



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 124/2022
van 13 oktober 2022
Rolnummer : 7572**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, zoals van toepassing vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019 « tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 250.072 van 10 maart 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 mei 2021, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, in de versie die van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019, zo geïnterpreteerd dat het ook van toepassing is op de voorwaarde van een probatie-uitstel waarbij enkel wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog, de artikelen 10, 11, 12 en 22 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij dat Verdrag, in zoverre het voorziet in een identieke behandeling van alle personen die het voorwerp uitmaken van een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel, zonder rekening te houden met de in die maatregel bepaalde specifieke beperkingen, en het tot gevolg heeft de persoon die een dergelijk uitstel heeft genoten, te verbieden zich te begeven naar elk land waarvoor een paspoort is vereist, ongeacht of dat land al dan niet in oorlog is ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Anas Abaricha, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Cohen, advocaat bij de balie te Brussel, en door Mr. L. Laperche, advocaat bij de balie Luik-Hoei;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 29 juni 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 juli 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 juli 2022 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 3 mei 2016 wordt Anas Abaricha veroordeeld tot een gevangenisstraf van 4 jaar en een geldboete van 12 000 euro, gepaard gaand met een probatie-uitstel van vijf jaar voor de helft van de gevangenisstraf en de volledige geldboete. Dat uitstel wordt gekoppeld aan de voorwaarde « zich niet te begeven naar een land in oorlog ». Tot 7 juli 2018 zit Anas Abaricha het deel van zijn gevangenisstraf uit dat niet met uitstel gepaard ging.

Bij een beslissing van 11 juli 2019 verklaart de Belgische Staat het paspoort van Anas Abaricha ongeldig en trekt hij dat in, om reden dat een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel werd genomen ten aanzien van Anas Abaricha. Die vordert de nietigverklaring van die beslissing voor de Raad van State.

Krachtens artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 65/1 van hetzelfde Wetboek, zoals zij van toepassing waren bij het nemen van de bestreden beslissing, dient het paspoort van de persoon ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel werd genomen te worden ingetrokken en ongeldig te worden verklaard. De Raad van State oordeelt dat de probatievoorwaarde die erin bestaat « zich niet te begeven naar een land in oorlog », zonder andere toelichting, zou kunnen worden beschouwd als een « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » in de zin van voormeld artikel 62, 2°.

In die context stelt de Raad van State de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Anas Abaricha voert aan dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij een individu zijn paspoort ontnemt wanneer ten aanzien van dat individu een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel wordt genomen, een inmenging met zich meebrengt in het recht op het privéleven, het recht op de individuele vrijheid en de vrijheid van verkeer, en dat die inmenging niet voldoet aan de voorwaarden inzake wettigheid, legitimiteit en evenredigheid.

Anas Abaricha voert allereerst aan dat de uitdrukking « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » onvoldoende voorzienbaar is, gelet op de verscheidenheid aan situaties die zij kan omvatten. Het is niet mogelijk om met zekerheid te bepalen of de voorwaarde van een probatie-uitstel die uitsluitend bestaat in het verbod zich te begeven naar een land in oorlog, met dat begrip overeenstemt.

Anas Abaricha merkt vervolgens op dat de vervanging van de wet van 14 augustus 1974 « betreffende de afgifte van paspoorten » door het Consulair Wetboek, het toepassingsgebied van de hypothesen waarin de bevoegde minister de afgifte van een paspoort moet weigeren of het paspoort moet intrekken, aanzienlijk heeft uitgebreid, zonder dat die wijziging is uitgelegd in de parlementaire voorbereiding. Hieruit vloeit voort dat niet duidelijk blijkt wat het doel is van de in het geding zijnde bepaling.

Anas Abaricha voert vervolgens aan dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij van toepassing is op elke vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel, verder gaat dan hetgeen strikt noodzakelijk is om de naleving te waarborgen van de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel die bestaat in het verbod zich te begeven naar een land in oorlog gedurende het probatie-uitstel. De betrokken persoon wordt immers de mogelijkheid ontnomen om te reizen naar andere landen die nochtans niet worden beoogd door de probatievoorwaarde. In dat verband dient te worden opgemerkt dat het nieuwe artikel 62 van het Consulair Wetboek, zoals gewijzigd bij de wet van 3 juli 2019 « tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten » (hierna : de wet van 3 juli 2019), de hypothesen waarin de afgifte van een paspoort wordt geweigerd of een paspoort wordt ingetrokken, beperkt tot de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregelen die bestaan in, ofwel een verbod om het grondgebied te verlaten, ofwel een aanhoudingsbevel. De in het geding zijnde bepaling, in de versie ervan die van toepassing is op het geschil, heeft derhalve onevenredige gevolgen.

A.1.2. Anas Abaricha voert aan dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij van toepassing is op alle personen ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel wordt genomen, los van de aard van de in het geding zijnde maatregel en de erin vervatte specifieke beperkingen, personen die zich in wezenlijk onderscheiden situaties bevinden op dezelfde manier behandelt, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, en dat hij bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

A.1.3. Anas Abaricha besluit uit hetgeen voorafgaat dat de in het geding zijnde bepaling, om in overeenstemming te zijn met de Grondwet, zo moet worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing is op de voorwaarde van een probatie-uitstel waarbij uitsluitend wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog.

A.2.1. In hoofddeorde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag op een verkeerd uitgangspunt steunt en dus geen antwoord behoeft. De in het geding zijnde bepaling is immers van toepassing op de personen ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel wordt genomen in de strikte zin (een gevangenisstraf bijvoorbeeld) en tot de personen die hun gevangenisstraf in de strikte zin niet volledig hebben uitgezeten en wier invrijheidstelling afhankelijk wordt gemaakt van een beperking van hun vrijheid van verkeer (bijvoorbeeld een voorwaardelijke invrijheidstelling of probatie-uitstel). Het is dus onjuist te verklaren dat die bepaling van toepassing is los van de specifieke beperkingen die zijn gekoppeld aan de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel.

A.2.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

De Ministerraad voert allereerst aan dat de in het geding zijnde maatregel is bepaald bij de wet.

Vervolgens preciseert hij dat de in het geding zijnde maatregel een legitiem doel nastreeft, dat erin bestaat strafbare feiten te voorkomen. Te dezen strekt de probatievoorwaarde waarbij Anas Abaricha wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog, ertoe te voorkomen dat hij opnieuw misdaden pleegt.

De Ministerraad voert ten slotte aan dat de in het geding zijnde maatregel noodzakelijk is in een democratische maatschappij. Hij is immers van toepassing op de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregelen en houdt op te bestaan wanneer de persoon in vrijheid wordt gesteld, zij het in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling, voor zover de voorwaarden voor die invrijheidstelling niet impliceren dat zijn vrijheid van verkeer wordt beperkt. Die maatregel is uitgesproken door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, na een onderzoek van de individuele situatie van de betrokkene en van alle omstandigheden van de zaak, waarbij de

magistraat ervan is uitgegaan dat het openbaar belang primeert op de vrijheid van verkeer van het individu. De minister beschikt niet over een discretionaire bevoegdheid om te beslissen over het al dan niet intrekken van het paspoort van de betrokken persoon in geval van een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel. Ten slotte staat een beroep tegen de beslissing van laatstgenoemde open voor de Raad van State.

De Ministerraad besluit hieruit dat de in het geding zijnde bepaling verenigbaar is met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De niet-schending van die bepaling impliceert noodzakelijkerwijs de niet-schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 22 van de Grondwet, zodat het niet nodig is de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met die twee bepalingen te onderzoeken, te meer daar de Raad van State niet aangeeft in welke zin de in het geding zijnde maatregel concreet afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van de betrokkene.

A.2.3. De Ministerraad voert ten slotte aan dat de in het geding zijnde maatregel niet discriminerend is. Allereerst bevinden de personen die tot de twee in de prejudiciële vraag vergeleken categorieën behoren, zich niet in wezenlijk verschillende situaties ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel, daar tegen al die personen een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel wordt genomen die hun vrijheid van verkeer tijdelijk beperkt. Vervolgens maakt de in het geding zijnde maatregel het mogelijk de naleving te waarborgen van de voorwaarden inzake de beperking van de vrijheid van verkeer die aan de betrokkene zijn opgelegd. Ten slotte kan die persoon de toestemming om te reizen, aanvragen in de vorm van een voorlopig paspoort waarvan de geldigheid is beperkt in de tijd (maximum één jaar) en in de ruimte. De bevoegde overheid (bijvoorbeeld het federaal parket) moet de voorwaarden daarvan vaststellen.

A.3.1. Anas Abaricha antwoordt dat geen rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om de referentienormen te bepalen die moeten worden toegepast om te oordelen over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling. De verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 12 en 22 van de Grondwet en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dient dus te worden onderzocht.

A.3.2. Anas Abaricha merkt op dat de in het geding zijnde bepaling de administratieve overheid niet toelaat rekening te houden met de specifieke beperkingen van de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel. Een individu wordt zijn paspoort ontnomen wanneer ten aanzien van hem een dergelijke maatregel wordt genomen, los van de aard en de omvang van de beperking van zijn vrijheid.

A.3.3. Anas Abaricha herinnert eraan dat de vereiste van wettigheid die voortvloeit uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vergt dat de wet duidelijk, voorzienbaar en voldoende toegankelijk is, hetgeen te dezen niet het geval is.

Anas Abaricha preciseert dat hier de legitimiteit moet worden onderzocht, niet van de ten aanzien van hem genomen probatiemaatregel, maar van de maatregel waarin artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek voorziet. Hoewel kan worden aangenomen dat het verbod om zich te begeven naar een land in oorlog ertoe strekt te voorkomen dat het betrokken individu nieuwe strafrechtelijke misdrijven pleegt, geldt dat niet voor het ontnemen van zijn paspoort los van de overwogen bestemming. Hooguit wordt de in het geding zijnde maatregel verantwoord door de uitvoering van de voormelde probatievoorwaarde, maar hij is kennelijk onevenredig met het nagestreefde doel, daar hij de vrijheid van verkeer van de betrokken persoon in grotere mate beperkt dan hetgeen strikt noodzakelijk is.

A.3.4. Anas Abaricha is van mening dat de probatievoorwaarde waarvan hij het voorwerp uitmaakt, niet vergelijkbaar is met een verbod zonder meer om het grondgebied te verlaten. De identieke behandeling is dus niet redelijk verantwoord in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Anas Abaricha merkt ten slotte op dat de Ministerraad geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling aanhaalt ter ondersteuning van de bewering volgens welke de betrokken persoon een voorlopig paspoort zou kunnen aanvragen. Artikel 62 van het Consulair Wetboek, dat in geen enkele afwijking van het daarin opgelegde verbod voorziet, verzet zich daartegen. Er bestaat dus voor de betrokken persoon geen enkele waarborg, noch wettelijke mogelijkheid om voorlopige reisdocumenten te verkrijgen.

A.4.1. De Ministerraad repliceert dat de inwerkingtreding van het Consulair Wetboek het recht dat tot dan toe ter zake van toepassing was, niet heeft gewijzigd. De betrokkene kon een voorlopig paspoort aanvragen dat hem, onder voorbehoud van bepaalde beperkingen, ertoe machtigde te reizen.

A.4.2. De Ministerraad onderstreept dat de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing is op alle personen die het voorwerp uitmaken van een probatievoorwaarde die eender welke vrijheid beperkt, maar wel uitsluitend op de personen ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende maatregel is genomen en die in dat kader zijn onderworpen aan een beperking van hun vrijheid van verkeer. De in het geding zijnde maatregel is dus niet van toepassing los van de specifieke beperkingen die in die vrijheidsbeperkende maatregel vervat zijn.

A.4.3. De Ministerraad voert vervolgens aan dat de wettigheidsvereiste niet op overdreven wijze moet worden geïnterpreteerd. De praktijk kan de interpretatie en de toepassing van de wet verduidelijken. Een persoon die wordt beoogd door een probatie-uitstel, dat is opgelegd door een strafgerecht en gepaard gaat met een voorwaarde die een beperking van zijn vrijheid van verkeer inhoudt, is in staat om met redelijke zekerheid, in voorkomend geval, met de hulp van rechtsdeskundigen, te voorzien dat de in het geding zijnde bepaling op hem betrekking heeft. De in het geding zijnde maatregel is dus wel degelijk bepaald bij de wet.

De Ministerraad herbevestigt dat de in het geding zijnde maatregel een legitiem doel nastreeft, namelijk de naleving van de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel. Een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied van de tot dan geldende regeling, zonder aangevoerde wijziging van het nagestreefde doel, kan die vaststelling niet in het geding brengen.

De Ministerraad is van mening dat de intrekking van het paspoort van de betrokken persoon noodzakelijk is om de naleving van de ten aanzien van die persoon genomen vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel die een volledige of gedeeltelijke beperking van zijn vrijheid van verkeer met zich meebrengt, te waarborgen. Die intrekking is niet alleen vereist wat betreft het totale verbod om het grondgebied te verlaten, maar ook wat betreft het verbod zich te begeven naar landen in oorlog. Er bestaat geen enkele andere maatregel die zou toelaten de naleving te waarborgen van een volledig of gedeeltelijk verbod om het grondgebied te verlaten.

De Ministerraad herinnert aan de mogelijkheid voor de betrokken persoon om een voorlopig paspoort aan te vragen met als doel te reizen met inachtneming van de hem opgelegde probatievoorwaarden, zoals de auditeur heeft onderstreept tijdens de procedure voor de Raad van State. Die mogelijkheid is geenszins in strijd met de wet. Luidens artikel 63 van het Consulair Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de inwerkingtreding van de wet van 3 juli 2019, stelt de minister een procedure vast voor de raadpleging van de administratieve, gerechtelijke en politievragen over het al dan niet bestaan van vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregelen. Die mededeling tussen de minister en de gerechtelijke overheden heeft plaats in het kader van de databank « Passban ». Uit artikel 16 van de wet van 3 juli 2019 blijkt dat die databank wordt gebruikt voor de vereiste gegevensverwerkingen, met name bij de toekenning van voorlopige reisdocumenten. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 2019 wordt bevestigd dat die gegevensverwerking reeds vroeger werd uitgevoerd. Bij de aanneming van het Consulair Wetboek in 2013 is de draagwijdte van artikel 9 van de wet van 14 augustus 1974 evenwel niet gewijzigd wat betreft de in de prejudiciële vraag beoogde hypothese.

- B -

B.1. Artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019 « tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten » (hierna : de wet van 3 juli 2019), bepaalt :

« De afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument wordt geweigerd :

[...]

2° indien de aanvrager het voorwerp is van een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel ».

Artikel 65/1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019, bepaalt :

« Belgische paspoorten en reisdocumenten worden ingetrokken en ongeldig verklaard onder de voorwaarden bedoeld in artikel 62 ».

Uit een gezamenlijke lezing van die twee bepalingen blijkt dat de minister van Buitenlandse Zaken het paspoort moet intrekken of ongeldig verklaren van de persoon ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel is genomen, los van de aard van de in het geding zijnde maatregel of de voorwaarden ervan.

B.2. De Raad van State stelt aan het Hof een vraag over de verenigbaarheid van artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019, « zo geïnterpreteerd dat het ook van toepassing is op de voorwaarde van een probatie-uitstel waarbij enkel wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog », met de artikelen 10, 11, 12 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij dat Verdrag.

De Raad van State stelt aan het Hof een vraag over de identieke behandeling door de in het geding zijnde bepaling, in de voormelde interpretatie, van alle personen ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel is genomen, los van de specifieke beperkingen waarin in het kader van die maatregel is voorzien, alsook over het gevolg dat daaruit voortvloeit, namelijk het verbod voor de persoon die het voormelde probatie-uitstel geniet, om zich te begeven naar elk land waarvoor een paspoort is vereist, ongeacht of dat land al dan niet in oorlog is.

B.3. In de interpretatie die de Raad van State eraan geeft, is de voorwaarde van een probatie-uitstel waarbij wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog, een « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » in de zin van het hiervoor aangehaalde artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag in die interpretatie, daar die niet kennelijk verkeerd is.

B.4. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. Artikel 12 van de Grondwet waarborgt de individuele vrijheid. Die vrijheid omvat met name de vrijheid van komen en gaan.

B.6. Artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrijheid van verkeer. Het bepaalt :

« 1. Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen.

2. Een ieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten.

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaaldelijk omschreven gebieden, worden gebonden aan bij de wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving ».

Het recht om eender welk land te verlaten, met inbegrip van het eigen land, impliceert het recht voor de betrokken persoon om zich te begeven naar een land van zijn keuze waarvoor hij de toestemming heeft verkregen om het te betreden (EHRM, grote kamer, 23 februari 2017, *De Tommaso t. Italië*, § 104; 11 juli 2013, *Khlyustov t. Rusland*, § 64; 22 mei 2001, *Baumann t. Frankrijk*, § 61).

B.7. In zoverre de in het geding zijnde bepaling de persoon ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel is genomen, die bestaat in de voorwaarde van een probatie-uitstel die hem verbiedt zich te begeven naar een land in oorlog, de mogelijkheid ontnemt om zich te begeven naar elk land waarvoor een paspoort is vereist, houdt zij een inmenging in de vrijheid van komen en gaan van de betrokken persoon in.

Het staat aan het Hof te bepalen of een dergelijke inmenging bij wet is bepaald, een in artikel 2, lid 3, van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vermeld legitiem doel nastreeft en evenredig is met dat doel, hetgeen veronderstelt dat zij een billijk evenwicht bewerkstelligt tussen het algemeen belang en de rechten van het individu (EHRM, grote kamer, 23 februari 2017, *De Tommaso t. Italië*, § 104).

In het raam van dat onderzoek gaat het Hof na of het redelijk verantwoord is dezelfde behandeling voor te behouden aan de personen ten aanzien van wie de voormelde vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel is genomen, enerzijds, en aan de personen ten aanzien van wie een andere vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel is genomen, zoals een effectieve gevangenisstraf of een verbod om het Belgisch grondgebied te verlaten, anderzijds.

B.8.1. Artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, legt op dat de inmenging in de vrijheid van komen en gaan wordt gedefinieerd in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen en dat de gevolgen ervan voorzienbaar zijn. Die vereiste van voorzienbaarheid houdt in dat de formulering van de wet voldoende nauwkeurig is opdat eenieder – desnoods door een beroep te doen op deskundige raadslieden - in redelijke mate in de gegeven context, de gevolgen kan voorzien die kunnen voortvloeien uit een bepaalde

handeling, zonder evenwel dat die gevolgen voorzienbaar zijn met absolute zekerheid (EHRM, grote kamer, 23 februari 2017, *De Tommaso t. Italië*, § 107). Die vereiste belet dus niet dat de wet een zekere beoordelingsbevoegdheid toekent aan de overheid of aan de rechter. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten en de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn.

B.8.2. Gelet op het voorwerp van de in het geding zijnde bepaling dient het begrip « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » zo te worden geïnterpreteerd dat het niet elke gerechtelijke maatregel beoogt die eender welke vrijheid beperkt, maar uitsluitend de gerechtelijke maatregelen die de vrijheid van komen en gaan beperken. Dat begrip « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » beperkt zich niet tot de vrijheidsberovende maatregelen, zoals een effectieve gevangenisstraf, maar het kan ook andere maatregelen omvatten, zoals een voorwaardelijke invrijheidstelling die gepaard gaat met een beperking van de vrijheid van verkeer. Een persoon die is veroordeeld tot een straf waarvan de tenuitvoerlegging het voorwerp uitmaakt van een probatie-uitstel met het verbod om zich te begeven naar een land in oorlog, kan dus redelijkerwijs verwachten dat de in het geding zijnde maatregel op hem betrekking heeft.

Het begrip « vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel » is voldoende duidelijk en voorzienbaar en biedt derhalve voldoende waarborgen tegen willekeurige aantastingen van de overheid. De inmenging in de vrijheid van komen en gaan is dus bepaald bij de wet.

B.9. De weigering om een paspoort af te geven of de intrekking ervan wegens de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel, die ten aanzien van de betrokken persoon is genomen, en die bestaat in de voorwaarde van een probatie-uitstel waarbij de betrokkene wordt verboden zich te begeven naar een land in oorlog, strekt tot de goede tenuitvoerlegging van die maatregel en draagt overigens bij tot het voorkomen van recidive en strafbare feiten. Hieruit volgt dat de inmenging legitieme doelstellingen nastreeft, in de zin van artikel 2, lid 3, van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, namelijk de handhaving van de openbare orde en de voorkoming van strafbare feiten, en relevant is voor het verwezenlijken van die doelstellingen.

B.10. De in het geding zijnde maatregel leidt automatisch tot de weigering een paspoort af te geven aan de betrokken persoon of tot de intrekking van het paspoort, zonder dat die

persoon de mogelijkheid heeft een reisdocument te verkrijgen om bepaalde reizen te maken met inachtneming van de vrijheidsberovende gerechtelijke maatregel die ten aanzien van hem is genomen.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, blijkt niet dat de betrokken persoon, op basis van het recht dat van toepassing was toen de voor de Raad van State bestreden beslissing is genomen, een voorlopig reisdocument kon verkrijgen om te reizen naar een land dat niet in oorlog was. De Ministerraad geeft geen wettelijke of reglementaire bepaling aan die in een dergelijke mogelijkheid voorzagt, mogelijkheid die de in het geding zijnde bepaling integendeel lijkt uit te sluiten. De voorlopige reisdocumenten, met een geldigheidsduur van maximum één jaar, die de Belgen kunnen verkrijgen, konden niet worden afgegeven in een hypothese zoals die welke in het geding is (artikel 57, eerste lid, 4^o, en derde lid, van het Consulair Wetboek en de artikelen 8 en 9 van het ministerieel besluit van 19 april 2014 « aangaande de afgifte van paspoorten »).

Gelet op die onmogelijkheid, voor de betrokken persoon, om een reisdocument te verkrijgen teneinde bepaalde reizen te maken met inachtneming van de vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel die ten aanzien van hem is genomen en bij ontstentenis van het bewijs dat een dermate uitgebreide beperking nodig was om te garanderen dat het verbod dat is beperkt tot het reizen naar landen in oorlog wordt nageleefd, gaat de in het geding zijnde bepaling verder dan hetgeen strikt noodzakelijk is om de naleving van die maatregel te waarborgen. Die persoon wordt immers belet zijn recht om te reizen naar landen die niet in oorlog zijn, uit te oefenen. De wetgever heeft dus geen billijk evenwicht bewerkstelligd tussen het algemeen belang en de rechten van het individu.

Om dezelfde redenen is de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij alle personen die zijn onderworpen aan een vrijheidsbeperkende gerechtelijke maatregel op dezelfde manier behandelt, zonder rekening te houden met de specifieke voorwaarden van elk van die maatregelen, discriminerend.

B.11. Artikel 62, 2^o, van het Consulair Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019, is in zoverre het van toepassing is op de voorwaarde van een probatie-uitstel die de betrokkene uitsluitend verbiedt zich te begeven naar een land in

oorlog, niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.12. Het onderzoek van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan niet leiden tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Artikel 62, 2°, van het Consulair Wetboek, zoals het van toepassing was vóór de vervanging ervan bij de wet van 3 juli 2019 « tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten », in zoverre het van toepassing is op de voorwaarde van een probatie-uitstel die de betrokkene uitsluitend verbiedt zich te begeven naar een land in oorlog, schendt de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 oktober 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul