ressortissants des États membres, qu'ils aient ou non plusieurs nationalités. Il s'agit uniquement d'une obligation de moyens et non d'une obligation de résultat. En effet, un pays ne peut pas imposer sa volonté à un autre pays. Il faudra toujours coopérer avec les autorités locales, mais cela n'empêche nullement les personnes ayant une nationalité de bénéficier d'une assistance consulaire, et ce, même si elles possèdent aussi une seconde nationalité.

Mme Annick Ponthier (VB) rappelle que le groupe VB est opposé au principe de la double nationalité. Toutefois, il serait opportun d'engager une concertation diplomatique avec les pays qui interdisent à leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité.

Mme Goedele Liekens (Open Vld) explique que son groupe est attentif aux besoins des Belges ayant la double nationalité et est surtout conscient des problèmes que certains de nos ressortissants ont rencontrés durant la crise du coronavirus. Toutefois, ces règles ont été instaurées pour de bonnes raisons, à savoir prévenir tout incident politique et diplomatique. L'intervenante cite un exemple: un Belge qui possède aussi la nationalité néerlandaise et qui habite en Belgique sera uniquement considéré comme un ressortissant belge par les autorités belges, ces dernières ne tenant nullement compte de sa nationalité néerlandaise. Dans l'hypothèse où ce citoyen belgo-néerlandais venait à rencontrer des problèmes dans notre pays, nous trouverions également étrange que l'ambassade néerlandaise intervienne dans une affaire intérieure belge sans y être invitée, par exemple. Une telle intervention serait en effet considérée comme une "ingérence étrangère".

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) beaamt dat dit een juridische kwestie is en dat hoorzittingen interessant kunnen zijn. De spreker is het er niet mee eens dat het voorstel tot wijziging van het Consulaire wetboek zou indruisen tegen het internationaal recht. Het verdrag van Den Haag van 1930 verbiedt de diplomatieke bescherming in derde landen aan personen met een dubbele nationaliteit hebben in een land waar die persoon ook de nationaliteit van heeft. Het gaat hier echte om diplomatiek bescherming en niet om consulaire bijstand. De consulaire bijstand valt niet onder het toepassingsgebied van het verdrag van Den Haag.

Het verdrag van Wenen van 24 april 1963 dat ook consulaire rechten regelt verbiedt geenszins consulaire bijstand aan personen met een dubbele nationaliteit. Artikel 6 van het Charter van mensenrechten op niveau van de Europese Unie garandeert consulaire bijstand aan alle onderdanen van de lidstaten ongeacht of ze al dan niet meerdere nationaliteiten hebben. Het gaat alleen om een middelenverbintenis en niet om een resultaatsverbintenis. Een land kan zijn wil niet aan een ander land opleggen. Er moet altijd worden samengewerkt met de lokale autoriteiten, maar dit verhindert niet dat personen met een nationaliteit, ook al hebben ze ook een tweede nationaliteit, consulaire bijstand zouden kunnen krijgen.

Mevrouw Annick Ponthier (VB) herinnert eraan dat de VB-fractie geen voorstander is van het bezitten van de dubbele nationaliteit. Het is wel opportuun om diplomatiek overleg aan te gaan met landen die hun onderdanen niet toestaan aan hun nationaliteit te verzaken.

Mevrouw Goedele Liekens (Open Vld) verduidelijkt dat haar fractie oog heeft voor de noden van Belgen met de dubbele nationaliteit zeker rekening houdend met de problemen die sommige onderdanen hadden tijdens de coronacrisis. Er zijn echter wel redenen waarom dergelijke regels zijn ingevoerd. Dit is om politieke en diplomatieke incidenten te verhinderen. Bijvoorbeeld: een Belg die ook Nederlander is, en in België woont, zal door de Belgische overheden enkel als Belg worden beschouwd. Men houdt geen enkele rekening met de Nederlandse nationaliteit. Indien bijvoorbeeld die Belgische Nederlander in ons land in de problemen zou komen, zouden wij het ook vreemd vinden mocht bijvoorbeeld de Nederlandse ambassade ongevraagd tussenkomen in een intern Belgische aangelegenheid. Dat wordt dan gezien als "buitenlandse inmenging".

Une aide informelle est aussi souvent apportée aux personnes. Le groupe Open Vld est ouvert à la discussion, mais demande également la tenue d'auditions.

Les propositions de loi à l'examen comportent dès lors aussi des risques, par exemple des risques d'incidents diplomatiques. Imaginons, par exemple, qu'un Belgo-Américain soit arrêté aux États-Unis pour des faits graves et que notre pays s'immisce dans cette affaire en vertu de notre Code consulaire. Les États-Unis considéreraient la démarche de notre pays comme une ingérence très grave dans leurs affaires internes.

Mme Nathalie Gilson (MR) fait remarquer que cette proposition de loi ne veut pas selon son auteur mettre en doute les efforts consentis par l'État belge et singulièrement le SPF Affaires étrangères, mais bien de modifier la loi et singulièrement son article 79 en le rendant plus clair.

Mme Gilson relève que l'article 79 du Code consulaire a été inséré par la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire. Cette loi a été votée à l'unanimité en Commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants et à l'unanimité moins le VB (abstention) en séance plénière. Elle rappelle qu'avant le 9 mai 2018, il n'existait aucune loi sur l'assistance consulaire; la maxime "l'assistance consulaire est une faveur, pas un droit" faisait office de coutume.

La loi du 9 mai 2018 a voulu préciser l'action des missions diplomatiques et, tout en informant nos compatriotes sur ce qu'ils pouvaient et ne pouvaient pas attendre, les responsabiliser dans leurs déplacements à l'étranger. Le caveat sur les binationaux participait de la volonté de respecter nos engagements internationaux (Convention de La Haye de 1930), mais aussi, et surtout d'éviter de concéder la réciprocité à des autorités étrangères: immixtion dans notre système carcéral, par exemple.

Mme Gilson indique que 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 accordée qu'avec le consentement de l'État d'accréditation (il n'est pas concevable de réaliser une visite consulaire à un prisonnier ou de communiquer avec lui sans l'autorisation des autorités de l'État d'accréditation). La reconnaissance

De personen worden ook vaak informeel geholpen. De Open Vld-fractie staat open voor de discussie, maar vraagt ook om hoorzittingen te houden.

De wetsvoorstellen houden dus toch ook wel zekere risico's in, bijvoorbeeld van diplomatieke incidenten. Stel dat bijvoorbeeld een Amerikaanse Belg in de VS wordt gearresteerd voor zware feiten, en wij zouden op basis van het Consulair Wetboek ons gaan mengen in die zaak, dan zou de VS dat een heel zware inmenging beschouwen in hun interne zaken.

Mevrouw Nathalie Gilson (MR) merkt op dat dit wetsvoorstel volgens de indiener ervan niet beoogt de door de Belgische Staat en meer in het bijzonder door de FOD Buitenlandse Zaken geleverde inspanningen in twijfel te trekken; het is daarentegen de bedoeling de wet, meer bepaald artikel 79, te wijzigen en duidelijker te formuleren.

Mevrouw Gilson wijst erop dat artikel 79 van het Consulair Wetboek werd ingevoegd bij de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek. Die wet werd eenparig aangenomen in de commissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers én tijdens de plenaire zitting – zij het aldaar met uitzondering van het VB, dat zich onthouden heeft. De spreekster wijst erop dat er vóór 9 mei 2018 geen enkele wet betreffende de consulaire bijstand bestond en dat volgens de gewoonte de consulaire bijstand als een gunst, maar niet als een recht werd beschouwd.

Het doel van de wet van 9 mei 2018 was om het optreden van de diplomatieke posten nader te omschrijven en onze landgenoten op de hoogte te brengen van wat zij wel en niet mochten verwachten, teneinde hen met betrekking tot hun verplaatsingen in het buitenland verantwoordelijkheidszin bij te brengen. Het voorbehoud inzake de onderdanen met een dubbele nationaliteit vloeide voort uit de wil om onze internationale verplichtingen na te komen (Verdrag van Den Haag van 1930), maar beoogde ook en vooral te voorkomen dat buitenlandse overheden aanspraak zouden kunnen maken op wederkerigheid en zich aldus bijvoorbeeld zouden kunnen mengen met ons gevangenisstelsel.

Mevrouw Gilson geeft aan dat de consulaire bijstand wordt verleend met inachtneming van de soevereiniteit van de accrediterende Staat. In een aantal gevallen kan de consulaire bijstand alleen worden verleend met de toestemming van de accrediterende Staat; het is immers ondenkbaar om zonder de toestemming van de overheid van de accrediterende Staat een consulaire bezoek te brengen aan een gevangene of met hem

d'un droit subjectif dans le chef d'un binational belge, dans ces situations, générerait des obligations dans le chef de l'autorité consulaire belge, dont l'accomplissement dépendrait essentiellement du bon vouloir d'autorités étrangères, un élément sur lequel la Belgique n'a pas de contrôle.

Dans le contexte international, le principe de non-ingérence dans les affaires internes prévaut, particulièrement en ce qui concerne l'administration de ses citoyens. Certains types d'assistance consulaire à un binational qui possède la nationalité de l'État d'accréditation sont perçus dans un grand nombre d'États comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Aussi, certains types d'assistance à un binational dans le pays dont il possède la nationalité peuvent avoir un impact négatif sur les relations diplomatiques entre les deux pays.

Le traitement de binationaux comme de simples nationaux peut se heurter à l'existence d'une double allégeance en matière de défense: il y a lieu de s'interroger sur la légitimité et l'impact d'une intervention consulaire au profit d'un binational accusé ou condamné pour désertion ou trahison dans son autre État de nationalité.

Il se heurte aussi à l'existence d'une forme de discrimination positive en matière de justice: généralement, les États n'extradent pas leurs nationaux, aussi un binational peut-il invoquer son autre nationalité pour ne pas être extradé vers la Belgique dès lors qu'il a trouvé refuge dans son autre pays de nationalité.

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 d'octroyer l'assistance humanitaire si elle craint que les droits de l'homme du binational ne soient pas respectés.

Une autre règle internationale fondamentale est la réciprocité. Dès lors que la Belgique s'autoriserait

te communiquer. De l'octroi d'un droit subjectif de reconnaissance à un belge avec une double nationalité dépendrait, dans des situations similaires, des obligations pour la Belgique consulaire envers elle-même, dont l'accomplissement dépendrait essentiellement du bon vouloir d'autorités étrangères, un élément sur lequel la Belgique n'a pas de contrôle.

In de internationale context staat het beginsel inzake niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden voorop, in het bijzonder wat de bestuurszaken met betrekking tot de burgers betreft. Bepaalde vormen van consulaire bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit en met het staatsburgerschap van de accrediterende Staat worden in een groot aantal Staten aanzien als een inmenging in hun interne aangelegenheden. Dergelijke bijstand aan een onderdaan met de dubbele nationaliteit in het land waarvan hij eveneens de nationaliteit heeft, kan dan ook een negatieve weerslag hebben op de diplomatieke betrekkingen tussen de beide landen.

Door onderdanen met een dubbele nationaliteit te behandelen als waren zij onderdanen met slechts één nationaliteit, kan een conflict ontstaan met op defensievlak bestaande dubbele verplichtingen; er rijzen immers vragen aangaande de rechtmatigheid en de weerslag van een consulaire optreden ten bate van een onderdaan met de dubbele nationaliteit die in de Staat van zijn andere nationaliteit wordt beschuldigd of veroordeeld wegens desertie of verraad.

Een en ander valt ook moeilijk te verzoenen met een vorm van positieve discriminatie op gerechtelijk vlak, want doorgaans leveren Staten hun onderdanen niet uit; bijgevolg kan een onderdaan met het dubbele staatsburgerschap zijn andere nationaliteit invoeren om niet aan België te worden uitgeleverd wanneer hij in het land van zijn andere nationaliteit een toevluchtsoord heeft gevonden.

De voornaamste uitzondering op de regel van niet-inmenging is uiteraard de naleving van de mensenrechten, want dat is 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 eveneens de nationaliteit heeft, sluit dus geenszins de mogelijkheid uit dat de consulaire post humanitaire bijstand verleent wanneer de vrees bestaat dat de mensenrechten van de onderdaan met de dubbele nationaliteit niet in acht worden genomen.

Een andere internationale basisregel is de wederkerigheid. Indien België zich zou permitteren systematisch

systématiquement à intervenir dans la relation entre un État et un de ses citoyens, sous prétexte qu'il possède aussi la nationalité belge, elle s'exposerait à voir des États tiers intervenir dans la relation entre la Belgique et les Belges possédant également sa nationalité, ce qui n'est pas opportun.

Ce n'est que dans l'État d'accréditation dont il possède la nationalité, qu'un binational ne pourra prétendre à l'ensemble du service consulaire. Un binational belgo-américain, par exemple, pourra prétendre à la même assistance consulaire belge en Angola qu'un compatriote ne possédant que la nationalité belge. En fait, ce binational pourra bénéficier de l'assistance consulaire de la Belgique, même si la mission américaine lui octroie simultanément une assistance consulaire (*de facto* discrimination positive).

Mme Gilson plaide pour le maintien de l'article 79 du Code consulaire en l'état, du moins dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle.

M. John Crombez (*sp.a*) est favorable à l'organisation d'auditions réunissant aussi des représentants de la diplomatie et des affaires étrangères, en vue d'examiner les trois textes à l'examen. Ces derniers mois, dans le cadre de la crise du COVID-19, il est apparu que des problèmes se posent pour les binationaux.

M. Nabil Boukili (PVDA-PTB) estime que le texte du PVDA-PTB constitue une meilleure base de discussion dès lors qu'il respecte le droit international.

Le critère de la nationalité prépondérante constitue une bonne base pour opérer une distinction entre la protection consulaire, d'une part, et la protection diplomatique, d'autre part. L'État de la nationalité prépondérante doit apporter une assistance consulaire à ses ressortissants. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des problèmes qui s'est posé durant la crise du coronavirus. Les binationaux concernés étaient des personnes résidant en Belgique.

M. Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) estime aussi que la proposition de résolution à l'examen traite d'une autre thématique. Il souligne une nouvelle fois la différence existant entre l'assistance consulaire et la protection diplomatique. En ce qui concerne la protection consulaire, il est opposé à l'introduction du critère de nationalité prépondérante dès lors que cette introduction fera naître une nouvelle discrimination. La protection consulaire est une obligation de moyens et non une obligation de résultat, et les autorités locales demeureront souveraines.

tussenbeide te komen in de betrekking tussen een Staat en één van de burgers ervan, onder het voorwendsel dat de betrokkene eveneens de Belgische nationaliteit bezit, zou ons land het risico lopen dat derde landen op hun beurt tussenbeide zouden komen in de relatie tussen België en de Belgen die ook een andere nationaliteit hebben; zulks is niet wenselijk.

De onderdaan met de dubbele nationaliteit kan alleen in de accrediterende Staat waarvan hij eveneens de nationaliteit heeft, geen aanspraak maken op alle consulaire diensten. In Angola kan bijvoorbeeld een Belg die ook Amerikaans staatsburger is, aanspraak maken op dezelfde consulaire bijstand als een landgenoot die louter de Belgisch nationaliteit heeft. In feite kan die onderdaan met de dubbele nationaliteit gebruik maken van de Belgische consulaire bijstand, zelfs indien tegelijkertijd het Amerikaanse gezantschap hem zulke bijstand verleend; *de facto* is dus sprake van positieve discriminatie.

Mevrouw Gilson pleit ervoor om minstens in afwachting van de uitspraak van het Grondwettelijk Hof artikel 79 van het Consulair Wetboek ongewijzigd te laten.

De heer John Crombez (*sp.a*) is voorstander van hoorzittingen ook met vertegenwoordigers van de diplomatie en buitenlandse zaken, over de drie teksten. De voorbije maanden bleek immers in het kader van de COVID-19-crisis dat er problemen zijn voor bi-nationalen.

De heer Nabil Boukili (PVDA-PTB) is van oordeel dat de tekst van de PVDA-PTB een betere basis voor de bespreking vormt omdat hij rekening houdt met het respect van het internationaal recht.

Het criterium van de dominante nationaliteit is een goede basis om het onderscheid te maken tussen enerzijds de consulaire bescherming en anderzijds de diplomatieke bescherming. De staat van de dominante nationaliteit moet consulaire bijstand geven aan haar burgers. Dat was trouwens een van de problemen tijdens de coronacrisis. Het ging om personen met een residentie in België.

De heer Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) is ook van oordeel dat het voorstel van resolutie een andere thema behandelt. Hij wijst nogmaals op het verschil tussen consulaire bijstand en diplomatieke bescherming. Hij gaat er niet mee akkoord om het criterium van dominante nationaliteit in te voegen met betrekking tot de consulaire bescherming omdat dit ertoe tot het invoeren van een nieuwe discriminatie leidt. Het gaat om een middelen en niet om een resultaatsverbintenis en de lokale autoriteiten behouden hun soevereiniteit.

B. Réunion du 5 janvier 2021

M. Theo Francken (N-VA) indique qu'à l'issue des auditions son groupe n'est toujours pas convaincu de la plus-value des propositions de loi à l'examen. Il considère que l'article 79 du Code consulaire dans sa rédaction actuelle permet déjà à un binational de demander, dans l'État de son autre nationalité, une aide consulaire au poste diplomatique belge. Conformément aux conventions internationales, cette aide ne peut toutefois être apportée qu'en respectant le principe de non-ingérence. La Convention de La Haye prévoit ainsi qu'un État ne peut pas agir diplomatiquement en faveur d'un de ses ressortissants si cela va à l'encontre de l'autre État dont cette personne est également ressortissante.

M. Francken considère par ailleurs qu'il est logique qu'un binational se trouvant dans le pays de son autre nationalité s'adresse en cas de difficultés en priorité aux autorités de ce pays.

Certes, M. Francken n'ignore pas les importantes difficultés de rapatriement subies par exemple par les belgo-marocains bloqués au Maroc suite aux mesures prises pour enrayer la pandémie de COVID-19 mais la décision de fermer les frontières par le Maroc relève de la souveraineté de ce pays. La Belgique doit respecter la décision prise par les États qui ont refusé que des binationaux ayant également la nationalité de ces États quittent le pays.

Il souligne aussi que M. Serge Wauthier, directeur général, Direction des Affaires consulaires, SPF Affaires étrangères, a confirmé que, dans les faits, le poste diplomatique a toujours rechercher une solution afin de venir en aide au binational.

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) salue le travail parlementaire qui a été effectué en commission. Il considère que les auditions qui ont été organisées ont permis le dépôt d'amendements qui tendent à assurer plus d'égalité entre les Belges, les personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou apatride attribué par la Belgique.

M. Malik Ben Achour (PS) partage l'opinion du préopinant et rappelle que les deux propositions de loi à l'examen découlent d'une situation de crise à laquelle ont été confrontés des fractions importantes de la population belge notamment d'origine marocaine et burundaise. De cette crise est née un sentiment de discrimination.

B. Vergadering van 5 januari 2021

De heer Theo Francken (N-VA) stipt aan dat zijn fractie na de hoorzittingen nog steeds niet overtuigd is van de meerwaarde van deze wetsvoorstellen. Volgens hem biedt het huidige artikel 79 van het Consulaire Wetboek iemand met de dubbele nationaliteit al de mogelijkheid consulaire hulp te vragen aan de Belgische diplomatieke post in de Staat van zijn andere nationaliteit. Overeenkomstig de internationale verdragen kan die hulp echter alleen worden geboden indien het beginsel van niet-inmenging wordt geëerbiedigd. Zo bepaalt het Verdrag van Den Haag dat een Staat niet diplomatiek kan optreden ten gunste van een van zijn onderdanen indien zulks indruist tegen de andere Staat waarvan de betrokkene eveneens een onderdaan is.

Voorts vindt de heer Francken het logisch dat iemand met de dubbele nationaliteit die zich in het land van zijn andere nationaliteit bevindt, zich in de eerste plaats tot de diensten van dat land wendt indien hij in moeilijkheden verkeert.

De heer Francken is zich terdege bewust van de grote repatriërmoeilijkheden die de Belgische Marokkanen die vastzaten in Marokko hebben ondervonden ingevolge de maatregelen om de COVID-19-pandemie onder controle te krijgen, maar de beslissing van Marokko om de grenzen te sluiten behoort tot de soevereiniteit van dat land. Indien een Staat weigert dat personen met de dubbele nationaliteit die tevens de nationaliteit van die Staat hebben het land mogen verlaten, moet België die beslissing eerbiedigen.

De spreker benadrukt tevens dat de heer Serge Wauthier, directeur-generaal, algemene directie Consulaire Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, heeft bevestigd dat de diplomatieke post in de praktijk steeds heeft gezocht naar een oplossing om de persoon met de dubbele nationaliteit te hulp te schieten.

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) is tevreden over de in de commissie verrichte parlementaire werkzaamheden. Dankzij de hoorzittingen konden amendementen worden ingediend met het oog op meer gelijkheid tussen de Belgen en de personen die van België de vluchtelingenstatus of de status van staatloze toegekend hebben gekregen.

De heer Malik Ben Achour (PS) sluit zich aan bij de vorige spreker en wijst erop dat deze twee wetsvoorstellen zijn ingegeven door een crisissituatie waarmee aanzienlijke delen van de Belgische bevolking, meer bepaald de Belgen van Marokkaanse en Burundese herkomst, zijn geconfronteerd. Die crisis heeft bij hen een gevoel van discriminatie opgewekt.

La proposition de loi DOC 55 1180/001 vise à répondre à cette difficulté à laquelle des binationaux ont été confrontés dans l'État de leur seconde nationalité afin qu'à l'avenir un binational ne se voit pas opposer une fin de non-recevoir lorsqu'il sollicite une aide consulaire en cas de crise ou de détresse.

M. Ben Achour indique que la proposition de loi DOC 55 1180/001 souhaite mettre un terme à ce sentiment de discrimination tout en veillant à respecter les principes suivants:

- principe de l'autonomie de la diplomatie belge. Notre diplomatie doit maintenir sa liberté d'action en étant attentif au principe de réciprocité qui pourrait nuire *in fine* à la Belgique. En effet, dès lors que la loi belge autoriserait la Belgique à intervenir dans la relation entre un État et un de ses sujets, sous prétexte que ce sujet possède aussi la nationalité belge, elle s'exposerait à voir des États tiers intervenir dans la relation entre la Belgique et les Belges possédant également sa nationalité;

- les services consulaires seront uniquement soumis à une obligation de moyen;

- l'article 79 du Code consulaire formulé de manière positive élargit les possibilités d'intervention des postes diplomatiques et a le mérite de ne plus permettre aux postes de refuser purement et simplement cette assistance consulaire.

Mme Ellen Samyn (VB) rappelle que son groupe n'est pas favorable à la possibilité de détenir plusieurs nationalités. Elle ne peut dès lors souscrire aux objectifs des propositions de loi.

Mme Kattrin Jadin (MR) indique qu'il importe de tenir compte des conséquences de l'arrêt 117/2020 de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020 mais aussi des auditions qui se sont tenues le 20 octobre 2020. Elle annonce le dépôt de deux amendements qui doivent:

- d'une part préciser explicitement à l'article 75 du Code consulaire que l'assistance consulaire est accordée également aux réfugiés et apatrides reconnus par la Belgique;

- d'autre part reformuler l'article 79 du Code consulaire de manière à éviter qu'il soit interprété comme un refus automatique de porter assistance aux bipatrides

Wetsvoorstel DOC 55 1180/001 strekt ertoe een antwoord te bieden op die moeilijkheid waarmee mensen met de dubbele nationaliteit in de Staat van hun tweede nationaliteit worden geconfronteerd, teneinde in de toekomst te voorkomen dat het verzoek om consulaire hulp van iemand met de dubbele nationaliteit bij een crisis of een noodsituatie wordt afgewezen.

De heer Ben Achour wijst erop dat het wetsvoorstel DOC 55 1180/001 een einde wil maken aan dat gevoel van discriminatie, zonder dat daarbij de volgende uitgangspunten uit het oog worden verloren:

- het beginsel van de autonomie van de Belgische diplomatie. Onze diplomatie moet vrij kunnen blijven handelen en daarbij aandacht hebben voor het wederkerigheidsbeginsel, dat uiteindelijk nadelige gevolgen voor België zou kunnen hebben. Indien de Belgische wet ons land de mogelijkheid zou bieden tussenbeide te komen in de relatie tussen een Staat en een van zijn onderdanen vanwege het feit dat die onderdaan ook de Belgische nationaliteit heeft, zou België zich immers tegelijk blootstellen aan eenzelfde behandeling door een derde Staat die tussenbeide wil komen in de relatie tussen België en Belgen die tevens de nationaliteit van die derde Staat hebben;

- de consulaire diensten zullen enkel tot een middenverplichting gehouden zijn;

- een positief geformuleerd artikel 79 van het Consulaire Wetboek zou de diplomatieke posten meer mogelijkheden bieden om op te treden en zou de verdienste hebben dat de diplomatieke posten die consulaire bijstand niet langer eenvoudigweg kunnen weigeren.

Mevrouw Ellen Samyn (VB) wijst erop dat haar fractie tegenstander is van de mogelijkheid om meerdere nationaliteiten te hebben. Ze kan zich dan ook niet vinden in de doelstellingen van de wetsvoorstellen.

Mevrouw Kattrin Jadin (MR) stipt aan dat rekening moet worden gehouden met de gevolgen van arrest 117/2020 van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020, maar ook met de hoorzittingen van 20 oktober 2020. Ze kondigt aan twee amendementen te zullen indienen die het volgende beogen:

- dat in artikel 75 van het Consulaire Wetboek uitdrukkelijk wordt bepaald dat consulaire bijstand tevens wordt toegekend aan door België erkende vluchtelingen en staatlozen;

- dat artikel 79 van het Consulaire Wetboek in die zin wordt geformuleerd dat het niet kan worden geïnterpreteerd als zou de bijstand aan personen met de dubbele

dans le pays de leur autre nationalité, tout en informant ces derniers de potentielles difficultés d'assistance. Cette nouvelle formulation dite "positive" ne portera pas atteinte à la sécurité juridique apportée par l'arrêt 117/2020 de la Cour constitutionnelle.

Mme Nahima Lanjri (CD&V) se réjouit que la commission ait consacré un débat et des auditions à ces deux problématiques connexes.

En ce qui concerne l'assistance consulaire aux bipatrides, il importe de clarifier l'article 79 du Code consulaire. Elle indique qu'il est important que chaque Belge puisse dans la mesure du possible compter sur une assistance consulaire. Or, lors des rapatriements effectués depuis le Maroc notamment, d'importantes difficultés ont été constatées. Il importe donc de préciser la loi afin qu'il soit clair que tout citoyen Belge a droit à une assistance consulaire s'il le demande, étant entendu qu'il s'agira toujours que d'une obligation de moyen dans le chef de la mission diplomatique belge. Il en est de même pour les réfugiés ou apatrides reconnus en Belgique et les citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.

Au final, tous les citoyens belges (qu'ils soient de la 1^{re} génération ou de la 4^e génération), les citoyens qui ont vécu en Belgique toute leur vie, les bipatrides, les réfugiés et les apatrides doivent pouvoir bénéficier de cette assistance consulaire.

En ce qui concerne la problématique de la renonciation à la nationalité étrangère par des Belges possédant la double nationalité, Mme Lanjri rappelle que plusieurs pays ne permettent pas ou guère à leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité. Or, la possession ou non de plusieurs nationalités doit toutefois relever d'un libre choix. Cela signifie que l'intéressé qui répond aux conditions doit pouvoir détenir plusieurs nationalités. Mais cela implique aussi que celui qui souhaite uniquement posséder la nationalité belge doit pouvoir renoncer à son autre nationalité. C'est d'autant plus le cas lorsqu'une personne est née et a grandi en Belgique, mais qu'outre la nationalité belge, elle possède malgré elle (de plein droit ou en raison du choix de ses parents) une autre nationalité. Certaines personnes de la deuxième, troisième et souvent déjà quatrième génération ont à peine un lien avec le pays d'origine de leurs parents ou ancêtres et ne peuvent renoncer à leur nationalité. La Belgique ne peut légiférer en vue de contraindre les États à accepter que leurs ressortissants puissent renoncer à leur nationalité. La Belgique ne peut à ce stade qu'entamer un dialogue à cette fin avec les pays qui empêchent toujours leurs

nationalité in het land van hun andere nationaliteit automatisch worden geweigerd, en dat de betrokkenen tegelijk worden geïnformeerd over de potentiële moeilijkheden bij het verlenen van bijstand. Die nieuwe, zogenaamde "positieve" formulering mag de rechtszekerheid die arrest nr. 117/2020 van het Grondwettelijk Hof schept niet in het gedrang brengen.

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) is ermee ingenomen dat de commissie een debat en hoorzittingen heeft gehouden over deze twee samenhangende vraagstukken.

Inzake de consulaire bijstand aan de Belgen met een dubbele nationaliteit komt het erop aan artikel 79 van het Consulair Wetboek te verduidelijken. De spreekster wijst erop dat elke Belg, voor zover mogelijk, op consulaire bijstand moet kunnen rekenen. Met name bij de repatriëringen vanuit Marokko werden echter aanzienlijke moeilijkheden vastgesteld. Aldus is het zaak de wet uit te klaren om duidelijk te maken dat elke Belgische burger recht heeft op consulaire bijstand indien hij/zij daarom verzoekt, met dien verstande dat de Belgische diplomatieke post ter zake slechts tot een middelenverbintenis gehouden is. Hetzelfde geldt voor de in België erkende vluchtelingen of staatlozen en voor de niet in derde landen vertegenwoordigde EU-burgers.

Uiteindelijk moeten alle Belgische burgers (ongeacht of ze van de 1^o of van de 4^o generatie zijn), de burgers die hun hele leven in België hebben gewoond, de Belgen met een dubbele nationaliteit, de vluchtelingen en de staatlozen een beroep kunnen doen op die consulaire bijstand.

Inzake de Belgen met een dubbele nationaliteit en de mogelijkheid om afstand te doen van hun buitenlandse nationaliteit wijst mevrouw Lanjri erop dat meerdere landen niet of nauwelijks toestaan dat hun onderdanen afstand kunnen doen van hun nationaliteit. Het al dan niet bezitten van meerdere nationaliteiten moet echter een vrije keuze zijn. Dat betekent dat wie aan de voorwaarden voldoet, meerdere nationaliteiten moet kunnen hebben. Dat houdt echter ook in dat wie enkel de Belgische nationaliteit wil behouden, afstand moet kunnen doen van zijn andere nationaliteit. Dat is des te meer het geval wanneer iemand in België geboren en getogen is, maar buiten zijn/haar wil om naast de Belgische nationaliteit een andere nationaliteit bezit (van rechtswege of ingevolge de keuze van de ouders). Sommige mensen van de tweede, derde en vaak al vierde generatie hebben nauwelijks enige band met het land van herkomst van hun ouders of voorouders en kunnen geen afstand doen van hun nationaliteit. België kan geen wetten opstellen waarbij andere Staten worden gedwongen te aanvaarden dat hun onderdanen afstand doen van hun nationaliteit. In dit stadium kan België

ressortissants de renoncer à leur nationalité; raison pour laquelle il est logique que la présente proposition de résolution soit débattue au sein de la commission des Relations extérieures.

De même, la Belgique doit tendre avec d'autres pays européens vers une approche commune de la problématique. Mme Lanjri indique qu'aux Pays-Bas une proposition de résolution similaire est à l'examen.

Enfin, compte tenu que sa proposition de résolution porte sur une problématique différente, Mme Lanjri demande qu'elle soit disjointe pour être votée séparément.

M. Steven De Vuyst (PVDA-PTB) souscrit à l'esprit de la proposition de loi DOC 55 1180/001 mais souligne que la proposition de loi DOC 55 1175/001 qui a été déposée par son collègue M. Boukili diffère en ce qu'elle conditionne l'octroi d'une assistance consulaire au respect du critère de "nationalité prépondérante". Sur la base de ce critère, les Belges qui disposent d'une autre nationalité mais qui ont les liens prépondérants avec la Belgique doivent pouvoir bénéficier d'une assistance comme tous les autres Belges. 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 cette règle généralement d'application.

Ceci étant, M. De Vuyst indique qu'il soutiendra également la proposition de loi DOC 55 1180/001.

Mme Marianne Verhaert (Open Vld) souligne qu'il importe de rappeler l'importance de respecter le principe de non-ingérence des États. Le membre rappelle aussi qu'il est apparu lors des auditions que les missions diplomatiques venaient déjà en aide aux bipatrides mais que des difficultés pouvaient naître sur le terrain suite aux décisions prises par les autorités locales.

Mme Verhaert rappelle également que la Cour constitutionnelle a jugé que la différence de traitement entre les Belges et les bipatrides ne constitue pas une discrimination. Elle comprend néanmoins que l'article 79 du Code consulaire est actuellement formulé de manière malheureuse et qu'il doit être reformulé de manière plus positive.

M. Georges Dallemagne (cdH) soutient les propositions à l'examen. Il indique l'importance de traiter en matière d'assistance consulaire tous les Belges sur un pied d'égalité mais aussi la nécessité pour chaque

enkel een dialoog daartoe aangaan met de landen die nog steeds verhinderen dat hun onderdanen afstand doen van hun nationaliteit; daarom is het logisch dat dit voorstel van resolutie in de commissie voor Buitenlandse Betrekkingen wordt besproken.

Evenzo moet België samen met andere Europese landen streven naar een gemeenschappelijke aanpak van het vraagstuk. Mevrouw Lanjri wijst erop dat in Nederland een soortgelijk voorstel van resolutie wordt onderzocht.

Tot slot vraagt mevrouw Lanjri om haar voorstel van resolutie, dat een ander vraagstuk behelst, los te koppelen opdat er afzonderlijk over kan worden gestemd.

De heer Steven De Vuyst (PVDA-PTB) deelt de gedachtegang achter wetsvoorstel DOC 55 1180/001, maar benadrukt dat het door zijn collega de heer Boukili ingediende wetsvoorstel DOC 55 1175/001 verschillend is daar het criterium van de "dominante nationaliteit" als voorwaarde voor de toekenning van consulaire bijstand wordt gesteld. Op grond van dat criterium moeten de Belgen met een tweede nationaliteit doch wier band met België het nauwst is, zoals alle andere Belgen een beroep kunnen doen op consulaire bijstand. De commissie Internationaal Recht (het VN-orgaan dat het internationaal recht codificeert overeenkomstig de praktijken van de Staten) heeft die algemeen toepaselijke regel bekendgemaakt.

Toch zal de heer De Vuyst ook wetsvoorstel DOC 55 1180/001 steunen.

Mevrouw Marianne Verhaert (Open Vld) benadrukt dat het erop aankomt het beginsel van niet-inmenging in de aangelegenheden van andere Staten te eerbiedigen. Het lid wijst er ook op dat tijdens de hoorzittingen is gebleken dat de diplomatieke posten de Belgen met een dubbele nationaliteit reeds bijstand verleenden, maar dat er in het veld moeilijkheden konden ontstaan ingevolge de door de plaatselijke overheden genomen beslissingen.

Mevrouw Verhaert wijst er ook op dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat de verschillende behandeling van Belgen en Belgen met een dubbele nationaliteit geen discriminatie vormt. Ze begrijpt echter dat artikel 79 van het Consulair Wetboek thans ongelukkig is geformuleerd en dat het positiever moet worden geherformuleerd.

De heer Georges Dallemagne (cdH) steunt de voorliggende voorstellen. Hij wijst erop dat alle Belgen qua consulaire bijstand gelijk moeten worden behandeld, maar stelt dat de Belgen met een dubbele nationaliteit

bipatride de pouvoir renoncer à sa nationalité si tel est son choix. Ceci devrait constituer un droit fondamental. Il plaide dès lors pour que la ministre des Affaires étrangères en fasse un point de discussion lors de ses contacts internationaux.

M. Theo Francken (N-VA) indique à Mme Lanjri que l'assistance consulaire ne peut être accordée à tous les citoyens résidant en Belgique même s'ils résident depuis des dizaines d'années en Belgique. Cette assistance peut uniquement être accordée qu'à trois catégories bien spécifiques: les Belges, les personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou d'apatride attribué par la Belgique et les citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers assimilés aux Belges. Un citoyen américain résidant depuis 30 ans en Belgique devra s'il se trouve à l'étranger s'adresser à l'ambassade américaine.

Enfin, M. Francken considère que les propositions de loi à l'examen violent le principe de non-ingérence des États puisque *de facto* la Belgique devra tout faire pour aider un citoyen belge bipatride et indirectement remettre en cause la décision de l'État de son autre nationalité. Cela risque de causer des difficultés dans de nombreux pays qui n'accepteront pas que des diplomates belges remettent en cause les décisions prises par les autorités nationales. En outre, la charge de la preuve incombera à l'État belge qui devra prouver qu'il a tout mis en œuvre pour aider son ressortissant dans le pays de son autre nationalité. Il n'est donc pas favorable à une révision de l'article 79 du Code consulaire.

En ce qui concerne la problématique de la renonciation à la nationalité étrangère par des Belges possédant la double nationalité, M. Francken souligne que les questions de nationalité sont complexes et relèvent de la compétence exclusive des États. Son groupe n'est pas favorable à la possibilité de détenir plusieurs nationalités compte tenu des difficultés que cela engendre. Or, la proposition de résolution DOC 55 0903/001 ne plaide pas en ce sens puisque les auteurs considèrent que: "La possession ou non de plusieurs nationalités doit toutefois relever d'un libre choix. Cela signifie que l'intéressé qui répond aux conditions doit pouvoir détenir plusieurs nationalités.". Ce n'est pas l'option retenue par la N-VA.

Si M. Francken peut encore comprendre qu'une personne qui a acquis la nationalité belge au terme d'un processus d'intégration conserve aussi sa nationalité d'origine, il considère que les enfants et petits-enfants de cette personne doivent choisir la nationalité qu'ils souhaitent conserver (à 18 ans par exemple). Une

desgewenst ook afstand moeten kunnen doen van de andere nationaliteit. Dat zou een grondrecht moeten zijn. Derhalve roept hij de minister van Buitenlandse Zaken op om dit vraagstuk tijdens haar internationale ontmoetingen aan te kaarten.

De heer Theo Francken (N-VA) geeft ten behoeve van mevrouw Lanjri aan dat niet aan alle burgers met een woonplaats in België consulaire bijstand kan worden verleend, ook al wonen zij al tientallen jaren in België. Die bijstand kan uitsluitend worden verleend aan drie zeer specifieke categorieën: de Belgen, de personen met een door België verleende vluchtelingen- of staatlozenstatus en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen die worden gelijkgesteld met de Belgen. Een Amerikaans staatsburger die sinds 30 jaar in België woont, zal zich tot de Amerikaanse ambassade moeten wenden als hij zich in het buitenland bevindt.

Ten slotte schenden de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen volgens de heer Francken het beginsel van niet-inmenging door de Staten, daar België *de facto* alles in het werk zal moeten stellen om een bipatride Belgisch staatsburger bij te staan en indirect de beslissing van de Staat van zijn andere nationaliteit ter discussie zal moeten stellen. Dat dreigt moeilijkheden te veroorzaken in veel landen die niet zullen aanvaarden dat Belgische diplomaten de door de nationale autoriteiten genomen beslissingen op de helling zetten. Bovendien zal de bewijslast liggen bij de Belgische Staat, die zal moeten bewijzen dat hij alles in het werk heeft gesteld om zijn onderdaan in het land van zijn of haar andere nationaliteit bij te staan. Het lid is dus niet gewonnen voor een herziening van artikel 79 van het Consulair Wetboek.

Vervolgens gaat de heer Francken in op het vraagstuk van Belgen met de dubbele nationaliteit die van de buitenlandse nationaliteit afstand doen. In dat verband beklemtoont hij dat nationaliteitskwesies ingewikkelde aangelegenheden zijn waarvoor uitsluitend de Staten bevoegd zijn. Zijn fractie is geen voorstander van de mogelijkheid om verscheidene nationaliteiten te bezitten, gezien de moeilijkheden die zulks meebrengt. In voorstel van resolutie DOC 55 0903/001 wordt daar echter niet voor gepleit. De indieners menen immers het volgende: "Het al dan niet hebben van meerdere nationaliteiten moet echter een vrije keuze zijn. Dat betekent dat wie voldoet aan de voorwaarden meerdere nationaliteiten moet kunnen bezitten.". Voor N-VA is dat geen optie.

Terwijl de heer Francken er nog begrip voor kan opbrengen dat iemand die na afloop van een integratieproces de Belgische nationaliteit heeft verworven, ook zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit behoudt, vindt hij dat de kinderen en kleinkinderen van die persoon de nationaliteit moeten kiezen die zij willen behouden

proposition de loi sera déposée en ce sens. Il s'interroge néanmoins sur les raisons pour lesquelles le débat est mené en commission des Relations extérieures et non au sein de la commission de l'Intérieur.

Il soutiendra néanmoins la proposition de résolution à l'examen car elle a le mérite de porter le débat au niveau politique.

Mme Nahima Lanjri (CD&V) rétorque que la présente résolution est débattue au sein de la commission des Relations extérieures en raison justement du fait qu'il reviendra à la ministre des Affaires étrangères de nouer des contacts diplomatiques pour tenter de trouver des solutions pour que des citoyens belges puissent renoncer à leur deuxième nationalité. La commission de l'Intérieur reste compétente lorsqu'il s'agit de modifier notre législation concernant l'octroi de la nationalité belge.

Sur le fond, Mme Lanjri considère que l'on doit pouvoir avoir le libre choix de disposer d'une seconde nationalité. Elle rappelle que la loi du 27 décembre 2006 a permis aux Belges qui acquièrent une nouvelle nationalité d'en détenir deux ou plus. La législation belge a donc été modifiée afin justement de permettre aux Belges de l'étranger de conserver leur nationalité belge même s'ils adoptaient par ailleurs la nationalité du pays dans lequel ils vivent. Il doit pouvoir en être de même pour des personnes qui acquièrent par la suite la nationalité belge et qui souhaitent conserver leur nationalité d'origine. Par contre, dans certains pays, il est *de facto* ou *de jure* impossible de renoncer à sa nationalité, en particulier lorsqu'elle a été acquise de plein droit à la naissance. Or, aucune loi belge ne pourra régler cette difficulté. Des concertations diplomatiques sont nécessaires.

(bijvoorbeeld op de leeftijd van 18 jaar). Er zal een wetsvoorstel in die zin worden ingediend. Het lid vraagt zich evenwel af waarom het debat wordt gevoerd in de commissie voor Buitenlandse Betrekkingen en niet in de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken.

Desalniettemin zal hij het ter bespreking voorliggende voorstel van resolutie steunen, want het heeft de verdienste dat het het debat op het politieke niveau brengt.

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) antwoordt daarop dat dit voorstel van resolutie net in de commissie voor Buitenlandse Betrekkingen wordt besproken omdat het de minister van Buitenlandse Zaken zal toekomen diplomatieke contacten aan te knopen om te proberen oplossingen te vinden opdat Belgische burgers van hun tweede nationaliteit afstand kunnen doen. De commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken blijft bevoegd als het erop aankomt onze wetgeving inzake de toekenning van de Belgische nationaliteit te wijzigen.

Ten gronde vindt mevrouw Lanjri dat men omtrent het bezitten van een tweede nationaliteit keuzevrijheid moet genieten. Zij wijst erop dat de Belgen die een nieuwe nationaliteit verwerven, krachtens de wet van 27 december 2006 de mogelijkheid hebben gekregen om er twee of meer te bezitten. De Belgische wetgeving werd dus precies gewijzigd om de Belgen in het buitenland de mogelijkheid te bieden hun Belgische nationaliteit te behouden, zelfs al zouden zij ook de nationaliteit aannemen van het land waar zij wonen. Hetzelfde moet kunnen gelden voor wie later de Belgische nationaliteit verwerft en wie zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit wenst te behouden. In sommige landen is het daarentegen *de facto* of *de jure* onmogelijk om afstand te doen van de nationaliteit, inzonderheid wanneer ze van rechtswege bij de geboorte werd verworven. Geen enkele Belgische wet zal dat knelpunt echter kunnen wegwerken. Diplomatiek overleg is noodzakelijk.

II. — AUDITIONS DU 20 OCTOBRE 2020

A. Exposés introductifs

1. Exposé de M. Serge Wauthier, directeur général, Direction des Affaires consulaires, SPF Affaires étrangères

M. Serge Wauthier, directeur général, Direction des Affaires consulaires, SPF Affaires étrangères, rappelle le contexte de la genèse de l'article 79 du Code consulaire. Il expose qu'au fil du temps, le SPF Affaires étrangères avait constaté que certaines attentes vis-à-vis des services consulaires devenaient déraisonnables, aussi avait-il été conclu qu'il était opportun de codifier la pratique des services consulaires. La loi modifiant le Code consulaire du 9 mai 2018 n'avait pas d'autre objectif que de codifier pour informer et responsabiliser le voyageur. C'est dans ce cadre qu'il faut lire l'article 79 du Code consulaire: "Article 79: 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."

M. Wauthier rappelle également que l'article 79 du Code consulaire a été voté à l'unanimité en Commission des Relations extérieures en 2018, et à l'unanimité moins un parti (qui s'est abstenu) en plénière. Il n'avait pas fait l'objet de remarques négatives particulières de la section Législation du Conseil d'État.

M. Wauthier précise ensuite l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 79 du Code consulaire:

— les termes "Ne peuvent prétendre" n'excluent pas que l'on accorde une assistance. Simplement, le bipatride est informé qu'il ne peut attendre ou considérer comme acquis qu'on lui accorde assistance. Cet article laisse à l'autorité consulaire belge un pouvoir d'appréciation. Il n'est pas exact d'affirmer que l'assistance est interdite;

— les termes "l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée" visent à souligner que la limitation ne vaut que dans cet État, pas dans un État tiers. Un Belgo-Américain par exemple recevra la même assistance qu'un Belge ne possédant que la nationalité belge lorsqu'il est arrêté en République dominicaine;

II. — HOORZITTINGEN VAN 20 OKTOBER 2020

A. Inleidende uiteenzettingen

1. Uiteenzetting door de heer Serge Wauthier, directeur-generaal van de Directie-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken

De heer Serge Wauthier, directeur-generaal van de Directie-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken, schetst de context waarin artikel 79 van het Consulair Wetboek tot stand is gekomen. Hij geeft aan dat de FOD Buitenlandse Zaken mettertijd had geconstateerd dat sommige verwachtingen ten aanzien van de consulaire diensten onredelijk werden. Men heeft het dan ook wenselijk geacht de praktijk van de consulaire diensten in een wetboek te verankeren. De wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek beoogde niets anders dan een en ander in een wetboek vast te leggen, met de bedoeling de reiziger te informeren en te responsabiliseren. Artikel 79 van het Consulair Wetboek moet in dat verband worden gelezen: "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."

Voorts herinnert de heer Wauthier eraan dat artikel 79 van het Consulair Wetboek in 2018 eenparig werd aangenomen in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, alsook vrijwel eenparig in plenum (op één partij na, die zich heeft onthouden). De Afdeling wetgeving van de Raad van State had ter zake geen bijzondere negatieve opmerkingen geformuleerd.

Vervolgens verduidelijkt de heer Wauthier hoe artikel 79 van het Consulair Wetboek moet worden geïnterpreteerd:

— de woorden "Kunnen geen aanspraak maken" sluiten niet uit dat bijstand wordt verleend. De bipatride wordt louter ervan in kennis gesteld dat hij niet mag verwachten of ervan mag uitgaan dat hem bijstand wordt verleend. Dit artikel geeft de consulaire autoriteit beoordelingsbevoegdheid. Het is onjuist te stellen dat bijstand verboden is;

— de woorden "de staat waar de consulaire bijstand gevraagd wordt" beogen te beklemtonen dat de beperking alleen in die Staat geldt, en niet in een derde Staat. Iemand met zowel de Belgische nationaliteit als die van de Verenigde Staten bijvoorbeeld zal dezelfde bijstand krijgen als een Belg met alleen de Belgische nationaliteit wanneer hij in de Dominicaanse Republiek wordt aangehouden;

— ce n'est que dans les cas où "le consentement des autorités locales est requis", c'est-à-dire dans les situations où s'exerce la souveraineté de l'État d'accueil que les limitations peuvent s'appliquer. Un Belgo-Burundais victime d'un accident de la route au Burundi recevra toute l'assistance consulaire.

M. Wauhtier expose que la justification et mise en perspective de cette provision étaient largement développées dans l'exposé des motifs de la loi de 2018 (DOC 54 2989/001), devenue entretemps le Chapitre 13 du Code consulaire.

L'assistance consulaire s'exécute dans le respect de la souveraineté de l'État d'accréditation. En effet, le champ d'application du Chapitre XIII se situe hors des frontières de la Belgique, dans un contexte international, où s'exerce la souveraineté de différents États. Dans un nombre limité de situations, l'assistance consulaire ne peut être accordée qu'avec le consentement de l'État d'accréditation. Dans certains cas, l'intervention consulaire peut viser à influencer une décision des autorités de l'État d'accréditation, comme dans les questions de libération conditionnelle. L'orateur indique que les services consulaires dépendent là du bon vouloir de l'autorité locale.

Or, dans le contexte international, le principe de non-ingérence dans les affaires internes prévaut, particulièrement en ce qui concerne l'administration de ses citoyens. Aussi, certains types d'assistance à un binational dans le pays dont il possède la nationalité peuvent avoir un impact négatif sur les relations diplomatiques entre les deux pays. Le principe de non-ingérence est mentionné explicitement dans la Convention de Vienne de 1963 qui en fait même un devoir: "Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État."

Par ailleurs, du point de vue opérationnel, il n'est pas exclu que les efforts déployés en faveur du binational aient l'effet inverse que celui escompté, ce dont le poste consulaire sur place est le mieux à même de juger.

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

— alleen in de gevallen "wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is", met name in de situaties waarin de soevereiniteit van de ontvangende Staat wordt uitgeoefend, kunnen de beperkingen gelden. Iemand met zowel de Belgische als de Burundese nationaliteit die in Burundi een verkeersongeval heeft, zal alle consulaire bijstand krijgen.

De heer Wauthier geeft aan dat die bepaling, die inmiddels hoofdstuk 13 van het Consulair Wetboek is geworden, uitvoerig werd verantwoord en in perspectief geplaatst in de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat tot de wet van 2018 heeft geleid (zie DOC 54 2989/001).

De consulaire bijstand wordt verleend met inachtneming van de soevereiniteit van de accrediterende Staat. Het toepassingsgebied van hoofdstuk 13 ligt immers buiten de Belgische landsgrenzen, in een internationale context, waar diverse Staten hun soevereiniteit uitoefenen. In een beperkt aantal situaties kan de consulaire bijstand alleen worden verleend met instemming van de accrediterende Staat. In sommige gevallen kan het consulaire optreden erop gericht zijn een beslissing van de autoriteiten van de accrediterende Staat te beïnvloeden, dan wel worden verleend in de context van een voorwaardelijke invrijheidstelling. De spreker geeft aan dat men dan aangewezen is op de welwillendheid van de lokale autoriteit.

In de internationale context primeert evenwel het beginsel van niet-inmenging in interne aangelegenheden, inzonderheid inzake de administratie ten opzichte van de eigen burgers. Sommige vormen van bijstand aan een bipatride in een land waarvan hij de nationaliteit bezit, kunnen een ongunstige impact hebben op de diplomatieke betrekkingen tussen die beide landen. Het beginsel van niet-inmenging is uitdrukkelijk opgenomen in het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 1963, dat dit beginsel zelfs tot een plicht verheft: "(...) Zij hebben ook de plicht zich niet in te laten met de binnenlandse aangelegenheden van die Staat. (...)" (zie artikel 55, 1., van dat Verdrag).

Bovendien is het vanuit een operationeel oogpunt niet uitgesloten dat de geleverde inspanningen ten gunste van de onderdaan met een dubbele nationaliteit een averechtse uitwerking zullen hebben; zulks kan de consulaire post ter plaatse het best beoordelen.

De voornaamste uitzondering op de regel inzake niet-inmenging is uiteraard de naleving van de mensenrechten, een internationaal gecodificeerde dimensie met haar eigen mechanismen en structuren die onderscheiden zijn van het bilateraal proces van consulaire bijstand. De beperking van de consulaire bijstand aan

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.

M. Wauthier rappelle également une autre règle internationale fondamentale qui est la réciprocité. Dès lors que la loi belge autoriserait la Belgique à intervenir dans la relation entre un État et un de ses sujets, sous prétexte que ce sujet possède aussi la nationalité belge, elle s'exposerait à voir des États tiers intervenir dans la relation entre la Belgique et les Belges possédant également sa nationalité, ce qu'il ne juge pas opportun.

M. Wauthier souligne aussi que depuis le dépôt des propositions de loi à l'examen, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 79 du Code consulaire. Par un arrêt du 24 septembre 2020, la Cour constitutionnelle reconnaît que l'article 79 du Code consulaire crée une différence de traitement entre les Belges n'ayant qu'une seule nationalité et les Belges ayant une double nationalité (ainsi que, pour ceux-ci, en fonction du pays dans lequel ils se trouvent). Cette différence de traitement est néanmoins justifiée, note la Cour, pour les raisons suivantes:

— il n'existe pas de droit subjectif à l'assistance consulaire;

— l'article 79 poursuit un objectif d'information et avertit les Belges ayant une double nationalité qui se rendent dans le pays dont ils sont également ressortissants que les postes consulaires belges ne peuvent pas dans toutes les circonstances leur fournir une assistance consulaire dans cet État;

— l'article 79 ne concerne pas toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité, mais uniquement les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le "consentement des autorités locales est requis".

Au vu des éléments ci-dessus, la Cour considère que l'article est pertinent au regard de l'objectif de non-ingérence qui est invoqué dans les travaux préparatoires de la loi du 9 mai 2018.

Ainsi, compte tenu de la marge d'appréciation éten due dont il dispose en matière d'assistance consulaire, la Cour juge que le législateur a pu prendre en compte le fait que l'octroi de l'assistance consulaire peut, en pareil cas, compromettre les relations diplomatiques

een onderdaan met een dubbele nationaliteit in de Staat waarvan hij óók de nationaliteit heeft, sluit dus geenszins uit dat de consulaire of diplomatieke post humanitaire bijstand kan verlenen.

De heer Wauthier herinnert eveneens aan een ander internationaal grondbeginsel, namelijk de wederkerigheid. Aangezien de Belgische wet ertoe zou leiden dat België zich zou mogen mengen in de betrekkingen tussen een Staat en een van zijn onderdanen – onder het voorwendsel dat die persoon ook de Belgische nationaliteit heeft –, dreigt België het risico te lopen dat derde landen zich gaan mengen in de betrekkingen tussen België en de Belgen die eveneens de nationaliteit van de betrokken derde Staat hebben; zulks acht hij niet wenselijk.

De spreker beklemtoont tevens dat het Grondwettelijk Hof, sinds de indiening van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen, zich heeft kunnen uitspreken over de grondwettigheid van artikel 79 van het Consulair Wetboek. In een arrest van 24 september 2020 erkent het Grondwettelijk Hof dat artikel 79 een verschil in behandeling teweegbrengt tussen de Belgen met slechts één nationaliteit en de Belgen met een dubbele nationaliteit (alsmede, voor die laatsten, naargelang van het land waar zij zich bevinden). Dat verschil is volgens het Grondwettelijk Hof echter gerechtvaardigd, om de volgende redenen:

— er bestaat geen subjectief recht op consulaire bijstand;

— artikel 79 streeft een voorlichtingsdoelstelling na en waarschuwt de Belgen met een dubbele nationaliteit die afreizen naar het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, dat de Belgische consulaire posten hun niet in alle omstandigheden consulaire bijstand in die Staat kunnen verlenen;

— artikel 79 betreft niet alle vormen van consulaire bijstand in de verblijfstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten, maar louter die vormen van consulaire bijstand waarvoor "de instemming van de lokale autoriteiten" vereist is.

Gelet op de voormelde elementen is het Grondwettelijk Hof van oordeel dat het artikel pertinent is in het licht van de doelstelling van niet-inmenging waarvan gewag wordt gemaakt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 mei 2018.

Rekening houdend met de ruime appreciatiemarge waarover de wetgever op het vlak van consulaire bijstand beschikt, oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de wetgever vermocht rekening te houden met het feit dat het verlenen van consulaire bijstand in dergelijke

avec cet État de résidence. Il a également pu prendre en compte le fait qu'il ne serait pas souhaitable qu'en vertu du principe de réciprocité, d'autres États octroient également en Belgique une assistance consulaire à leurs ressortissants qui possèdent aussi la nationalité belge.

Selon la Cour, la différence de traitement n'est dès lors pas sans justification raisonnable. La Cour rejette donc la demande d'annulation de l'article 79 du Code consulaire.

En ce qui concerne les propositions de loi DOC 55 1180/001 et DOC 55 1175/001, M. Wauthier formule les observations suivantes:

— la proposition de loi DOC 55 1180/001 annule *de facto* l'article 79 et induira en erreur le voyageur bipatride, ce qui est contraire au sens et aux objectifs du Chapitre 13 du Code consulaire, en lui faisant croire que le consulat belge peut l'assister sans limite aucune dans l'État dont il est aussi ressortissant. Or, ce n'est pas le cas, l'État d'accueil doit donner son assentiment. Il crée aussi une brèche dans la souveraineté de l'État belge en Belgique, dès lors que si la loi consulaire octroie explicitement un droit à l'assistance aux bipatrides dans leur autre pays de nationalité, le Code consulaire sera utilisé par d'autres pays pour invoquer la réciprocité. Ce n'est pas anecdotique: le consulaire touche à des aspects multiples de notre vie, comme les tutelles de mineurs. Est-il souhaitable que des consuls de puissances étrangères ne partageant pas nos valeurs sociétales interviennent lorsqu'un enfant mineur bipatride est confié à un couple dont le profil ne correspond pas à la conviction philosophique de cet État?

— la proposition de loi DOC 55 1175/001 avance le concept de nationalité prépondérante. C'est un concept intéressant mais qui n'a pas été retenu par le SPF Affaires étrangères car il introduit une nationalité belge à plusieurs vitesses. Selon ce concept, on est plus ou moins belge, au terme d'une évaluation opérée par une administration. Cette évaluation n'est pas compatible avec l'article 79 du Code consulaire: selon cet article comme pour le reste du Code, on est ou on n'est pas belge. Deuxièmement, une telle appréciation de la nationalité prépondérante générerait des disputes en justice sans fin, qui alourdiraient considérablement les activités d'assistance. Enfin, troisièmement, l'État d'accueil n'épousera pas nécessairement le concept de

gevallen de diplomatieke relaties met die verblijfsstaat in het gedrang kan brengen. Voorts mocht de wetgever er tevens rekening mee houden dat het niet wenselijk zou zijn dat andere Staten, op grond van het wederkerigheidsbeginsel, in België consulaire bijstand zouden verlenen aan hun onderdanen die ook de Belgische nationaliteit bezitten.

Volgens het Grondwettelijk Hof is het verschil in behandeling dus niet redelijkerwijze verantwoord. Om die reden verwerpt het Grondwettelijk Hof het beroep tot vernietiging van artikel 79 van het Consulair Wetboek.

Met betrekking tot de wetsvoorstellen DOC 55 1180/001 en DOC 55 1175/001 formuleert de heer Wauthier de volgende opmerkingen:

— wetsvoorstel DOC 55 1180/001 strekt *de facto* tot vernietiging van artikel 79 en zal de reiziger met een dubbele nationaliteit misleiden (wat haaks staat op de strekking en de doelstellingen van hoofdstuk 13 van het Consulair Wetboek), door de indruk te wekken dat het Belgisch consulaat hem onbeperkt bijstand kan verlenen in de Staat waarvan hij tevens onderdaan is. Niets is minder waar: de verblijfsstaat moet immers daarmee instemmen. Bovendien slaat het wetsvoorstel een bres in de soevereiniteit van de Belgische Staat in België: de consulaire wet zou de onderdanen met een dubbele nationaliteit uitdrukkelijk het recht op bijstand verlenen in het andere land waarvan zij tevens de nationaliteit hebben, waardoor het Consulair Wetboek door andere landen zal worden gebruikt om de wederkerigheid in te roepen. Dat is niet onbelangrijk: de consulaire dienstverlening raakt aan velerlei aspecten van het dagelijks leven, alsook aan de voogdij over minderjarigen. Is het wenselijk dat consuls van buitenlandse mogendheden die onze maatschappelijke waarden niet delen, zouden optreden wanneer een minderjarig kind met een dubbele nationaliteit wordt toevertrouwd aan een paar van wie het profiel niet overeenstemt met de levensbeschouwelijke overtuiging van die Staat?

— wetsvoorstel DOC 55 1175/001 hanteert het concept "dominante nationaliteit". Hoe interessant dat ook is, het werd niet door de FOD Buitenlandse Zaken in aanmerking genomen omdat het een Belgische nationaliteit met meerdere snelheden creëert. Volgens dat concept zou iemand min of meer Belg zijn, na afloop van een evaluatie door een overheidsdienst. Een dergelijke evaluatie is niet bestaanbaar met artikel 79 van het Consulair Wetboek: volgens dat artikel én het hele Wetboek is men Belg of niet. Ten tweede zou een dergelijke beoordeling van de dominante nationaliteit leiden tot eindeloze betwistingen voor de rechtbank, waardoor de bijstandsactiviteiten zwaar onder druk zouden komen te staan. Ten derde zal de ontvangende Staat het niet noodzakelijk eens zijn

nationalité prépondérante, qui est loin d'être universellement acceptée. Cet article risque de soulever, comme la proposition de loi DOC 55 1180/1, des attentes chez les bipatrides qui ne pourront pas être rencontrées. Enfin, la proposition de loi DOC 55 1175/1 limite toute l'assistance aux bipatrides dont la nationalité ne serait pas jugée prépondérante, pas uniquement dans les situations où l'accord de l'autorité locale est requis.

En conclusion, tant pour le Conseil d'État en 2018, que pour la Cour constitutionnelle, l'article 79 du Code consulaire apparaît proportionnel dans son approche. Pour M. Wauthier, l'article 79 du Code consulaire informe correctement le bipatride en vue d'un voyage dans le pays dont il possède également la nationalité. Le modifier risque fortement d'obérer la sécurité juridique qui prévaut désormais aujourd'hui, ainsi que d'ébranler la cohésion du Chapitre 13 dans son ensemble. Pour ces raisons, il plaide pour le maintien de l'article 79 en son état.

2. Exposé introductif de Mme Kati Verstrepen, Présidente de la Liga voor Mensenrechten

Mme Kati Verstrepen, présidente de la Liga voor Mensenrechten, indique que l'article 11 de la loi du 9 mai 2018 a inséré dans le Code consulaire un article 79 qui dispose que les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée ne peuvent prétendre à l'assistance consulaire, lorsque le consentement des autorités locales est requis. Il revient à exclure *a priori* toute demande d'assistance consulaire lorsque le consentement des autorités locales est requis.

Les raisons pour lesquelles cette disposition a été ajoutée au Code consulaire sont diverses et ont fait l'objet d'un débat parlementaire limité. Outre que la Belgique ne tient pas à s'immiscer dans la politique menée par d'autres pays à l'égard de leurs ressortissants, l'argument de la réciprocité a également refait surface: la Belgique n'apprécierait pas non plus que des autorités étrangères s'immiscent dans sa politique à l'égard des Belges qui possèdent une seconde nationalité.

Cet article a causé de nombreux problèmes aux Belges qui séjournent dans un pays dont ils sont également ressortissants, par exemple aux Belges qui, en plus de la nationalité belge, possèdent la nationalité turque, marocaine ou brésilienne et se trouvent dans ce pays.

met het concept "dominante nationaliteit", want dat wordt bijlange niet algemeen aanvaard. Net zoals wetsvoorstel DOC 55 1180/001 dreigt dat artikel bij de mensen met een dubbele nationaliteit verwachtingen te wekken die niet zullen kunnen worden ingelost. Tot slot strekt het wetsvoorstel DOC 55 1175/001 tot beperking van alle bijstand aan mensen met een dubbele nationaliteit van wie de Belgische nationaliteit niet dominant zou worden geacht, en dit niet alleen in de situaties waarin de instemming van de plaatselijke autoriteit vereist is.

Tot besluit wordt erop gewezen dat zowel de Raad van State (in 2018) als het Grondwettelijk Hof hebben geoordeeld dat de in artikel 79 van het Consulair Wetboek vervatte benadering in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Volgens de heer Wauthier worden de mensen met een dubbele nationaliteit via artikel 79 van het Consulair Wetboek correct geïnformeerd aangaande reizen in het land waarvan ze eveneens de nationaliteit hebben. De wijziging van dat artikel dreigt de thans heersende rechtszekerheid sterk te ondergraven en bovendien de samenhang van heel hoofdstuk 13 te verstoren. Om die redenen pleit hij voor het behoud van het vigerende artikel 79.

2. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Kati Verstrepen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten

Mevrouw Kati Verstrepen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten, geeft aan dat met artikel 11 van de wet van 9 mei 2018 een artikel 79 in het Consulair Wetboek werd ingevoegd. Dat artikel bepaalt dat Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de Staat waar de consulaire bijstand wordt gevraagd, geen aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand als de instemming van de lokale autoriteiten vereist is. Het is een uitsluiting *a priori* van elke aanspraak op consulaire bijstand wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is.

De vele redenen waarom deze bepaling werd toegevoegd aan het Consulair Wetboek, werden besproken tijdens een kort parlementair debat. Naast het argument dat België zich niet wil mengen in het beleid van andere landen ten aanzien van hun eigen onderdanen, kwam ook het argument van de wederkerigheid terug. België zou het ook niet fijn vinden, mochten buitenlandse overheden zich mengen in het beleid in België ten aanzien van Belgen die ook nog een andere nationaliteit hebben.

Dit artikel geeft aanleiding tot heel wat problemen voor Belgen die zich in het land bevinden waarvan ze ook de nationaliteit hebben, zoals Belgen die naast hun Belgische nationaliteit bijvoorbeeld ook de Turkse, Marokkaanse of Braziliaanse nationaliteit hebben en

En cas de difficultés, ces citoyens sont très souvent privés de l'assistance consulaire de la Belgique.

Cet article a donc créé deux catégories de Belges: la catégorie de ceux qui, partout dans le monde, bénéficient de l'assistance consulaire accordée par l'autorité belge (dans la mesure du possible) et la catégorie de ceux qui en sont privés lorsqu'ils séjournent dans le pays dont ils possèdent encore également la nationalité.

Dans l'exposé des motifs, cette distinction est notamment justifiée par le fait que, pour les personnes ayant deux nationalités, la Belgique est tributaire du concours des autorités locales. Or, cet argument est bien entendu fallacieux. En effet, pour ceux de ses ressortissants qui ne possèdent que la nationalité belge, la Belgique dépend également de la collaboration des autorités locales pour leur accorder une assistance consulaire.

Du reste, aucun argument ne peut justifier cette inégalité de traitement. En effet, l'article 10, alinéa 2, de la Constitution s'énonce comme suit: "Les Belges sont égaux devant la loi".

Compte tenu de la discrimination induite par ces modifications apportées au Code consulaire, la Ligue des Droits Humains, notamment, a introduit un recours en annulation visant plusieurs dispositions de la loi du 9 mai 2018 à la Cour constitutionnelle. Tous les recours en annulation introduits à ce sujet ont toutefois été rejetés par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 22 septembre 2020.

Mme Verstrepen indique que la Cour confirme que la disposition attaquée établit une différence de traitement entre les Belges ayant deux nationalités et les Belges ayant une seule nationalité. La Cour confirme également que la disposition attaquée exclut les Belges ayant une double nationalité de certaines formes d'assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils sont également ressortissants.

Selon la Cour, cette exclusion est motivée par un objectif d'information. Elle avertit en effet les Belges ayant une double nationalité qui se rendent dans le pays dont ils sont également ressortissants que les postes consulaires belges ne peuvent pas dans toutes les circonstances leur fournir une assistance consulaire dans cet État. "Certaines formes d'octroi de l'assistance consulaire sont en effet tributaires du consentement de cet État de résidence et celui-ci pourrait être plus enclin à refuser l'assistance consulaire si l'intéressé est également son ressortissant".

die zich in dat land bevinden. Als zij in de problemen geraken, krijgen zij zeer vaak geen consulaire bijstand van België.

Het gevolg is dat op deze manier twee categorieën van Belgen ontstaan, namelijk zij die zich overal ter wereld verzekerd zien van consulaire bijstand door de Belgische overheid (in de mate van het mogelijke) en zij die verstoken blijven van deze bijstand als ze verblijven in het land waarvan ze ook nog de nationaliteit hebben.

In de toelichting wordt dit onderscheid onder meer onderbouwd door het argument dat België, voor mensen met een dubbele nationaliteit, afhankelijk is van de medewerking van de lokale autoriteiten. Uiteraard is dit een vals argument. Ook voor mensen die alleen de Belgische nationaliteit hebben, is België voor het verlenen van consulaire bijstand aangewezen op de medewerking van die lokale autoriteiten.

Geen enkel argument kan trouwens deze ongelijkheid rechtvaardigen: "Belgen zijn gelijk voor wet", zoals bepaald in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet.

Gelet op de discriminatie veroorzaakt door de wijzigingen aan het Consulair Wetboek heeft onder meer de *Ligue des Droits Humains* een verzoek tot nietigverklaring ingediend bij het Grondwettelijk Hof tegen een aantal bepalingen van de wet van 9 mei 2018. Met het arrest van 24 september 2020 heeft het Grondwettelijk Hof dat verzoek echter afgewezen.

Mevrouw Verstrepen geeft aan dat het Grondwettelijk Hof bevestigt dat de bestreden bepaling een verschil in behandeling in het leven roept tussen Belgen met een dubbele nationaliteit en Belgen met maar één nationaliteit. Het Hof bevestigt eveneens dat de bestreden bepaling Belgen met een dubbele nationaliteit uitsluit van bepaalde vormen van consulaire bijstand in het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn.

Volgens het Grondwettelijk Hof vindt deze uitsluiting haar reden in de doelstelling van voorlichting. Belgen met een dubbele nationaliteit die afreizen naar het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, worden hierdoor gewaarschuwd dat de Belgische consulaire posten in die Staat hun niet in alle omstandigheden consulaire bijstand kunnen verlenen. "Bepaalde vormen van het verlenen van consulaire bijstand zijn immers afhankelijk van de toestemming van die verblijfsstaat, en die verblijfsstaat zou sneller geneigd kunnen zijn om de consulaire bijstand te weigeren indien de betrokkene ook zijn onderdaan is."

La Cour indique en outre que la disposition attaquée ne prive pas les Belges qui ont une double nationalité de toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité. Elle ne le fait que pour les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le "consentement des autorités locales est requis". La Cour poursuit en précisant que "la disposition attaquée est uniquement applicable lorsqu'un Belge ayant une double nationalité se trouve dans le pays dont il est également ressortissant. En revanche, elle ne l'exclut nullement de l'assistance consulaire lorsqu'il se trouve dans un autre pays. Dans le pays dont il a également la nationalité, elle ne l'exclut pas non plus des formes d'assistance consulaire pour lesquelles le consentement de l'État de résidence n'est pas requis."

La Cour conclut dès lors en indiquant que "compte tenu de la marge d'appréciation étendue dont il dispose en matière d'assistance consulaire, le législateur a pu prendre en compte le fait que l'octroi de l'assistance consulaire peut, en pareil cas, compromettre les relations diplomatiques avec cet État de résidence. Il a également pu prendre en compte le fait qu'il ne serait pas souhaitable qu'en vertu du principe de réciprocité, d'autres États octroient également en Belgique une assistance consulaire à leurs ressortissants qui possèdent aussi la nationalité belge. La différence de traitement n'est dès lors pas sans justification raisonnable."

Cela ne résout pas les problèmes des Belges ayant une double nationalité qui se trouvent dans le pays de leur deuxième nationalité.

Mme Verstrepen indique qu'il existe d'autres manières de responsabiliser les personnes. Il est excessif d'exclure l'assistance *a priori*, une telle mesure ne pouvant être considérée comme proportionnelle.

L'oratrice précise que la *Liga voor Mensenrechten* est dès lors favorable aux propositions formulées pour remédier à ce problème et les soutient sans réserve. L'insertion d'une obligation positive dans le Code consulaire, ainsi que le prévoit la proposition de loi (DOC 55 1180/001), crée davantage de clarté et exclut toute forme de discrimination. Et ce, à l'inverse de la proposition de loi (DOC 55 1175/001), qui assortit toujours l'assistance d'une condition.

Ces problèmes se posent avec d'autant plus d'acuité pour les Belges qui ne peuvent renoncer à leur seconde nationalité. Les Belges qui possèdent également la nationalité marocaine ou turque ne peuvent renoncer à cette nationalité, quand bien même ils le souhaiteraient. Dès qu'ils pénètrent sur le territoire turc ou marocain, ces

Bovendien stelt het Hof dat de bestreden bepaling de Belgen met een dubbele nationaliteit niet elke consulaire bijstand ontzegt in de verblijfsstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten. Zij doet dat slechts voor die vormen van consulaire bijstand waarvoor "de instemming van de lokale autoriteiten vereist is". Verder zegt het Hof: "de bestreden bepaling is trouwens enkel van toepassing wanneer een Belg met een dubbele nationaliteit zich bevindt in het land waarvan hij eveneens een onderdaan is. Zij sluit hem geenszins uit van consulaire bijstand wanneer hij zich in een ander land bevindt. Ook in het land waarvan hij de nationaliteit heeft, sluit zij hem niet uit van de vormen van consulaire bijstand waarvoor de toestemming van de verblijfsstaat niet vereist is."

Het Grondwettelijk Hof besluit dan ook dat "rekening houdend met de ruime appreciatiemarge waarover de wetgever op het vlak van consulaire bijstand beschikt, de wetgever rekening mocht houden met het feit dat het verlenen van consulaire bijstand in dergelijke gevallen de diplomatieke relaties met die verblijfsstaat onder druk kan zetten. Hij mocht er eveneens rekening mee houden dat het onwenselijk zou zijn indien andere Staten, op grond van het beginsel van wederkerigheid, ook consulaire bijstand zouden verlenen aan hun onderdanen in België die ook de Belgische nationaliteit bezitten. Het verschil in behandeling is derhalve niet zonder redelijke verantwoording."

Aldus wordt geen oplossing aangereikt voor de Belgen met een dubbele nationaliteit die zich in het land van hun tweede nationaliteit bevinden.

Mevrouw Verstrepen geeft aan dat er andere manieren zijn om mensen te responsabiliseren. Bijstand *a priori* uitsluiten gaat te ver en kan niet als een proportionele maatregel worden beschouwd.

De spreekster geeft aan dat de Liga voor Mensenrechten de voorstellen om dit probleem weg te werken, dan ook zeer genegen is en deze volledig steunt. Het inschrijven van een positieve verplichting in het Consulair wetboek zoals beoogd door het wetsvoorstel (DOC 55 1180/001), creëert duidelijkheid en neemt elke vorm van discriminatie weg – in tegenstelling tot het wetsvoorstel (DOC 55 1175/001), dat nog steeds beoogt een voorwaarde te koppelen aan het verlenen van de bijstand.

Die problemen zijn bovendien des te prangender voor Belgen die geen afstand kunnen doen van hun tweede nationaliteit. Belgen die ook de Marokkaanse of de Turkse nationaliteit hebben, kunnen niet verzaken aan die nationaliteit, zelfs niet als ze dat zouden willen. Deze Belgen worden, vaak tegen wil en dank, als Turkse

Belges sont considérés, souvent contre leur gré, comme des ressortissants turcs ou marocains. En outre, il est très fréquent que ces Belges n'aient plus guère de liens avec le pays de leur seconde nationalité. Ils "héritent" cette nationalité de leurs parents ou leurs grands-parents sans l'avoir demandée. Du fait qu'ils possèdent la double nationalité contre leur gré, il est d'autant plus difficile pour eux de se retrouver privés de l'assistance consulaire dans "le pays d'origine".

La *Liga* souhaiterait en outre que des efforts soient réalisés en vue d'aider et de soutenir les Belges dans leur capacité à renoncer à leur seconde nationalité. Mme Verstrepen soutient donc la proposition de résolution DOC 55 0903/001.

3. *Exposé introductif de Mme Dounia Alamat¹, avocate au Barreau de Bruxelles*

a. *Protection diplomatique et protection consulaire*

Mme Dounia Alamat, avocate au Barreau de Bruxelles, relève tout d'abord qu'il existe une certaine confusion entre les notions de "protection consulaire" et de "protection diplomatique"². Elle souhaite donc en rappeler les contours respectifs.

Dans son "Projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs", la Commission du droit international définit la protection diplomatique comme suit:

"Aux fins du présent projet d'articles, la protection diplomatique consiste en l'invocation par un État, par une action diplomatique ou d'autres moyens de règlement pacifique, de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite dudit État à une personne physique ou morale ayant la

of Marokkaanse onderdanen beschouwd zodra ze het Turkse of het Marokkaanse grondgebied betreden. Heel vaak hebben deze Belgen bovendien zelfs amper nog een band met het land van hun tweede nationaliteit. Zij "erven" deze nationaliteit van hun ouders of grootouders zonder hierom te vragen. Het feit dat ze tegen wil en dank houder zijn van een dubbele nationaliteit, maakt het voor hen dan ook des te moeilijker als zij daardoor verstoken blijven van consulaire bijstand in "het land van herkomst".

Bovendien pleit de Liga voor initiatieven om te werkstelligen dat Belgen zouden worden geholpen en gesteund in hun mogelijkheden om te verzaken aan hun tweede nationaliteit. Mevrouw Verstrepen steunt dan ook het voorstel van resolutie DOC 55 0903/001.

3. *Inleidende uiteenzetting van mevrouw Dounia Alamat¹, advocate bij de Balie Brussel*

a. *Diplomatieke bescherming versus consulaire bescherming*

Dounia Alamat, advocate bij de Balie Brussel, wijst er allereerst op dat de begrippen "consulaire bescherming" en "diplomatieke bescherming" soms met elkaar worden verward². Daarom geeft zij een omschrijving van de beide begrippen.

De VN-commissie voor het internationaal recht heeft in haar ontwerp en toelichting van artikelen betreffende de diplomatieke bescherming dat begrip als volgt omschreven:

"For the purposes of the present draft articles, diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of

¹ Administratrice de l'asbl Syndicat des Avocats pour la Démocratie et membre de la Commission Justice de l'asbl Ligue des Droits Humains

² Les relations diplomatiques sont régies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 500, p.95). L'article 3.1.b de cette Convention indique que les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à "protéger dans l'État accréditaire les intérêts de l'État accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international".

¹ Bestuurder van de vzw Syndicat des avocats pour la démocratie en lid van de commissie Justitie van de vzw Ligue des droits humains.

² De diplomatieke relaties worden geregeld door het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 betreffende de diplomatieke relaties (United Nations Treaty Series, vol. 500, blz. 95 e.v.). In artikel 3.1.b van dat Verdrag wordt bepaald dat een diplomatieke zending onder meer het volgende beoogt: "protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law".

nationalité du premier État en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité”³.

La protection diplomatique vise donc, pour l’État dont un individu est le ressortissant, à mettre la responsabilité d’un État tiers en cause pour un fait internationalement illicite. Dès lors que ce type de protection met en jeu les relations des États entre eux, il est généralement considéré que l’État “national” n’a pas d’obligation d’accorder la protection diplomatique à son ressortissant et qu’il dispose, à cet égard, d’un pouvoir discrétionnaire “dont l’exercice peut dépendre de considérations, d’ordre politique notamment, étrangères au cas d’espèce”⁴.

Dès les années 1950, la Cour Internationale de Justice a considéré que:

“Selon la pratique des États, les décisions arbitrales et judiciaires et les opinions doctrinales, la nationalité est un lien juridique, ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d’existence, d’intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et devoirs... Conférés par un État, elle ne lui donne titre à l’exercice de la protection vis-à-vis d’un autre État que si elle est la traduction en termes juridiques de l’attachement de l’individu considéré à l’État qui en a fait son national”⁵.

Dans une sentence du 10 juin 1955, la Commission de conciliation italo-américaine a confirmé que:

“Le principe, fondé sur l’égalité souveraine des États, qui exclut la protection diplomatique en cas de double nationalité doit céder devant celui de la nationalité effective toutes les fois que cette nationalité est celle de

*the former State with a view to the implementation of such responsibility.”*³

Voor de Staat waarvan een betrokkene onderdaan is, is de diplomatieke bescherming dus bedoeld om een derde Staat aansprakelijk te stellen voor een internationaal ongeoorloofde daad. Aangezien bij dergelijke bescherming de betrekkingen tussen de Staten onderling in het geding zijn, gaat men er algemeen van uit dat de “nationaliteitsstaat” niet verplicht is diplomatieke bescherming aan zijn onderdaan te verlenen en ter zake beschikt over een discretionaire bevoegdheid “*which may be determined by considerations of a political or other nature, unrelated to the particular case*”⁴.

Sinds de jaren 1950 maakt het Internationaal Gerechtshof de volgende overweging:

“According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. (...) Conferred by a State, it only entitles that State to exercise protection vis-à-vis another State, if it constitutes a translation into juridical terms of the individual's connection with the State which has made him its national.”⁵.

In een uitspraak van 10 juni 1955 heeft de Italiaans-Amerikaanse verzoeningscommissie het volgende bevestigd:

“The principle, based on the sovereign equality of States, which excludes diplomatic protection in the case of dual nationality, must yield before the principle of effective nationality whenever such nationality is that

³ Nations Unies, “Projet d’articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs”, Commentaire sur l’article 2, Commission du droit international, cinquante-huitième session, 2006, soumis à l’Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/61/10), Annuaire de la Commission du droit international, 2006, vol. II(2), disponible sur http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_8_2006_francais.pdf, p. 30.

⁴ C. I. J., Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, (Belgique c. Espagne), 5 février 1970, deuxième phase, C.I.J. Recueil 1970, p. 44, également disponible sur <https://www.icj-cij.org/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-FR.pdf>.

⁵ Madeleine GRAWITZ, “Arrêts Nottebohm du 18 novembre 1953 (compétence) et du 6 avril 1955 (fond)”, in Annuaire français de droit international, volume I, 1995, p. 266.

³ Cf. Verenigde Naties, “Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eight session (1 May – 9 June and 3 July – 11 August 2006)”, document A/61/10, afdeling IV.E.2 (“Text of the draft articles with commentaries thereto”), toelichting van artikel 2, in: Yearboek of the International Law Commission 2006, Vol. II, part 2 (Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty eight session), beschikbaar op https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2006_v2_p2.pdf, blz. 30.

⁴ Internationaal Gerechtshof, Reports of judgements, advisory opinions and orders, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, limited (new application: 1662; Belgium v. Spain), second phase, Judgement of 5 february 1970, blz. 45 (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-BI.pdf>).

⁵ Internationaal Gerechtshof, Reports of judgements, advisory opinions and orders, Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), second phase, judgement of April 6th, 1955, blz. 24 (<https://web.archive.org/web/20171015202223/http://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-BI.pdf>).

l'État requérant mais il ne doit pas céder quand une telle prédominance n'est pas prouvée"⁶.

En droit international, il est dès lors constant qu'un État peut exercer la protection diplomatique – en ce compris le droit de revendiquer son droit à apporter la protection consulaire à l'un de ses ressortissants détenus à l'étranger – y compris vis-à-vis d'un "binational" qui se trouverait dans l'État de son autre nationalité, pour autant qu'il existe à l'égard de cet individu des "liens effectifs prépondérants".

La protection consulaire ne vise pas, quant à elle, la relation entre deux États. Il s'agit de l'aide et de la protection due par un État à son propre ressortissant, lorsque celui-ci se trouve à l'étranger.

La Commission du droit international expose ainsi que:

"Elle [la protection diplomatique] diffère de l'assistance consulaire en ce qu'elle est exercée par les représentants de l'État agissant dans l'intérêt de l'État en vertu d'une règle du droit international général, alors que l'assistance consulaire est, dans la plupart des cas, apportée par des agents consulaires, qui représentent les intérêts de l'individu et agissent en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La protection diplomatique est dans son essence une mesure corrective et conçue pour remédier à un fait internationalement illicite qui a été commis. L'assistance consulaire, quant à elle, est en grande partie préventive et vise principalement à empêcher que le national ne soit victime d'un fait internationalement illicite."⁷

La protection consulaire ne vise ainsi pas à assurer la protection de l'État belge, en tant que tel, mais celle de ses ressortissants. Elle ne vise pas non plus à mettre en cause la responsabilité d'un État tiers au niveau international.

*of the claiming State. But it must not yield when such predominance is not proved"*⁶.

In het internationaal recht staat derhalve vast dat een Staat diplomatieke bescherming mag bieden en daarbij ook het recht mag opeisen consulaire bescherming te verlenen aan een onderdaan die in het buitenland wordt vastgehouden. Die diplomatieke bescherming geldt ook ten aanzien van een onderdaan met een dubbele nationaliteit die zich bevindt in de Staat van zijn andere nationaliteit, evenwel op voorwaarde dat de betrokkene daadwerkelijk met België de nauwste band heeft.

De consulaire bescherming heeft daarentegen geen betrekking op de relatie tussen twee Staten. Die bescherming betreft de hulp en de bescherming die een Staat moet bieden aan zijn eigen onderdaan wanneer die zich in het buitenland bevindt.

Zo bepaalt de VN-Commissie voor Internationaal Recht het volgende:

*"Elle [la protection diplomatique] diffère de l'assistance consulaire en ce qu'elle est exercée par les représentants de l'État agissant dans l'intérêt de l'État en vertu d'une règle du droit international général, alors que l'assistance consulaire est, dans la plupart des cas, apportée par des agents consulaires, qui représentent les intérêts de l'individu et agissent en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La protection diplomatique est dans son essence une mesure corrective et conçue pour remédier à un fait internationalement illicite qui a été commis. L'assistance consulaire, quant à elle, est en grande partie préventive et vise principalement à empêcher que le national ne soit victime d'un fait internationalement illicite."*⁷

De consulaire bescherming is dus niet gericht op de bescherming van de Belgische Staat als dusdanig, maar wel op die van zijn onderdanen. Ze beoogt evenmin de verantwoordelijkheid van een derde Staat op internationaal niveau aan de kaak te stellen.

⁶ Daniel-Henri VIGNES, "Commission de conciliation italo-américaine, sentence du 10 juin 1955: affaire Florence Mergé", in *Annuaire français de droit international*, volume II, 1956, p. 433.

⁷ Nations Unies, "Projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs", Commentaire sur l'article 1^{er}, Commission du droit international, cinquante-huitième session, 2006, soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/61/10), *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II(2), disponible sur http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_8_2006_francais.pdf, p. 26.

⁶ Verenigde Naties, *Reports of international arbitral awards, Mergé Case – Decision n° 55, 10 June 1955*, blz. 247 (https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XIV/236-248.pdf).

⁷ Verenigde Naties, "Projet d'articles sur la protection diplomatique et commentaires y relatifs", Commentaar op artikel 1, Commissie voor Internationaal Recht, 58^{ste} zitting, 2006, voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in het raam van het verslag over de werkzaamheden van die zitting (A/61/10), *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II(2), raadpleegbaar op http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_8_2006_francais.pdf, blz. 26.

b. L'arrêt n° 117/2020 de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020

Mme Amat souligne que les propositions de loi à l'examen sont antérieures à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020. Il est donc important de rappeler la problématique soulevée devant cette juridiction et d'analyser sa réponse.

Pour les parties requérantes dans cette affaire, la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire, insérant un chapitre spécifique à la protection consulaire, était créatrice d'un "droit subjectif" pour les individus à pouvoir solliciter, dans les conditions prévues par la loi, la protection consulaire de la part des autorités belges. Le Conseil des ministres défendait, quant à lui, que personne - ni les Belges, ni les binationaux, ni les réfugiés reconnus en Belgique, ni les apatrides reconnus en Belgique, ni les ressortissants des États membres de l'Union européenne - ne disposait d'un quelconque droit à la protection consulaire. Il soutenait que cette protection était examinée au cas par cas mais que la Belgique disposait d'un pouvoir discrétionnaire de l'accorder ou pas, que l'on se trouve ou non dans les conditions fixées par la loi.

La Cour constitutionnelle a donné raison au Conseil des ministres en se basant sur la motivation suivante:

"B.5.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la loi du 9 mai 2018 ne confère pas aux Belges et aux citoyens de l'Union non représentés qui se trouvent à l'étranger un droit subjectif à l'assistance consulaire. Elle codifie uniquement la pratique consulaire existante en vue d'informer et de responsabiliser les voyageurs belges.

B.5.3. L'absence d'un droit subjectif à l'assistance consulaire tient à la nature des fonctions consulaires, aux principes de droit international qui sont applicables dans ce contexte et aux circonstances concrètes dans lesquelles une demande d'assistance consulaire est faite.

Étant donné que l'assistance consulaire est toujours octroyée sur le territoire d'un autre État, il convient de respecter la souveraineté de cet État. Les autorités belges ne peuvent pas exercer leur autorité sur le territoire de l'État de séjour, ne peuvent pas s'immiscer dans les matières intérieures de cet État et doivent en tout temps respecter ses lois (CPJI, Lotus (France c. Turquie), 7 septembre 1927, Rec. 1927, pp. 18-19). Un droit subjectif à l'assistance consulaire à l'égard de l'État d'envoi serait difficilement compatible avec cette

b. Arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 117/2020 van 24 september 2020

Mevrouw Amat benadrukt dat de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen dateren van vóór het arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020. Het is dus belangrijk de inhoud te schetsen van het verzoek dat aan dat Hof werd voorgelegd en de reactie erop te analyseren.

In deze zaak waren de verzoekende partijen van oordeel dat de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulaire Wetboek, waarbij een specifiek hoofdstuk over de consulaire bescherming in dat Wetboek werd ingevoegd, een "subjectief recht" heeft ingesteld voor de burgers (onder de bij wet bepaalde voorwaarden) om de Belgische autoriteiten om consulaire bescherming te verzoeken. De Ministerraad was de mening toegedaan dat niemand over enig recht op consulaire bescherming beschikt, noch de Belgen, noch de onderdanen met een dubbele nationaliteit, noch de in België erkende vluchtelingen of staatlozen, noch de onderdanen van de EU-lidstaten. De Ministerraad hield vol dat individueel wordt nagegaan of die bescherming kan worden verleend, maar dat België vrij kan bepalen of ze al dan niet wordt toegekend, ongeacht of men al dan niet voldoet aan de bij wet vastgelegde voorwaarden.

Het Grondwettelijk Hof gaf de Ministerraad gelijk op grond van de volgende motivering:

"B.5.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kent de wet van 9 mei 2018 de Belgen en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zich in het buitenland bevinden, geen subjectief recht op consulaire bijstand toe. Zij codificeert slechts de bestaande consulaire praktijk met het oog op het inlichten en responsabiliseren van de Belgische reizigers.

B.5.3. De afwezigheid van een subjectief recht op consulaire bijstand houdt verband met de aard van de consulaire werkzaamheden, met de beginselen van internationaal recht die in die context van toepassing zijn en met de concrete omstandigheden waarin een verzoek om consulaire bijstand wordt geuit.

Aangezien consulaire bijstand steeds wordt geboden op het grondgebied van een andere Staat, dient rekening te worden gehouden met de soevereiniteit van die Staat. De Belgische overheden mogen geen gezag uitoefenen op het grondgebied van de verblijfsstaat, mogen zich niet mengen in haar binnenlandse aangelegenheden en moeten te allen tijde haar wetten naleven (PHIJ, Lotus (Frankrijk t. Turkije), arrest van 7 september 1927, Rec. 1927, pp. 18-19). Een subjectief recht op consulaire bijstand ten aanzien van de zendstaat zou op gespannen

souveraineté, étant donné que la possibilité de fournir cette assistance est souvent tributaire du consentement de l'État de résidence.

Par ailleurs, l'octroi de l'assistance consulaire dépend toujours de la situation concrète dans laquelle se trouve le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté qui demande cette assistance. Ainsi, il convient de prendre en compte le principe, consacré par l'article 77 du Code consulaire, selon lequel l'octroi de l'assistance consulaire ne peut porter atteinte à la sécurité personnelle des collaborateurs du poste consulaire. Il faut en outre toujours tenir compte des moyens logistiques et budgétaires dont dispose le poste consulaire.”

Ceci implique qu'actuellement, personne n'a droit à la protection consulaire. Dans de telles circonstances, il peut difficilement être question de discrimination puisqu'en définitive, les autorités consulaires peuvent intervenir ou non à leur entière discrétion.

Pour Mme Alamat, cet arrêt appelle les critiques suivantes:

— les travaux préparatoires ne permettaient pas de soutenir que le législateur n'entendait pas prévoir un droit à la protection consulaire lorsque l'individu se trouvait dans les conditions prévues par la loi;

— la protection consulaire visant à assurer la protection des droits fondamentaux des Belges à l'étranger, il est conforme à l'objectif d'effectivité et de concrétisation poursuivi par les traités internationaux en matière de protection des droits de l'homme de considérer que le mécanisme de la protection consulaire, qui vise précisément à assurer cette protection, soit analysé comme un droit subjectif des individus;

— il est difficile d'apercevoir de quelle manière l'objectif “d'information” argué par la Cour peut être rencontré par une législation qui laisse un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à l'administration: être informé que l'on a droit à rien revient à n'être informé de rien du tout;

— il est difficile d'apercevoir en quoi la fonction consulaire, visant à protéger les droits fondamentaux des “Belges” à l'étranger, s'opposerait à ce qu'un droit subjectif soit reconnu en la matière, droit dont l'individu pourrait demander l'application à l'État belge (et non à l'État étranger).

voet staan met die soevereiniteit, aangezien de mogelijkheid om die bijstand te leveren, vaak afhankelijk is van de toestemming van de verblijfsstaat.

Daarnaast is het verlenen van consulaire bijstand steeds afhankelijk van de concrete situatie waarin de Belg of de niet-vertegenwoordigde burger van de Unie die om consulaire bijstand verzoekt, zich bevindt. Zo dient rekening te worden gehouden met het in artikel 77 van het Consulair Wetboek neergelegde beginsel dat het bieden van consulaire bijstand de persoonlijke veiligheid van de medewerkers van de consulaire post niet in het gedrang mag brengen. Ook moet steeds rekening worden gehouden met de logistieke en de budgettaire middelen waarover de consulaire post beschikt.”

Zulks impliceert dat thans niemand recht heeft op consulaire bescherming. In dergelijke omstandigheden kan moeilijk sprake zijn van discriminatie, daar de consulaire autoriteiten uiteindelijk naar eigen goeddunken al dan niet kunnen optreden.

Volgens mevrouw Alamat roept dit arrest de volgende kritiek op:

— uit de voorbereidende werkzaamheden kan niet worden afgeleid dat de wetgever niet beoogde te voorzien in een recht op consulaire bescherming wanneer de persoon voldoet aan de wettelijk bepaalde voorwaarden;

— daar de consulaire bescherming ertoe strekt de grondrechten van de Belgen in het buitenland te beschermen, mag ervan worden uitgegaan dat de consulaire-beschermingsregeling, die net bedoeld is om die bescherming te waarborgen, kan worden opgevat als een subjectief recht van de burgers, geheel in overeenstemming met de door de internationale verdragen tot bescherming van de mensenrechten nagestreefde doelstelling inzake doelmatigheid en implementering;

— het is moeilijk te vatten hoe aan de door het Grondwettelijk Hof aangevoerde “voorlichtingsdoelstelling” kan worden voldaan door een wetgeving die de administratieve diensten discretionaire beoordelingsbevoegdheid verleent: erover geïnformeerd worden dat men op niets aanspraak kan maken, komt erop neer dat men van niets in kennis wordt gesteld;

— het is moeilijk te vatten hoe de consulaire functie, die erop gericht is de grondrechten van de “Belgen” in het buitenland te beschermen, de erkenning van een subjectief recht ter zake in de weg zou staan, aangezien het een recht betreft dat de burger zou kunnen afdwingen van de Belgische Staat (en niet van de vreemde mogendheid).

La Cour internationale de Justice a d'ailleurs considéré que le droit à la protection consulaire était un droit individuel⁸. Dès lors que l'État belge peut revendiquer son droit à apporter l'assistance consulaire à l'un de ses ressortissants, rien n'interdit de considérer – que du contraire – que les “Belges” pourraient revendiquer que la Belgique leur apporte cette protection, dans les cas prévus par la loi.

Il est paradoxal à cet égard de considérer que la protection consulaire n'est pas un droit mais que les ressortissants belges maltraités à l'étranger devraient être aidés, dans le cadre d'une “assistance humanitaire”⁹, bien plus compliquée à mettre en œuvre et, partant, bien moins efficiente:

— le principe de souveraineté n'est en rien violé ou atteint par le fait que la Belgique sollicite auprès d'un État étranger de pouvoir apporter son assistance consulaire à un de ses ressortissants. L'existence-même de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 démontre que l'ensemble de la communauté internationale reconnaît et adhère à cette institution, reconnaissant le droit de chacun des États à apporter son assistance consulaire à ses ressortissants; Le mécanisme de la protection consulaire ne peut pas s'analyser comme une atteinte à la souveraineté d'un État tiers, alors qu'elle est régie par une Convention internationale ratifiée par 180 États¹⁰; comme relevé à juste titre dans les développements d'une des propositions de loi, la

Het Internationaal Gerechtshof heeft trouwens geoordeeld dat het recht op consulaire bescherming een individueel recht is⁸. Daar de Belgische Staat gebruik kan maken van zijn recht om consulaire bijstand te verlenen aan een van zijn onderdanen, is er niets dat de “Belgen” belet te eisen dat België hun die bescherming biedt in de wettelijk bepaalde gevallen, integendeel.

In dat opzicht is het tegenstrijdig ervan uit te gaan dat de consulaire bescherming geen recht is en dat de in het buitenland slecht handelende Belgische onderdanen zouden moeten worden geholpen in het raam van “humanitaire hulp”⁹, die veel moeilijker te organiseren valt en dientengevolge veel minder doeltreffend is:

— het soevereiniteitsbeginsel wordt op geen enkele manier geschonden noch aangetast door het verzoek van België aan een buitenlandse mogendheid om consulaire bijstand te mogen verlenen aan een van zijn onderdanen. Alleen al het bestaan van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963 toont aan dat de hele internationale gemeenschap die ingesteldheid erkent en zich erbij aansluit, en het recht erkent van elke Staat om consulaire bijstand te verlenen aan zijn onderdanen. Het mechanisme van consulaire bescherming kan niet worden opgevat als een aantasting van de soevereiniteit van een derde Staat, aangezien die wordt geregeld door een door 180 Staten geratificeerd internationaal Verdrag¹⁰. Zoals terecht opgemerkt in de

⁸ “[...] l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 énonce les obligations que l'État de résidence a vis-à-vis d'une personne détenue et de l'État d'envoi. Il dispose que, à la demande de la personne mise en détention, l'État de résidence doit informer “sans retard” le poste consulaire de l'État d'envoi de la détention de l'individu. Il dispose en outre que toute communication par la personne détenue adressée au poste consulaire de l'État d'envoi doit lui être transmise par les autorités de l'État de résidence “sans retard”. Il est significatif que cet alinéa se termine par la disposition suivante: lesdites autorités “doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa” (les italiques sont de la Cour). En outre, en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 36, le droit de l'État d'envoi de prêter son assistance consulaire à la personne en détention ne peut s'exercer si celle-ci “s'y oppose expressément”. La clarté de ces dispositions, lues dans leur contexte, ne laisse rien à désirer. De ce fait, et comme il a été jugé à plusieurs reprises, la Cour est tenue de les appliquer telles qu'elles [...] Compte tenu du libellé de ces dispositions, la Cour conclut que le paragraphe 1 de l'article 36 crée des droits individuels qui, en vertu de l'article premier du protocole de signature facultative, peuvent être invoqués devant la Cour par l'État dont la personne détenue a la nationalité. En l'espèce, ces droits ont été violés.” - C.I.J., LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique), arrêt du 27 juin 2001, C.I.J. Recueil 2001, para. 77., disponible sur <https://www.icj-cij.org/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-FR.pdf>.

⁹ Une assistance qui serait due non pas en vertu du droit à la protection consulaire mais en vertu, par exemple, de la violation de l'interdiction absolue de la torture (art. 3 CEDH).

¹⁰ Cf. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=III-6&chapter=3&clang=_fr.

⁸ Artikel 36, § 1, lid b), lijst de verplichtingen op van de verblijfsstaat jegens een gedetineerde en de zendstaat. Het bepaalt dat de woonstaat, op verzoek van de gedetineerde, de consulaire post van de zendstaat “onverwijld” moet medelen dat de betrokkene in hechtenis is genomen. Voorts bepaalt het dat de autoriteiten van de woonstaat elke door de gedetineerde aan de consulaire post van de zendstaat gerichte mededeling “onverwijld” aan de zendstaat moet bezorgen. Het is veelzeggend dat dit lid eindigt met de bepaling dat de voormelde autoriteiten, uit hoofde van dit lid, de betrokkene onverwijld in kennis moeten stellen van zijn rechten. Krachtens artikel 36, § 1, lid c), kan de zendstaat zijn recht om consulaire bijstand te verlenen aan de gedetineerde niet uitoefenen wanneer deze zich uitdrukkelijk daartegen verzet. Deze bepalingen, in hun context gelezen, zijn volkomen duidelijk. Dientengevolge, en zoals meermaals werd geoordeeld, is het Hof verplicht ze als dusdanig toe te passen. Rekening houdend met de bewoordingen van die bepalingen besluit het Hof dat artikel 36, § 1, individuele rechten doet ontstaan die krachtens artikel 1 van het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten voor het Hof kunnen worden ingeroepen door de Staat waarvan de gedetineerde de nationaliteit bezit. In het onderhavige geval werden deze rechten geschonden. Internationaal Gerechtshof, LaGrand (Duitsland vs. de Verenigde Staten van Amerika), arrest van 27 juni 2001, *ICJ Judgments* 2001, § 77, te raadplegen op <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-BI.pdf>.

⁹ Deze bijstand zou niet verschuldigd zijn krachtens het recht op consulaire bescherming, maar wel krachtens bijvoorbeeld de schending van het absolute verbod op foltering (artikel 3 van het EVRM).

¹⁰ Cf. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=III-6&chapter=3&clang=_en.

protection consulaire met en œuvre une obligation de moyen, obligation qui tiendra nécessairement compte “de la situation concrète dans laquelle se trouve le Belge ou le citoyen de l’Union non représenté”, de “la sécurité personnelle des collaborateurs du poste consulaire” et des “moyens logistiques et budgétaires dont dispose le poste consulaire”, de sorte que ces facteurs ne justifient pas, en soi que la protection consulaire ne soit pas un droit;

— le principe de réciprocité implique que la Belgique accorde également aux autres États la possibilité de venir rencontrer les doubles nationaux. Pourquoi la Belgique refuserait-elle ce type de visite?

De surcroît, l’État tiers a le droit d’exiger de la Belgique qu’elle accorde les visites consulaires aux détenus binationaux dès lors que des liens prépondérants existeraient à l’égard dudit État:

— en matière de protection consulaire, lorsque le consentement de l’autre État est requis, l’État belge est toujours tributaire de l’attitude de l’État tiers. La question de savoir si la protection consulaire est un droit ou non – c’est-à-dire la question de savoir si les Belges à l’étranger, qui se trouvent dans les conditions prévues par la loi, peuvent exiger de l’administration belge qu’elle leur accorde ladite protection¹¹ – est parfaitement étrangère à celle du résultat qui pourra être obtenu par l’administration;

— Mme Alamat considère dès lors que l’arrêt de la Cour constitutionnelle n’est pas conforme à la

toelichting van een van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen, geeft de consulaire bescherming uitvoering aan een middelenverbintenis, een verplichting die noodzakelijkerwijs rekening houdt met “de concrete situatie waarin de Belg of de niet-vertegenwoordigde burger van de Unie zich bevindt”, met “de persoonlijke veiligheid van de medewerkers van de consulaire post” en met “de logistieke en budgettaire middelen waarover de consulaire post beschikt”, zodat die factoren op zich niet rechtvaardigen dat de consulaire bescherming geen recht is;

— het wederkerigheidsbeginsel houdt in dat ook België de andere Staten de mogelijkheid biedt tegemoet te komen aan de verzoeken van personen met een dubbele nationaliteit. Waarom zou België dergelijke bezoeken weigeren?

Bovendien heeft de derde Staat het recht van België te eisen dat het consulaire bezoeken toestaat aan de gedetineerden met een dubbele nationaliteit wanneer sprake is van een dominante band met de voormelde Staat:

— wanneer bij consulaire bescherming de instemming van de andere Staat vereist is, is de Belgische Staat nog altijd afhankelijk van de houding van de derde Staat. De vraag of consulaire bescherming al dan niet een recht is – met andere woorden de vraag of de Belgen in het buitenland die aan de wettelijk bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen eisen dat de Belgische diensten hun die bescherming bieden¹¹ – staat volkomen los van het resultaat dat die diensten kunnen verwezenlijken;

— mevrouw Alamat is bijgevolg van oordeel dat het arrest van het Grondwettelijk Hof niet strookt met het

¹¹ Par exemple, demander à pouvoir leur rendre visite en prison, correspondre avec les détenus ou verser les montants prévus par les arrêtés royaux lorsqu’un détenu belge est indigent.

¹¹ Bijvoorbeeld vragen om die Belgen te mogen komen bezoeken in de gevangenis, correspondentie voeren met de gevangenen, of de bij koninklijk besluiten bepaalde geldbedragen aan een Belgische gedetineerde storten wanneer die over onvoldoende financiële middelen beschikt.

Convention européenne des droits de l'homme¹² et pose d'importantes questions au regard du droit européen qui prévoit notamment une protection diplomatique et consulaire:

• Article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

“1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres:

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État (C 115/56 FR Journal officiel de l'Union européenne 9.5 2008);

c) le 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;

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

¹² Dans l'affaire AARRASS, la Cour d'appel de Bruxelles avait enjoint à la Belgique de demander à pouvoir le visiter en prison. La Cour de cassation a cassé cet arrêt. La CEDH a posé la question suivante à l'État belge: “En présence d'une situation de risque avéré d'atteinte grave à l'intégrité physique et morale (...) l'État belge avait-il l'obligation positive (...) d'accorder son assistance consulaire pour tenter de mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants que le requérant allègue subir au Maroc?”. Ainsi, même dans un cas où il est avéré qu'il y a eu torture, jugement sur base d'aveux obtenus sous la torture et mauvais traitements pendant la détention arbitraire, la Belgique estime qu'elle ne doit pas apporter l'assistance consulaire pour aider son ressortissant. Ceci montre que “l'exception humanitaire par excellence” évoquée dans les travaux préparatoires n'a pas été mise en œuvre par la Belgique, ce qui justifie un renforcement du mécanisme de la protection consulaire et la consécration d'un droit subjectif à cet égard.

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹², alsook dat het grote vragen oproept met betrekking tot het Europees recht, dat meer bepaald voorziet in een diplomatieke en consulaire bescherming:

• Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 20, luidende:

“1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere:

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

b) het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;

c) 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;

d) het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen.

¹² In de zaak-AARRASS had het Brusselse hof van beroep België geboden te vragen de betrokkene in de gevangenis te mogen bezoeken. Het Hof van Cassatie heeft dat arrest verbroken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de Belgische Staat de volgende vraag gesteld: “En présence d'une situation de risque avéré d'atteinte grave à l'intégrité physique et morale (...) l'État belge avait-il l'obligation positive (...) d'accorder son assistance consulaire pour tenter de mettre un terme aux traitements inhumains et dégradants que le requérant allègue subir au Maroc?”. Daaruit blijkt dat België, zelfs wanneer is aangetoond dat sprake is van foltering en van een uitspraak gebaseerd op bekentenissen die werden verkregen door foltering en mishandeling tijdens de willekeurige opsluiting, van oordeel is dat het geen consulaire bijstand moet bieden om zijn onderdaan te helpen. Dit toont aan dat België geen rekening heeft gehouden met de “humanitaire uitzondering bij uitsteking” waarvan sprake tijdens de voorbereidende werkzaamheden. Dit rechtvaardigt een versterking van het stelsel van consulaire bescherming, alsook de bekrachtiging van een subjectief recht dienaangaande.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci”;

- Art 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

“Protection diplomatique et consulaire: Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État.”.

Avant de débattre d'une discrimination quant aux binationaux, Mme Alamat considère qu'il revient au législateur de préciser la portée de la protection consulaire qui a été prévue lors de la modification du Code consulaire en 2018, de préciser s'il s'agissait/s'agit de créer un droit à recevoir la protection consulaire dans les conditions fixées par la loi ou non.

Pour Mme Alamat, la reconnaissance de ce droit est justifiée par:

- la nécessité de rendre les droits fondamentaux concrets et effectifs. La Cour constitutionnelle indique que “la décision du poste consulaire d'octroyer ou non l'assistance consulaire est un acte administratif individuel, qui doit dès lors être expressément et dûment motivé. Cette motivation peut être contestée par l'intéressé auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation, ou auprès du juge judiciaire, notamment dans le cadre d'une action en responsabilité”¹³. Puisque l'arbitraire est exclu par la législation belge relative à la motivation formelle des actes administratifs et que les décisions de refus d'octroi de protection consulaire sont susceptibles de recours juridictionnels, pourquoi refuser le caractère de “droit subjectif” à la protection consulaire qui, dans la pratique, a pour conséquence de rendre beaucoup plus compliqué, pour celles et ceux qui sont maltraités et démunis à l'étranger, de recevoir l'aide de la Belgique?;

- la sécurité juridique: la nécessité dans la jouissance des droits fondamentaux d'encadrer le pouvoir de l'administration, d'empêcher l'arbitraire et les discriminations.

¹³ Cour const., 24 septembre 2020, n°117/2020, point B.8.3. 8

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”;

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 46, luidende:

“Diplomatieke en consulaire bescherming: iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van de andere lidstaten, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.”.

Alvorens een debat te voeren over de ongelijke behandeling van onderdanen met een dubbele nationaliteit, wijst mevrouw Alamat erop dat het volgens haar de wetgever toekomt de draagwijdte te verduidelijken van de consulaire bescherming waarin bij de wijziging van het Consulair Wetboek in 2018 werd voorzien, alsook te preciseren of het al dan niet de bedoeling was/is een recht te scheppen op het verkrijgen van consulaire bescherming onder de wettelijk bepaalde voorwaarden.

Volgens mevrouw Alamat is de erkenning van dat recht gerechtvaardigd door:

- de noodzaak om de grondrechten concreet en effectief te maken. Het Grondwettelijk Hof wijst erop dat “de beslissing van de consulaire post om al dan niet consulaire bijstand te verlenen, een individuele bestuurs-handeling [is], die bijgevolg uitdrukkelijk en afdoende moet worden gemotiveerd. Die motivering kan door de betrokkene worden bestreden bij de afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State in het kader van een annulatieberoep, of bij de justitiële rechter, onder meer in het kader van een aansprakelijkheidsvordering.”¹³. Aangezien de Belgische wetgeving inzake de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen willekeur uitsluit, en aangezien tegen de weigering tot het verlenen van consulaire bescherming beroep kan worden ingesteld, rijst de vraag waarom wordt geweigerd de consulaire bescherming tot een “subjectief recht” te verheffen. Die weigering heeft in de praktijk immers tot gevolg dat het voor zij die in het buitenland worden mishandeld en zonder geld komen te zitten, veel ingewikkelder wordt om hulp te krijgen van België;

- de rechtszekerheid: de noodzaak om bij het uitoefenen van de grondrechten de bevoegdheid van de diensten aan regels te onderwerpen, alsook willekeur en

¹³ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117/2020 van 24 september 2020, punt B.8.3. 8.

Puisqu'il n'y a pas de droit, actuellement, l'administration est libre de faire ce qu'elle veut;

— l'évolution de nos sociétés vers une internationalisation croissante exige que les mécanismes visant à protéger les droits et libertés fondamentales des individus se développent en parallèle.

c. L'assistance aux binationaux

Mme Amat rappelle que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 24 septembre 2020, a considéré que:

“B.19. L'article 79 du Code consulaire dispose: “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.”.

Au cours des travaux préparatoires, il a été exposé ce qui suit:

(...) Certains types d'assistance consulaire à un binational qui possède la nationalité de l'État d'accréditation, sont perçus dans un grand nombre d'États comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Aussi, certains types d'assistance à un binational dans le pays dont il possède la nationalité peuvent avoir un impact négatif sur les relations diplomatiques entre les deux pays. (...) Enfin, dans des dossiers liés au terrorisme, l'intervention au profit d'un binational possédant la nationalité de l'État de détention, peut envoyer des signaux ambigus de nature à compromettre la coopération interétatique dans ce domaine. Ce risque est d'autant plus aigu que, dans ce genre d'affaires, des tentatives d'instrumentalisation du service consulaire ne sont pas à exclure. Par ailleurs, du point de vue opérationnel, il n'est pas exclu que les efforts déployés en faveur du binational aient l'effet inverse que celui escompté, ce dont le poste consulaire sur place est le mieux à même de juger. C'est la raison pour laquelle c'est au Service Public Fédéral Affaires étrangères qu'il revient de juger de l'opportunité d'approcher l'État d'accréditation, en vue 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

ongelijke behandeling te voorkomen. Aangezien thans geen sprake is van een recht, zijn de diensten vrij om te handelen naar eigen goeddunken;

— de almaar toenemende internationalisering van onze samenlevingen noopt tot een parallelle evolutie van de regelingen ter bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers.

c. Bijstand aan onderdanen met een dubbele nationaliteit

Mevrouw Amat wijst op het standpunt dat het Grondwettelijk Hof heeft ingenomen in zijn arrest van 24 september 2020:

“B.19. Artikel 79 van het Consulair Wetboek bepaalt: “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.”.

In de parlementaire voorbereiding wordt daaromtrent het volgende uiteengezet:

(...) Bepaalde vormen van consulaire bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit die de nationaliteit van de accrediterende staat heeft, worden in een groot aantal staten aanzien als een inmenging in hun interne aangelegenheden. Bepaalde vormen van bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit in het land waarvan hij ook de nationaliteit heeft, kunnen ook een negatief impact hebben op de diplomatieke betrekkingen tussen beide landen. (...) Tot slot, in terrorisme gerelateerde dossiers kan de tussenkomst ten gunste van de onderdaan met dubbele nationaliteit die de nationaliteit van de Staat van detentie heeft, dubbelzinnige signalen afgeven die de interstatelijke samenwerking op dit gebied in gevaar brengt. Dat risico wordt nog versterkt in dit soort zaken door het feit dat pogingen tot het instrumentaliseren van de consulaire dienst niet kunnen worden uitgesloten. Bovendien is het niet uitgesloten dat, vanuit een operationeel oogpunt, de geleverde inspanningen ten gunste van de onderdaan met dubbele nationaliteit een averechtse uitwerking zullen hebben, hetgeen de consulaire post ter plaatse het best kan beoordelen. Om die reden is het aan de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken om te oordelen over de wenselijkheid van de accrediterende staat te benaderen in het licht van zulke consulaire tussenkomst.

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

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. (...)

B.21.1. La disposition attaquée, qui codifie la pratique consulaire belge dans ce domaine, établit une différence de traitement entre les Belges ayant une double nationalité, selon qu'ils veulent recourir à l'assistance consulaire dans le pays dont ils sont également ressortissants ou dans un autre pays. Elle crée également une différence de traitement entre les Belges n'ayant qu'une seule nationalité et les Belges ayant une double nationalité. (...)

B.21.2. La disposition attaquée poursuit l'objectif d'information mentionné en B.1.2. Elle avertit en effet les Belges ayant une double nationalité qui se rendent dans le pays dont ils sont également ressortissants que les postes consulaires belges ne peuvent pas dans toutes les circonstances leur fournir une assistance consulaire dans cet État. Certaines formes d'octroi de l'assistance consulaire sont en effet tributaires du consentement de cet État de résidence et celui-ci pourrait être plus enclin à refuser l'assistance consulaire si l'intéressé est également son ressortissant.

B.21.3. La disposition attaquée ne prive pas les Belges qui ont une double nationalité de toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité. Elle ne le fait que pour les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le "consentement des autorités locales est requis.

Étant donné que la portée de la disposition attaquée est ainsi liée à l'hypothèse dans laquelle le principe de non-ingérence est le plus apparent à l'égard des Belges ayant une double nationalité, cette disposition est pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi."

Pour Mme Alamat, le raisonnement tenu par la Cour constitutionnelle, qui reconnaît que tous les Belges ne sont pas traités de la même manière par la loi du 9 mai 2018, est incompréhensible. L'article 10 de la Constitution est clair: "Les Belges sont égaux devant la loi". Or, ce n'est plus le cas.

Par ailleurs, l'exclusion visée par l'article 79 du Code consulaire n'informe nullement les Belges "que les postes consulaires belges ne peuvent pas dans toutes les circonstances leur fournir une assistance consulaire" mais justifie *a priori*, sans qu'aucune tentative ne soit même réalisée, le refus d'intervention des autorités

bepierking van de consulaire bijsland 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 bijsland te verlenen wanneer deze vaststelt dat de mensenrechten van de onderdaan worden geschonden. (...)

B.21.1. De bestreden bepaling, die de Belgische consulaire praktijk op dat vlak codificeert, roept een verschil in behandeling in het leven tussen Belgen met een dubbele nationaliteit, naargelang zij een beroep willen doen op consulaire bijsland in het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, dan wel in een ander land. Zij roept tevens een verschil in behandeling in het leven tussen Belgen met maar één nationaliteit en Belgen met een dubbele nationaliteit. (...)

B.21.2. De bestreden bepaling streeft de in B.1.2 vermelde doelstelling van voorlichting na. Zij waarschuwt de Belgen met een dubbele nationaliteit die afreizen naar het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, immers dat de Belgische consulaire posten in die Staat hun niet in alle omstandigheden consulaire bijsland kunnen verlenen. Bepaalde vormen van het verlenen van consulaire bijsland, zijn immers afhankelijk van de toestemming van die verblijfsstaat, en die verblijfsstaat zou sneller geneigd kunnen zijn om de consulaire bijsland te weigeren indien de betrokkene ook zijn onderdaan is.

B.21.3. De bestreden bepaling ontkent de Belgen met een dubbele nationaliteit niet elke consulaire bijsland in de verblijfsstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten. Zij doet dat slechts voor die vormen van consulaire bijsland waarvoor "de instemming van de lokale autoriteiten vereist is.

Aangezien de draagwijdte van de bestreden bepaling aldus is afgestemd op de hypothese waarin het beginsel van niet-inmenging ten aanzien van Belgen met een dubbele nationaliteit het duidelijkst naar voor komt, is die bepaling pertinent om de nagestreefde doelstelling te bereiken."

Mevrouw Alamat kan geen begrip opbrengen voor de redenering van het Grondwettelijk Hof, dat erkent dat de wet van 9 mei 2018 niet alle Belgen gelijk behandelt. Artikel 10 van de Grondwet is duidelijk: "(...) De Belgen zijn gelijk voor de wet. (...)". Dat is echter niet langer het geval.

Voorts informeert de in artikel 79 van het Consulaire Wetboek vervatte uitzondering de Belgen geenszins "dat de (...) consulaire posten (...) hun niet in alle omstandigheden consulaire bijsland kunnen verlenen", maar wordt aldus *a priori* verantwoord dat de Belgische consulaire autoriteiten weigeren op te treden, zonder dat daartoe

consulaires belges. Le droit international permet pourtant à la Belgique de revendiquer ce droit à l'égard de tous les nationaux avec lesquels elle entretient des liens prépondérants. Ce n'est ainsi pas le droit international qui limite l'intervention de la Belgique mais la Belgique qui restreint d'initiative son champ d'intervention, faisant primer les "bonnes relations" qu'elle entretient avec certains États sur les droits fondamentaux de certains de ses ressortissants.

Mme Amat partage également les considérations reprises dans les développements des deux propositions de lois examinées. En effet, d'autres États demandent et sont autorisés à apporter leur assistance aux binationaux.

Par ailleurs, Mme Amat indique qu'elle avait été particulièrement interpellée par les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'article 79 du Code consulaire. Il s'agissait en effet d'une transposition des conclusions de l'État belge dans l'affaire AARRASS. Or, quand un binationnel est torturé à l'étranger, l'éventualité d'une tension avec l'État tiers qui maltraite un ressortissant belge ne devrait pas conduire à ce que la Belgique renonce à exercer toute protection envers cette personne.

Quant à l'invocation d'un motif terroriste dans les poursuites étrangères, il est établi par les rapports des Nations-Unies et des organisations internationales que la lutte contre le terrorisme a été et est toujours utilisée par des États non démocratiques pour poursuivre leurs opposants, en faisant usage de pratiques parfaitement barbares. Les Belges visés par de telles poursuites sont dès lors susceptibles, plus que d'autres, d'avoir besoin de l'assistance de la Belgique. Le cas de Monsieur AARRASS en est un exemple frappant.

Enfin, Mme Amat attire l'attention des commissaires sur un *amicus curiae*, émis par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance. Celui-ci a été rendu le 23 octobre 2018 dans le cadre de l'évaluation de la législation néerlandaise en matière de déchéance de nationalité¹⁴. En l'espèce, les citoyens néerlandais les plus concernés par cette législation étaient les binationaux ayant également une nationalité marocaine ou turque. Or, cet avis considère qu'une législation qui même de manière indirecte sanc-

zels enige poging wordt ondernomen. Naar luid van het internationaal recht kan België dat recht nochtans opeisen voor alle onderdanen waarmee het dominante banden heeft. Het optreden van België wordt dus niet aan banden gelegd door het internationaal recht; het is België zelf dat op eigen initiatief zijn interventiegebied beperkt, waarbij het de "goede betrekkingen" die het met sommige Staten onderhoudt, doet voorgaan op de fundamentele rechten van sommige onderdanen.

Mevrouw Amat sluit zich tevens aan bij de overwegingen die zijn vervat in de toelichting bij de twee ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen. Andere Staten vragen en zijn immers gemachtigd om bijstand te verlenen aan mensen met een dubbele nationaliteit.

Voorts geeft mevrouw Amat aan dat de parlementaire voorbereiding die heeft geleid tot de aanneming van artikel 79 van het Consulaire Wetboek, haar bijzonder bevreemdt. Het betrof immers een omzetting van de conclusies van de Belgische Staat in de zaak-Aarrass. Wanneer een bipatride in het buitenland wordt gemarteld, zou een mogelijke vertroebeling van de relaties met de derde Staat die een Belgische onderdaan mishandelt, er evenwel niet toe mogen leiden dat België ervan afziet de betrokkene te beschermen.

Met betrekking tot het aanvoeren van een terroristisch motief bij vervolging in het buitenland, blijkt uit de rapporten van de Verenigde Naties en van de internationale organisaties dat niet-democratische Staten de bestrijding van terrorisme in het verleden hebben aangewend (en nog steeds aanwenden) om hun tegenstanders te vervolgen, en dat zij daarbij het gebruik van volstrekt barbaarse praktijken niet schuwen. Belgen die van dergelijke vervolging het doelwit zijn, hebben mogelijk dus – meer dan anderen – de bijstand van ons land nodig. Het geval van de heer Aarrass is daarvan een treffend voorbeeld.

Tot slot vestigt mevrouw Amat de aandacht van de commissieleden op een *amicus curiae* die op 23 oktober 2018 werd uitgebracht door de Speciaal VN-rapporteur over hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid. Dat gebeurde in het kader van de evaluatie van de Nederlandse wetgeving inzake de vervallenverklaring van de nationaliteit¹⁴, die de grootste impact heeft op de Nederlandse burgers met tevens de Marokkaanse of de Turkse nationaliteit. Volgens dat advies is wetgeving die – zelfs indirect – een

¹⁴ Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance, *amicus brief*, 23 octobre 2018, p. 13, disponible sur <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration.pdf>.

¹⁴ Speciaal VN-rapporteur over hedendaagse vormen van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid, *amicus brief* van 23 oktober 2018, blz. 13, beschikbaar op https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/SR/Amicus/DutchImmigration_Amicus.pdf.

tionne une population cible est incompatible avec le droit international relatif aux droits humains.

L'analyse réalisée, en matière de déchéance de nationalité des binationaux, vaut *a fortiori* à l'égard de l'exclusion des binationaux du droit à l'assistance consulaire. Les groupes majoritairement visés par l'exclusion sont *de facto*, notamment, les belgo-marocains et les belgo-turcs. Or, ces deux États sont fréquemment visés par des critiques extrêmement dures de leurs pratiques policières, carcérales et de leurs systèmes judiciaires.

Mme Alamat considère dès lors que l'article 79 du Code consulaire devrait être modifié pour y inclure tous les Belges mais également les réfugiés et les apatrides, comme indiqué par la Cour constitutionnelle¹⁵: "Peuvent prétendre à l'assistance consulaire les Belges ainsi que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique."

d. La proposition de résolution DOC 55 0903/001

Mme Alamat constate effectivement qu'il existe des cas, comme celui du Maroc, dans lesquels il est impossible de se défaire de la nationalité d'un État tiers, même si cette nationalité ne reflète aucun lien réel – résidence, exercice d'une activité économique, etc.

Elle partage également le constat selon lequel une double nationalité apporte tant des avantages que des inconvénients. La démarche envisagée, qui devrait permettre aux Belges, finalement, de choisir leur nationalité, est intéressante.

La possibilité de pouvoir choisir sa nationalité devrait, en tout état de cause, rester sans impact sur le droit à la protection consulaire pour tous les Belges.

B. Questions et observations des membres

Mme Darya Safai (N-VA) souligne qu'il est effectivement important de maintenir notre souveraineté et de pouvoir apporter une assistance consulaire aux citoyens belges en ce y compris ceux ayant une double nationalité. Le membre s'interroge toutefois sur les éléments suivants:

¹⁵ Cour const, 24 septembre 2020, n°117/2020, point B.15.3: "B.15.3. L'article 75, attaqué, du Code consulaire doit être interprété en ce sens que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique relèvent de la notion de "Belges" au sens de cette disposition".

doelgroep bestraft, onbestaanbaar met het internationaal recht betreffende de mensenrechten.

De analyse met betrekking tot de vervallenverklaring van de nationaliteit van de onderdanen met een dubbele nationaliteit geldt *a fortiori* ten aanzien van de uitsluiting van de bipatriden van het recht op consulaire bijstand. *De facto* zijn het voornamelijk burgers met de Belgisch-Marokkaanse nationaliteit en burgers met de Belgisch-Turkse nationaliteit die van dat recht worden uitgesloten. Marokko en Turkije liggen echter geregeld zwaar onder vuur wegens hun politie- en gevangenispraktijken en hun rechtsstelsels.

Mevrouw Alamat is daarom van mening dat artikel 79 van het Consulair Wetboek in die zin zou moeten worden gewijzigd dat het niet alleen alle Belgen betreft, maar ook de vluchtelingen en de staatlozen, zoals het Grondwettelijk Hof heeft aangegeven¹⁵: "Kunnen aanspraak maken op de consulaire bijstand de Belgen alsmede de in België erkende vluchtelingen en de in België verblijvende staatlozen."

d. Voorstel van resolutie DOC 55 0903/001

Mevrouw Alamat stelt vast dat de wetgeving van bepaalde landen (bijvoorbeeld Marokko) inderdaad belet afstand te doen van de nationaliteit van een derde land, zelfs wanneer de betrokkene geen enkele echte band met dat land heeft (verblijf, uitoefening van een economische activiteit enzovoort).

Tevens stelt zij vast dat een dubbele nationaliteit zowel voor- als nadelen heeft. Het overwogen initiatief alle Belgen uiteindelijk ertoe in staat te stellen hun nationaliteit te kiezen, is een interessante denkpiste.

De mogelijkheid tot nationaliteitskeuze zou hoe dan ook geen enkele impact mogen hebben op het recht op consulaire bescherming voor alle Belgen.

B. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Darya Safai (N-VA) onderstreept dat het belangrijk is onze soevereiniteit te vrijwaren en consulaire bijstand te kunnen verlenen aan de Belgische burgers, ook aan de onderdanen met een dubbele nationaliteit. Het lid stelt zich echter vragen bij de volgende elementen:

¹⁵ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117/2020 van 24 september 2020, punt B.15.3: "Artikel 75 van het Consulair Wetboek dient in die zin te worden geïnterpreteerd dat de door België erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, onder het begrip "Belgen" in de zin van die bepaling vallen."

— cette problématique n'est pas propre à la Belgique. Aussi, Mme Safai demande comment d'autres États répondent-ils à la demande d'assistance consulaire de leurs citoyens ayant une double nationalité? Leurs solutions sont-elles conformes à la Convention de la Haye de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité?

— quelle est la valeur juridique de l'Annuaire de la Commission de droit international des Nations Unies (*Yearbook of the International Law Commission*) qui sert d'argumentaire à la proposition de loi DOC 55 1175/001?

— une adaptation de l'article 79 du Code consulaire telle que proposée par les auteurs des propositions de loi aurait-elle eu une quelconque influence sur les rapatriements des belgo-marocains depuis le Maroc?

— si la proposition de résolution DOC 55 0903/001 devait être adoptée, quelles sont les actions que le SPF Affaires étrangères pourrait prendre afin d'aider les citoyens belges à renoncer à leur deuxième nationalité?

M. Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) souligne que la présente discussion politique a pour objectif de clarifier les contours de l'article 79 du Code consulaire. Il rappelle que ce débat est né au début de la pandémie de COVID-19 à un moment où les citoyens belges se trouvant à l'étranger avaient manifestement besoin d'une assistance consulaire. La situation était encore plus complexe pour les citoyens ayant une double nationalité se trouvant dans l'État de leur autre nationalité alors même qu'ils ne peuvent pas toujours y renoncer (belgo-marocains ou belgo-turcs).

Ce débat est également plus de nature juridique que politique, raison pour laquelle M. Cogolati pose les questions suivantes:

— l'assistance consulaire constitue-t-elle un droit fondamental plus particulièrement à la lumière de l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne? Ledit article prévoit-il une exclusion de ce droit fondamental pour les binationaux?

— il importe de ne pas confondre la protection diplomatique prévue par la Convention de la Haye de 1930 et l'assistance consulaire prévue par la Convention de Vienne de 1963. L'article 79 du Code consulaire ne vise que l'assistance consulaire;

— la formulation actuelle de l'article 79 du Code consulaire semble interdire à certaines catégories de

— dit is geen exclusief Belgisch probleem. Mevrouw Safai vraagt zich dan ook af hoe andere landen omgaan met het verzoek om consulaire bijstand vanwege onderdanen met een dubbele nationaliteit. Sporen de oplossingen aldaar met het Verdrag van Den Haag van 1930 betreffende zekere vragen in verband met wetsconflicten inzake nationaliteit?"

— welke rechtswaarde heeft het Jaarboek van de VN-commissie voor het internationaal recht (*Yearbook of the International Law Commission*), dat als argument wordt aangevoerd voor wetsvoorstel DOC 55 1175/001?

— zou een aanpassing van artikel 79 van het Consulair Wetboek zoals de indieners van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen die beogen, enige impact hebben op de repatriëring uit Marokko van onderdanen met de Belgisch-Marokkaanse nationaliteit?

— mocht voorstel van resolutie DOC 55 0903/001 worden aangenomen, rijst de vraag welke acties de FOD Buitenlandse Zaken zou kunnen ondernemen om de Belgische burgers te helpen afstand te doen van hun tweede nationaliteit.

De heer Samuel Cogolati (*Ecolo-Groen*) onderstreept dat dit politiek debat de reikwijdte van artikel 79 van het Consulair Wetboek moet uitklaren. Hij herinnert eraan dat dit debat zich heeft ontsponnen bij de uitbraak van de COVID-19-pandemie, op een ogenblik dat Belgische burgers in het buitenland kennelijk nood hadden aan consulaire bijstand. De situatie was nog ingewikkelder voor de burgers met een dubbele nationaliteit die zich in het andere land bevonden waarvan zij tevens onderdaan zijn, terwijl zij van die nationaliteit niet altijd afstand kunnen doen (burgers met een Belgisch-Marokkaanse of een Belgisch-Turkse nationaliteit).

Dit debat heeft tevens veeleer een juridische dan een politieke insteek. Daarom stelt de heer Cogolati de volgende vragen:

— is consulaire bijstand een grondrecht, meer bepaald in het licht van artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie? Voorziet dat artikel in een uitsluiting van dat grondrecht voor de onderdanen met een dubbele nationaliteit?

— de diplomatieke bescherming waarin het Verdrag van Den Haag van 1930 voorziet, mag niet worden verward met de consulaire bijstand die het Verdrag van Wenen van 1963 verankert. Artikel 79 van het Consulair Wetboek heeft louter betrekking op de consulaire bijstand;

— zoals artikel 79 van het Consulair Wetboek thans is geformuleerd, lijkt het bepaalde categorieën van

belges ayant une double nationalité de prétendre à une assistance consulaire lorsqu'ils se trouvent dans le pays dont ils possèdent l'autre nationalité. Les belgo-marocains par exemple perdent-ils effectivement leur droit à une assistance consulaire au Maroc?

— quel est finalement le critère de différenciation? La double nationalité, la résidence, ou la nationalité prépondérante?

— l'assistance consulaire constitue-t-elle une obligation de moyen ou de résultat? Car même s'il semble évident que l'assistance consulaire dépend dans les faits d'une manière ou d'une autre du consentement de l'État d'accréditation, peut-on pour autant exclure légalement une franche de citoyens de ce droit à une assistance consulaire? Peut-on dès le départ introduire une exception pour limiter le champ d'application d'un droit qui s'apparente à un droit fondamental? Cette limitation n'est-elle pas disproportionnée?

M. Malik Ben Achour (PS) déclare que les mesures prises par les États pour endiguer la pandémie de COVID-19 ont démontré les limites de l'article 79 du Code consulaire. Il en veut pour preuve les milliers de Belges, de Belgo-marocains et de Marocains résidant en Belgique qui se sont retrouvés bloqués au Maroc. Les deux propositions de loi à l'examen ont été déposées dans ce contexte et n'ont donc pas pu tenir compte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020.

Le membre constate que l'ensemble des intervenants ont tous défendu des principes qui sont importants: la souveraineté des États, le principe de réciprocité et l'objectif de mettre fin à un sentiment de discrimination. En effet, il est indéniable que dans le contexte juridique actuel, il y a de fait une différence de traitement. Au Maroc, de fait, un citoyen belge pourra prétendre à une assistance consulaire alors qu'un citoyen belgo-marocain ne pourra pas y prétendre. Cette différence de traitement est d'autant plus discriminatoire que la nationalité marocaine est souvent un "héritage" familial et nullement le résultat d'un choix délibéré. Comment dès lors articuler juridiquement ces principes étant entendu que l'État n'a qu'une obligation de moyen et non de résultat?

M. Ben Achour demande à M. Wauthier si une reformulation positive de l'article 79 du Code consulaire peut répondre aux objectifs visés. Il propose le libellé suivant: "Article 79. Peuvent prétendre à l'assistance consulaire

Belgen met een dubbele nationaliteit de mogelijkheid te ontzeggen een beroep te doen op consulaire bijstand wanneer zij zich bevinden in het andere land waarvan zij tevens de nationaliteit hebben. Verliezen de personen met bijvoorbeeld de Belgisch-Marokkaanse nationaliteit daadwerkelijk hun recht op consulaire bijstand wanneer zij zich in Marokko bevinden?

— welk criterium ligt ten grondslag aan de differentiëring? De dubbele nationaliteit, het verblijf of de dominante nationaliteit?

— houdt de consulaire bijstand een middelenverbintenis, dan wel een resultaatsverbintenis in? Het lijkt dan wel voor zich te spreken dat de consulaire bijstand in het veld hoe dan ook afhangt van de instemming van de accrediterende Staat, maar de vraag rijst of zulks rechtvaardigt een groep van burgers bij wet uit te sluiten van dat recht op consulaire bijstand. Kan van meet af aan worden voorzien in een uitzondering om het toepassingsgebied in te perken van een recht dat aanleunt bij een grondrecht? Is die inperking niet buiten proportie?

De heer Malik Ben Achour (PS) geeft aan dat de door de Staten genomen maatregelen om de COVID-19-pandemie in te dijken, de beperkingen van artikel 79 van het Consulair Wetboek hebben aangetoond. In dat verband verwijst hij naar de duizenden in België wonende Belgen, de Belgen met tevens de Marokkaanse nationaliteit en de Marokkanen die in Marokko zijn gestrand. De twee ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen werden in die context ingediend en konden derhalve geen rekening houden met het arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020.

Het lid wijst erop dat alle sprekers belangrijke beginselen hebben verdedigd: de soevereiniteit van Staten, het wederkerigheidsbeginsel en het oogmerk om een einde te maken aan een gevoel van discriminatie. Het valt immers niet te ontkennen dat er in de huidige juridische context *de facto* sprake is van een verschil in behandeling. In de feiten kan een Belgische burger in Marokko immers aanspraak maken op consulaire bijstand, terwijl een Belgisch-Marokkaanse burger zulks niet kan. Dat verschil in behandeling is des te meer discriminerend daar de Marokkaanse nationaliteit vaak wordt "geërfd" en geenszins een bewuste keuze is. Aangezien de Staat alleen een middelenverplichting, en dus geen resultaatsverplichting heeft, rijst de vraag hoe die beginselen juridisch kunnen rijmen.

De heer Ben Achour vraagt aan de heer Wauthier of een positieve herformulering van artikel 79 van het Consulair Wetboek kan tegemoetkomen aan de nagestreefde doelstellingen. Hij stelt voor dat artikel te

les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée.”

Mme Ellen Samyn (VB) souhaite obtenir les précisions suivantes:

— le membre s'étonne que certains *Foreign terrorist fighters* (FTF) de nationalité belge ont obtenu une assistance consulaire alors qu'ils se sont rendus volontairement dans une zone de conflit. Ne faudrait-il pas au contraire limiter l'accès à l'assistance consulaire au lieu de l'assouplir?

— une nouvelle formulation de l'article 79 du Code consulaire telle que voulue par les auteurs des propositions de loi à l'examen aura-t-elle une influence sur le transfèrement de personnes ayant la double nationalité condamnées à l'étranger vers la Belgique?

— quel est l'impact budgétaire d'un éventuel l'élargissement de l'assistance consulaire aux personnes ayant la double nationalité lorsque celles-ci se trouvent dans l'État de leur autre nationalité?

— quelle est la conséquence de l'éventuelle possibilité à renoncer à une de ses deux nationalités sur les demandes d'extradition?

Enfin, le membre indique à M. Ben Achour que le gouvernement a fourni d'importants efforts pour rapatrier les milliers de belgo-marocains du Maroc. Ceux-ci étaient d'ailleurs plus nombreux à être rapatriés que les belges bloqués aux Iles Canaries par exemple.

M. Malik Ben Achour (PS) rétorque qu'il a toujours souligné les importants efforts du gouvernement pour rapatrier les milliers de Belges, de Belgo-marocains et de Marocains résidant en Belgique qui se sont retrouvés bloqués au Maroc. Il n'empêche que ces personnes ont connu d'importantes difficultés et que la communication du SPF Affaires étrangères et de l'Ambassade de Belgique a parfois suscité incompréhension et angoisse.

Mme Katrin Jadin (MR) indique qu'elle a pu se rendre compte que l'application de l'article 79 du Code consulaire pouvait avoir des conséquences graves dans certaines circonstances particulières comme celles évoquées des rapatriements ou du dossier Aarrass.

herformuleren als volgt: “Artikel 79. De Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de Staat waar zij om de consulaire bijstand verzoeken, kunnen aanspraak maken op de consulaire bijstand.”

Mevrouw Ellen Samyn (VB) wil nadere uitleg.

— het lid is verbaasd dat sommige *Foreign terrorist fighters* (FTF) met de Belgische nationaliteit consulaire bijstand hebben verkregen, hoewel ze vrijwillig naar een conflictgebied zijn gegaan. Zou men er niet beter aan doen de toegang tot de consulaire bijstand te beperken, veeleer dan die toegang te versoepelen?

— zal de door de indieners van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen voorgestelde herformulering van artikel 79 van het Consulair Wetboek een weerslag hebben op de overbrenging naar België van personen met een dubbele nationaliteit die in het buitenland zijn veroordeeld?

— wat is de budgettaire impact van een eventuele verruiming van de consulaire bijstand tot de personen met een dubbele nationaliteit die zich in de Staat van hun andere nationaliteit bevinden?

— welke gevolgen heeft de eventuele mogelijkheid om afstand te doen van een van de twee nationaliteiten voor de uitleveringsverzoeken?

Tot slot wijst het lid de heer Ben Achour erop dat de regering aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om de duizenden Belgo-Marokkanen uit Marokko te repatriëren. Dat aantal was trouwens groter dan het aantal Belgen die bijvoorbeeld op de Canarische Eilanden waren gestrand.

De heer Malik Ben Achour (PS) repliceert dat hij altijd heeft gewezen op de aanzienlijke inspanningen van de regering om de duizenden in België wonende en in Marokko gestrande Belgen, Belgo-Marokkanen en Marokkanen te repatriëren. Dat neemt echter niet weg dat zij grote problemen ondervonden en dat de communicatie van de FOD Buitenlandse Zaken en van de Belgische ambassade soms aanleiding gaf tot onbegrip en angst.

Mevrouw Katrin Jadin (MR) wijst erop dat ze zich ervan heeft kunnen vergewissen dat de toepassing van artikel 79 van het Consulair Wetboek zware gevolgen kon hebben in bepaalde bijzondere omstandigheden, zoals voormelde repatriëringen of de zaak-Aarrass.

Le membre rappelle que les modalités d'une assistance consulaire ne sont pas explicitement décrites dans une législation afin de garantir le plus de flexibilité possible.

Enfin, si on fait fi de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020, Mme Jadin demande si une obligation de fournir une assistance consulaire aux bipatrides contreviendrait à la Convention de la Haye de 1930.

Mme Nahima Lanjri (CD&V) rappelle qu'outre les deux propositions de loi à l'examen, la présente audition porte également sur la proposition de résolution visant à faciliter la renonciation à la nationalité étrangère par les Belges possédant la double nationalité (DOC 55 0903/001).

Mme Lanjri considère que la double nationalité comporte des avantages et des désavantages. Lorsque cette double nationalité découle d'un choix délibéré, il n'y a pas de difficultés. Mais dans certains pays, il est *de facto* ou de jure impossible de renoncer à sa nationalité, en particulier lorsqu'elle a été acquise de plein droit à la naissance. Même si cette dernière règle n'est en vigueur que dans un nombre restreint de pays, elle s'applique aux ressortissants de plusieurs pays dont la diaspora est présente en Belgique, tels que la Grèce, le Maroc et la Turquie. Il est dès lors permis de se demander si les autorités belges ne devraient pas exercer davantage de pressions sur les autorités étrangères, afin de permettre à leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité étrangère s'ils possèdent également la nationalité belge. Cette discussion a également lieu aujourd'hui aux Pays-Bas et elle est entièrement justifiée. Mais le membre est conscient que la Belgique ne peut imposer à un État souverain de modifier sa législation. Aussi la proposition de résolution vise à demander au gouvernement fédéral:

- de prendre des initiatives afin de permettre aux ressortissants belges ayant aussi une nationalité étrangère de renoncer plus facilement à cette autre nationalité à l'avenir;

- d'entamer un dialogue à cette fin avec les pays qui empêchent leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité, ou compliquent ou allongent à ce point la procédure y afférente que cette renonciation devient *de facto* impossible;

- de tendre avec d'autres pays européens vers une approche commune de la problématique.

Het lid wijst erop dat de nadere regels inzake de consulaire bijstand niet uitdrukkelijk in een wetgeving zijn omschreven, om aldus zo flexibel mogelijk te kunnen handelen.

Tot slot wil mevrouw Jadin weten of een verplichting tot het verlenen van consulaire bijstand aan de personen met een dubbele nationaliteit – het arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020 buiten beschouwing gelaten – strijdig zou zijn met het Verdrag van Den Haag van 1930.

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) wijst erop dat deze hoorzitting niet alleen gewijd is aan de twee ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen, maar ook aan het voorstel van resolutie met het oog op het faciliteren van het opgeven van de vreemde nationaliteit door Belgen met de dubbele nationaliteit (DOC 55 0903/001).

Mevrouw Lanjri meent dat de dubbele nationaliteit voor- en nadelen heeft. Wanneer die dubbele nationaliteit het gevolg is van een bewuste keuze, is er geen probleem. In bepaalde landen is het echter *de facto* of *de jure* onmogelijk aan zijn nationaliteit te verzaken, in het bijzonder wanneer die bij de geboorte van rechtswege werd verworven. Die regel is weliswaar slechts in een beperkt aantal landen van kracht, maar is van toepassing op de onderdanen van meerdere landen waarvan de diaspora in België aanwezig is, zoals Griekenland, Marokko en Turkije. De vraag rijst dan ook of de Belgische overheid niet meer druk zou moeten uitoefenen op de buitenlandse overheden, teneinde ervoor te zorgen dat de onderdanen ervan aan hun buitenlandse nationaliteit kunnen verzaken wanneer zij eveneens de Belgische nationaliteit bezitten. Dat debat wordt momenteel ook in Nederland gevoerd en is volkomen terecht. Het lid is er zich echter van bewust dat België een soevereine Staat niet er niet toe kan verplichten zijn wetgeving te wijzigen. Voormeld voorstel van resolutie verzoekt derhalve tot de federale regering:

- “initiatieven te nemen die het Belgische onderdanen met daarnaast een vreemde nationaliteit in de toekomst makkelijker maken om aan deze vreemde nationaliteit te verzaken”;

- “daartoe de dialoog aan te gaan met die landen die hun onderdanen beletten aan hun nationaliteit te verzaken of die de procedure daartoe zodanig bemoeilijken en laten aanslepen zodat dit *de facto* onmogelijk wordt”;

- “te streven naar een gezamenlijke aanpak met de andere Europese landen van bovenstaande problematiek”.

Elle s'interroge ensuite sur les actions de la Belgique dans ce domaine et les éventuelles actions à entreprendre si la proposition de résolution devait être votée.

Enfin, en matière d'assistance consulaire, Mme Lanjri indique qu'il est important que chaque Belge puisse dans la mesure du possible compter sur une assistance consulaire. Or, lors des rapatriements effectués depuis le Maroc notamment, d'importantes difficultés ont été constatées. Il importe donc de préciser la loi afin qu'il soit clair que tout citoyen Belge a droit à une assistance consulaire dans la mesure du possible. M. Wauthier a-t-il une suggestion à formuler?

Par ailleurs, comme l'a relevé Mme Amat, Mme Lanjri expose que l'arrêt de la Cour constitutionnelle met en évidence la nécessité de modifier le Code consulaire afin de prévoir expressément l'assistance consulaire pour les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique. Elle annonce le dépôt d'un amendement en vue de modifier l'article 75 du Code consulaire en ce sens.

M. Nabil Boukili (PVDA-PTB) concède que la problématique est complexe. Il indique toutefois que la crise de la COVID-19 a démontré que l'assistance consulaire est vitale pour les Belges qui se trouvent bloqués à l'étranger. Or, les binationaux qui se trouvaient dans le pays de leur deuxième nationalité se sont vu refuser cette assistance consulaire en raison d'une application stricte de l'article 79 du Code consulaire. On a même dû constater des différences de traitement au sein d'une même famille lorsqu'un des deux parents n'avait que la nationalité belge et que l'autre parent avait la double nationalité belgo-marocaine. L'article 79 du Code consulaire qui s'adresse actuellement uniquement aux binationaux devrait donc être modifié afin de s'adresser à tous les belges sans distinction. Il demande si une formulation positive indiquant que tous les Belges peuvent prétendre à l'assistance consulaire pose problème au niveau juridique.

Dans le même ordre d'idées, le membre ne comprend pas les raisons pour lesquelles la Belgique s'impose une limitation dans son action alors même que tout le monde s'accorde pour affirmer que l'État belge n'a qu'une obligation de moyen en matière d'assistance consulaire.

Mme Goedele Liekens (Open Vld) rappelle qu'elle est co-signataire de la proposition de résolution DOC 55 0903/001. Elle se réjouit dès lors que les orateurs sont unanimes pour affirmer que les Belges qui

Vervolgens wil de spreekster weten wat ons land ter zake onderneemt, alsook welke initiatieven eventueel moeten worden genomen indien voormeld voorstel van resolutie zou worden aangenomen.

Tot slot geeft mevrouw Lanjri aan dat het belangrijk is dat elke Belg in de mate van het mogelijke op consulaire bijstand kan rekenen. Onder meer bij de repatriëringen vanuit Marokko werd echter vastgesteld dat een en ander zeer problematisch verloopt. Het is dus van belang de wet preciezer te formuleren, opdat duidelijk zou zijn dat elke Belgische burger in de mate van het mogelijke recht heeft op consulaire bijstand. Heeft de heer Wauthier een suggestie ter zake?

Mevrouw Lanjri betoogt voorts dat, zoals mevrouw Amat heeft aangegeven, uit het arrest van het Grondwettelijk Hof duidelijk blijkt dat het Consulair Wetboek moet worden aangepast, opdat uitdrukkelijk wordt voorzien in consulaire bijstand voor de in België erkende vluchtelingen en de in België verblijvende staatlozen. Zij kondigt aan een amendement te zullen indienen, teneinde artikel 75 van het Consulair Wetboek in die zin aan te passen.

De heer Nabil Boukili (PVDA-PTB) geeft toe dat het een ingewikkelde aangelegenheid betreft. Hij wijst er echter op dat de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de consulaire bijstand levensbelangrijk is voor de Belgen die in het buitenland zijn gestrand. Wegens een strikte toepassing van artikel 79 van het Consulair Wetboek werd die consulaire bijstand echter geweigerd aan de onderdanen met een dubbele nationaliteit die zich in het land van hun tweede nationaliteit bevonden. Zelfs leden van een zelfde gezin werden anders behandeld wanneer één van beide ouders alleen de Belgische nationaliteit had, en de andere zowel de Belgische als de Marokkaanse nationaliteit. Artikel 79 van het Consulair Wetboek betreft momenteel alleen de mensen met een dubbele nationaliteit en zou dus moeten worden gewijzigd, opdat geen onderscheid tussen de Belgen in stand zou worden gehouden. De spreker vraagt of een positieve formulering, waarbij wordt aangegeven dat alle Belgen aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand, op juridisch vlak problemen zou doen rijzen.

Het lid begrijpt voorts niet waarom België zijn optreden beperkt houdt, terwijl iedereen het erover eens is dat de Belgische Staat inzake consulaire bijstand alleen een middelenverplichting heeft.

Mevrouw Goedele Liekens (Open Vld) wijst erop dat zij mede-indienster is van het voorstel van resolutie DOC 55 0903/001. Zij is dan ook verheugd dat de sprekers eenparig aangeven dat de Belgen die aan hun

souhaitent renoncer à leur deuxième nationalité devraient toujours pouvoir le faire. Ladite proposition de résolution tend à demander au gouvernement d'entamer un dialogue avec les pays qui empêchent leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité. Aussi, Mme Liekens se demande si un tel débat est déjà mené avec d'autres États sur ce sujet.

Dans le même ordre d'idées, Mme Liekens demande si la position de Mme Verstrepen et de Mme Alamat en matière d'assistance consulaire dépend également de la possibilité ou non de renoncer à sa deuxième nationalité. En d'autres termes, peut-on encore parler de discrimination si un Belge souhaite maintenir sa deuxième nationalité alors qu'il a le choix d'y renoncer?

En ce qui concerne le caractère discriminant de l'article 79 du Code consulaire, le membre constate que la Cour constitutionnelle a tranché cette question par la négative. Elle relève toutefois que la Cour indique que "c'est au Service Public Fédéral Affaires étrangères qu'il revient de juger de l'opportunité d'approcher l'État d'accréditation, en vue d'une telle intervention consulaire". Ce critère est assez vague. Quels sont les critères utilisés pour opérer ce jugement d'opportunité? Est-ce fréquent? Cela-a-t-il été fait dans le cas des Belges bloqués à l'étranger à la suite de la fermeture des frontières?

Par ailleurs, le membre relève que pour les auteurs des propositions de loi à l'examen, l'article 79 du Code consulaire 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 deuxième nationalité. Toutefois, la Cour constitutionnelle précise que "(B.21.3) la disposition attaquée ne prive pas les Belges qui ont une double nationalité de toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité. Elle ne le fait que pour les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le "consentement des autorités locales est requis". Qu'en est-il? Quels sont les cas pratiques pour lesquels le consentement des autorités locales est requis?

Mme Liekens relève enfin que 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. Les États sont donc capables de dialoguer et de trouver un terrain d'entente dans ce cas.

tweede nationaliteit willen verzaken, zulks te allen tijde zouden moeten kunnen doen. Voormeld voorstel van resolutie verzoekt de regering in dialoog te gaan met de landen die hun onderdanen beletten aan de nationaliteit van dat land te verzaken. Mevrouw Liekens vraagt zich dan ook af of een dergelijk debat al met andere Staten wordt gevoerd.

Daarenboven wil mevrouw Liekens weten of het standpunt van mevrouw Verstrepen en van mevrouw Alamat inzake consulaire bijstand ook afhangt van de mogelijkheid om al dan niet afstand te doen van de tweede nationaliteit. Kan met andere woorden nog van discriminatie worden gesproken als een Belg ervoor kiest zijn tweede nationaliteit te behouden, terwijl hij de mogelijkheid heeft eraan te verzaken?

Het lid stelt vast dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat artikel 79 van het Consulair Wetboek niet discriminerend is. Zij merkt echter op dat het Hof aanhaalt dat het aan de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken is om "te oordelen over de wenselijkheid van de accrediterende staat te benaderen in het licht van zulke consulaire tussenkomst". Dat criterium is vrij vaag. Op grond van welke criteria wordt die wenselijkheid beoordeeld? Gebeurt zulks vaak? Is dat het geval geweest toen Belgen door het sluiten van de grenzen gestrand waren in het buitenland?

Het lid wijst er voorts op dat artikel 79 van het Consulair Wetboek voor de sprekers van de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen inhoudt dat het de consulaire posten te allen tijde verboden is consulaire bijstand te verlenen aan burgers met een dubbele nationaliteit, wanneer zij om dergelijke bijstand verzoeken in het land van hun tweede nationaliteit. Het Grondwettelijk Hof stelt echter het volgende: "B.21.3. De bestreden bepaling ontzegt de Belgen met een dubbele nationaliteit niet elke consulaire bijstand in de verblijfsstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten. Zij doet dat slechts voor die vormen van consulaire bijstand waarvoor "de instemming van de lokale autoriteiten vereist is". *Quid?* In welke gevallen is de instemming van de lokale autoriteiten in de praktijk vereist?

Mevrouw Liekens merkt tot slot op dat de beperking van de consulaire bijstand aan een onderdaan met een dubbele nationaliteit in de Staat waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, dus geenszins de mogelijkheid uitsluit dat de consulaire of diplomatieke post humanitaire bijstand verleent wanneer wordt vastgesteld dat de mensenrechten van de bipatride niet in acht worden genomen. De Staten zijn dus bij machte de dialoog aan te gaan en in die gevallen tot een zekere overeenstemming te komen.

Mme Vicky Reynaert (sp.a) demande si le libellé de l'article 79 du Code consulaire tel que proposé par les auteurs des propositions de loi est juridiquement contraignant au niveau international. S'est-on bien assuré que la nouvelle formulation proposée n'est pas contraire au droit international en vigueur?

Les orateurs ont-ils vent de discussions similaires dans d'autres pays européens et quelles sont les éventuelles solutions préconisées?

M. Georges Dallemagne (cdH) demande à M. Wauthier et à Mme Verstrepen leur avis quant au plaidoyer de Mme Alamat. Quel serait par ailleurs l'impact de la reconnaissance de ce droit à une assistance consulaire pour tous les Belges sur l'organisation du SPF Affaires étrangères?

Mme Dallemagne est également surpris par le libellé actuel de l'article 79 du Code consulaire. En effet, celui énonce 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". Il relève que la loi n'exige pas que le consentement des autorités locales soit requis et refusé. Par ailleurs, le libellé laisse sous-entendre qu'il existerait des pays pour lesquels ce consentement n'est pas requis. Quels sont donc les pays où le consentement des autorités locales est requis?

M. André Flahaut (PS) souligne que les propositions de loi à l'examen ont été déposées antérieurement à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020 dont il faut toutefois tenir compte. Ces propositions ont également été déposées en pleine crise sanitaire et il importe donc d'être vigilant à ne pas légiférer sur base d'événements exceptionnels.

Le membre relève aussi que M. Wauthier confirme que si un binational ne peut pas prétendre à l'assistance consulaire, cela n'exclut toutefois pas que l'on la lui accorde. Il demande par ailleurs si le SPF Affaires étrangères dispose de statistiques quant au nombre de binationaux qui sollicitent annuellement, en période normale, une assistance consulaire et le nombre de demandes acceptées. Quel sera par ailleurs l'impact budgétaire et organisationnel sur le SPF Affaires étrangères si l'on reconnaît ce droit à tous les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée?

Enfin, M. Flahaut doute que la Belgique puisse agir seule dans ce domaine et plaide pour une approche au

Mevrouw Vicky Reynaert (sp.a) vraagt of de door de indieners van de wetsvoorstellen voorgestelde herformulering van artikel 79 van het Consulair Wetboek juridisch internationaal afdwingbaar is. Hebben zij zich ervan vergewist dat de voorgestelde nieuwe formulering niet in strijd is met het vigerende internationaal recht?

Hebben de sprekers weet van gelijkaardige debatten die in andere Europese landen worden gevoerd? Welke oplossingen worden eventueel aanbevolen?

De heer Georges Dallemagne (cdH) peilt bij de heer Wauthier en mevrouw Verstrepen naar hun mening over het pleidooi van mevrouw Alamat. Welke impact zou de erkenning van dat recht op consulaire bijstand voor alle Belgen hebben op de organisatie van de FOD Buitenlandse Zaken?

Ook de heer Dallemagne is over de huidige formulering van artikel 79 van het Consulair Wetboek. Die luidt immers als volgt: "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.". Hij wijst erop dat de wet niet bepaalt dat de instemming van de lokale autoriteiten vereist is en wordt geweigerd. Voorts lijkt de formulering te impliceren dat er landen zouden zijn waarvoor die instemming niet is vereist. De vraag rijst dus in welke landen de instemming van de lokale autoriteiten vereist is.

De heer André Flahaut (PS) benadrukt dat de ter bespreking voorliggende wetsvoorstellen werden ingediend voordat het Grondwettelijk Hof het arrest van 24 september 2020 heeft gewezen. Met dat arrest moet echter wel rekening worden gehouden. Die wetsvoorstellen werden bovendien in volle COVID-19-gezondheids crisis ingediend; er moet dus op worden toegezien dat de wetgever niet in steekvlambeleid vervalt.

Het lid wijst er tevens op dat de heer Wauthier bevestigt dat het feit dat een bipatride geen aanspraak kan maken op de consulaire bijstand, niet hoeft te betekenen dat hij die bijstand niet krijgt. Voorts vraagt de heer Flahaut of de FOD Buitenlandse Zaken statistieken kan voorleggen over het aantal onderdanen met een dubbele nationaliteit dat per jaar, in normale tijden, om consulaire bijstand vraagt, alsook over het aantal aanvragen dat wordt ingewilligd. Welke zullen de budgettaire en organisatorische gevolgen zijn voor de FOD Buitenlandse Zaken indien dat recht zou worden toegezegd aan alle Belgen die ook in het bezit zijn van de nationaliteit van de Staat waar ze de consulaire bijstand aanvragen?

De heer Flahaut betwijfelt ten slotte dat België in dat domein *cavalier seul* kan spelen; daarom pleit hij voor

niveau européen. Quel est l'état de cette réflexion dans d'autres pays?

C. Réponses des orateurs

M. Serge Wauthier, directeur-général, Direction des Affaires consulaires, SPF Affaires étrangères, apporte les précisions suivantes.

Un droit à l'assistance consulaire?

M. Wauthier expose qu'il n'existe pas un droit subjectif à l'assistance consulaire et que par conséquent il n'y a pas non plus un droit fondamental en la matière. Il souligne toutefois que l'article 79 du Code consulaire ne vise pas à exclure les bipatrides de l'assistance consulaire mais tend à les avertir que l'État belge ne peut pas toujours leur porter assistance comme ils le souhaiteraient. En raison du principe du non-ingérence, la Belgique se heurte dans certains cas aux décisions de l'État d'accréditation ce qui a pour conséquence qu'il peut y avoir effectivement dans les faits une différenciation qui s'établit.

M. Wauthier réitère le fait que ne pas pouvoir prétendre à l'assistance consulaire n'implique nullement qu'on ne peut la recevoir. Par ailleurs, les termes "lorsque le consentement des autorités locales est requis" visent les domaines de souveraineté de l'État. Si un citoyen belgo-burundais est impliqué dans un accident de voiture au Burundi, il bénéficiera d'une assistance consulaire. Par contre, s'il est déclaré responsable de cet accident et est emprisonné, la visite du consul belge en prison dépendra de l'autorisation des autorités locales.

Quant aux critères de différenciation et la proposition visant à retenir le critère de nationalité prépondérante, M. Wauthier n'y est pas favorable. Soit on est Belge soit on ne l'est pas. Il serait dangereux d'insérer différents "degrés" de nationalité.

M. Wauthier rappelle que l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit uniquement une discrimination entre le citoyen belge et le citoyen européen non représenté. Il ne décrit nullement en quoi l'assistance consulaire consiste. Le contenu du "package" d'assistance relève de la compétence exclusive de l'État. Il n'y a pas de droit dérivé et pas d'obligation de modifier le droit interne belge par rapport à la Convention de la Haye de 1930.

een aanpak op Europees niveau. Wat is in andere landen de stand van zaken in dit debat?

C. Antwoorden van de sprekers

De heer Serge Wauthier, directeur-generaal van de Directie-generaal Consulaire Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, verduidelijkt een aantal aspecten.

Een recht op consulaire bijstand?

De heer Wauthier legt uit dat er geen subjectief recht op consulaire bijstand bestaat en dat er bijgevolg in dat verband dus sprake is van een grondrecht. Hij benadrukt evenwel dat artikel 79 van het Consulair Wetboek niet tot doel heeft onderdanen met een dubbele nationaliteit uit te sluiten van consulaire bijstand, maar een waarschuwing moet zijn dat de Belgische Staat niet altijd bijstand kan verlenen zoals zij dat zouden willen. Vanwege het beginsel van niet-inmenging kan België in bepaalde gevallen niet om de beslissing van de accrediterende Staat heen, met als gevolg dat zich in de feiten een verschil in behandeling kan voordoen.

De heer Wauthier herhaalt dat het feit dat men geen aanspraak kan maken op consulaire bijstand, geenszins betekent dat men die niet kan krijgen. Voorts hebben de woorden "wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is" betrekking op de domeinen waarin de Staat soeverein is. Wanneer een Belgisch-Burundese burger in Burundi betrokken raakt bij een auto-ongeval, zal hij kunnen rekenen op consulaire bijstand. Indien hij daarentegen aansprakelijk wordt gesteld voor dat ongeval en opgesloten wordt, zal het afhangen van de instemming van de lokale autoriteiten of de Belgische consul hem in de gevangenis zal mogen bezoeken.

De heer Wauthier is geen voorstander van de differentiatiecriteria, noch van het voorstel om het criterium inzake dominante nationaliteit te behouden. Men is Belg of men is het niet. Werken met verschillende "graden" van nationaliteit zou niet zonder gevaar zijn.

De heer Wauthier wijst erop dat artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie alleen de ongelijke behandeling tussen een Belgische burger en een niet-vertegenwoordigde Europese burger verbiedt. Dat artikel bepaalt geenszins waaruit de consulaire bijstand bestaat. De invulling van het "bijstandspakket" wordt uitsluitend door de Staat bepaald. Er is geen sprake van een afgeleid recht, noch van een verplichting om het interne Belgische recht af te stemmen op het Verdrag van Den Haag van 1930.

Une obligation de moyen ou de résultat

M. Wauthier indique que l'octroi d'une assistance consulaire constitue clairement une obligation de moyen depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 septembre 2020. Ceci étant, il est normal que le Code consulaire génère des attentes raisonnables dans le chef des citoyens.

M. Wauthier renvoie à la doctrine des attentes raisonnables ou légitimes ("reasonable expectations") qui est intéressante. Bien qu'il n'existe pas de droit subjectif à une assistance consulaire, le citoyen peut raisonnablement s'attendre à recevoir une telle assistance. Or, le Code consulaire a créé certaines attentes chez le citoyen et l'État doit y répondre dans la mesure de ses possibilités. Mais dans le même temps, l'État doit également pouvoir indiquer que telle ou telle attente ne peut être rencontrée; c'est l'esprit de l'article 79 du Code consulaire.

La question de l'opportunité de l'intervention consulaire

À la question de Mme Liekens, M. Wauthier souligne que l'assistance consulaire peut avoir un impact sur les relations diplomatiques entre la Belgique et l'État d'accréditation, plus particulièrement lorsqu'un citoyen belge a également la nationalité de cet État. Chaque demande d'intervention consulaire est importante mais il convient aussi de tenir compte de l'intérêt général d'où l'importance pour la DGC ou le consul de juger de l'opportunité d'approcher l'État d'accréditation.

M. Wauthier rappelle que cette question a été abordée dans l'exposé des motifs du projet de loi DOC 54 2989/001 ayant abouti à la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire: "Ainsi, le traitement de binationaux comme de "simples" nationaux, peut se heurter à l'existence d'une double allégeance en matière de défense: il y a lieu de s'interroger sur la légitimité et l'impact d'une intervention consulaire au profit d'un binationnel accusé ou condamné pour désertion ou trahison dans son autre État de nationalité. Il se heurtera aussi à l'existence d'une forme de discrimination positive en matière de justice: généralement, les États n'extradent pas leurs nationaux, aussi un binationnel peut-il invoquer son autre nationalité pour ne pas être extradé vers la Belgique dès lors qu'il a trouvé refuge dans son autre pays de nationalité (.)". Aussi, c'est au SPF Affaires étrangères

Een middelen- of een resultaatsverplichting

De heer Wauthier stipt aan dat het arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020 duidelijk heeft gemaakt dat het verlenen van consulaire bijstand een middelenverbintenis is. Los daarvan, is het normaal dat het Consulair Wetboek redelijke verwachtingen schept bij de burgers.

De heer Wauthier verwijst naar de leer van de redelijke of rechtmatige verwachtingen ("*reasonable expectations*"), die best wel interessante inzichten oplevert. Hoewel er geen subjectief recht op consulaire bijstand bestaat, mag de burger redelijkerwijs verwachten dat hij dergelijke bijstand zal krijgen. Het Consulair Wetboek heeft echter bepaalde verwachtingen bij de burger geschapen, die de Staat in de mate van het mogelijke moet inlossen. Tegelijk moet de Staat kunnen aangeven dat aan bepaalde verwachtingen niet tegemoet kan worden gekomen; dat is de strekking van artikel 79 van het Consulair Wetboek.

De wenselijkheid van de consulaire tussenkomst

In antwoord op de vraag van mevrouw Liekens beklemtoont de heer Wauthier dat de consulaire bijstand gevolgen kan hebben voor de diplomatieke betrekkingen tussen België en de accrediterende Staat, in het bijzonder wanneer een Belgische burger tevens de nationaliteit van die Staat heeft. Elk verzoek tot consulaire tussenkomst is van belang, maar er moet ook rekening worden gehouden met het algemeen belang. Daarom moet de DGC of de consul kunnen oordelen of het wenselijk is de accrediterende Staat te benaderen.

De heer Wauthier wijst erop dat die kwestie aan bod is gekomen in de memorie van toelichting van wetsontwerp DOC 54 2989/001, dat geleid heeft tot de wet van 9 mei 2018 tot wijziging van het Consulair Wetboek: "De behandeling van onderdanen met dubbele nationaliteit als onderdanen met een "enkele" nationaliteit kan stuiten op het bestaan van een dubbele afhankelijkheid op vlak van defensie: men dient stil te staan bij de legitimiteit en de impact van een consulaire tussenkomst ten gunste van een onderdaan met dubbele nationaliteit die beschuldigd of veroordeeld is voor desertie of verraad in de andere staat waarvan hij de nationaliteit bezit. Deze behandeling zal ook stuiten op het bestaan van een vorm van positieve discriminatie op vlak van justitie: over het algemeen leveren de staten hun nationale onderdanen niet uit, zo kan een onderdaan

qu'il revient de juger de l'opportunité d'approcher l'État d'accréditation, en vue d'une telle intervention consulaire.

La problématique des rapatriements

En ce qui concerne l'éventuel impact qu'a eu l'article 79 du Code consulaire sur le déroulement des rapatriements lors de la crise de la COVID-19, M. Wauthier souligne une fois de plus qu'il n'a pas été fait de distinction entre Belges, lors des opérations de rapatriement mais que la Belgique a été confrontée au fait que certains États ont refusé que des binationaux ayant la nationalité de ces États quittent le pays. La Belgique doit respecter la décision prise par ces pays. La Belgique n'a pas opéré de distinction entre les Belges mais s'est heurté dans certains États à la décision prises par les autorités locales (Maroc, Burundi, ...) quant à leurs ressortissants (ayant également la nationalité belge). L'objectif de l'article 79 du Code consulaire est d'avertir ces binationaux de ce risque.

M. Wauthier souligne encore que la Belgique peut insister auprès de l'État d'accréditation mais si celui-ci refuse de laisser partir un binationnel parce qu'elle le considère comme son ressortissant, la Belgique doit s'incliner devant cette décision.

En ce qui concerne le rapatriement de FTF belges, M. Wauthier indique que le SPF Affaires étrangères applique la décision prise par le précédent gouvernement en la matière. Ils peuvent donc recevoir une assistance consulaire pour la délivrance de documents de voyage notamment. L'article 79 du Code consulaire n'interdit pas l'assistance consulaire à des épouses de FTF bloquées en Turquie dès lors qu'elles ne possèdent pas la nationalité turque.

Éventuel impact d'une formulation positive de l'article 79 du Code consulaire

M. Wauthier considère qu'un nouvel article 79 rédigé de manière positive n'aura pas un réel impact budgétaire ou organisationnel car la DGC intervient déjà en faveur des bipatrides sauf dans les cas où une analyse d'opportunité conclut qu'il est préférable de ne pas le faire (notamment pour protéger les intérêts du bipatride). Dans ce cas de figure, une assistance humanitaire peut toutefois être accordée. En règle générale, la DGC ne

met dubbele nationaliteit zich beroepen op zijn andere nationaliteit om niet uitgeleverd te worden aan België indien hij onderdak heeft gevonden in het andere land waarvan hij de nationaliteit bezit. (...)". Het komt dan ook de FOD Buitenlandse Zaken toe te oordelen of het wenselijk is de accrediterende Staat te benaderen met het oog op een dergelijke consulaire tussenkomst.

Het probleemveld van de repatriëringen

Met betrekking tot de eventuele impact die artikel 79 van het Consulair Wetboek tijdens de COVID-19-crisis heeft gehad op het verloop van de repatriëringen, onderstreept de heer Wauthier eens te meer dat tijdens de repatriëringen er geen onderscheid werd gemaakt tussen de Belgen, maar dat België te maken heeft gekregen met bepaalde landen die hebben geweigerd onderdanen met een dubbele nationaliteit, waaronder de nationaliteit van het betrokken land, uit het land te laten vertrekken. België moet de beslissing van die landen eerbiedigen. Ons land heeft geen onderscheid tussen de Belgen gemaakt, maar is in sommige landen gestoten op het veto van de lokale autoriteiten (Marokko, Burundi enzovoort) om hun onderdanen (met eveneens de Belgische nationaliteit) te laten gaan. Artikel 79 van het Consulair Wetboek strekt ertoe die onderdanen met een dubbele nationaliteit voor dat risico te waarschuwen.

De heer Wauthier benadrukt voorts dat België wel kan aandringen bij de accrediterende Staat, maar wanneer die weigert een bipatride te laten vertrekken omdat hij die als zijn onderdaan beschouwt, moet België zich bij die beslissing neerleggen.

Aangaande de repatriëring van Belgische FTF's geeft de heer Wauthier aan dat de FOD Buitenlandse Zaken uitvoering geeft aan de beslissing die ter zake door de vorige regering is genomen. De betrokkenen kunnen derhalve consulaire bijstand krijgen, meer bepaald voor de afgifte van reisdocumenten. Artikel 79 van het Consulair Wetboek houdt geen verbod in op het verlenen van consulaire bijstand aan de echtgenotes van FTF's die in Turkije vastzitten omdat zij niet de Turkse nationaliteit hebben.

Eventuele impact van een positieve formulering van artikel 79 van het Consulair Wetboek

De heer Wauthier is van mening dat een nieuw en positief geformuleerd artikel 79 geen echte budgettaire of organisatorische impact zal hebben. De DGC treedt immers al op ten gunste van onderdanen met een dubbele nationaliteit, behoudens in die gevallen waar uit een wenselijkheidsonderzoek blijkt dat zulks niet verkieslijk is (meer bepaald om de belangen van de persoon met een dubbele nationaliteit te vrijwaren). In een dergelijk

communiqué pas sur le fond des dossiers car ce sont des dossiers individuels dans lesquels la discrétion permet d'obtenir de meilleurs résultats.

Il rappelle que le budget annuel pour l'assistance consulaire s'élève à 140 000 euros étant entendu que l'assistance consulaire ne couvre jamais les frais médicaux. En dix ans, la DGC est intervenue depuis Bruxelles dans 12 000 à 15 000 dossiers. Les postes gèrent aussi de plus petites interventions sans forcément en avertir le siège. En tout état de cause, la Belgique n'a pas vocation à être l'assureur de tous les voyages des Belges. La DGC ne dispose pas de statistiques sur le nombre de dossiers introduits par des bipatrides car ils sont considérés comme des belges.

M. Wauthier indique que l'administration a opté pour le terme générique d'assistance consulaire et non de protection consulaire. Cette assistance est une obligation de moyen. En cas de reformulation de l'article 79, il n'y aura pas forcément un impact budgétaire.

Enfin, il n'y a pas de possibilité d'imposer l'article 79 du Code consulaire belge au niveau international en raison de la souveraineté des États. Une exception est néanmoins prévue lorsque des enfants sont enlevés et se trouvent à l'étranger. Certains pays tolèrent plus que d'autres une intervention consulaire en faveur d'un bipatride. Mais cette position évolue également en fonction du contexte politique interne. Il convient donc d'être prudent et de ne pas créer de fausses attentes.

La différence entre la Convention de la Haye de 1930 et la Convention de Vienne de 1963

M. Wauthier renvoie à ce qui a été exposé par Mme Amat. Ces conventions ont des objets différents.

État de la question dans d'autres États

M. Wauthier déclare qu'au niveau européen, la situation varie d'États à États. Toutefois, à sa connaissance, la Belgique et la Finlande sont les rares États membres à disposer d'une législation aussi développée relative à l'assistance consulaire. C'est une différence majeure car en principe une législation est censée accorder des droits. Or, la Cour constitutionnelle confirme que l'article 79 du Code consulaire n'accorde aucun droit subjectif. En effet, cet article a été rédigé dans l'optique de s'assurer qu'il

scenario kan echter wel humanitaire bijstand worden verleend. Over het algemeen communiceert de DGC niet over de inhoud van de dossiers; omdat het om individuele dossiers gaat, kunnen betere resultaten worden geboekt door discreet tewerk te gaan.

De spreker wijst erop dat het jaarbudget voor de consulaire bijstand 140 000 euro bedraagt, met dien verstande dat de consulaire bijstand nooit de medische kosten dekt. In tien jaar tijd is de DGC vanuit Brussel tussenbeide gekomen in 12 000 tot 15 000 dossiers. De consulaire posten voeren soms ook kleinere interventies uit, waarvan de hoofdzetel niet noodzakelijkerwijze in kennis wordt gesteld. In elk geval heeft België niet de bedoeling dienst te doen als de verzekeraar van alle reizen die de Belgen maken. De DGC beschikt niet over statistieken over het aantal dossiers dat wordt ingediend door onderdanen met een dubbele nationaliteit, aangezien zij als Belgen worden beschouwd.

De heer Wauthier geeft aan dat de administratieve diensten hebben geopteerd voor de generieke term "consulaire bijstand", en niet voor "consulaire bescherming". Die bijstand is een middelenverbintenis. Ingeval artikel 79 anders zou worden geformuleerd, hoeft zulks niet noodzakelijkerwijze een budgettaire impact te hebben.

Tot slot belet de soevereiniteit van de Staten dat artikel 79 van het Belgisch Consulair Wetboek internationaal kan worden opgelegd. Niettemin wordt in een uitzondering voorzien voor de gevallen waarin een kind naar het buitenland wordt ontvoerd. Niet alle landen gaan op dezelfde manier om met een consulaire optreden ten gunste van een persoon met een dubbele nationaliteit. Die houding wordt echter evenzeer bepaald door de binnenlandse politieke context. Men dient dus voorzichtig te zijn en geen verkeerde verwachtingen te wekken.

Het verschil tussen het Verdrag van Den Haag van 1930 en het Verdrag van Wenen van 1963

De heer Wauthier verwijst naar het betoog van mevrouw Amat. Voormelde Verdragen hebben elk een andere doelstelling.

Stand van zaken in andere landen

De heer Wauthier geeft aan dat de situatie in Europa verschilt van land tot land. België en Finland zijn bij zijn weten echter de enige lidstaten met een zo goed uitgewerkt wetgeving inzake consulaire bijstand. Dat is een groot verschil, aangezien wetgeving in principe wordt geacht rechten toe te kennen. Het Grondwettelijk Hof bevestigt evenwel dat artikel 79 van het Consulair Wetboek geen enkel subjectief recht verleent. Dat artikel werd immers in die zin opgesteld teneinde er zeker van te

n'accorderait pas de droit subjectif et que l'État belge ne serait tenu qu'à une obligation de moyen.

Les Pays-Bas par exemple interviennent en faveur de leurs binationaux tout en n'accordant pas la réciprocité aux pays d'accréditation bien que la réciprocité soit une règle internationale fondamentale. Les Pays-Bas peuvent ainsi plus facilement agir que la Belgique car elle n'a pas légiféré en matière d'assistance consulaire.

M. Wauthier souligne que la plupart des États ne légifèrent pas dans ce domaine afin de conserver un maximum de flexibilité et s'adapter à tous les types de demandes. Lors de la préparation du projet de loi modifiant le Code consulaire, le ministre des Affaires étrangères avait demandé à l'administration de rédiger une loi cadre qui devait par la suite être précisée par des arrêtés royaux ou ministériels. Cette flexibilité est nécessaire pour permettre à la DGC de continuer à faire ce qu'elle fait déjà aujourd'hui. Les crises internationales reçoivent beaucoup d'attention mais il faut garder à l'esprit que la perte d'un proche à l'étranger représente près de 60 % de l'activité de la DGC.

Il y a également au moins 300 belges emprisonnés à l'étranger. Ce chiffre est une estimation minimale car il n'y a aucune obligation pour l'État d'accueil de prévenir l'Ambassade belge. Il faut que le détenu belge le demande expressément. La loi du 9 mai 2018 et ses arrêtés royaux et ministériels ont permis de baliser l'assistance consulaire notamment celle accordée aux détenus prévue à l'article 89 du Code consulaire.

L'assistance consulaire aux réfugiés et apatrides

M. Wauthier confirme que les réfugiés reconnus et les apatrides résidant en Belgique reçoivent également une assistance consulaire. C'est un simple oubli de la loi.

La faculté pour un bipatride de renoncer à sa deuxième nationalité

En ce qui concerne la proposition de résolution DOC 55 0903/001, M. Wauthier indique qu'à titre personnel, il considère également que chaque citoyen devrait pouvoir renoncer à une de ses deux nationalités. Il souligne toutefois que différentes philosophies se cachent derrière le terme "nationalité". La détention d'une nationalité ne peut se réduire à la détention d'un passeport déterminé.

zijn dat geen subjectief recht zou worden toegekend en dat de Belgische Staat slechts een middelenverbintenis in acht zou moeten nemen.

Nederland, bijvoorbeeld, treedt wel op ten behoeve van zijn onderdanen met een dubbele nationaliteit, maar legt het wederkerigheidsbeginsel ten aanzien van de accrediterende Staten naast zich neer, hoewel dit een internationaal grondbeginsel is. Zo kan Nederland makkelijker optreden dan België omdat het inzake consulaire bijstand geen wetgeving heeft uitgevaardigd.

De heer Wauthier onderstreept dat de meeste Staten ter zake geen wetgeving uitvaardigen om maximale flexibiliteit te behouden en op alle soorten verzoeken passend te kunnen reageren. Tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp tot wijziging van het Consulair Wetboek had de minister van Buitenlandse Zaken de administratieve diensten verzocht een raamwet op te stellen, die vervolgens diende te worden verduidelijkt via koninklijke of ministeriële besluiten. Die flexibiliteit is noodzakelijk opdat de DGC kan blijven doen wat ze vandaag al doet. Internationale crises krijgen veel aandacht, maar men moet voor ogen houden dat bijna 60 % van de activiteiten van de DGC gaat naar situaties waarbij iemand een naaste in het buitenland verliest.

Minstens 300 Belgen zitten in een buitenlandse gevangenis. Dat cijfer is een minimale schatting, aangezien het ontvangende land geenszins verplicht is de Belgische ambassade in kennis te stellen; de Belgische gedetineerde moet daar zelf uitdrukkelijk om verzoeken. Met de wet van 9 mei 2018 en de bijbehorende koninklijke en ministeriële besluiten kon de consulaire bijstand worden afgebakend; zo kan op grond van artikel 89 van het Consulair Wetboek consulaire bijstand worden verleend aan gedetineerden.

Consulaire bijstand aan vluchtelingen en staatlozen

De heer Wauthier bevestigt dat erkende vluchtelingen en in België verblijvende staatlozen eveneens consulaire bijstand krijgen; het betreft louter een vergetelheid van de wetgever.

De mogelijkheid voor een bipatride om afstand te doen van zijn tweede nationaliteit

In verband met voorstel van resolutie DOC 55 0903/001 geeft de heer Wauthier aan dat ook hij vindt dat elke burger afstand zou moeten kunnen doen van één van zijn twee nationaliteiten. Niettemin beklemtoont hij dat achter het begrip "nationaliteit" uiteenlopende levensbeschouwingen schuilgaan. Het bezit van een nationaliteit kan niet worden herleid tot het bezit van een welbepaald paspoort.

En cas d'adoption de la proposition de résolution DOC 55 0903/001, des démarches sont possibles mais il est difficile d'en préjuger l'opportunité et encore plus les résultats. Les ambassades présentes à Bruxelles seront en tous les cas attentives à cette résolution. Il n'y a pas eu de contacts récents avec les États membres sur cette question.

Mme Kati Verstrepen, présidente de la Ligue flamande des droits de l'homme, considère que l'article 79 du Code consulaire est discriminatoire, contrairement à ce qu'estime la Cour constitutionnelle. Il ressort du débat qui a été mené qu'une adaptation de l'article 79 s'impose, même s'il n'est pas annulé par la Cour constitutionnelle.

Au cours de la crise de la COVID-19, des binationaux ont été assistés malgré la formulation de l'article 79. Celui-ci crée un grand flou car la pratique est contraire à ce que prévoit l'article dans sa formulation négative. Il importe de formuler l'article de manière à ce qu'il corresponde à la réalité. La disposition doit également être complétée de sorte que la loi prévoit qu'une assistance sera également offerte aux apatrides et aux réfugiés, ce qui est déjà le cas dans la pratique et doit être inscrit dans le texte.

L'application de l'article ne peut en outre pas être réduite à la lutte contre la crise de la COVID-19. Le Code consulaire est également invoqué dans les cas de personnes ayant la double nationalité belge et turque, par exemple, qui ont exprimé des critiques sur les réseaux sociaux au sujet du régime turc et qui ont ensuite été incarcérées après avoir été accusées de terrorisme. Elles risquent de ne plus pouvoir quitter la Turquie. En raison de la formulation de l'article 79, ces personnes ont l'impression de ne pas pouvoir faire appel à l'assistance consulaire et se sentent abandonnées.

Mme Verstrepen admet que l'article 79 du Code consulaire implique une obligation de moyens. Les autorités belges mettront tout en œuvre pour assister les personnes, mais ne sont pas tenues d'atteindre un résultat. Il n'est toutefois pas acceptable que des personnes soient *a priori* exclues du bénéfice de cet article.

L'oratrice indique que la Ligue des droits de l'homme considère que les FTF qui possèdent également la nationalité belge ont droit à l'assistance consulaire de la Belgique, ce qui est d'ailleurs mieux et plus sûr pour la société belge. Si la Belgique offre une assistance consulaire, elle peut rapatrier les personnes et veiller à ce qu'elles soient jugées en Belgique le cas échéant.

Ingeval voorstel van resolutie DOC 55 0903/001 wordt aangenomen, kan een en ander worden ondernomen, maar het is moeilijk vooraf te oordelen over de wenselijkheid ervan, en *a fortiori* over de uitkomst. De in Brussel gevestigde ambassades zullen in alle gevallen oog hebben voor dit voorstel van resolutie. Er was ter zake geen recent contact met de andere lidstaten.

Voor Mevrouw Kati Verstrepen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten, voelt artikel 79 van het Consulair Wetboek aan als discriminatoir, in weerwil van de opvatting van het Grondwettelijk Hof. Uit het gevoerde debat blijkt dat artikel 79 moet worden aangepast, ook zonder de vernietiging ervan door het Grondwettelijk Hof.

Tijdens de COVID-19-crisis werden personen met een dubbele nationaliteit wel geholpen, ondanks de formulering van artikel 79. Dit schept veel onduidelijkheid: in de praktijk wordt immers anders gehandeld dan wat in het negatief formuleerde artikel is opgenomen. Het is zaak dit artikel zo te formuleren dat erin wordt opgenomen wat in de realiteit gebeurt. Dit artikel moet tevens worden aangevuld, opdat de wet zou bepalen dat ook aan staatlozen en vluchtelingen hulp wordt geboden. Aangezien zulks al gebeurt in de praktijk, moet het in de wet worden verankerd.

De toepassing van het artikel kan bovendien niet worden beperkt tot de aanpak van de COVID-19-crisis. Het Consulair Wetboek wordt bijvoorbeeld ook ingeroepen voor personen met de dubbele Belgisch/Turkse nationaliteit die zich op sociale media kritisch hebben uitgelaten over het Turkse regime en die vervolgens werden opgesloten op beschuldiging van terrorisme. Zij lopen het risico Turkije niet meer te kunnen verlaten. Door de formulering van artikel 79 wordt bij deze mensen de indruk gewekt dat zij geen beroep kunnen doen op consulaire bijstand en voelen zij zich in de steek gelaten.

Mevrouw Verstrepen beaamt dat artikel 79 van het Consulair Wetboek een middelenverbintenis is. De Belgische overheid zal er alles aan doen om mensen te helpen, maar dat is nog geen resultaatsverbintenis. Het kan echter niet door de beugel dat mensen *a priori* worden uitgesloten van de toepassing van dit artikel.

De spreekster stelt dat volgens de Liga voor Mensenrechten FTF's die ook de Belgische nationaliteit hebben, aanspraak moeten kunnen maken op de consulaire bijstand van België. Dit is trouwens veiliger en beter voor de Belgische samenleving. Wanneer België consulaire bijstand biedt, kan het de betrokkenen repatriëren en erop toezien dat ze, indien nodig, in België worden berecht.

L'éventuelle adaptation de l'article 79 du Code consulaire n'aura pas pour effet que les Belges ayant la double nationalité belge et marocaine emprisonnés au Maroc seront plus rapidement libérés et de retour en Belgique. Le fait de pouvoir accorder ou non une assistance consulaire n'a pas d'influence sur la décision du pays dans lequel les personnes sont détenues.

Mme Verstrepen souligne que l'on ne peut priver une personne de la nationalité belge que si elle possède une autre nationalité. Déchoir les personnes condamnées pour terrorisme, par exemple, de la nationalité belge ne rend pas notre pays plus sûr. Souvent, quand une personne ayant la nationalité belge et la nationalité marocaine est déchue de sa nationalité belge, elle ne peut pas retourner au Maroc, dans son pays d'origine. Cela rend la situation peu sûre et incontrôlable, la personne perdant dès lors tout droit aux prestations et à un emploi, et ses possibilités de vivre dignement étant considérablement réduites. Ces personnes disparaissent dès lors dans l'illégalité, ce qui peut être dangereux.

L'oratrice convient que la possibilité de renoncer à la seconde nationalité rendrait la disposition moins discriminatoire. Toutefois, ce n'est pas toujours une solution. Dans certains cas, certaines personnes ont renoncé à leur nationalité mais il n'en a pas été tenu compte dans les pays d'origine. Ces personnes sont toujours considérées comme des ressortissants de ces pays et la discrimination persiste.

Le droit à l'assistance consulaire ne peut pas être rendu exécutoire au niveau international, mais un signal fort peut être donné. Le droit international n'oblige pas la Belgique à distinguer les personnes ayant seulement la nationalité belge des personnes ayant deux nationalités.

L'oratrice conclut que tout le monde admet que l'article 79 du Code consulaire ne vise pas à établir une distinction entre les Belges. Les Belges ayant deux nationalités doivent toutefois savoir que même si les autorités belges désirent leur accorder la même protection qu'aux Belges ayant la seule nationalité belge, elles n'y parviendront pas toujours si les pays dont ces personnes ont également la nationalité ne le permettent pas.

L'article 79 du Code consulaire doit être formulé dans le sens de la pratique, c'est-à-dire disposer qu'aucune distinction n'est établie entre les Belges et que tous les Belges qui se trouvent à l'étranger ont droit à la même assistance consulaire. Les Belges ayant également une deuxième nationalité doivent cependant être informés

De eventuele aanpassing van artikel 79 van het Consulair Wetboek zal niet voor gevolg hebben dat Belgen met de dubbele Belgisch/Marokkaanse nationaliteit die in een Marokkaanse gevangenis zijn opgesloten, sneller vrijkomen en naar België terugkomen. Het feit al dan niet consulaire bijstand te kunnen verlenen, heeft geen invloed op de beslissing van het land waar personen worden vastgehouden.

Mevrouw Verstrepen wijst erop dat de Belgische nationaliteit alleen kan worden afgenomen wanneer de persoon een andere nationaliteit bezit. Het ontnemen van de Belgische nationaliteit aan bijvoorbeeld wegens terrorisme veroordeelde personen maakt ons land niet veiliger. Indien een persoon met de Belgische en de Marokkaanse nationaliteit de Belgische nationaliteit verliest, kan hij vaak niet terug naar Marokko, zijn land van herkomst. Dit maakt de situatie onveilig en oncontroleerbaar, de persoon verliest alle recht op uitkering en op werk; de mogelijkheden om op een eerlijke manier te leven, nemen drastisch af. Deze personen verdwijnen zo in de illegaliteit, wat gevaarlijk kan zijn.

De sprekerster is het ermee eens dat de mogelijkheid om afstand te kunnen doen van de tweede nationaliteit, de bepaling minder discriminerend zou maken. Dit is echter niet altijd een oplossing. Er zijn gevallen bekend waarin personen afstand hebben gedaan van hun nationaliteit, zonder dat daarmee rekening wordt gehouden in hun land van herkomst. De betrokkenen worden nog steeds beschouwd als onderdaan van het land, waardoor de discriminatie blijft bestaan.

Het recht op het verlenen van consulaire bijstand kan internationaal niet afdwingbaar worden gemaakt, maar er kan wel een belangrijk signaal worden gegeven. Het internationaal recht verplicht België niet een onderscheid te maken tussen mensen met enkel de Belgische nationaliteit en mensen met een dubbele nationaliteit.

De sprekerster concludeert dat iedereen het erover eens is dat artikel 79 van het Consulair Wetboek niet beoogt een onderscheid tussen Belgen te maken. De Belgen met een dubbele nationaliteit moeten wel weten dat, zelfs wanneer de Belgische overheid hun dezelfde bescherming wil bieden als aan de Belgen die alleen de Belgische nationaliteit bezitten, daar niet steeds in zal slagen, omdat het land waarvan de betrokkenen tevens de nationaliteit hebben, zulks niet toelaat.

Artikel 79 van het Consulair Wetboek moet worden geformuleerd overeenkomstig de praktijk, meer bepaald dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de Belgen, en dat alle Belgen die in het buitenland zijn, recht hebben op dezelfde consulaire bijstand. De Belgen die nog een tweede nationaliteit hebben, moeten erop

que la Belgique ne peut pas toujours agir seule et peut être empêchée de fournir une assistance dans le pays de la deuxième nationalité. La Belgique a le devoir d'en informer les Belges ayant deux nationalités afin qu'ils puissent se faire une idée réaliste de l'assistance qu'ils peuvent escompter de la part des autorités belges. Il s'agit de reformuler l'article de manière positive.

Mme Dounia Alamat, avocate au Barreau de Bruxelles, confirme que le droit à une assistance consulaire ne constitue actuellement pas un droit fondamental. Il revient toutefois au législateur de le déterminer dans la mesure où cette question n'a pas été débattue en 2018 lors de la discussion du projet de loi modifiant le Code consulaire.

Il faut par ailleurs tenir compte du fait que ce droit à une assistance consulaire trouve un fondement solide en droit européen, que ce soit dans l'article 20 TFUE ou dans l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. À cet égard, Mme Alamat considère que l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui confirme qu'il n'y a pas de droit subjectif à une assistance consulaire est en porte à faux avec les dispositions européennes précitées.

Elle réitère que la convention de la Haye de 1930 et la Convention de Vienne de 1963 ont des objets distincts. Par ailleurs, la convention de la Haye de 1930 n'a été ratifiée que par 3 États alors que la Convention de Vienne de 1963 a été ratifiée par 180 États; celle-ci fait donc l'unanimité au sein de la communauté internationale et s'impose à la Belgique.

Sur le caractère discriminatoire de l'article 79 du Code consulaire, Mme Alamat considère que l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne règle en rien le problème de l'égalité des Belges devant la loi. Cette inégalité de fait a été démontrée et est au contraire au droit européen. Il serait dès lors regrettable de devoir saisir des juridictions européennes pour que le droit à une assistance consulaire devienne effectif pour tous les Belges. Elle ne plaide par contre pas pour l'adoption du critère de la nationalité prépondérante pour les raisons évoquées par M. Wauthier.

Mme Alamat confirme également que l'obligation d'accorder une assistance consulaire constitue une obligation de moyen qui doit tenir compte des circonstances de chaque dossier. Mais elle réitère qu'aujourd'hui aucun citoyen belge ne dispose d'un droit à l'assistance consulaire. Ce débat n'est pas théorique car en cas de contentieux l'État belge plaide devant les tribunaux que le demandeur ne dispose d'aucun droit à l'assistance consulaire et qu'en tout état de cause en tant que

worden gewezen dat ons land niet in alle gevallen alleen kan optreden en dat er een beletsel kan zijn om bijstand te kunnen verlenen in het land van de tweede nationaliteit. België heeft de plicht Belgen met de dubbele nationaliteit daarvan in te lichten, zodat de betrokkenen een realistische verwachting hebben van de hulp die ze van de Belgische overheid mogen verwachten. Het is zaak dit artikel op een positieve wijze te herformuleren.

Mevrouw Dounia Alamat, advocate aan de Balie Brussel, bevestigt dat het recht op consulaire bijstand momenteel geen grondrecht is. Het komt echter de wetgever toe dat recht te omschrijven, aangezien die kwestie in 2018 niet aan bod is gekomen bij de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van het Consulair Wetboek.

Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat dit recht op consulaire bijstand stevig verankerd is in het EU-recht, met name in artikel 20 van het VWEU, alsook in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In dat verband meent mevrouw Alamat dat het arrest van het Grondwettelijk Hof dat bevestigt dat er geen subjectief recht op consulaire bijstand bestaat, haaks staat op de voormelde EU-regelgeving.

Zij herhaalt dat het Verdrag van Den Haag van 1930 en het Verdrag van Wenen van 1963 elk een ander oogmerk hebben. Voorts werd het Verdrag van Den Haag van 1930 door slechts drie Staten geratificeerd, terwijl de Conventie van Wenen van 1963 werd geratificeerd door honderdtachtig Staten. Gezien de consensus binnen de internationale gemeenschap over dit laatste Verdrag moet België zich daarnaar schikken.

Aangaande de discriminerende aard van artikel 79 van het Consulair Wetboek meent mevrouw Alamat dat het arrest van het Grondwettelijk Hof in geen enkel opzicht een oplossing aanreikt voor het vraagstuk van de gelijkheid van de Belgen voor de wet. Die feitelijke ongelijkheid is aangetoond en druist in tegen het EU-recht. Het ware dan ook jammer de Europese rechtscolleges te moeten inschakelen om het recht op consulaire bijstand effectief voor alle Belgen te doen gelden. Om de door de heer Wauthier uiteengezette redenen pleit de spreekster daarentegen niet voor het instellen van het criterium van de dominante nationaliteit.

Mevrouw Alamat bevestigt ook dat de verplichting om consulaire bijstand te verlenen, een middelenverbintenis is die rekening moet houden met de context van elk dossier. Ze herhaalt echter dat thans geen enkele Belgische onderdaan recht heeft op consulaire bijstand. Dat is geen theoretisch debat, daar de Belgische Staat in geval van een geschil voor de rechtbanken pleit dat de aanvrager geen recht heeft op consulaire bijstand en dat hij, als bipatriote, daar hoe dan ook geen aanspraak

binational il en est de toute façon privé. L'État belge ne plaide nullement qu'il lui était dans les faits impossible de fournir cette assistance. Le débat ne porte pas sur l'évaluation de cette opportunité. C'est là toute l'ambiguïté du message véhiculé par cet article 79 du Code consulaire. Il n'a pas pour objectif, contrairement à ce qu'affirme M. Wauthier, à informer les binationaux qu'ils ne peuvent s'attendre à obtenir l'assistance dans tous les cas de figure, il vise à clairement indiquer à ces binationaux qu'ils n'ont aucun droit. Aujourd'hui, le débat judiciaire ne porte jamais sur cette mise en balance des intérêts. Elle rappelle que la Cour constitutionnelle indique que "la décision du poste consulaire d'octroyer ou non l'assistance consulaire est un acte administratif individuel, qui doit dès lors être expressément et dûment motivé. Cette motivation peut être contestée par l'intéressé auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation, ou auprès du juge judiciaire, notamment dans le cadre d'une action en responsabilité". Puisque l'arbitraire est exclu par la législation belge relative à la motivation formelle des actes administratifs et que les décisions de refus d'octroi d'assistance consulaire sont susceptibles de recours juridictionnels, pourquoi refuser le caractère de "droit subjectif"?

Par ailleurs, les critères d'appréciation du SPF Affaires étrangères ne sont pas transparents. Aucune directive qui permettrait au citoyen de comprendre les raisons d'un refus d'assistance n'est disponible. La sécurité juridique est donc loin d'être un argument pour ne pas modifier l'article 79 du Code consulaire.

Une nouvel article 79 formulé de manière positive aurait à tout le moins le mérite de ne plus permettre aux postes de refuser purement et simplement cette assistance consulaire.

La situation actuelle génère une incompréhension dans le chef de ceux qui ont demandé cette assistance; incompréhension accentuée par le fait que d'autres binationaux placés dans les mêmes situations ont obtenu de leur État une telle aide. Le consul des Pays-Bas au Maroc a ainsi pu visiter des détenus maroco-néerlandais au Maroc alors que M. Aarras n'a pas pu obtenir une assistance consulaire de la part du consul de Belgique au Maroc.

Elle souligne qu'il importe de mettre fin à la contradiction qui existe aujourd'hui entre le discours de la DGC qui affirme qu'elle apporte toujours son assistance consulaire aux binationaux dans la mesure de ses possibilités (obligation de moyen) et le libellé de l'article 79 du Code consulaire qui n'accorde aucun droit

op kan maken. De Belgische Staat pleit geenszins dat hij die bijstand feitelijk onmogelijk kon verlenen. In dezen gaat het er niet om na te gaan of die consulaire bijstand al dan niet wenselijk is; wat dat betreft, brengt artikel 79 van het Consulair Wetboek een dubbelzinnige boodschap. In tegenstelling tot wat de heer Wauthier beweert, beoogt het niet de personen met een dubbele nationaliteit ervan in kennis te stellen dat ze niet in alle gevallen op bijstand mogen rekenen, maar beoogt het duidelijk hen diets te maken dat ze daarop geen enkel recht hebben. In de huidige stand van zaken gaat het gerechtelijk debat nooit in op die belangenafweging. De spreekster wijst erop dat het Grondwettelijk Hof aangeeft: "Overigens is de beslissing van de consulaire post om al dan niet consulaire bijstand te verlenen, een individuele bestuurshandeling, die bijgevolg uitdrukkelijk en afdoende moet worden gemotiveerd. Die motivering kan door de betrokkene worden bestreden bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van een annulatieberoep, of bij de justitiële rechter, onder meer in het kader van een aansprakelijkheidsvordering.". Aangezien de Belgische wetgeving betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen willekeur uitsluit en de beslissingen tot weigering van consulaire bijstand vatbaar zijn voor jurisdictioneel beroep, rijst de vraag waarom ter zake geen subjectief recht zou worden verleend.

Voorts hanteert de FOD Buitenlandse Zaken geen transparante beoordelingscriteria. Er is geen richtlijn die de burger in de mogelijkheid zou stellen te bevatten waarom hem geen consulaire bijstand wordt verleend. De rechtszekerheid is dus helemaal geen argument om artikel 79 van het Consulair Wetboek niet te wijzigen.

Een nieuw, positief geformuleerd artikel 79 zou op zijn minst de verdienste hebben dat het de consulaire posten niet langer de mogelijkheid biedt die consulaire bijstand gewoon te weigeren.

De huidige situatie stoot op onbegrip bij wie om die bijstand heeft verzocht; dat onbegrip wordt nog versterkt doordat andere bipatriden die in dezelfde situatie verkeren, van hun Staat wél dergelijke hulp hebben gekregen. Aldus kon Nederlandse consul in Marokko Marokkaans-Nederlandse gedetineerden in Marokko bezoeken, terwijl de heer Aarrass geen consulaire bijstand kon krijgen van de Belgische consul in Marokko.

De spreekster benadrukt dat het belangrijk is een einde te maken aan de thans bestaande tegenstelling tussen het discours van de DGC, die aangeeft dat zij – in de mate van het mogelijke (middelenverbintenis) – altijd consulaire bijstand verleent aan de personen met de dubbele nationaliteit, en de bewoordingen van

à une assistance. Pourquoi maintenir une discrimination dans la loi et obliger le citoyen à puiser un droit dans des conventions internationales et à agir éventuellement devant les tribunaux?

À la question posée par M. Dallemagne, Mme Alamat précise qu'à l'origine les termes "lorsque le consentement des autorités locales est requis" visaient le cas de l'assistance consulaire à apporter à un binational détenu dans une prison dans l'État de son autre nationalité. La crise de la COVID-19 a toutefois démontré qu'il y avait d'autres cas où l'autorisation d'un État était nécessaire, comme le fait de pouvoir quitter un pays.

Elle prend acte qu'une modification du Code consulaire n'engendrerait pas de nouvelles dépenses pour la DGC.

En ce qui concerne les FTF belges détenus en Syrie ou en Irak, leur situation sort quelque peu du présent débat dès lors qu'ils possèdent rarement la nationalité de ces États.

4. Répliques

Mme Nahima Lanjri (CD&V) précise que ses propos visaient à souligner qu'il y avait un consensus pour affirmer que tous les Belges étaient égaux devant la loi. Toutefois, la présente discussion générale prouve que ce n'est pas le cas et qu'une solution doit être trouvée.

En ce qui concerne les rapatriements, même si le SPF Affaires étrangères a fourni des efforts importants, Mm Lanjri rappelle que l'ambassade de Belgique à Rabat a été contactée par environ 4 500 personnes souhaitant rentrer en Belgique. Parmi eux également 3 400 personnes de nationalité belge. Mais seuls 1 500 Belges furent autorisés à quitter le Maroc avec parfois des traitements différents entre membres d'une même famille en raison de la double nationalité. Il faut donc clarifier la loi et la mettre en concordance avec la pratique actuelle. Elle invite la DGC à formuler une proposition de texte qui affirme clairement que l'État fournit une assistance consulaire à tous les Belges dans les limites des règles de droit international en vigueur et du droit national de l'État dont le citoyen aurait également la nationalité. Il convient aussi de clarifier la situation des réfugiés et des apatrides.

artikel 79 van het Consulair Wetboek, dat geen recht op bijstand verleent. Waarom houdt de wet een discriminatie in stand en wordt de burger ertoe verplicht recht te putten uit internationale verdragen en eventueel in rechte te vervolgen?

In antwoord op de vraag van de heer Dallemagne verduidelijkt mevrouw Alamat dat de zinsnede "wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is" oorspronkelijk bedoeld was voor de gevallen waarbij consulaire bijstand moest worden verleend aan een onderdaan met een dubbele nationaliteit die was opgesloten in een gevangenis van de Staat van zijn andere nationaliteit. De COVID-19-crisis heeft echter aangetoond dat er andere gevallen zijn waarin de instemming van een Staat vereist is, bijvoorbeeld om een land te mogen verlaten.

Zij neemt nota van het feit dat een wijziging van het Consulair Wetboek niet zal leiden tot nieuwe uitgaven voor de DGC.

De situatie van de in Syrië of in Irak gevangen gehouden Belgische FTF's valt dan weer enigszins buiten het huidige debat, aangezien de betrokkenen zelden de nationaliteit van die Staten hebben.

4. Replieken

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) verduidelijkt dat zij in haar betoog wilde benadrukken dat iedereen het erover eens dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet, maar dat deze algemene bespreking bewijst dat zulks niet het geval is en dat dit probleem moet worden weggewerkt.

Wat de repatriëringen betreft, wijst mevrouw Lanjri erop dat de FOD Buitenlandse Zaken weliswaar grote inspanningen heeft geleverd, maar dat de Belgische ambassade in Rabat werd gecontacteerd door zo wat 4 500 mensen die naar België wilden terugkeren. Onder hen bevonden zich ook 3 400 Belgische staatsburgers. Slechts 1 500 Belgen kregen de toestemming om Marokko te verlaten, waarbij leden van een zelfde gezin soms verschillend werden behandeld wegens de dubbele nationaliteit. Derhalve moet de wet worden verduidelijkt en in overeenstemming worden gebracht met de huidige praktijk. De spreekster verzoekt de DGC een formulering voor te stellen waarmee duidelijk wordt aangegeven dat de Staat consulaire bijstand verleent aan alle Belgen, binnen de grenzen van de vigerende internationale rechtsregels en van het nationale recht van de Staat waarvan de burger eveneens de nationaliteit bezit. Tevens moet de situatie van de vluchtelingen en de staatlozen worden uitgeklaard.

Elle note avec satisfaction l'appui à titre personnel de M. Wauthier à la proposition de résolution visant à faciliter la renonciation à la nationalité étrangère par les Belges possédant la double nationalité (DOC 55 0903/001).

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) partage l'opinion exprimée par la préopinante. Il relève aussi que les 3 orateurs sont finalement d'accord sur la finalité même de cet article 79 du Code consulaire: il y a dans le chef de l'État belge une obligation de moyen pour offrir son assistance consulaire, peu importe le cas, peu importe que le citoyen belge soit binational ou pas. Il n'y a aucune garantie de résultat mais il n'y a pas non plus d'interdiction à apporter cette assistance.

M. Cogolati réitère le fait que l'on est Belge ou pas. Il ne peut y avoir de sous-catégorie de Belges. Il importe dès lors de formuler l'octroi de l'assistance consulaire de manière positive, de confirmer le principe de non-discrimination consacré aux articles 10 et 11 de la Constitution tout en rappelant qu'il n'y a dans le chef de l'État belge qu'une obligation de moyen.

M. Malik Ben Achour (PS) arrive à la même conclusion. Il importe de revoir l'article 79 du Code consulaire afin de conformer la loi à la pratique actuelle des services consulaires et supprimer tout sentiment de discrimination présent dans une franche de la population belge. Cette révision doit se baser sur deux éléments: une formulation positive et la reconnaissance que l'assistance consulaire consiste en une obligation de moyen.

Mme Goedele Liekens (Open Vld) partage l'opinion des deux derniers préopinants. Elle espère qu'un texte consensuel pourra être rédigé.

M. Nabil Boukili (PVDA-PTB) salue le débat constructif et constate un consensus autour de la nécessité de revoir l'article 79 du Code consulaire. Il souhaite toutefois nuancer les propos de M. Wauthier dès lors qu'il a reçu des témoignages selon lesquels des demandes d'assistance consulaire émanant de belgo-marocains ont été refusées sur la base de cet article 79.

Zij stelt met voldoening vast dat de heer Wauthier persoonlijk voorstander is van het voorstel van resolutie met het oog op het faciliteren van het opgeven van de vreemde nationaliteit door Belgen met de dubbele nationaliteit (DOC 55 0903/001).

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen) is het eens met de vorige spreker. Hij wijst er voorts op dat de drie sprekers het eigenlijk eens zijn over het doel van dat artikel 79 van het Consulaire Wetboek, namelijk dat de Belgische Staat een middelenverplichting heeft om consulaire bijstand te verlenen, ongeacht het geval, alsook ongeacht het feit dat de Belgische staatsburger al dan niet een dubbele nationaliteit heeft. Er is geen enkele resultaatgarantie, maar het is evenmin verboden die bijstand te verlenen.

De heer Cogolati herhaalt dat men ofwel Belg is, ofwel niet. Er mag geen subcategorie van Belgen zijn. Het is derhalve van belang de verlening van de consulaire bijstand positief te verwoorden en te bevestigen dat het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte non-discriminatiebeginsel van toepassing is, maar er in dat verband wel aan te herinneren dat de Belgische Staat slechts een middelenverbintenis heeft.

De heer Malik Ben Achour (PS) komt tot hetzelfde besluit. Het is van belang artikel 79 van het Consulaire Wetboek te herzien, teneinde de wet in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk van de consulaire diensten, alsook om elk gevoel van discriminatie bij een deel van de Belgische bevolking weg te nemen. Die herziening moet berusten op twee elementen, met name een positieve formulering en de erkenning dat de consulaire bijstand een middelenverplichting is.

Mevrouw Goedele Liekens (Open Vld) deelt de mening van beide vorige sprekers. Zij hoopt dat een consensustekst kan worden opgesteld.

De heer Nabil Boukili (PVDA-PTB) is ingenomen met het constructieve debat en stelt vast dat met het erover eens is dat artikel 79 van het Consulaire Wetboek moet worden herzien. Hij wil echter de verklaringen van de heer Wauthier nuanceren, want hij heeft getuigenissen gehoord volgens dewelke de aanvragen tot consulaire bijstand vanwege Belgisch-Marokkaanse burgers werden geweigerd op grond van dat artikel 79.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

La commission décide de prendre la proposition de loi DOC 55 1180/001 comme base de discussion.

Art. 1

Cet article, qui fixe la base constitutionnelle de la proposition de loi, ne donne lieu à aucune observation.

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

Art. 1^{er}/1 (nouveau)

Mmes Nahima Lanjri et Els Van Hoof (CD&V) déposent l'amendement n° 1 (DOC 55 1180/002) qui tend à insérer un nouvel article 1^{er}/1 afin de prévoir explicitement que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique peuvent également bénéficier d'une assistance consulaire à l'étranger. Cet amendement prend en compte l'arrêt n° 117/2020 du 24 septembre 2020 de la Cour constitutionnelle.

M. Theo Francken (N-VA) s'étonne que l'article 75 du Code consulaire soit revu dans le cadre de la présente discussion car il s'agit d'une toute autre problématique. Si effectivement les réfugiés reconnus et les apatrides résidant en Belgique doivent également recevoir une assistance consulaire, principe rappelé par la Cour constitutionnelle, cet amendement peut prêter à confusion dans le présent débat dès lors que les réfugiés reconnus en Belgique ne peuvent en principe pas voyager dans l'État qu'ils ont fui sous peine de perdre leur statut de réfugié. Il aurait été plus judicieux d'introduire une proposition de loi distincte.

Mme Nahima Lanjri (CD&V) rétorque qu'un réfugié reconnu en Belgique ne voyage pas forcément dans son pays d'origine et qu'il peut donc être amené à solliciter une aide consulaire dans un autre pays que son pays d'origine. Par ailleurs, les raisons qui ont amené une personne à fuir son pays peuvent après de nombreuses années ne plus exister. Une personne qui par exemple a bénéficié d'une protection subsidiaire en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international peut souhaiter se rendre dans son pays d'origine lorsque ce conflit armé a pris fin. La révision de l'article 75 du Code consulaire se justifie donc pleinement.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

De commissie beslist wetsvoorstel DOC 55 1180/001 als basistekst voor de bespreking te gebruiken.

Artikel 1

Dit artikel bepaalt de constitutionele grondslag van het wetsvoorstel. Er worden geen opmerkingen over gemaakt.

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

Art. 1/1 (nieuw)

De dames Nahima Lanjri en Els Van Hoof (CD&V) dienen amendement nr. 1 (DOC 55 1180/002) in, dat ertoe strekt een nieuw artikel 1/1 in te voegen. Het ligt in de bedoeling uitdrukkelijk te bepalen dat de door België erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, eveneens in aanmerking komen voor consulaire bijstand in het buitenland. Dit amendement houdt rekening met arrest nr. 117/2020 van 24 september 2020 van het Grondwettelijk Hof.

De heer Theo Francken (N-VA) is verbaasd dat artikel 75 van het Consulair Wetboek in het kader van deze bespreking wordt herzien; deze kwestie is immers van een heel andere orde. Het Grondwettelijk Hof brengt terecht in herinnering dat de erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, eveneens in aanmerking moeten komen voor consulaire bijstand. Toch kan dit amendement in dit debat verwarring stichten omdat de door België erkende vluchtelingen in beginsel niet mogen afreizen naar de Staat die zij hebben ontvlucht, op straffe van intrekking van de vluchtelingenstatus. Het ware verstandiger geweest een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen.

Mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) repliceert dat een in België erkende vluchteling niet noodzakelijk afreist naar zijn land van herkomst en dus evengoed in een ander land om consulaire bijstand kan verzoeken. Bovendien kunnen de redenen waarom iemand zijn land heeft verlaten, jaren later niet langer aan de orde zijn. Stel dat iemand subsidiaire bescherming heeft verkregen wegens blind geweld als gevolg van een binnenlands of internationaal gewapend conflict, dan bestaat de kans dat die persoon naar zijn land van herkomst zal willen terugkeren zodra aan dat gewapend conflict een einde is gekomen. De herziening van artikel 75 van het Consulair Wetboek is dus volkomen gerechtvaardigd.

M. Theo Francken (N-VA) souligne que les services consulaires accordent déjà depuis des années une assistance aux réfugiés ou apatrides reconnus en Belgique. Il souligne qu'il n'existe pas sur le terrain une discrimination ou des difficultés d'interprétation de l'article 75 du Code consulaire. Le membre ne s'oppose néanmoins pas à ce que cette catégorie de personnes soit explicitement mentionnée dans la loi. Il souligne néanmoins qu'il existe des restrictions de voyage pour les réfugiés et qu'il existe des risques lorsque ceux-ci voyagent dans certains pays (un réfugié iranien reconnu en Belgique qui voyage au Liban pourrait être extradé en Iran par exemple).

Mme Katrin Jadin et consorts déposent l'*amendement n° 2* (DOC 55 1180/0003) qui poursuit le même objectif. Il tend à insérer un article 1^{er}/1, rédigé comme suit: "Art. 1/1. L'article 75 du Code Consulaire, inséré par la loi du 9 mai 2018, est remplacé par ce qui suit: "Art. 75. L'assistance consulaire est exclusivement réservée aux Belges, aux personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou apatride attribué par la Belgique et aux citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers assimilés aux Belges pour ce qui concerne l'octroi de l'assistance. C'est en ce sens qu'il faudra comprendre "Belge" dans les articles subséquents, à l'exception de l'article 92."".

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), coauteur de l'amendement, renvoie aux interventions lors de la discussion générale et parcourt la justification de son amendement.

*
* *

L'amendement n° 1 est retiré.

L'amendement n° 2 est adopté par 12 voix contre 2 et 3 abstentions.

Art. 2

Mme Katrin Jadin et consorts déposent l'*amendement n° 3* (DOC 55 1180/0003) qui tend à remplacer l'article 79 proposé par ce qui suit:

"Art. 79. Les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'État dans lequel l'assistance consulaire est demandée peuvent également prétendre à l'assistance consulaire, sauf lorsque le consentement des autorités locales est requis."

M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), coauteur de l'amendement, indique que cette formulation plus

De heer Theo Francken (N-VA) onderstreept dat de consulaire diensten al jarenlang bijstand verlenen aan de vluchtelingen of staatlozen die door België zijn erkend. Hij benadrukt dat er in het veld geen sprake is van discriminatie of van interpretatieproblemen met betrekking tot artikel 75 van het Consulair Wetboek. Toch heeft hij er niets op tegen dat deze categorie van personen uitdrukkelijk in de wet wordt vermeld. Wel onderstreept hij dat er voor de vluchtelingen reisbeperkingen gelden en dat er risico's bestaan wanneer zij naar bepaalde landen afreizen (zo zou een door België erkende Iranese vluchteling die naar Libanon afreist, kunnen worden uitgeleverd aan Iran).

Mevrouw Katrin Jadin c.s. dient in datzelfde opzicht *amendement nr. 2* (DOC 55 1180/0003) in, dat ertoe strekt een artikel 1/1 in te voegen, luidende: "Art. 1/1. Artikel 75 van het Consulair Wetboek, ingevoegd bij de wet van 9 mei 2018, wordt vervangen als volgt: "Art. 75. De consulaire bijstand is uitsluitend voorbehouden voor de Belgen, voor de mensen met een door België toegekend statuut van vluchteling of staatloze en voor de met betrekking tot de bijstandsverlening met de Belgen gelijkgestelde burgers van de Europese Unie die in derde landen niet worden vertegenwoordigd. Het is in die zin dat het woord "Belg" moet worden gelezen in de hierna volgende artikelen, met uitzondering van artikel 92."".

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), mede-indiener van het amendement, verwijst naar de betogen tijdens de algemene bespreking en licht de verantwoording van zijn amendement toe.

*
* *

Amendement nr. 1 wordt ingetrokken.

Amendement nr. 2 wordt aangenomen met 12 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

Art. 2

Mevrouw Katrin Jadin c.s. dient *amendement nr. 3* (DOC 55 1180/0003) in, dat ertoe strekt artikel 79 te 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, tenzij de instemming van de lokale overheid vereist is."

De heer Samuel Cogolati (Ecolo-Groen), mede-indiener van het amendement, geeft aan dat deze

positive accorde désormais la possibilité aux belges qui détiennent une autre nationalité de demander l'assistance consulaire de la Belgique dans l'État de leur autre nationalité. Cette formulation est conforme à l'arrêt 117/2020 du 24 septembre 2020 de la Cour Constitutionnelle qui énonce que l'article 79 du Code consulaire "ne prive pas les Belges qui ont une double nationalité de toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité."

Malheureusement, l'article 79 du Code consulaire dans sa formulation actuelle a souvent été interprété comme un refus automatique de porter assistance aux bipatrides dans le pays de leur autre nationalité, ce qui est regrettable. Cette exclusion automatique a généré un sentiment d'injustice dans le chef de nombreux binationaux et doit donc être corrigé.

Cette assistance consulaire ne constitue enfin qu'une obligation de moyen dans le chef du poste diplomatique puisqu'il devra toujours être tenu compte des décisions de refus des autorités locales. Les bipatrides sont donc informés de potentielles difficultés d'assistance dans le pays de leur autre nationalité.

MM. André Flahaut et Malik Ben Achour (PS) rappellent par ailleurs les efforts importants déployés par le ministre des Affaires étrangères Philippe Goffin et son administration pour rapatrier un maximum de binationaux lors de la crise de la COVID-19. Ceux-ci ont agi avec une grande efficacité et beaucoup de volontarisme en dépit des textes de loi qui cadraient leur action. La présente proposition de loi devrait faciliter l'action du nouveau ministre des Affaires étrangères.

*
* *

L'amendement n° 3 est adopté par 12 voix contre 5.

*
* *

L'ensemble de la proposition de loi, telle qu'elle a été amendée, est adopté par vote nominatif par 12 voix contre 5. Par conséquent, la proposition de loi jointe DOC 55 1175/001 devient sans objet.

positievere formulering de Belgen met een andere nationaliteit voortaan de mogelijkheid biedt om in de Staat van hun andere nationaliteit consulaire bijstand van België te vragen. Deze formulering stemt overeen met arrest nr. 117/2020 van het Grondwettelijk Hof van 24 september 2020, dat aangeeft dat artikel 79 van het Consulair Wetboek "de Belgen met een dubbele nationaliteit niet elke consulaire bijstand [ontzegt] in de verblijfsstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten."

Jammer genoeg heeft de huidige verwoording van artikel 79 van het Consulair Wetboek er vaak toe geleid dat bipatriden automatisch consulaire bijstand werd geweigerd in het land van hun andere nationaliteit, wat betreurenswaardig is. Aangezien deze automatische uitsluiting voor heel wat personen met een dubbele nationaliteit onrechtvaardig aanvoelde, moet dat euvel worden rechtgezet.

Deze consulaire bijstand is ten slotte louter een mid-delenverbintenis van de diplomatieke post, aangezien er altijd rekening moet worden gehouden met de beslissingen tot weigering van de lokale overheden. De bipatriden worden dus op de hoogte gebracht van mogelijke bijstandsproblemen in het land van hun andere nationaliteit.

De heren André Flahaut en Malik Ben Achour (PS) herinneren voorts aan de grote inspanningen die Philippe Goffin, de vorige minister van Buitenlandse Zaken, en diens administratieve diensten tijdens de COVID-19-crisis hebben geleverd om zoveel mogelijk personen met de dubbele nationaliteit te repatriëren. Zij zijn daarbij zeer efficiënt en voluntaristisch opgetreden, ondanks het wettelijk raamwerk waarbinnen ze moesten handelen. Het onderhavige wetsvoorstel zou het optreden van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken moeten vergemakkelijken.

*
* *

Amendement nr. 3 wordt aangenomen met 12 tegen 5 stemmen.

*
* *

Het gehele aldus geamendeerde wetsvoorstel wordt bij naamstemming aangenomen met 12 tegen 5 stemmen. Bijgevolg vervalt het toegevoegde wetsvoorstel DOC 55 1175/001.

Le résultat du vote nominatif est le suivant:

Ont voté pour:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Guillaume Defossé, Wouter De Vriendt;

PS: Malik Ben Achour, André Flahaut, Christophe Lacroix;

MR: Michel De Maegd, Katrin Jadin;

CD&V: Els Van Hoof;

PVDA-PTB: Steven De Vuyst;

Open Vld: Marianne Verhaert;

sp.a: Vicky Reynaert.

Ont voté contre:

N-VA: Theo Francken, Darya Safai, Anneleen Van Bossuyt;

VB: Annick Ponthier, Erik Gilissen.

Se sont abstenus: nihil.

Le rapporteur,

Christophe LACROIX

La présidente,

Els VAN HOOFF

Het resultaat van de naamstemming is als volgt:

Hebben voorgestemd:

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Guillaume Defossé, Wouter De Vriendt;

PS: Malik Ben Achour, André Flahaut, Christophe Lacroix;

MR: Michel De Maegd, Katrin Jadin;

CD&V: Els Van Hoof;

PVDA-PTB: Steven De Vuyst;

Open Vld: Marianne Verhaert;

sp.a: Vicky Reynaert.

Hebben tegengestemd:

N-VA: Theo Francken, Darya Safai, Anneleen Van Bossuyt;

VB: Annick Ponthier, Erik Gilissen.

Hebben zich onthouden: nihil.

De rapporteur,

Christophe LACROIX

De voorzitter,

Els VAN HOOFF