



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.702/4
du 15 avril 2024

advies 75.702/4
van 15 april 2024

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
l’implémentation du titre de
voyage provisoire de l’Union
européenne tel que visé dans la
directive
européenne (UE) 2019/997 du
Conseil du 18 juin 2019
établissant un titre de voyage
provisoire de l’Union
européenne et abrogeant la
décision 96/409/PESC’

een voorontwerp van wet ‘tot
invoering van het
EU-noodreisdocument zoals
bedoeld in de Europese
richtlijn (EU) 2019/997 van de
Raad van 18 juni 2019 tot
vaststelling van een
EU-noodreisdocument en tot
intrekking van
Besluit 96/409/GBVB’

Le 23 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive européenne (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2024.

*

Op 23 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot invoering van het EU-noodreisdocument zoals bedoeld in de Europese richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 april 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen vise à transposer partiellement la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 'établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC'.

Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, il y a lieu d'établir un tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition et vice-versa.

Il sera veillé à l'avenir à pourvoir, dès la saisine de la section de législation, à ces exigences, d'autant que ces tableaux de transposition seront d'une utilité certaine :

– afin de distinguer par quelles dispositions de quels instruments les dispositions de la directive sont transposées en droit belge ;

– pour l'auteur de l'avant-projet en vue de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19 de la directive (UE) 2019/997.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi attribuent directement un pouvoir réglementaire et des missions d'exécution, tantôt au ministre (articles 3, alinéa 1^{er}, 4, alinéa 2, et 5, alinéa 3), tantôt au poste consulaire de carrière ou à l'agence consulaire ou à la mission diplomatique sans compétence consulaire (articles 4, alinéa 1^{er}, et 6).

Interrogé à ce propos, le délégué de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Vous trouverez ici une réponse par article indiqué :

- Article 3, alinéa 1^{er} (article 4, alinéa 1^{er} nouveau) : il nous semble opportun d'indiquer l'autorité compétente pour la délivrance du TVP UE dans la loi même, d'autant plus que cela reste cohérent avec les dispositions reprises dans le chapitre 10 du Code consulaire du 21.12.2013 sur la délivrance des passeports et titres de voyage (pour les réfugiés, apatrides et étrangers). Voir p.ex. l'article 51 du Code consulaire.

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

- Article 4, alinéa 2 (article 5, alinéa 2 nouveau) : voir explication ci-dessus et de nouveau par souci de cohérence avec les dispositions reprises dans le Code consulaire. Voir p.ex. l'article 58, alinéa 4 qui prévoit aussi que le ministre peut désigner des postes consulaire honoraires qui pourront délivrer des titres de voyages provisoires (attention : il ne s'agit ici pas des TVP européens, mais du passeport provisoire belge qui est uniquement délivré à des ressortissants belges). Par analogie, l'avant-projet détermine que le ministre peut exceptionnellement habiliter d'autres postes que les postes consulaires de carrière à délivrer le TVP européen.
- Article 5, alinéa 3 (article 6, alinéa 3 nouveau) : (...) Étant donné qu'il s'agit ici de l'établissement de procédures purement administratives et pratiques, qui pourront encore évoluer dans le temps (p.ex. méthode de consultation), nous préférons que celles-ci soient déterminées par arrêté ministériel. Cela nous permettra de les faire évoluer plus facilement, au moment où une adaptation s'impose.
- Article 4, alinéa 1^{er} (article 5, alinéa 1^{er} nouveau) : il nous semble opportun d'indiquer l'autorité compétente pour la délivrance du TVP UE dans la loi même, d'autant plus que cela reste cohérent avec les dispositions reprises dans le chapitre 10 du Code consulaire du 21.12.2013 sur la délivrance des passeports et titres de voyage (pour les réfugiés, apatrides et étrangers). Voir p.ex. l'article 58 du Code consulaire qui indique toutes les instances pouvant délivrer au nom du ministre des passeports et titres de voyage belges.
- Article 6 (article 7 nouveau) : la détermination de la durée de validité du TVP UE doit se faire par le poste compétent, cas par cas et en fonction des besoins spécifiques du demandeur. En effet, il faudra tenir compte du trajet de voyage du demandeur et des contraintes liées à ce trajet (p.ex. arrêts pour la nuit, temps requis pour les correspondances, durée de validité requise par les pays de transit, etc.). D'ailleurs, ici également, il s'agit de l'établissement de procédures purement administratives et pratiques, qui pourront différer d'un cas à l'autre ».

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

En outre, la prérogative du Roi, tirée de l'article 37 de la Constitution, s'oppose à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

C'est au regard de ces principes qu'il convient de réexaminer les différentes habilitations et missions données par l'avant-projet au ministre et aux postes consulaires, agences consulaires ou missions diplomatiques ¹.

3. La transposition de la directive (UE) 2019/997 implique le traitement de données à caractère personnel (articles 4, paragraphe 2, et 15 de la directive). À la question de savoir s'il ne convient pas de prévoir dans l'avant-projet les éléments essentiels relatifs à ces traitements de données, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« En effet, un texte de loi spécifique, distinct de celui examiné, aura pour objet ces traitements de données à caractère personnel. La loi du 10.02.2015 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges règle tous les traitements de données à caractère personnel en vue de la délivrance de passeports et documents de voyage. Un chapitre 7/2 sera inséré dans cette loi par rapport au traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la délivrance des TVP UE.

Il va de soi que nous soumettrons alors cet avant-projet de loi modificatif à l'avis préalable de l'APD.

Cet avant-projet de loi modificatif prévoira une date d'entrée en vigueur similaire au présent avant-projet de loi ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse et de la date d'entrée en vigueur envisagée de ces modifications à la loi du 10 février 2015 'relati[ve] aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le visa relatif à l'avis du Conseil d'État sera omis.

Article 2 nouveau

Dans le chapitre 1^{er} qu'il conviendra d'intituler « Dispositions préliminaires », un nouvel article 2 sera inséré, afin d'y mentionner que la présente loi transpose partiellement la directive (UE) 2019/997.

Les articles de l'avant-projet seront renumérotés en conséquence.

¹ Voir en ce sens l'avis 62.854/4 donné le 14 février 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 9 mai 2018 'modifiant le Code consulaire', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2989/001, pp. 35-43 ; l'avis 68.876/2 donné le 25 mars 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juin 2021 'portant création des Pôles territoriaux chargés de soutenir les écoles de l'enseignement ordinaire dans la mise en œuvre des aménagements raisonnables et de l'intégration permanente totale', *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2020-2021, n° 245/1, pp. 110-135.

Article 2 (devenant 3)

1. Au 1°, dans la définition, les mots « de l'Union » seront omis dès lors que le 5° définit le « citoyen non représenté » comme étant « tout citoyen ayant la nationalité d'un État membre de l'UE ».

2. Au même 1°, invité à indiquer pour quelle raison la définition de « Titre de voyage provisoire de l'Union européenne » ne reprend pas ce qui figure à l'article 3, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/997, soit la possibilité que le trajet unique effectué grâce au titre de voyage provisoire (en abrégé : « TVP ») soit organisé « à titre exceptionnel, vers une autre destination », le délégué de la Ministre a précisé :

« Cela ne nous semblait pas indispensable puisque cette définition renvoie de toute façon aux 'modalités et au modèle prévu dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC'. Toutefois, à des fins de clarté et de cohérence avec l'article 6 nouveau (ancien article 5) de l'avant-projet, nous pouvons l'ajouter ».

Le 1° sera complété en ce sens.

3. De l'accord du délégué de la Ministre, dans la version française du même 1°, l'hypothèse selon laquelle le TVP peut également être délivré « lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir le document en question dans un délai raisonnable selon d'autres modalités » sera prévue.

4. Le 5° sera complété par la date et l'intitulé complet de la directive (UE) 2015/637.

*

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

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggend voorontwerp strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van 18 juni 2019 ‘tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB’.

Om na te gaan of een richtlijn juist en volledig is omgezet, moet een concordantietabel worden opgesteld met de artikelen van de richtlijn en de daarmee overeenstemmende artikelen van de omzettingstekst, en *vice versa*.

In de toekomst zal er op toegezien moeten worden dat, zodra de afdeling Wetgeving om advies verzocht is, tegemoet gekomen wordt aan die vereisten, des te meer daar die omzettingstabellen zonder enige twijfel nuttig zijn:

– om te kunnen onderscheiden bij welke bepalingen van welke instrumenten de bepalingen van de richtlijn omgezet worden in Belgisch recht;

– voor de steller van het voorontwerp om te voldoen aan de verplichtingen die krachtens artikel 19 van richtlijn (EU) 2019/997 op hem rusten.

2. Vele bepalingen van het voorontwerp van wet strekken rechtstreeks tot het verlenen van een reglementaire bevoegdheid en van uitvoeringsopdrachten, zowel aan de minister (artikelen 3, eerste lid, 4, tweede lid, en 5, derde lid) als aan de consulaire beroepspost, het consulaire agentschap of de diplomatieke zending zonder consulaire bevoegdheid (artikelen 4, eerste lid, en 6).

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende aangegeven:

“Vous trouverez ici une réponse par article indiqué:

- Article 3, alinéa 1^{er} (article 4, alinéa 1^{er} nouveau) : il nous semble opportun d’indiquer l’autorité compétente pour la délivrance du TVP UE dans la loi même, d’autant plus que cela reste cohérent avec les dispositions reprises dans le chapitre 10 du Code consulaire du 21.12.2013 sur la délivrance des passeports et titres de voyage (pour les réfugiés, apatrides et étrangers). Voir p.ex. l’article 51 du Code consulaire.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- Article 4, alinéa 2 (article 5, alinéa 2 nouveau) : voir explication ci-dessus et de nouveau par souci de cohérence avec les dispositions reprises dans le Code consulaire. Voir p.ex. l'article 58, alinéa 4 qui prévoit aussi que le ministre peut désigner des postes consulaire honoraires qui pourront délivrer des titres de voyages provisoires (attention : il ne s'agit ici pas des TVP européens, mais du passeport provisoire belge qui est uniquement délivré à des ressortissants belges). Par analogie, l'avant-projet détermine que le ministre peut exceptionnellement habiliter d'autres postes que les postes consulaires de carrière à délivrer le TVP européen.
- Article 5, alinéa 3 (article 6, alinéa 3 nouveau) : (...) Étant donné qu'il s'agit ici de l'établissement de procédures purement administratives et pratiques, qui pourront encore évoluer dans le temps (p.ex. méthode de consultation), nous préférons que celles-ci soient déterminées par arrêté ministériel. Cela nous permettra de les faire évoluer plus facilement, au moment où une adaptation s'impose.
- Article 4, alinéa 1^{er} (article 5, alinéa 1^{er} nouveau) : il nous semble opportun d'indiquer l'autorité compétente pour la délivrance du TVP UE dans la loi même, d'autant plus que cela reste cohérent avec les dispositions reprises dans le chapitre 10 du Code consulaire du 21.12.2013 sur la délivrance des passeports et titres de voyage (pour les réfugiés, apatrides et étrangers). Voir p.ex. l'article 58 du Code consulaire qui indique toutes les instances pouvant délivrer au nom du ministre des passeports et titres de voyage belges.
- Article 6 (article 7 nouveau) : la détermination de la durée de validité du TVP UE doit se faire par le poste compétent, cas par cas et en fonction des besoins spécifiques du demandeur. En effet, il faudra tenir compte du trajet de voyage du demandeur et des contraintes liées à ce trajet (p.ex. arrêts pour la nuit, temps requis pour les correspondances, durée de validité requise par les pays de transit, etc.). D'ailleurs, ici également, il s'agit de l'établissement de procédures purement administratives et pratiques, qui pourront différer d'un cas à l'autre."

De wetgever kan evenwel, in principe, geen delegatie van reglementaire aard verlenen aan een minister. Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten komt de verordeningsbevoegdheid immers toe aan de Koning. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Koning, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen binnen de perken van zijn bevoegdheid. Het verlenen, door de wetgever, van een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister zou namelijk meebrengen dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning, als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet).

Bovendien staat het prerogatief van de Koning, ontleend aan artikel 37 van de Grondwet, eraan in de weg dat de wetgever bepaalde uitvoeringstaken rechtstreeks aan de administratie opdraagt. Het staat immers aan de uitvoerende macht om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.

In het licht van die beginselen dienen de verschillende machtigingen en opdrachten die bij het voorontwerp verleend worden aan de minister en aan de consulaire posten, de consulaire agentschappen of de diplomatieke zendingen, opnieuw onderzocht te worden.¹

3. De omzetting van richtlijn (EU) 2019/997 impliceert de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 4, lid 2, en 15 van de richtlijn). Op de vraag of in het voorontwerp de essentiële elementen in verband met die gegevensverwerking niet bepaald dienen te worden, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“En effet, un texte de loi spécifique, distinct de celui examiné, aura pour objet ces traitements de données à caractère personnel. La loi du 10.02.2015 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges règle tous les traitements de données à caractère personnel en vue de la délivrance de passeports et documents de voyage. Un chapitre 7/2 sera inséré dans cette loi par rapport au traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la délivrance des TVP UE.

Il va de soi que nous soumettrons alors cet avant-projet de loi modificatif à l'avis préalable de l'APD.

Cet avant-projet de loi modificatif prévoira une date d'entrée en vigueur similaire au présent avant-projet de loi.”

Er wordt akte genomen van dat antwoord en van de beoogde datum van inwerkingtreding van die wijzigingen in de wet van 10 februari 2015 ‘met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

De aanhefverwijzing naar het advies van de Raad van State moet weggelaten worden.

Nieuw artikel 2

In hoofdstuk 1, dat het opschrift “Inleidende bepalingen” moet krijgen, moet een nieuw artikel 2 ingevoegd worden waarin vermeld wordt dat deze wet strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/997.

¹ Zie in die zin advies 62.854/4 van 14 februari 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 mei 2018 ‘tot wijziging van het Consulair Wetboek’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2989/001, 35-43; advies 68.876/2 van 25 maart 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 17 juni 2021 ‘houdende oprichting van territoriale polen belast met de ondersteuning aan scholen voor gewoon onderwijs in de uitvoering van redelijke aanpassingen en volledige permanente integratie’, *Parl.St.* Fr.Parl. 2020-21, nr. 245/1, 110-135.

De artikelen van het voorontwerp moeten dienovereenkomstig vernummerd worden.

Artikel 2 (dat artikel 3 wordt)

1. In punt 1° moet het woord “Unieburger” vervangen worden door het woord “burger” aangezien in punt 5° de “niet-vertegenwoordigde burger” gedefinieerd wordt als “elke burger die de nationaliteit bezit van een EU-lidstaat”.

2. Op de vraag waarom in de definitie van “EU-noodreisdocument”, in datzelfde punt 1°, niet overgenomen wordt wat in artikel 3, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/997 staat, namelijk de mogelijkheid dat de enkele reis die gemaakt wordt dankzij het noodreisdocument (afgekort: “NRD”) georganiseerd wordt “in uitzonderlijke gevallen, naar een andere bestemming”, heeft de gemachtigde van de minister het volgende aangegeven:

“Cela ne nous semblait pas indispensable puisque cette définition renvoie de toute façon aux ‘modalités et au modèle prévu dans la directive (EU) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC’. Toutefois, à des fins de clarté et de cohérence avec l'article 6 nouveau (ancien article 5) de l'avant-projet, nous pouvons l'ajouter.”

Punt 1° moet aangevuld worden in die zin.

3. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in de Franse tekst van datzelfde punt 1° voorzien moet worden in de mogelijkheid dat het NRD eveneens afgegeven kan worden “lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir le document en question dans un délai raisonnable selon d'autres modalités”.

4. Punt 5° moet aangevuld worden met de datum en het volledige opschrift van richtlijn (EU) 2015/637.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO