

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 32.503/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.503/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 9 novembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relative à la mise en oeuvre des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne en vue d'interrompre ou de restreindre les relations avec certains Etats", a donné le 28 janvier 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 november 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake de tenuitvoerlegging van de maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken", heeft op 28 januari 2002 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Ministre des Affaires étrangères a désigné dans sa lettre de demande d'avis un fonctionnaire de son ministère comme étant la personne susceptible de fournir au Conseil d'Etat des explications au sujet de l'avant-projet de loi. Après plusieurs essais téléphoniques restés sans réponse, l'auditeur chargé du dossier a été informé par la centrale téléphonique de ce ministère que la personne désignée n'était plus en service.

Ce n'est que par un courrier du 21 décembre 2001 que le Ministre des Affaires étrangères a désigné une nouvelle personne, membre de son ministère, chargée de fournir des explications au Conseil d'Etat. En conséquence, le délai d'un mois sollicité dans la demande d'avis n'a pris cours qu'à la date de la réception de ce dernier courrier.

OBSERVATIONS GENERALES

I. Les conditions de la mise en oeuvre par les autorités belges "des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne" prévues par l'avant-projet

Quant à la nature "des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne" dont la mise en oeuvre est envisagée par la loi en projet

1. La loi en projet vise à doter la Belgique d'un instrument législatif lui permettant de mettre en oeuvre les mesures d'embargo décidées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Ce projet présente des similitudes avec la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en oeuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

A la différence de ces dernières, les mesures visées par le projet se concrétisent, selon l'exposé des motifs, sous la forme de règlements adoptés par le Conseil sur la base de l'article 301 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne.

.../...

Toutefois, il ressort des explications de la fonctionnaire déléguée que les termes "mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne" ont été choisis pour prendre également en considération les positions communes adoptées par le Conseil et qui précèdent généralement les règlements européens précités.

Il résulte en réalité de l'article 301 du traité du 25 mars 1957, précité, que cette disposition permet la mise en oeuvre des positions communes, mais aussi des actions communes, adoptées en vertu du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune; l'article 60, § 1^{er}, du même traité permet aussi au Conseil de prendre dans les cas envisagés par l'article 301 et dans le respect de la procédure prévue par cette disposition, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements. Les actions et positions communes trouvent leur base juridique dans les articles 12, 14 et 15 du traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne, qui permettent au Conseil des ministres d'adopter ce type d'acte pour poursuivre les objectifs de politique étrangère et de sécurité commune (en abrégé "PESC") énoncés à l'article 11 du même traité. Par la combinaison de ces diverses dispositions, une harmonisation est ainsi assurée entre les politiques et les mesures prévues par les deux traités, en vue notamment de sauvegarder la nécessaire cohésion entre celles prises dans le cadre de la PESC et la politique commerciale de la Communauté sans empiéter sur la compétence de celle-ci ¹. Il résulte toutefois de la pratique que des actions et positions communes sont parfois adoptées sans être suivies nécessairement de mesures prises sur la base des articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité du 25 mars 1957, précité.

La nature juridique des actions et positions communes d'une part, et des règlements communautaires d'autre part est fondamentalement différente. Il en résulte notamment que leur mise en oeuvre doit obéir à des modalités propres, compte tenu notamment des principes qui leur sont respectivement applicables.

(1) L. Defalque et D. Luff, "L'embargo et l'Union européenne", in L'embargo, actes de la journée d'études organisée par l'A.E.D.B.F.-Belgium le 1^{er} décembre 1995, Série Cahiers A.E.D.B.F./E.V.B.F.R.-Belgium, n° 2, Bruxelles, 1996, pp. 105 et 106.

Quant à la mise en oeuvre des actions communes et des positions communes de l'Union européenne en droit interne

2. Dès lors que les actions ou positions communes ne sont pas applicables directement dans l'ordre juridique interne des États membres, leur réception dans le droit national nécessitera une intervention législative appropriée dans le respect des principes constitutionnels. A ce titre, le législateur devra être attentif au principe de la légalité des infractions et des peines consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au pouvoir législatif d'ériger des faits en infractions et d'établir des peines. Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage par son arrêt n° 114/98 du 18 novembre 1998, cette intervention implique notamment celle d'une "assemblée délibérante démocratiquement élue" ².

Ainsi que le même arrêt l'a admis,

"L'article 12, alinéa 2, de la Constitution, ne va toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur." ³.

Cet arrêt a validé, au regard du principe de légalité, une habilitation conférée au pouvoir exécutif de préciser les comportements interdits. Cette validation se fonde sur la constatation selon laquelle, en l'espèce, la loi elle-même a déterminé les comportements susceptibles d'être incriminés, et précisé l'objectif poursuivi ainsi que les peines applicables ⁴.

3. En ce qui concerne la légalité des incriminations, le texte en projet répond de manière imparfaite à ces exigences.

(2) Considérant B.3.

(3) Ibid.

(4) Ibid., considérants B.4, alinéa 3, et B.5, alinéa 1^{er}.

Il devrait comprendre une disposition générale mentionnant de manière plus explicite qu'à l'article 2 de l'avant-projet les éléments constitutifs principaux des divers comportements susceptibles d'être incriminés. Il n'y a pas d'objection à ce que cette disposition énonce qu'elle vise à mettre en oeuvre des mesures qui seront prises par le Conseil de l'Union européenne au titre des actions ou des positions communes adoptées en vertu des articles 12, 14 et 15 du traité du 7 février 1992, précité. Une pareille disposition est même recommandée en ce que, ce faisant, l'habilitation législative donnée au Roi de préciser les incriminations comprendra une référence aux objectifs poursuivis, puisqu'en vertu de l'article 12, précité, les actions et positions communes ne peuvent être adoptées que pour poursuivre les objectifs inscrits à l'article 11 de ce traité.

Ces incriminations doivent être énoncées de manière limitative, ce qui proscrit, en premier lieu, l'usage de l'adverbe "notamment".

Parallèlement à cette habilitation donnée au Roi de préciser les incriminations prévues, le pouvoir exécutif peut se voir attribuer, conformément à l'article 105 de la Constitution, le pouvoir de mettre en oeuvre les modalités de mise en oeuvre des actions et positions communes ⁵.

4. L'avant-projet contient en son article 6 une disposition qui prévoit les peines qui seront applicables aux infractions qu'elle envisage. Il est ainsi satisfait au principe constitutionnel de la légalité des peines.

Quant à la mise en oeuvre des règlements communautaires en droit interne

5. Ces questions se posent en des termes différents lorsque les Etats mettent en oeuvre des règlements européens adoptés sur la base des articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité du 25 mars 1957, précité.

⁽⁵⁾ Sur les limites de cette habilitation en ce qui concerne les matières relevant des compétences du législateur, voir plus bas l'observation n° II.

En vertu de l'article 249 de ce traité, les règlements communautaires sont directement applicables dans tous les États membres. La Cour de justice des Communautés européennes a eu à maintes reprises l'occasion de préciser que cette applicabilité directe exige que l'entrée en vigueur et l'application des règlements en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalisent sans aucune mesure portant réception dans le droit national ⁶. La Cour de justice a, toutefois, énoncé que :

"... l'applicabilité directe d'un règlement ne fait pas obstacle à ce que le texte même du règlement habilite une institution communautaire ou un État membre à prendre des mesures d'application. Dans la dernière hypothèse, les modalités de l'exercice de ce pouvoir sont régies par le droit public de l'État membre concerné." ⁷.

En l'espèce, on constate que les règlements communautaires qui ont été adoptés sur la base des articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité énumèrent de manière précise les différentes activités qui seront interdites non seulement aux États membres mais également aux personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction, dans leurs relations avec l'État visé par l'embargo. Ces règlements doivent, en conséquence, être considérés en principe comme suffisamment complets en ce qui concerne l'incrimination pouvant donner lieu à une sanction pénale. Ils ne permettent pas aux États membres d'énoncer de manière autonome des comportements incriminés. A fortiori, il n'appartient pas au législateur national d'habiliter le Roi à ce faire.

L'article 2 de l'avant-projet de loi n'est donc admissible en ce qui concerne l'exécution des règlements communautaires que dans la seule mesure où il confie au Roi le soin d'énoncer les mesures concrètes de mise en oeuvre, notamment procédurale, des mesures adoptées par le Conseil des ministres européen ⁸.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'arrêt du 10 octobre 1973, Variola, aff. 34/73, Rec. 1973, p. 981 et l'arrêt du 31 janvier 1978, Zerbone, aff. 97/77, Rec. 1978, p. 116.

⁽⁷⁾ Arrêt du 27 septembre 1979, Eridania, aff. 230/78, Rec. 1979, p. 2749.

⁽⁸⁾ Sur les limites de cette habilitation en ce qui concerne les matières relevant des compétences du législateur, voir plus bas l'observation n° II.

6. Ces mêmes règlements habilite les États membres à déterminer les sanctions applicables en cas d'infraction à ces règlements. A ce propos, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré, notamment en réponse à une question préjudicielle portant sur l'interprétation d'un règlement "embargo", que lorsqu'un règlement communautaire renvoie aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales le soin de fixer les sanctions en cas de violation, l'article 5 du traité du 25 mars 1957, précité, impose aux Etats membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire⁹. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, les Etats membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif¹⁰.

L'article 6 de l'avant-projet détermine quelles seront les sanctions pénales, à savoir un emprisonnement de huit jours à cinq ans et une amende de mille à un million de francs, qui pourront être prononcées "pour les infractions aux mesures contenues dans les arrêtés pris en application de la présente loi"¹¹. Compte tenu de l'observation énoncée ci-avant, sous le n° 5, cet article doit prévoir les peines qui s'appliqueront aux incriminations qui figureront dans les règlements adoptés par le Conseil des ministres de la Communauté européenne sur la base des articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité du 25 mars 1957, précité. De ce point de vue, l'auteur de l'avant-projet ne met pas en oeuvre correctement les dispositions des règlements européens.

7. En conclusion, les conditions de la mise en oeuvre par la Belgique "des mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne" prévues par l'avant-projet requièrent un dispositif différent selon qu'elle vise des actions et positions communes

(9) Arrêt du 27 février 1997, *Ebony Maritime*, aff. 177/95, Rec. 1997, I, p.1142.

(10) Arrêts du 21 septembre 1989, *Commission c/ Grèce*, aff. 68/88, Rec. p. 2965, pts 23 et 24; du 10 juillet 1990, *Hansen*, Aff. C- 326/88, Rec. p. I-2911, pt 17, et du 26 octobre 1995, *Siesse*, aff. C- 36/94, Rec. p. I-3573, pt 20.

(11) Les montants devront être convertis en euros.

d'une part, et des règlements communautaires d'autre part. Sous la réserve de l'observation II, ci-après, l'avant-projet doit être revu en tenant compte des observations formulées ci-dessus sur la manière dont cette exécution doit être assurée distinctement dans l'un et dans l'autre cas.

II. Quant au contenu des "mesures nécessaires pour mettre en oeuvre" les mesures européennes d'embargo

1. L'article 2 du projet prévoit une délégation au Roi pour prendre "les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les mesures adoptées par le Conseil de l'Union européenne en vue d'interrompre ou de restreindre les relations avec certains Etats", dans une série de domaines que la disposition énumère de manière non exhaustive.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit là d'un pouvoir du Roi entrant dans "les limites strictes de son rôle d'exécution".

L'énumération prévue à l'article 2 du projet ne fait qu'énoncer des exemples de mesures restrictives figurant généralement dans les différents règlements communautaires actuellement en vigueur, mais la loi en projet reste silencieuse sur les mécanismes juridiques et les procédures qu'il conviendra de mettre en oeuvre dans l'ordre juridique interne pour assurer l'effectivité de ces mesures restrictives. La disposition en projet n'identifie pas le contenu des mesures d'exécution qui peuvent ainsi être prises par le Roi. Les explications fournies au Conseil d'Etat ne lui ont pas davantage permis d'apprécier avec précision le contenu desdites mesures.

Quoiqu'il en soit, il a été exposé plus haut que le législateur peut attribuer au Roi, conformément à l'article 105 de la Constitution ¹², le pouvoir de mettre en oeuvre

⁽¹²⁾ Si la disposition en projet n'avait pour but que de permettre au Roi de prendre des mesures d'exécution qui entrent dans sa compétence générale visée à l'article 108 de la Constitution aucune habilitation légale ne serait nécessaire.

les modalités d'exécution des mesures européennes ¹³, que celles-ci trouvent leur fondement dans l'article 12 seul du traité du 7 février 1992, précité, ou dans les articles 60, § 1^{er}, et 301 du traité du 25 mars 1957, précité ¹⁴.

Cette attribution ne peut être opérée sans limites. Elle doit en effet respecter les compétences réservées au législateur, qui sont incontestablement en cause dès lors que les mesures envisagées sont de nature à porter gravement atteinte notamment au droit de propriété, à la liberté du commerce et à la liberté de circulation des étrangers admis au séjour ou à l'établissement en Belgique. Il convient, à tout le moins, que le législateur détermine les principes généraux devant présider à l'intervention du Roi.

2. En outre, quant à l'habilitation au Roi pour arrêter les mesures nécessaires "à la mise en oeuvre des restrictions à l'entrée et au séjour des personnes sur le territoire belge", le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée exacte d'une telle habilitation. Il ne semble pas ressortir des règlements européens actuellement en vigueur que de telles restrictions soient préconisées. Il y a lieu de s'interroger notamment sur le point de savoir si l'arsenal législatif existant ¹⁵ ne suffit pas à exécuter de telles mesures. Par ailleurs, une telle habilitation au Roi ne peut avoir pour effet de mettre en cause les obligations internationales de la Belgique contenues dans d'autres conventions, comme la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et approuvée par la loi du 26 juin 1953.

(13) On rappellera que cette attribution est indépendante des habilitations qui pourront être accordées au Roi, dans les conditions énoncées plus haut, pour préciser les comportements incriminés en exécution des actions et positions communes de l'Union européenne non suivies de l'adoption de mesures communautaires, sur la base des articles 60, § 1^{er}, ou 301 du traité du 25 mars 1957, précité (voir les n^{os} 2 à 4 sous l'observation n^o I).

(14) Voir, plus haut, les n^{os} 3, in fine, et 5, in fine.

(15) On songe notamment à l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Compte tenu des remarques qui précèdent et de celles qui ont été émises sous l'observation n° II, l'article 2 du projet doit être repensé.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in zijn adviesaanvraag een ambtenaar van zijn ministerie aangewezen die de Raad van State nadere toelichtingen kan verstrekken omtrent het voorontwerp van wet. Na verscheidene malen vruchteloos gepoogd te hebben die aangewezen persoon per telefoon te bereiken, heeft de auditeur belast met het dossier via de telefooncentrale van dat ministerie vernomen dat deze niet meer in dienst was.

Het is pas bij brief van 21 december 2001 dat de Minister van Buitenlandse Zaken een nieuwe persoon werkzaam in zijn ministerie heeft aangewezen om uitleg te verstrekken aan de Raad van State. Bijgevolg is de termijn van een maand waarbinnen in de adviesaanvraag om een advies wordt verzocht, pas ingegaan op de datum waarop de laatstgenoemde brief is ontvangen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

- I. Voorwaarden voor de tenuitvoerlegging, door de Belgische overheid, van de "maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie" waarvan sprake is in het voorontwerp

Wat de aard betreft van de "maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie" waarvan de tenuitvoerlegging in het vooruitzicht wordt gesteld door de ontworpen wet

1. De ontworpen wet strekt ertoe België een wetgevend instrument ter beschikking te stellen met het oog op de tenuitvoerlegging van embargomaatregelen waartoe besloten is door de Raad van de Europese Unie, in het kader van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Het ontwerp vertoont gelijkenis met de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties.

In tegenstelling tot die besluiten nemen volgens de memorie van toelichting de maatregelen waarvan sprake is in het ontwerp in concreto de vorm aan van verordeningen aangenomen door de Raad op de voet van artikel 301 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar blijkt evenwel dat de woorden "maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie" aldus gekozen zijn dat ze eveneens de door de Raad ingenomen gemeenschappelijke standpunten omvatten, die gewoonlijk voorafgaan aan de voornoemde Europese verordeningen.

In werkelijkheid volgt uit artikel 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957 dat op grond van die bepaling gemeenschappelijke standpunten kunnen worden ten uitvoer gelegd, maar ook gemeenschappelijke optredens, aangenomen krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie, die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid; volgens artikel 60, lid 1, van datzelfde Verdrag kan de Raad in de gevallen genoemd in artikel 301 en met inachtneming van de bij die bepaling voorgeschreven procedure de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer nemen. De gemeenschappelijke optredens en standpunten hebben als rechtsgrond de artikelen 12, 14 en 15 van het Verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie, krachtens welke de Raad van Ministers zodanige akten kan aannemen om de doelstellingen van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (afgekort als GBVB) opgesomd in artikel 11 van datzelfde Verdrag na te streven. Door het in onderlinge samenhang lezen van die onderscheiden bepalingen wordt aldus een harmonisering gewaarborgd tussen de beleidslijnen en de maatregelen waarin de twee Verdragen voorzien, onder meer teneinde de noodzakelijke samenhang te bewaren tussen de acties ondernomen in het kader van het GBVB en het handelsbeleid van de Gemeenschap, zonder zich te begeven op het bevoegdheidsterrein van de Gemeenschap ¹. De praktijk leert ons echter dat de gemeenschappelijke optredens en standpunten soms worden aangenomen zonder dat ze noodzakelijkerwijs gevolgd worden door maatregelen genomen op basis van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957.

⁽¹⁾ L. Defalque en D. Luff, "L'embargo et l'Union européenne", in L'embargo, actes de la journée d'études organisée par l' A.E.D.B.F. - Belgium le 1er décembre 1995, Série Cahiers A.E.D.B.F./E.V.B.F.R. - Belgium, nr. 2, Brussel, 1996, blz. 105 en 106.

De juridische aard van de gemeenschappelijke optredens en standpunten is echter fundamenteel verschillend van die van de communautaire verordeningen. Daaruit volgt onder meer dat de tenuitvoerlegging ervan volgens specifieke regels moet geschieden, rekening houdend onder meer met de principes die respectievelijk erop van toepassing zijn.

Wat betreft de tenuitvoerlegging in het interne recht van gemeenschappelijke optredens en standpunten van de Europese Unie

2. Aangezien de gemeenschappelijke optredens en standpunten niet rechtsreeks toepasselijk zijn in het interne recht van de lidstaten, moet de receptie ervan in het nationale recht geschieden door toedoen van de wetgever, met inachtneming van de grondwettelijke beginselen. In dat verband zal de wetgever moeten letten op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, dat is vastgelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Uit die bepalingen volgt dat het aan de wetgevende macht staat om feiten strafbaar te stellen en om de straffen te bepalen. Zoals het Arbitragehof heeft opgemerkt in zijn arrest nr. 114/98 van 18 november 1998, veronderstelt zulks onder meer het optreden van "een democratisch verkozen beraadslagende vergadering"².

In datzelfde arrest staat eveneens te lezen :

"Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet gaat evenwel niet zover dat het de wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de vervolging zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voorzover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld."³.

Dat arrest heeft ten aanzien van het wettelijkheidsbeginsel ingestemd met een machtiging aan de uitvoerende macht om verboden gedragingen nader te preciseren. Die instemming is gebaseerd op de constatacie dat de wet zelf in het onderhavige geval

⁽²⁾ Overweging B.3.

⁽³⁾ Ibidem.

bepaald heeft welke gedragingen strafbaar kunnen worden gesteld en het beoogde doel, alsook de toepasselijke straffen heeft gepreciseerd ⁴.

3. Wat de wettelijkheid van de tenlasteleggingen betreft, voldoet de ontworpen tekst slechts gedeeltelijk aan die vereisten.

De ontworpen tekst zou een algemene bepaling moeten bevatten die uitdrukkelijker dan in artikel 2 van het voorontwerp het geval is de voornaamste bestanddelen moet opgeven van de diverse gedragingen die strafbaar kunnen worden gesteld. Er bestaat geen bezwaar tegen de omstandigheid dat die bepaling voorschrijft dat ze ertoe strekt maatregelen ten uitvoer te leggen die krachtens de artikelen 12, 14 en 15 van het voornoemde Verdrag van 7 februari 1992 door de Raad van de Europese Unie genomen zullen worden bij wijze van gemeenschappelijke optredens of standpunten. Een zodanige bepaling is zelfs aanbevelenswaardig doordat aldus de wetgevende machtiging verleend aan de Koning om de strafbaar gestelde gedragingen nader te bepalen een verwijzing naar de beoogde doelstellingen zal bevatten, aangezien krachtens het voornoemde artikel 12 de gemeenschappelijke optredens en standpunten alleen kunnen worden aangenomen om de doelstellingen vervat in artikel 11 van dat Verdrag na te streven.

Die strafbaar gestelde gedragingen moeten limitatief opgesomd worden, wat om te beginnen meebrengt dat de woorden "in het bijzonder" gemeden dienen te worden.

Naast die machtiging verleend aan de Koning om de voorgenomen strafbaar gestelde gedragingen te preciseren kan overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet de uitvoerende macht bevoegdheid worden verleend om aan de nadere regels betreffende de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke optredens en standpunten uitwerking te geven ⁵.

(4) Ibidem, overweging B.4., derde lid, en B.5., eerste lid.

(5) Wat betreft de grenzen van die machtiging voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de wetgever behoren, zie opmerking nr. II hierna.

4. Artikel 6 van het voorontwerp bevat een bepaling die de straffen stelt welke toepasselijk zullen zijn op de strafbare feiten bedoeld in die bepaling. Aldus wordt voldaan aan het grondwettelijke beginsel van de wettelijkheid van de straffen.

Wat betreft de tenuitvoerlegging van de communautaire verordeningen in het interne recht

5. Die vraagstukken dienen zich anders aan wanneer de staten Europese verordeningen ten uitvoer leggen die zijn aangenomen op de voet van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957.

Krachtens artikel 249 van dat Verdrag zijn communautaire verordeningen rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft meermaals erop gewezen dat de rechtstreekse toepasselijkheid ervan veronderstelt dat ze in werking treden en ten gunste of ten laste van de rechtssubjecten worden toegepast zonder dat daartoe enige maatregel tot receptie in het nationale recht vereist is ⁶. Het Hof van Justitie heeft evenwel het volgende gesteld :

"De rechtstreekse toepassing van een verordening sluit niet uit dat de tekst zelf van deze verordening een communautaire instelling of een Lidstaat machtigt tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen. De wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, wordt in het laatste geval geregeld door het publiekrecht van de betrokken Lid-Staat ..." ⁷.

In het onderhavige geval stelt men vast dat de communautaire verordeningen aangenomen op de voet van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het Verdrag nauwkeurig de verschillende activiteiten opsommen die niet alleen voor de lidstaten verboden zullen zijn, maar ook voor de natuurlijke personen of de rechtspersonen die binnen hun rechtsgebied vallen, in hun betrekkingen met de staat waarop het embargo van toepassing is. Die verordeningen moeten derhalve in beginsel beschouwd worden als voldoende volledig wat de strafbaar gestelde gedraging betreft die aanleiding kan geven

⁽⁶⁾ Zie inzonderheid het arrest van 10 oktober 1973, Variola, zaak 34/73, Verz. 1973, blz. 981, en het arrest van 31 januari 1978, Zerbone, zaak 97/77, Verz. 1978, blz. 116.

⁽⁷⁾ Arrest van 27 september 1979, Eridania, zaak 230/78, Verz. 1979, blz. 2749.

tot een strafrechtelijke sanctie. Die verordeningen maken het de lidstaten niet mogelijk strafbaar gestelde gedragingen op autonome wijze af te kondigen. A fortiori staat het niet aan de nationale wetgever om de Koning te machtigen zulks te doen.

Artikel 2 van het voorontwerp van wet is dus slechts aanvaardbaar wat betreft de tenuitvoerlegging van communautaire verordeningen in zoverre dat artikel de Koning bevoegdheid verleent om de concrete maatregelen af te kondigen, onder meer van procedurele aard, tot uitvoering van de maatregelen aangenomen door de Europese Raad van Ministers ⁸.

6. Diezelfde verordeningen machtigen de lidstaten ertoe te bepalen welke sancties toepasselijk zijn in geval van niet-naleving van die verordeningen. In dat verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld, inzonderheid als antwoord op een prejudiciële vraag over de uitlegging van een "embargoverordening", dat ook al verwijst een communautaire verordening naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor de vaststelling van de sancties in geval van niet-naleving van die verordening, de lidstaten ingevolge artikel 5 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957 gehouden zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren ⁹. Daartoe dienen de lidstaten erop toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige vertredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij weliswaar vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, doch deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn ¹⁰.

⁽⁸⁾ Wat betreft de grenzen van die machtiging voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de wetgever behoren, zie opmerking nr. II hierna.

⁽⁹⁾ Arrest van 27 februari 1997, *Ebony Maritime*, zaak 177/95, Verz. 1997, I, blz. 1142.

⁽¹⁰⁾ Arrest van 21 september 1989, *Commissie vs. Griekenland*, zaak 68/88, Verz. blz. 2965, punten 23 en 24; arrest van 10 juli 1990, *Hansen*, zaak C-326/88, Verz. blz. I-2911, punt 17; arrest van 26 oktober 1995, *Siesse*, zaak C-36/94, Verz. blz. I-3573, punt 20.

Artikel 6 van het voorontwerp bepaalt welke strafrechtelijke straffen staan op de "inbreuken op de maatregelen vervat in de ter uitvoering van deze wet genomen besluiten", te weten gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en een boete van duizend tot een miljoen frank ¹¹. Gelet op de opmerking hierboven in verband met punt nr. 5, moet dit artikel de straffen stellen die toepasselijk zullen zijn op de strafbaarstellingen die zullen voorkomen in de verordeningen aangenomen door de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap op de voet van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957. In dat opzicht brengt de steller van het voorontwerp de bepalingen van de Europese verordeningen niet naar behoren tot uitvoering.

7. De conclusie is dan ook dat de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging, door België, van de "maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie" waarvan sprake is in het voorontwerp onder een andere regeling moeten vallen, naargelang het om gemeenschappelijke optredens en standpunten gaat, dan wel om communautaire verordeningen. Onder het voorbehoud van opmerking nr. II hierna moet het voorontwerp worden herzien, rekening houdend met de opmerkingen hierboven over de wijze waarop die tenuitvoerlegging in het ene en het andere geval onderscheidenlijk moet geschieden.

II. Wat betreft de inhoud van de "maatregelen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging" van de Europese embargomaatregelen

1. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in een delegatie aan de Koning om "de maatregelen (te) nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen genomen door de Raad van de Europese Unie teneinde de betrekkingen met sommige Staten te onderbreken of te beperken", in een reeks domeinen die in de bepaling op niet-exhaustieve wijze worden opgesomd.

Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om een bevoegdheid van de Koning waarbij Hij "handelt binnen de duidelijk afgebakende grenzen van zijn uitvoerende bevoegdheid".

⁽¹¹⁾ De bedragen moeten in euro's worden omgerekend.

De opsomming in artikel 2 van het ontwerp geeft slechts enkele voorbeelden van beperkende maatregelen die over het algemeen voorkomen in de verschillende communautaire verordeningen die thans van kracht zijn, maar de ontworpen wet zegt niets over de juridische mechanismen en de procedures die in het interne rechtsbestel moeten worden ingevoerd om de doeltreffendheid van die beperkende maatregelen te waarborgen. De ontworpen bepaling specificiert niet het inhoudelijke aspect van de uitvoeringsmaatregelen die de Koning aldus kan nemen. De Raad van State heeft evenmin op basis van de hem verstrekte uitleg de inhoud van die maatregelen nauwkeurig kunnen beoordelen.

Hoe dan ook is hierboven uiteengezet dat de wetgever overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet ¹² de Koning de bevoegdheid kan verlenen de nadere regels voor de tenuitvoerlegging van de Europese maatregelen uit te werken ¹³, ongeacht of die Europese maatregelen hun grondslag ontleen aan het enkele artikel 12 van het voornoemde Verdrag van 7 februari 1992, dan wel aan de artikelen 60, lid 1, en 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957 ¹⁴.

Die bevoegdheidsopdracht mag niet onbeperkt zijn. Daarbij moeten immers de bevoegdheden voorbehouden aan de wetgever in acht worden genomen, die ongetwijfeld in het geding zijn, daar de voorgenomen maatregelen ernstig afbreuk kunnen doen aan onder meer het eigendomsrecht, de vrijheid van handel en het vrije verkeer van vreemdelingen die tot verblijf of vestiging in België zijn toegelaten. De wetgever moet op zijn minst de algemene principes bepalen die bij het optreden van de Koning in acht moeten worden genomen.

⁽¹²⁾ Indien de ontworpen bepaling alleen tot doel had de Koning in staat te stellen de uitvoeringsmaatregelen te treffen die deel uitmaken van zijn algemene bevoegdheid omschreven in artikel 108 van de Grondwet, zou geen enkele wettelijke machtiging vereist zijn.

⁽¹³⁾ Er zij aan herinnerd dat die bevoegdheidsopdracht los staat van de machtigingen die aan de Koning kunnen worden verleend, onder de hierboven omschreven voorwaarden, om de gedragingen te preciseren die strafbaar worden gesteld ter uitvoering van de gemeenschappelijke optredens en standpunten van de Europese Unie waarop geen communautaire maatregelen getroffen op de voet van de artikelen 60, lid 1, en 301 van het voornoemde Verdrag van 25 maart 1957 zijn gevolgd (zie de nrs. 2 tot 4 onder opmerking nr. I).

⁽¹⁴⁾ Zie hierboven, nr. 3, in fine, en nr. 5, in fine.

2. De Raad van State vraagt zich bovendien af wat de precieze draagwijdte is van de machtiging aan de Koning om de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn "voor de tenuitvoerlegging van de beperkingen op de toegang tot en het verblijf van personen op het Belgische grondgebied". Uit de thans vigerende Europese verordeningen lijkt niet te volgen dat zodanige beperkingen in het vooruitzicht worden gesteld. Onder meer rijst de vraag of het bestaande wetgevende instrumentarium¹⁵ niet volstaat om zodanige maatregelen ten uitvoer te leggen. Voorts kan een zodanige machtiging aan de Koning niet tot gevolg hebben dat de internationale verplichtingen van België die vervat zijn in andere overeenkomsten, zoals het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953, in het gedrang komen.

Gelet op de vorenstaande opmerkingen en op die welke zijn gemaakt onder opmerking nr. II, moet artikel 2 van het ontwerp worden herzien.

⁽¹⁵⁾ Men denke inzonderheid aan artikel 3, eerste lid, 7°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS